



GEPASTE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR IN HET KADER VAN GIZO

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	Gepaste ondersteuningsstructuur in het kader van Geïntegreerde Zorg en Ondersteuning	
Adviesvrager	Caroline Gennez - Vlaams minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen	
Ontvangst adviesvraag	24 maart 2025	
Decretale opdracht	adviesfunctie	
Goedkeuring	Intersectorale kamer op 25 september 2025, bij consensus	
Contactpersoon	Annemie Nys	anys@serv.be

Inhoud

Lexicon	4
Krachtlijnen	5
Aanpak en afbakening	8
Deel I: Kaders voor een slagkrachtig mesoniveau ter realisatie van GIZO	9
1. Conceptueel kader	9
1.1 Microniveau	9
1.2 Mesoniveau	11
1.3 Macroniveau	12
2. Principeel kader	14
2.1 Leidende principes	14
2.2 Kwaliteitsvoorwaarden	15
3. Functioneel kader	20
3.1 Op micronniveau	20
3.2 Op mesoniveau	20
3.3 Op macroniveau	21
Deel II: Toepassing op de decretale structuren uit het Eerstelijnsdecreet	23
1. Toetsing van de structuren uit het Eerstelijnsdecreet	23
2. Vertaling naar de decretale structuren	27

Lexicon

Zorg en ondersteuning	Zorg en ondersteuning staat voor alle vormen van (gezondheids)zorgverlening én hulp- en dienstverlening in de sectoren die onder het beleidsdomein welzijn, (volks)gezondheid en gezin vallen. We kiezen ervoor om de begrippen 'zorg en ondersteuning' te gebruiken en met elkaar te verbinden als een geheel.
Persoon met zorgbehoefte	Wanneer we – omwille van de leesbaarheid van de tekst – spreken van de 'persoon met zorgbehoefte', bedoelen we de <u>'persoon</u> (kind, jongere, volwassene, oudere) <u>met een zorg- en/of ondersteuningsbehoefte én zijn naaste omgeving</u>'. 'En zijn naaste omgeving' verwijst naar de verbinding van de persoon met zorgbehoefte met de omgeving waarin hij leeft, we denken dan in het bijzonder aan de mantelzorger of het gezin.
Professional in zorg en ondersteuning	We hanteren de term 'professionals in zorg en ondersteuning' om alle beroepen aan te wijzen die in de gezondheids- en welzijnssectoren (beleidsdomein welzijn, (volks)gezondheid en gezin) een rol spelen in de zorg en ondersteuning van personen met zorgbehoefte, wars van de bevoegdheidsverdeling in dit land. Wij doelen met deze term dus zowel op gezondheidszorgberoepen (federale materie) als op zorg- en welzijnsberoepen (bevoegdheid van de deelstaten). De 'professional in zorg en ondersteuning' kan zowel in dienstverband werken (als medewerker, leidinggevende,...) als in een zelfstandig statuut werken.
Professionals	Wanneer we – omwille van de leesbaarheid van de tekst – spreken van 'professionals' bedoelen we alle 'professionals in zorg en ondersteuning'.
Stakeholders	Stakeholders zijn de belanghebbende personen of organisaties die invloed ondervinden of zelf invloed kunnen uitoefenen op de realisatie van integrale zorg en ondersteuning in Vlaanderen. Afhankelijk van de context (macro, meso, micro) kan het dus gaan over de overheid, het middenveld, de wetenschap, de initiatiefnemers in zorg en ondersteuning, de professionals, de personen met zorgbehoefte, mantelzorgers, vrijwilligers en de burgers.

Krachtlijnen

Met dit advies brengt de Vlaamse Raad WVG de kaders aan die nodig zijn voor een slagkrachtig mesoniveau dat geïntegreerde zorg en ondersteuning mogelijk maakt. In een eerste deel formuleren we het fundament: een conceptueel, principieel en functioneel kader met leidende principes, kwaliteitsvoorwaarden en rollen op micro, meso en macroniveau. Deze kaders zijn richtinggevend, niet alleen voor de beoordeling van bestaande structuren, maar ook voor toekomstige beleidskeuzes. In een tweede deel past de raad deze inzichten toe op het Eerstelijnsdecreet. Daarbij wordt nagegaan waar de huidige decretale structuren botsen met de principes en kwaliteitsvoorwaarden uit deel I, en welke bijstellingen noodzakelijk zijn om meer slagkracht, eigenaarschap en resultaatgerichtheid te realiseren.

- Geïntegreerde zorg vraagt een **slagkrachtig mesoniveau** dat verbindt, ondersteunt en richting geeft – altijd in functie van de zorg en ondersteuning rond mensen.
- **Functie vóór vorm**: start bij de opdracht, niet bij structuren. Subsidiariteit en coherentie tussen niveaus zijn de leidraad.
- **Gedeeld eigenaarschap** is onmisbaar: actoren moeten zich herkennen in de gezamenlijke doelen en verantwoordelijkheid opnemen, niet omdat het formeel moet, maar omdat ze zich verbonden voelen met de inhoud.
- Kwaliteit betekent: **duidelijke doelen, doelgerichte participatie en werkbare samenwerking**, met ruggensteun op vlak van data, kennis en proces.
- Het mesoniveau moet **leren en vernieuwen**, maar tegelijk ook **stabiliteit en continuïteit** bieden, zodat samenwerking duurzaam kan groeien.
- **Evaluatie en bijsturing zijn essentieel**: opdrachten en structuren moeten systematisch getoetst worden op outcome en meerwaarde. Waar resultaten uitblijven, moet ruimte zijn om te corrigeren of te stoppen.

Wat we uit dit fundament meenemen naar het **Eerstelijnsdecreet**, is helder:

- **De opdracht moet sturen – niet de schaal of de structuur**. Het is de inhoud die bepaalt welke schaal, welke actoren en welke organisatievorm aangewezen zijn. De rigide keuze voor slechts twee schalen (ELZ en regionale zorgzone) in het decreet sluit onvoldoende aan bij de realiteit want het mesoniveau is meerlagig.
- **De verplichte vzw-vorm per eerstelijnszone werkt contraproductief**. Ze is te uniform opgelegd en brengt een disproportionele administratieve belasting met zich mee, waardoor energie weglekt van de eigenlijke samenwerking rond zorg en ondersteuning.
- **Personeel en middelen moeten gebundeld en versterkend ingezet worden**. Niet opgesplitst in 60 afzonderlijke eerstelijnszones, maar slim georganiseerd op een hoger schaalniveau, mét garantie op een basiswerking in elke zone en met zorg voor een degelijk transitiepad voor de huidige medewerkers. Versterking kan alleen slagen als de middelen die nu aan de zorgraden verbonden zijn, structureel worden meegenomen en gegarandeerd blijven.

- **Participatie moet werken.** Niet iedereen overal, maar de juiste actoren rond de juiste opdrachten, thematisch en doelgericht. Transparantie moet ervoor zorgen dat alle actoren betrokken blijven en elkaar versterken.
- **Sturen op inhoud en resultaat.** Vlaanderen moet duidelijke doelen formuleren en criteria vastleggen. Opdrachten moeten effectief en duurzaam worden opgenomen. Waar dat niet gebeurt, moet de overheid ingrijpen en bijsturen.

Met dit advies wil de raad niet alleen concrete bijstellingen aanreiken voor het huidige Eerstelijns-decreet, maar vooral een kader bieden dat ook toekomstig beleid richting kan geven. De uitdaging is om structuren niet langer als doel op zich te beschouwen, maar om ze in te zetten in functie van de opdracht en de gedeelde ambitie van geïntegreerde zorg en ondersteuning.

Advies

Situering

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin heeft de Vlaamse Raad WVG (hierna: de raad) gevraagd om advies te formuleren over de klijtlijnen voor een slagkrachtig mesoniveau in het kader van Geïntegreerde zorg en ondersteuning (GIZO).

In het regeerakkoord en de beleidsnota wordt GIZO benoemd als een rode draad doorheen vijf prioritaire thematische werven: kinderopvang, jeugdhulp, ondersteuning voor personen met een handicap, mentaal welzijn en ouderenzorg. De ambitie is om, in het licht van maatschappelijke uitdagingen, te komen tot een kwaliteitsvolle en toegankelijke zorg, zowel op korte als lange termijn.

Eén van de noodzakelijke bouwstenen hiervoor is een effectief en aanspreekbaar mesoniveau. Het Vlaamse regeerakkoord voorziet in het versterken en afstemmen van bestaande structuren op de Vlaamse referentieregio's, met een duidelijke geografische afbakening. Hoewel deze afbakening buiten de adviesvraag valt, vormt zij wel de context waarbinnen de toekomstige inrichting van het mesoniveau wordt bekeken.

Het mesoniveau wordt door de minister gezien als een cruciale schakel voor een populatiegerichte aanpak, zorgstrategische planning en zowel horizontale als verticale integratie van zorg. De minister vraagt specifiek aandacht voor:

- Rollen en opdrachten van het mesoniveau, en eventuele noodzakelijke aanpassingen in regelgeving;
- Betrokken actoren en de verhouding tot bestaande structuren zoals VIVEL, zorgraden en andere netwerken;
- Wenselijke governance en de relatie met de huidige/wenselijke governance van de eerste lijnszones;
- Noodzakelijke randvoorwaarden.

Aanpak en afbakening

De adviesvraag van de minister is breed en raakt zowel beleidsinhoudelijke, organisatorische als wetgevende aspecten. Als raad kiezen we ervoor om deze vraag te beantwoorden vanuit onze strategische kernopdracht: het bieden van inhoudelijke richting en het formuleren van toetsbare randvoorwaarden voor beleid en praktijk. Daarbij hanteren we het uitgangspunt *functie vóór vorm*: we bepalen eerst welke opdrachten en rollen noodzakelijk zijn om geïntegreerde zorg en ondersteuning te realiseren, én onder welke voorwaarden het mesoniveau daarbij daadwerkelijk meerwaarde heeft. De nadruk ligt dus op de inhoudelijke meerwaarde die het mesoniveau moet leveren, eerder dan op de precieze organisatiemodellen.

We beantwoorden de vraag daarom in twee samenhangende stappen:

1. **Kaders bepalen.** We situeren het mesoniveau binnen het bredere meerlagige systeem van micro-, meso- en macroniveau (*wat is het?*), en formuleren leidende principes en kwaliteitsvoorwaarden die bepalen *wanneer* het mesoniveau daadwerkelijk meerwaarde kan hebben. Daarnaast bekijken we ook welke algemene rollen en opdrachten op elk niveau opgenomen moeten worden – los van bestaande instrumenten en structuren (*wat doet het?*).
2. **Toepassing op de decretale structuren uit het eerstelijnsdecreet.** We onderzoeken hoe de decretale instrumenten van het eerstelijnsdecreet kunnen bijdragen aan de realisatie van GIZO. Dit zijn de wettelijk verankerde structuren die de minister naar voor lijkt te schuiven als eerste hefboom voor de realisatie van GIZO. Deze toetsing bekijkt in welke mate deze bestaande decretale structuren verenigbaar zijn met de principes en kwaliteitsvoorwaarden uit dit advies - met de kanttekening dat deze structuren slechts één onderdeel vormen van een ruimer mesoniveau.

Deze aanpak laat toe om concreet te adviseren, zonder ons te verliezen in een blauwdruk of uitputtende opsomming van bestaande structuren. Tegelijk beoogt de raad met dit advies een kompas te bieden waaraan de minister zich kan oriënteren bij toekomstige beslissingen in een landschap dat voortdurend in beweging is. Het maakt zichtbaar wat de raad essentieel vindt voor een slagkrachtig en betekenisvol mesoniveau.

Deel I: Kaders voor een slagkrachtig mesoniveau ter realisatie van GIZO

In deel I plaatsen we het mesoniveau binnen het bredere systeem van micro, meso en macro: wat is het precies, en hoe verhoudt het zich tot de andere niveaus (conceptueel kader)? We formuleren vervolgens leidende principes en kwaliteitsvoorwaarden die richtinggevend zijn om de meerwaarde van het mesoniveau te realiseren (principeel kader). Tot slot benoemen we de algemene rollen en opdrachten die op elk van de niveaus thuishoren (functioneel kader). Samen vormen deze drie kaders het fundament waarop het verdere advies is gebouwd en van waaruit het beleid best wordt vormgegeven.

Deze kaders hebben een dubbele functie. Op korte termijn bieden ze concrete handvatten om de bestaande decretale structuren te toetsen. Op lange termijn fungeren ze als kompas voor de verdere ontwikkeling van het mesoniveau binnen een veranderend zorg- en ondersteuningslandschap.

1. Conceptueel kader

De raad beschouwt geïntegreerde zorg en ondersteuning als een opdracht die enkel kan slagen in een meerlagig systeem met drie niveaus: micro, meso en macro. Elk niveau heeft eigen verantwoordelijkheden, maar hun effectiviteit hangt af van samenhang en afstemming. Hoewel de adviesvraag het mesoniveau centraal stelt, definieert de raad ook het micro- en macroniveau, omdat de niveaus elkaar wederzijds beïnvloeden en geen van hen op zichzelf functioneert. In de praktijk werken organisaties en professionals bovendien zelden exclusief op één niveau. Afhankelijk van opdracht en context combineren zij vaak rollen op meerdere niveaus. De driedeling in micro, meso en macro is daarom vooral een hulpmiddel om verantwoordelijkheden te verhelderen en samenwerking te organiseren.

1.1 Microniveau

Wat is het?

Het microniveau is het fundament van geïntegreerde zorg en ondersteuning. Hier wordt de kwaliteit van zorg gerealiseerd. De andere niveaus moeten faciliteren, ondersteunen of sturen in functie van dit niveau. De raad sluit expliciet aan bij de definitie uit het Interfederaal plan (eindrapport WhoCares):



Het niveau waar het interdisciplinair team en het individu zich situeert. Hier werken zorg- en welzijnsverstrekkers onderling en met de persoon in kwestie en zijn omgeving samen om zorg en ondersteuning op een geïntegreerde, persoonsgerichte en doelgerichte manier aan te bieden. Op dit niveau situeren zich tevens de buurt- en wijkteams.

Wat gebeurt er?

Op microniveau dragen professionals in zorg en ondersteuning de primaire verantwoordelijkheid: zij bieden de best mogelijke zorg en ondersteuning. Dit gebeurt geïntegreerd en samen met de persoon met een zorgbehoefte en zijn omgeving/mantelzorger(s), afgestemd op zijn of haar noden. In de dagelijkse praktijk betekent dit dat professionals onderling afstemmen en samenwerken rond en met de persoon met een zorgbehoefte. Bij complexere situaties kan dit ook betekenen dat één professional de coördinatie of het casemanagement opneemt, in afstemming met andere betrokkenen zoals mantelzorger(s). Regelmatig gebeurt dat informeel, zonder centrale sturing.

Het gaat dus om het directe netwerk van professionals rond de persoon met een zorgbehoefte. Hun samenwerking is relationeel en contextgebonden, gebaseerd op wederzijds vertrouwen, professionele betrokkenheid en gedeelde verantwoordelijkheid. De persoon met een zorgbehoefte wordt hier ook actief betrokken om zelfregie te versterken en gedeeld eigenaarschap te creëren.

Ten slotte heeft het microniveau ook een signalerende rol: knelpunten, drempels en verbeterkansen uit de praktijk worden teruggekoppeld naar andere niveaus en relevante actoren, zodat ze daar kunnen worden opgepakt waar dat het meest effectief is.

Aanbeveling voor beleid

De raad adviseert om het microniveau te benaderen als het geheel van professionals rond de persoon met een zorgbehoefte, zonder beperking tot formele of geografisch afgebakende structuren.

Het beleid dient terughoudend te zijn in het formeel structureren van samenwerking op dit niveau. Belangrijker is dat het ondersteunende randvoorwaarden schept via duidelijke ingevulde beleidskaders: gedeelde informatie, erkenning van de signaalfunctie bottom-up, structurele financiering, ruimte voor procesbegeleiding, versterking van interprofessionele samenwerking en ondersteuning van patiëntenparticipatie,

Ook is het zinvol om een aantal concepten en instrumenten - zoals zelfregie, casemanagement, zorgcoördinatie, buurt- en wijkteams, casusoverleg, ... - naar voor te schuiven als richtinggevende en inspirerende concepten en handvatten voor GIZO op het microniveau. Ze moeten breed en sectoroverschrijdend herkenbaar zijn, zodat ze werkbaar zijn voor alle stakeholders en de relationele aard van het microniveau niet verzwakken maar juist versterken.

1.2 Mesoniveau

Wat is het?

Het mesoniveau vormt de tussenschakel tussen de directe zorgpraktijk (micro) en het beleidsniveau (macro). Het is geen vastomlijnde structuur of schaal, maar een functioneel niveau dat de praktijk op microniveau ondersteunt en versterkt, en zo bijdraagt aan de samenhang tussen lokaal georganiseerde zorg en ondersteuning en beleidsdoelstellingen op Vlaams of (inter)federaal niveau. Afhankelijk van de opdracht of context kan het functioneren op een kleinere of grotere schaal, en vaak bestaan er meerdere mesolagen naast, onder of boven elkaar.

Wat gebeurt er?

Op het mesoniveau vindt afstemming, verbinding, ondersteuning en procesorganisatie plaats tussen verschillende actoren en domeinen, met een continue wisselwerking in drie richtingen (micro, meso, macro). Dit gebeurt zowel binnen formeel vastgelegde structuren als in informele samenwerkingsverbanden. Er zijn decretale, geografisch afgebakende structuren, maar ook tal van formele en informele netwerken die thematisch, intersectoraal of doelgroepgericht werken en vaak bestaande schaalindelingen overstijgen.

Daarnaast worden ook vanuit het Vlaamse beleid verwachtingen, doelstellingen en opdrachten aan het mesoniveau gesteld. Het mesoniveau vervult dus niet alleen een verbindende en ondersteunende rol, maar ook een vertalende rol: het brengt signalen en noden van micro naar macro, én vertaalt beleidsdoelstellingen van macro naar werkbare afspraken en samenwerking in de praktijk.

Tegelijk neemt het ook een strategische rol op door gezamenlijke richting en prioriteiten te ontwikkelen binnen beleidskaders, en een lerende rol door reflectie en kennisdeling te faciliteren en een cultuur van continu verbeteren te stimuleren.

Aanbeveling voor beleid

De raad adviseert om het mesoniveau te benaderen als een dynamisch en gelaagd geheel van spelers, netwerken en samenwerkingsvormen – formeel en informeel, decretaal en niet decretaal verankerd – en hieraan ook recht te doen bij het vormgeven van decretale structuren. Een te enge of deterministische invulling miskent de complexiteit van de praktijk en kan de noodzakelijke dynamiek voor GIZO ondermijnen.

Informele netwerken tonen aan dat samenwerking niet altijd gebonden hoeft te zijn aan juridische of decretale verankering. Hun kracht ligt in wendbaarheid, relationele afstemming en het vermogen snel te reageren op noden in het veld. Decretale structuren hoeven deze verbanden niet te organiseren of te sturen, maar kunnen hen wel ondersteunen, mits dat gebeurt vanuit de logica en praktijk van het netwerk zelf.

Beleid moet ruimte laten voor uiteenlopende praktijken en contexten, en succesvolle voorbeelden als inspiratie zichtbaar maken.

1.3 Macroniveau

Wat is het?

Het macroniveau verwijst naar het beleids- en systeemniveau waarop de voorwaarden voor samenwerking en geïntegreerde zorg en ondersteuning worden ontwikkeld en vastgelegd. In de Vlaamse context omvat dit zowel de Vlaamse overheid, de structurele samenwerking met het federale niveau, als de betrokkenheid van lokale overheden in hun beleids- en regierol. Daarnaast omvat het ook ondersteunende structuren zonder beleidsverantwoordelijkheid. Het macroniveau zet de grote lijnen uit en creëert het kader waarbinnen het meso- en microniveau kunnen functioneren.

Wat gebeurt er?

Op dit niveau worden beleidsdoelstellingen geformuleerd, juridische en financiële kaders vastgelegd en strategische sturing voorzien. Het gaat om instrumenten zoals regelgeving, erkenning, subsidiëring, kwaliteitskaders, financieringsmechanismen en monitoring. Ook de afstemming van beleidskeuzes over bevoegdheidsniveaus heen hoort hierbij, met het oog op coherentie en continuïteit in GIZO. Het macroniveau volgt systematisch de effecten van beleid en kan op basis daarvan bijsturen.

Daarnaast functioneren op dit schaalniveau ook ondersteunende structuren. Zij hebben geen beleidsverantwoordelijkheid, maar ondersteunen praktijk en beleid via kennisdeling, methodische ondersteuning, infrastructuur, ondersteuning bij interpretatie en toepassing van regelgeving en administratieve ontzorging.

Aanbeveling voor beleid

De raad vraagt om het macroniveau duidelijk en inhoudelijk scherp te omschrijven, met een expliciete verankering van GIZO als systeemambitie. Dit betekent: strategische doelstellingen vastleggen, doelgerichte regelgeving hanteren, passende financieringsmodellen uitwerken en transparante verantwoordingsmechanismen voorzien. De overheid moet haar regierol hierbij ten volle opnemen en zorgen voor structurele samenwerking tussen beleidsdomeinen én bevoegdheidsniveaus.

Het beleid moet daarenboven zorgen voor coherentie in het meerlagig systeem: de niveaus versterken elkaar en staan in wisselwerking. Strategische doelstellingen worden in eerste instantie door de overheden bepaald, maar in samenspraak met de stakeholders. Binnen de klijtlijnen is er verder ook ruimte nodig voor maatwerk op mesoniveau en voor responsiviteit aan signalen en noden uit de praktijk.

Ondersteunende structuren vervullen een waardevolle rol, maar hun mandaat moet helder en begrensd blijven: zij dragen niet de beleidsverantwoordelijkheid en vervangen geen overheidssturing. Hun bijdrage ligt in kennisdeling, praktijkverbinding en methodische ondersteuning, afgestemd met het veld en in nauwe relatie tot de beleidsdoelstellingen.

2. Principeel kader

Het principeel kader geeft richting aan hoe samenwerking op het mesoniveau kwaliteitsvol kan worden ingericht en onder welke voorwaarden zij daadwerkelijk meerwaarde oplevert. Het vertrekt vanuit de maatschappelijke opdracht om geïntegreerde zorg en ondersteuning zo te organiseren dat ze bijdragen aan de levenskwaliteit van mensen. Het beschrijft zowel de leidende principes die samenwerking sturen als de kwaliteitsvoorwaarden die nodig zijn om deze principes in de praktijk te brengen.

2.1 Leidende principes

1. **Organiseren in functie van levenskwaliteit.** Het mesoniveau is nooit een doel op zich. Het krijgt pas betekenis als het samenwerking, afstemming en besluitvorming organiseert die aantoonbaar bijdragen aan de levenskwaliteit van mensen. Vertrek vanuit wat burgers zelf belangrijk vinden en uit gedeelde noden in de populatie, met oog voor zowel huidige als toekomstige behoeften.
2. **Samenwerking vormgeven mét mensen.** Geïntegreerde zorg vraagt dat burgers niet alleen het onderwerp zijn, maar ook medeontwerper van samenwerking. Betrokkenheid moet structureel ingebouwd worden, zodat samenwerking legitiem, effectief, transparant en afgestemd op de realiteit van de burgerzelf tot stand komt.
3. **Ruimte voor maatschappelijk verantwoord ondernemerschap¹.** Actoren moeten de ruimte en het vertrouwen krijgen om verantwoordelijkheid op te nemen voor maatschappelijke doelen. Dat betekent ook zelf initiatief nemen om samenwerking en GIZO te versterken, binnen duidelijke beleidskaders en gedeelde doelstellingen.
4. **Functie vóór vorm.** Start altijd bij de inhoud: wat moet er gebeuren, voor wie en met welk effect? Pas daarna volgt de keuze voor schaal en instrumenten. Vorm is ondersteunend aan de functie en mag nooit een doel op zich worden.

¹ De raad verwijst naar de definitie zoals gehanteerd door [Vlaanderen](#) die stelt dat Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) inhoudt dat organisaties aandacht voor mensenrechten, consumentenbelangen en sociale, ethische en milieukwesties in hun activiteiten en kernstrategie integreren in nauwe samenwerking met hun stakeholders om: zoveel mogelijk gedeelde waarde te creëren voor hun eigenaren/aandeelhouders en voor hun andere stakeholders en de samenleving als geheel; mogelijke negatieve effecten op te sporen, te voorkomen en te verminderen.

MVO streeft systematisch naar economische (Profit), sociale (People) en ecologische (Planet) verbetering.

- Profit: goederen en diensten voortbrengen met meerwaarde als maatstaf voor de maatschappelijke waardering ervan.
- People: de gevolgen voor mensen en maatschappij binnen en buiten de onderneming.
- Planet: de effecten op het natuurlijke leefmilieu.

5. **Subsidiariteit.** Organiseer opdrachten op het laagste niveau waar ze kwaliteitsvol, effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd. Dat betekent: zo dicht mogelijk bij de leefwereld van mensen, tenzij de aard van de opdracht of de context een hogere schaal vraagt.
6. **Verbindend werken als cultuur én systeem.** Effectieve samenwerking vraagt zowel een cultuur van vertrouwen, rolhelderheid en gedeelde verantwoordelijkheid als een systeem dat samenwerking mogelijk maakt, met duidelijke afspraken, ondersteunende instrumenten en passende financiering.
7. **Coherentie in het meerlagig systeem.** Het mesoniveau is een schakel tussen praktijk en beleid. Coherentie betekent dat niveaus elkaar versterken, in wisselwerking staan en ruimte laten voor maatwerk. Dit vraagt afstemming, wederzijds vertrouwen en een gedeeld doel.

2.2 Kwaliteitsvoorwaarden

Vertrek van de praktijk

1. **Voortbouwen én hervormen.** Een sterk mesoniveau bouwt verder op wat vandaag al waardevol en effectief is, ook als dit informeel en niet-decretaal georganiseerd is. Tegelijk vraagt kwaliteit de moed om te vernieuwen waar instrumenten vastlopen, onvoldoende legitimiteit hebben of nieuwe noden en contexten om aanpassing vragen. Vernieuwing is geen doel op zich, maar dient om blijvend te beantwoorden aan wat mensen en samenleving nodig hebben. Dat vraagt ook continue reflectie, evaluatie en gedeelde verantwoordelijkheid voor ontwikkeling: actoren moeten de ruimte krijgen om samenwerking zelf te versterken, aan te passen of te heroriënteren wanneer nieuwe kansen, inzichten of noden zich aandienen. Waar nodig kunnen bredere (macro)kaders mee evolueren om die ontwikkeling te ondersteunen.
2. **Verbinden zonder centraliseren.** Het mesoniveau moet samenwerking mogelijk maken, maar mag ze niet overnemen. Dit betekent: de juiste actoren samenbrengen, gericht op het realiseren van gedeelde doelen, en bijdragen aan betere afstemming en versterking van ieders bijdrage. Goede afstemming ondersteunt diversiteit, initiatief en contextgerichte regie. Coördinatie moet daarbij ruimte laten voor samenwerking die gedragen is op het niveau waar het verschil wordt gemaakt.
3. **Onderbouwen met praktijkgericht onderzoek.** Samenwerking en organisatie moet gebaseerd zijn op wat in de praktijk werkt - gestoeld op systematisch onderzoek dat zowel evidence-based, practice-based én experience-based inzichten samenbrengt. Dat vraagt om actief onderzoeken, meten en leren, via concreet en toepasbaar onderzoek dat zichtbaar maakt wat werkt, waarom het werkt, en hoe het beter kan. Dit maakt het mogelijk om zinvolle initiatieven te herkennen en te onderbouwen; aannames kritisch te toetsen; nieuwe praktijken te verbeteren en gefundeerd op te schalen; beleidskeuzes te legitimeren en te verantwoorden en internationale ervaringen te vertalen naar de eigen context. Zonder onderbouwing ontstaat het risico dat beslissingen genomen worden op basis van

veronderstellingen, toevallige input of reflexen - en dat waardevolle experimenten verdwijnen zonder doorwerking.

4. **Werkbare samenwerking.** Ambitie is nodig om het verschil te maken, maar uitvoering vraagt realiteitszin. Samenwerking kan pas slagen als de juiste actoren effectief betrokken kunnen worden, en daarvoor ook de nodige ruimte, tijd en middelen krijgen. Dat vraagt bewuste keuzes in focus, themagericht werken en fasering, zodat overleg niet onbeperkt wordt, maar haalbaar blijft in tijd, middelen en engagement. Realistische ambities en haalbare organisatie versterken niet alleen de uitvoering, maar zorgen er ook voor dat samenwerking haar meerwaarde behoudt.

Organiseer ondersteunend

5. **Ondersteunende systemen vóór structuren.** Wat werkt, heeft niet altijd een nieuwe formele organisatievorm nodig. Het mesoniveau moet eerst inzetten op ondersteuning, afstemming en werkbare afspraken voor wie samenwerkt in de praktijk. Aanvullende instrumenten of tussenlagen zijn pas zinvol als ze iets oplossen wat niet via bestaande samenwerking of informele afstemming kan worden gerealiseerd.
6. **Beheersmatige functies op schaal.** Zorg ervoor dat samenwerking zich kan blijven richten op mensen, zonder te verzanden in administratie of organisatorische ballast. Taken zoals data-analyse, procesondersteuning of administratieve verantwoording kunnen beter op een hoger schaalniveau worden georganiseerd - als ruggensteun, niet als bovenbouw.
7. **Heldere en slanke governance.** Samenwerking op mesoniveau vraagt duidelijke en gedragen afspraken over rollen, bevoegdheden en beslissingsmacht, afgestemd tussen alle betrokken actoren en niveaus. Governance zorgt ervoor dat iedereen weet welke verantwoordelijkheid hij opneemt, op basis van heldere informatie, goede afstemming en het nodige mandaat. Naast duidelijke afspraken is ook het engagement van alle betrokken actoren essentieel om samenwerking doelgericht en krachtig vorm te geven.

Werk samen met focus

8. **Doelgerichte participatie.** Participatie aan samenwerking op het mesoniveau is alleen waardevol als ze bijdraagt aan betere afstemming, samenwerking en regie die geïntegreerde zorg en ondersteuning mogelijk maken op het microniveau - participatie is geen doel op zich. Betrokkenheid moet functioneel zijn: afgestemd op het thema, het schaalniveau en de meerwaarde van iemands bijdrage. Niet iedereen hoeft overal bij te zitten. Participatie is pas zinvol als ze inhoudelijk bijdraagt aan het onderwerp dat besproken wordt. Zo blijft betrokkenheid gericht op impact, en vermijd je overleg om de structuur zelf. Goede transparantie in processen, besluitvorming en terugkoppeling versterkt dit principe: als duidelijk is wat besproken wordt, wie beslist en hoe inbreng verwerkt wordt, vermindert ook de noodzaak om overal bij te zijn. Transparantie ondersteunt gerichte, thematische betrokkenheid.

9. **Mandaten en middelen getoetst op meerwaarde.** Wie deelneemt aan samenwerking doet dat vanuit een bijdrage aan de gedeelde doelstellingen. Mandaten, middelen en ondersteuning worden toegekend op basis van wat actoren inhoudelijk kunnen bijdragen aan de opdracht, hun betrokkenheid en hun verantwoordelijkheid. Zo wordt samenwerking opgebouwd rond gedeelde meerwaarde en engagement. Vertegenwoordiging vertrekt vanuit de vraag welke expertise, ervaring en betrokkenheid nodig zijn om de gedeelde doelstellingen te realiseren. Het gaat om het samenbrengen van actoren die effectief bijdragen aan het mogelijk maken van samenwerking.
10. **Gedeeld eigenaarschap.** Samenwerking op mesoniveau vraagt meer dan aanwezigheid: ze vraagt engagement en betrokkenheid bij de gezamenlijke doelen. Actoren moeten zich kunnen identificeren met de opdracht waarvoor wordt samengewerkt, en bereid zijn hun verantwoordelijkheid op te nemen in het realiseren van die opdracht. Niet omdat het formeel moet, maar omdat ze zich verbonden voelen met de inhoudelijke doelstellingen en de weg ernaartoe. Gedeeld eigenaarschap betekent: zich verbinden aan het gezamenlijke resultaat, bijdragen vanuit de eigen rol, en aanspreekbaar zijn op de voortgang. Daarbij draagt niet iedereen dezelfde verantwoordelijkheid, maar wel ieder op een betekenisvolle manier in het grotere geheel. Wanneer doelen helder en gedeeld zijn, ontstaat een engagement dat samenwerking krachtig en gedragen maakt.

Bouw duurzaam op

11. **Ruimte voor betekenisvolle diversiteit.** In een systeem dat recht wil doen aan mensen en contexten, is ruimte voor diversiteit essentieel. Verschillen in tempo, invulling of aanpak kunnen bijdragen aan betere afstemming, innovatie en betrokkenheid. Ze maken het mogelijk om te reageren op lokale noden, sterktes en dynamieken. Diversiteit wordt kwaliteitsvol wanneer ze bewust wordt ingezet binnen gedeelde doelen en kaders. Ze mag niet leiden tot ongelijke toegang, afschuiven van verantwoordelijkheid of blijvende versnippering. Verantwoord omgaan met diversiteit betekent: autonomie erkennen én zorgen voor verbinding. Zo versterken we het adaptieve en lerende vermogen van het systeem als geheel - in functie van levenskwaliteit, rechtvaardigheid en samenhang.
12. **Continuïteit en duurzaamheid.** Vernieuwing en duurzame organisatie horen samen. Tijdelijke projecten en kortlopende impulsen kunnen belangrijke motoren van verandering zijn, maar duurzame zorg en ondersteuning vraagt dat waardevolle ervaringen ook duurzaam verankerd en verder ontwikkeld worden. Innovatieve praktijken verdienen de kans om hun meerwaarde verder te ontwikkelen en door te groeien naar verankerde samenwerking. Duurzame impact ontstaat wanneer vernieuwing en continuïteit elkaar versterken. Wat werkt, moet de ruimte krijgen om ingebed te worden; wat begint, moet de kans krijgen om zich verder te ontwikkelen. Tegelijk vraagt duurzaamheid ook de bereidheid om keuzes te maken wanneer initiatieven onvoldoende bijdragen of geen meerwaarde blijken te bieden. Zo bouw je een samenhangend geheel dat gericht blijft op kwaliteit, effectiviteit en aansluiting bij de noden.

13. **Gestroomlijnde data-infrastructuur.** Kwaliteitsvolle samenwerking vraagt toegang tot actuele, gedeelde en bruikbare (meta)data en analyses over zorg en ondersteuning. Goede data-infrastructuur, digitale toepassingen en systemen voor gegevensuitwisseling zijn onmisbaar om samenwerking, afstemming en populatiemanagement mogelijk te maken. De verschillende overheden hebben hierin een duidelijke regierol. Naast het faciliteren van infrastructuur, moet zij zorgen voor eenduidige kaders, standaarden en afspraken over data-kwaliteit, interoperabiliteit, eigenaarschap en privacy. Alleen zo wordt het mogelijk om domeinoverschrijdend samen te werken en informatie vlot te delen, zonder juridische of technische drempels. Een gestroomlijnd en gedeeld datakader versterkt zowel de inhoudelijke kwaliteit als de efficiëntie van samenwerking, en maakt het mogelijk om sneller in te spelen op noden, trends en signalen uit de praktijk.
14. **Stabiliteit als randvoorwaarde.** Samenwerking vraagt stabiele randvoorwaarden, zodat actoren samenwerking gericht kunnen organiseren rond wisselende thema's en doelen. Die stabiliteit gaat over duidelijke contouren in gebiedsafbakening en ondersteunende kaders. Voortdurende aanpassingen in grenzen of regelgeving maken het moeilijk om relaties op te bouwen en samenwerking duurzaam te verankeren. Een stabiele context geeft actoren de ruimte om samenwerking organisch vorm te geven: vertrekend van de concrete thema's, in dialoog met en rond de doelgroepen, en steeds gericht op de gemeenschappelijke doelen. Beleid schept hiervoor de randvoorwaarden via duidelijke, stabiele kaders en ondersteunende hefboomen, zonder voortdurende bijsturing van de spelregels. Zo ontstaat rust om duurzaam samen te werken, verantwoordelijkheid op te nemen en langdurig engagement mogelijk te maken.
15. **Duidelijke Vlaamse kaders en doelen.** Samenwerking in een meerlagig systeem vraagt duidelijke richting en kaders. Het Vlaamse beleid formuleert het gedeelde 'wat en waarom', zodat samenwerking op mesoniveau gericht vorm kan krijgen. Die helderheid biedt houvast om opdrachten, samenwerkingen en schaalkeuzes doelgericht te organiseren. Een goed kader biedt richting zonder starheid: het schept voorwaarden waarbinnen actoren gestimuleerd worden om samen invulling te geven aan gedeelde doelstellingen. Zo kan samenwerking gericht worden georganiseerd en versterkt worden in functie van de gedeelde opdracht, maar blijft er ruimte om deze doelstellingen concreet te vertalen naar de eigen context, bestaande dynamieken en regionale realiteit. Heldere opdrachtgeving versterkt het gedeelde eigenaarschap, biedt duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, en bevordert het engagement en commitment. Vlaamse sturing bepaalt de richting; het mesoniveau kiest het pad.

Leer systematisch

16. **Innovatie en lerend vermogen.** Een krachtig mesoniveau organiseert niet alleen wat al bestaat, maar creëert ook ruimte om de organisatie, afstemming en samenwerking voortdurend te vernieuwen. Innovatie vraagt wendbaarheid: de mogelijkheid om te experimenteren, af te wijken en bij te leren. Dat lerend vermogen veronderstelt niet alleen ruimte voor experiment, maar ook mechanismen om ervaringen systematisch te verzamelen, te delen en om te zetten in verbeteringen. Niet alles hoeft op voorhand vast te liggen, zolang

er helderheid is over de doelen en er mechanismen zijn om te leren en bij te sturen. Kaders maken innovatie mogelijk door richting te geven, maar laten ruimte voor verschillende wegen om die doelen te bereiken. Wat werkt, moet verder verankerd en verduurzaamd worden; wat niet werkt, biedt leerervaringen voor verdere ontwikkeling. Zo ontstaat een dynamisch systeem dat stabiliteit combineert met gericht leren en voortdurende verbetering.

3. Functioneel kader

Na het conceptueel en principieel kader volgt hier een meer concrete vertaling: welke rollen en opdrachten horen thuis op het micro-, meso- en macroniveau? Waar het conceptueel kader de niveaus definieerde en het principieel kader de voorwaarden vastlegde waaronder samenwerking op het mesoniveau meerwaarde heeft, zet dit hoofdstuk die inzichten om in concrete rollen en opdrachten.

Dit overzicht is geen exhaustieve lijst van alles wat op de drie niveaus kan of moet gebeuren. Het geeft richting en helderheid over waar de belangrijkste verantwoordelijkheden liggen, en ondersteunt zo een gedeeld kwaliteitsbegrip. De raad herhaalt dat actoren in de praktijk vaak opdrachten op meerdere niveaus tegelijk opnemen, afhankelijk van opdracht, context en expertise.

3.1 Op microniveau

Op het microniveau komt zorg en ondersteuning direct samen rond de persoon met een zorgbehoefte. De samenwerking is relationeel, contextgebonden en gebaseerd op vertrouwen, professionaliteit en gedeelde verantwoordelijkheid. Vanuit dat fundament vervullen actoren op dit niveau de volgende rollen en opdrachten:

1. **Zorg- en ondersteuningsrol**
Bieden van maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning in de leefwereld van de persoon, met oog voor continuïteit, gepastheid en kwaliteit.
2. **Samenwerkende rol**
Interprofessioneel samenwerken, rollen afstemmen en casusoverleg organiseren. Dit omvat ook het versterken van de competenties en vaardigheden die nodig zijn om geïntegreerd te werken rond en met één persoon, gezin of cliënt.
3. **Signalerende rol**
Knelpunten, drempels en verbeterkansen uit de praktijk terugkoppelen naar andere niveaus en relevante actoren, zodat deze worden opgepakt waar dat het meest effectief is.
4. **Coördinerende rol (op casusniveau)**
Opnemen van zorgcoördinatie of casemanagement bij complexe situaties, in afstemming met andere betrokkenen en met oog voor samenhang in het zorg- en ondersteuningsnetwerk.
5. **Participatieve rol**
De persoon met een zorgbehoefte actief betrekken bij besluitvorming, mee opnemen in het team en zo zelfregie en gedeeld eigenaarschap over het traject versterken.

3.2 Op mesoniveau

Het mesoniveau vormt de tussenschakel tussen directe zorgpraktijk (micro) en beleid (macro) en staat ten dienste van het microniveau. Het organiseert afstemming, verbinding en ondersteuning

tussen actoren en domeinen, en vertaalt signalen, kaders en prioriteiten in beide richtingen. Samenwerking op dit niveau kan plaatsvinden binnen formele of informele, decretaal of niet decretaal verankerde samenwerkingsverbanden, en kan thematisch, doelgroepgericht of intersectoraal zijn.

1. **Verbindende rol**
Relaties en netwerken opbouwen, gedeeld eigenaarschap creëren en samenwerking stimuleren over organisaties, sectoren en disciplines heen.
2. **Ondersteunende rol**
Bieden van tools, methodieken, data, procesbegeleiding en logistieke ondersteuning om samenwerking praktisch mogelijk en werkbaar te maken.
3. **Signalerende rol**
Praktijkervaringen, knelpunten en patronen zichtbaar maken, duiden en terugkoppelen naar macro- en microniveau.
4. **Lerende rol**
Gezamenlijke reflectie en kennisdeling organiseren, leerprocessen faciliteren en een cultuur van continu verbeteren stimuleren.
5. **Strategische rol**
Gezamenlijke richting en prioriteiten ontwikkelen binnen beleidskaders. Beleidsdoelen vertalen naar acties en zorg dragen voor samenhang in uitvoering. Waar duidelijke regionale of lokale noden zich voordoen, moet er ook in dialoog met het beleid ruimte zijn om eigen accenten te leggen of te experimenteren en te innoveren.

3.3 Op macroniveau

Het macroniveau is het beleids- en systeemniveau waarop de strategische richting, kaders en randvoorwaarden voor GIZO worden vastgelegd. In de Vlaamse context omvat dit zowel de Vlaamse overheid, de structurele samenwerking met het federale niveau, als de betrokkenheid van lokale overheden in hun beleids- en regierol. Daarnaast functioneren op dit niveau ondersteunende structuren zonder beleidsmandaat, maar met een faciliterende opdracht richting praktijk en beleid.

De kernrollen en opdrachten op dit niveau zijn:

1. **Kaderstellende rol**
Formuleren van een duidelijke visie en strategische doelstellingen voor GIZO, inclusief maatschappelijke prioriteiten en gedeelde ambities.
2. **Regulerende rol**
Ontwikkelen van wet- en regelgeving, kwaliteitskaders en erkennings- of subsidiëringsvoorwaarden die samenwerking en geïntegreerde zorg mogelijk maken.
3. **Financierende rol**
Creëren van financieringsmechanismen die samenwerking, preventie en integratie stimuleren, afgestemd tussen Vlaamse, federale en lokale niveaus.

4. **Regisserende rol**
Bewaken van samenhang en coherentie in het systeem, zowel binnen als tussen beleidsdo-
meinen en bevoegdheidsniveaus.
5. **Monitorende rol**
Opvolgen en evalueren van de effecten van beleid, toegankelijkheid en kwaliteit van zorg
en ondersteuning.
6. **Faciliterende rol (ondersteunende structuren)**
Aanbieden van kennis, methodieken, (data)infrastructuur, ondersteuning bij interpretatie
en toepassing van wetgeving en administratieve ontzorging via ondersteunende structuren
die op macroniveau actief zijn.

Deel II: Toepassing op de decretale structuren uit het Eerstelijnsdecreet

De hoofdstukken in deel I hebben duidelijk gemaakt dat het mesoniveau zich onmogelijk volledig laat vatten in formele of decretale structuren. Het is een rijk en gelaagd geheel van samenwerkingsvormen en functies, waarin naast decretale en formele ook veel informele en thematische verbanden een cruciale rol spelen. Niet elke rol of opdracht vraagt dan ook om een decretale verankering: sommige ontstaan beter organisch en behouden juist daardoor hun kracht en wendbaarheid. Decretale instrumenten moeten versterken en ondersteunen, maar mogen niet vervangen of verstikken.

Voor de rollen en opdrachten die wél structureel gewaarborgd moeten worden, leest de raad de adviesvraag van de minister als een uitnodiging om te onderzoeken hoe de bestaande formele structuren binnen het Eerstelijnsdecreet –zorgraden en (toekomstige) regionale zorgplatformen – kunnen bijdragen aan de realisatie van GIZO. Die toetsing vormt de kern van dit deel.

Wat volgt, zijn aanbevelingen om de decretale structuren uit het Eerstelijnsdecreet – waar relevant – beter af te stemmen op de kaders voor een slagkrachtig mesoniveau ter realisatie van GIZO. In deel I hebben we daarvoor de noodzakelijke kaders geschetst: de principes, kwaliteitsvoorwaarden en rollen en opdrachten die richting geven aan samenwerking op mesoniveau. Met die bril kijkt de raad in dit hoofdstuk naar de decretale structuren uit het Eerstelijnsdecreet, om na te gaan waar zij vandaag voldoen of tegenaan botsen en waar bijsturing mogelijk is.

1. Toetsing van de structuren uit het Eerstelijnsdecreet

Het is voor de raad belangrijk om van bij de start vast te stellen dat het Eerstelijnsdecreet oorspronkelijk niet ontworpen is om geïntegreerde zorg en ondersteuning als systeemambitie te realiseren. Persoonsgericht en geïntegreerd werken is er wel degelijk één van de onderliggende principes, maar de focus ligt daarbij vooral op de versterking en structurering van de eerste lijn en haar actoren. Het hiaat zit dus niet in het ontbreken van het principe zelf, maar in de beperkte scope ervan: geïntegreerde zorg en ondersteuning vraagt per definitie een bredere benadering, met partners en verantwoordelijkheden die verder reiken dan de eerste lijn.

Het Eerstelijnsdecreet voorziet vandaag twee hoofdstructuren op mesoniveau: zorgraden (op het niveau van de eerstelijnszones) en regionale zorgplatformen (op het niveau van de regionale zorgzones). De geest van beide is opgezet vanuit de oorspronkelijke logica van het decreet: de versterking en structurering van de eerste lijn. De concrete invulling - zowel in opdrachten als in governance en juridische vormgeving - is dan ook sterker afgestemd op die logica dan op de bredere positionering die het mesoniveau nodig heeft om geïntegreerde zorg en ondersteuning te

realiseren. Afgezet tegen de kaders voor een slagkrachtig mesoniveau uit deel I worden spanningen zichtbaar met een aantal van de leidende principes en kwaliteitsvoorwaarden. Alle principes en voorwaarden uit deel I zijn cruciaal, maar in wat volgt focust de raad op die elementen waar de decretale logica vandaag het meest botst met de visie van de raad (zoals uitgewerkt in deel I).

Toetsing aan de leidende principes en kwaliteitsvoorwaarden

Subsidiariteit.

De huidige schaalniveaus waarop opdrachten landen zijn exclusief vastgelegd: eerstelijnszones en regionale zorgzones. In de praktijk sluit dit niet altijd aan bij de aard van de opdracht. Het subsidiariteitsprincipe vraagt dat samenwerking en de uitvoering van opdrachten rond zorg en welzijn georganiseerd worden op dat niveau waar ze inhoudelijk het meest effectief en betekenisvol zijn, en dat actoren kunnen betrokken worden wanneer de opdracht dat vereist. Dit laat zich niet altijd vatten in de twee vooropgestelde niveaus uit het Eerstelijnsdecreet, maar vereist de ruimere meerlagigheid van het mesoniveau.

Volgens de raad moeten actoren in de eerste plaats de ruimte krijgen om zelf de schaal van samenwerking te bepalen in functie van de opdracht. Voor populatiebrede thema's kan dit op een hoger niveau dan één eerstelijnszone of op Vlaams niveau zijn, voor andere opdrachten eerder een lager niveau. Alleen wanneer dit inhoudelijk noodzakelijk is, kan Vlaanderen de schaal vastleggen. Belangrijk is dat Vlaanderen bij zulke vastlegging ook rekening houdt met de haalbaarheid voor de noodzakelijke actoren, en dus met het niveau waarop de noodzakelijke actoren zich kunnen organiseren.

Heldere governance vanuit gedeeld eigenaarschap.

Het decreet legt ook vast dat *elke* eerstelijnszone een eigen bestuur in de vorm van een vzw moet oprichten. Dit leidt vandaag tot 60 aparte structuren, elk met hun eigen middelen en administratie. Die verplichte koppeling versterkt de versnippering van bestuurlijke capaciteit: energie en middelen worden verdeeld over tientallen afzonderlijke besturen, terwijl GIZO soms net bundeling en flexibele inzet vraagt. Dit spanningsveld is een afgeleide van het subsidiariteitsprincipe: ook de schaal van bestuurlijke organisatie moet bepaald worden in functie van de opdracht, en niet omgekeerd.

Volgens de raad moet gebiedsafbakening ontkoppeld worden van de verplichting om telkens een aparte bestuurlijke organisatie op te richten. Voorzie flexibele organisatievormen die kunnen meeschalen in functie van de opdracht: niet rigide en uniform opgelegd, maar afgestemd op context en betrokken actoren. Zowel bestuurlijke capaciteit als personeelscapaciteit moeten daarbij doelgericht en onderling versterkend ingezet kunnen worden, met garanties dat elke eerstelijnszone een basiswerking behoudt. Cruciaal is dat samenwerking gedragen wordt en effectief bijdraagt aan de doelstellingen. Vlaanderen moet hiervoor randvoorwaarden scheppen, maar moet geen rigide modellen opleggen en ruimte laten voor maatschappelijk verantwoord ondernemerschap¹. Uiteraard moeten er duidelijke criteria zijn om erop toe te zien dat de toegewezen opdrachten daadwerkelijk en duurzaam worden opgenomen zoals bijvoorbeeld gelijkberechting van burgers. Worden deze criteria niet behaald, dan is ingrijpen en bijsturen noodzakelijk. De raad meent dat, door de verplichting tot een aparte bestuurlijke organisatie los te laten, de lokale verankering juist sterker en meer gedragen wordt, terwijl de beschikbare bestuurlijke en personeelscapaciteit efficiënter en onderling versterkend ingezet kan worden.

Functie vóór vorm.

Op het niveau van de eerstelijnszone wordt een verplichte VZW gekoppeld aan generieke, breed interpreteerbare opdrachten. Het gebrek aan heldere doelen, gecombineerd met zware vormvereisten en beperkte ondersteuning, maakt het moeilijk om de meerwaarde van de werking op een transparante wijze aan te tonen. In sommige eerstelijnszones en voor bepaalde opdrachten lukt dit wel degelijk, maar doordat de VZW-structuur overal verplicht is, ontstaat ook daar waar dit niet nodig is veel bestuurlijke ballast. Het per definitie vastleggen van de juridische verplichting tot een vzw fnuikt de mogelijkheid om dit optimaal te laten aansluiten bij de kernopdracht. Soms werkt een VZW, maar niet altijd en niet overal. "One size fits all" is hier niet gepast. Volgens de raad zijn de decretale structuren in hun aard dan ook te uniform en te zwaar georganiseerd.

Volgens de raad moet de VZW-structuur op eerstelijnszoneniveau worden afgeschaft. Lichtere en flexibelere organisatievormen moeten op het mesoniveau worden toegelaten om rond concrete thema's te werken. Ook het optioneel behouden van de VZW-vorm op dit niveau is niet wenselijk omdat dit zou leiden tot verschillen in slagkracht tussen eerstelijnszones. Dat dreigt ongelijkheid en onzekerheid te versterken. Om duurzame samenwerking te waarborgen, moet de VZW-structuur volledig worden afgeschaft als organisatievorm op dit niveau. Samenwerking op het eerstelijnsniveau om bepaalde opdrachten te vervullen moet steeds gegarandeerd blijven in georganiseerde samenwerkingsverbanden, maar de relevante stakeholders op het mesoniveau moeten vrij kunnen bepalen welk vorm het meest geschikt is om de samenwerking en de uitvoering van opdrachten rond zorg en welzijn te organiseren. Voor het personeel dat vandaag binnen deze VZW structuren op eerstelijnszoneniveau actief is, moet uiteraard een alternatief worden voorzien op een hoger schaalniveau om de administratieve belasting voor afzonderlijke ELZ's te verlichten. Tegelijk moet een basiswerking per ELZ gegarandeerd blijven: vanuit de alternatieve organisatie op hoger schaalniveau moet gedecentraliseerd gewerkt worden naar de ELZ, zodat de lokale verankering behouden blijft. Deze alternatieve organisatie mag niet rigide door Vlaanderen worden opgelegd, maar moet tot stand komen in sociaal overleg tussen de betrokken actoren.

Organiseer ondersteunend.

Voor geïntegreerde zorg en ondersteuning zijn gedeelde data, betrouwbare analyses, procesondersteuning en systematische kennisdeling onmisbaar. Vandaag ontbreekt een uniform geborgd systeem. Daardoor gaat veel energie naar het verzamelen van data, ontwikkelen van instrumenten, of het ad hoc uitwisselen van ervaringen, in plaats van naar het benutten ervan voor inhoudelijke samenwerking en gezamenlijke reflectie.

Volgens de raad moet structurele ruggensteun voorzien worden op Vlaams niveau en/of mesoniveau: een minimum aan gedeelde data-infrastructuur, kaders en standaarden voor interoperabiliteit, kennisinstellingen, proces- en onderzoekexpertise die flexibel inzetbaar is, Combineer dit met een kader voor kennisdeling en leerprocessen, zodat het mesoniveau niet enkel deze instrumenten kan benutten en vertalen naar de praktijk, maar ook systematisch kan leren en verbeteren. Zo blijft energie gericht op samenwerking, inhoud, en het verbeteren ervan.

Doelgerichte participatie.

Heldere doelen en systematische evaluatiekaders ontbreken. Daardoor is het moeilijk om meerwaarde aan te tonen of samenwerking bij te sturen. De decretale logica legt vandaag vooral middelen en structuren vast, terwijl de doelen onvoldoende scherp blijven.

Volgens de raad moeten er zuivere en toetsbare doelen voor GIZO geformuleerd worden. De weg daarnaartoe kan op verschillende manieren gerealiseerd worden. Stel een beperkt aantal gemeenschappelijke doelen vast, gekoppeld aan een cyclisch evaluatiekader.

Beheersmatige functies op schaal.

Los daarvan is er ook het probleem van de operationele slagkracht. Eerstelijnszones hebben een beperkte personeelscapaciteit, wat onvoldoende is voor de complexiteit van hun brede en generieke opdrachten. Daardoor ontstaat een afhankelijkheid van goodwill van lokale besturen en individuele inzet, en blijft slagkracht ongelijk verdeeld. Dit gaat dus niet over bestuurlijke ballast, maar over het gebrek aan mensen en expertise om de opdrachten inhoudelijk waar te maken.

Volgens de raad moet de personeelscapaciteit die nu gekoppeld is aan de eerstelijnszones efficiënter en onderling versterkend inzetbaar worden op mesoniveau, zodat expertise en ondersteuning beter verdeeld en benut kunnen worden. Onderzoek of ook expertise vanuit andere ondersteunende structuren kan instromen als ondersteunend mechanisme. Voorzie (regionale) aanspreekpunten en gespecialiseerde medewerkers die ingezet kunnen worden waar de nood het grootst is, in plaats van versnippering in autonome eilandjes. Essentieel is dat er een zorgzaam transitiepad wordt uitgewerkt waarin de huidige medewerkers structureel en duurzaam worden ingebed. De bedoeling is versterking, geen afbouw: op een hoger schaalniveau kunnen zij elkaar beter ondersteunen, expertise delen en back-up voorzien. Dit vereist dan ook dat de huidige middelen die geïnvesteerd worden in het personeel van de zorgraden gegarandeerd blijven.

Werkbare samenwerking.

Het decreet voorziet brede en formele participatie, met een gegarandeerde vertegenwoordiging van verschillende actoren. Dat creëert op zich legitimiteit, maar vertaalt zich niet altijd in gedeelde keuzes of eigenaarschap. Veel overleg levert niet altijd voldoende outcome op, terwijl de vergaderdruk hoog is en niet alle actoren steeds relevant zijn voor het thema. Zo blijft het verbindend vermogen beperkt en wordt samenwerking vaak onwerkbaar.

Volgens de raad moet participatie hervormd worden zodat ze tegelijk legitimiteit en gedeeld eigenaarschap oplevert. Vertrek daarbij steeds van concrete opdrachten met duidelijke einddoelen, en organiseer de samenwerking doelgericht rond die opdrachten. Voor elke opdracht moeten de juiste actoren betrokken zijn: een minimale set van verplichte partners die zowel de stem van gebruikers als het engagement van de belangrijkste betrokken actoren waarborgen. De overheid heeft hierbij een rol door te bepalen welke actoren minimaal betrokken moeten zijn en door hun participatie te ondersteunen. Zo wordt hun engagement mogelijk gemaakt. Vermijd dus dat iedereen overal bij moet zijn, maar focus op de actoren die inhoudelijk het verschil maken bij het vraagstuk. Zo blijft legitimiteit behouden, maar wordt participatie functioneel en outcome-gericht.

2. Vertaling naar de decretale structuren

Voor elke opdracht moet, in lijn met de principes en kwaliteitsvoorwaarden uit deel I, zorgzaam en doordacht bepaald worden welke schaal en welk instrument het meest geschikt is. Die keuze is een middel, geen doel: ze vertrekt van subsidiariteit en functie vóór vorm, kan thematisch of tijdelijk zijn, en moet cyclisch getoetst worden op outcome en meerwaarde. Wanneer de Vlaamse overheid beslist om voor bepaalde opdrachten of doelen decretale structuren als instrument vast te leggen, draagt zij ook de verantwoordelijkheid om in overleg met de stakeholders te bepalen welke actoren daarbij minimaal noodzakelijk zijn en op welk niveau de opdracht het best georganiseerd wordt. Daarbij moeten duidelijke criteria verzekeren dat deze opdrachten daadwerkelijk en duurzaam worden opgenomen. Worden de criteria niet gehaald, dan is ingrijpen en bijsturen noodzakelijk. Zonder zulke wijzigingen dreigt het risico dat decretale structuren vooral hun eigen continuïteit organiseren, eerder dan de meerwaarde te leveren die nodig is om GIZO te realiseren.

De raad stelt vast dat de decretale structuren uit het Eerstelijnsdecreet vandaag **niet sporen met de leidende principes** en de **kwaliteitsvoorwaarden** die in deel I zijn uitgewerkt. In plaats van subsidiariteit, meerlagigheid en functie vóór vorm, zien we uniformiteit, strakke governance en rigide afbakeningen.

Om te komen tot geïntegreerde zorg en ondersteuning zijn in de eerste plaats de betrokken actoren aan zet om de nodige samenwerking hiervoor te organiseren. De Vlaamse overheid moet actoren hierbij voldoende vrijheid en mogelijkheden geven. Enkel wanneer een bepaalde opdracht dit noodzakelijk maakt, en de overheid oordeelt dat decretale borging aangewezen is, moet zij dit doordacht en zorgzaam organiseren in overleg met de betrokken actoren. Zulke decretale vastlegging moet steeds gebeuren **opdracht per opdracht**, met heldere doelen, duidelijke criteria (zoals gelijkberechting van burgers) en in functie van de inhoudelijke noodzaak. Cruciaal is dat de juiste actoren niet alleen worden betrokken, maar dat hun deelname ook praktisch haalbaar en werkbaar is.

De raad pleit daarom voor een grondige hertekening van het decretale kader:

- **Geen VZW structuur op het niveau van de ELZ:** statutaire verplichtingen, formaliteiten en administratie leiden tot disproportionele overhead en nemen tijd en energie weg van de samenwerking met en rond de persoon met een zorgbehoefte. Door het VZW statuut te schrappen, worden actoren op de eerste lijn ontzorgd en komt er meer ruimte vrij voor inhoudelijke samenwerking. De samenwerking op zich moet uiteraard behouden blijven, met de juiste partners (al dan niet verplicht) per concrete opdracht. Daarnaast moet er ook ruimte zijn om zowel formele als informele samenwerkingsverbanden te laten aansluiten of nieuwe samenwerkingsverbanden op te richten. Het idee dat “one size fits all” hier zou werken, botst met de realiteit van diversiteit en contextgevoeligheid. Belangrijk is daarbij dat er transparantie is naar alle actoren op de eerste lijn over de verschillende

samenwerkingsverbanden. Zo blijft iedereen op de hoogte, worden parallelle discours vermeden en kunnen actoren elkaar versterken waar nodig.

- **Personeel efficiënt en onderling versterkend inzetten.** Het personeel gekoppeld aan de eerstelijnszones mag niet versnipperd of verzwakt worden, maar moet in een groter geheel kunnen samenwerken, elkaar ondersteunen en expertise delen. Vandaag is de capaciteit te klein en te versnipperd om – zonder de goodwill van lokale besturen en partners, en het engagement van de betrokkenen – slagkrachtig en efficiënt te zijn. Beheersmatige functies moeten op een hogere schaal georganiseerd worden. Bij zulke hervorming moet de overheid erover waken dat de huidige medewerkers niet in onzekerheid terechtkomen. Hun expertise en inzet zijn een essentiële bouwsteen. De bedoeling is niet afbouw, maar versterking: door hen structureel en duurzaam op een hoger schaalniveau in te bedden, ontstaat er meer ruimte voor samenwerking, kennisdeling en onderlinge ondersteuning. Dit zal enkel maar een versterking kunnen zijn als de middelen die nu geïnvesteerd worden in de zorggraden gegarandeerd blijven. De concrete modaliteiten zijn het voorwerp van sociaal overleg. De raad verwijst hiervoor nadrukkelijk naar de bestaande overlegkanalen.
- **Participatie doelgericht organiseren:** Participatie moet thematisch en doelgericht worden georganiseerd, met de juiste actoren rond de juiste thema's, zodat betrokkenheid bijdraagt aan inhoudelijke keuzes en gedeeld eigenaarschap. Het moet werkbaar en haalbaar, en elk participatietraject moet gekoppeld worden aan heldere doelen en een helder mandaat.
- **Sturen op doelen en resultaten.** Zonder duidelijke doelen en systematische evaluatie risikerende decreetale structuren, ook in lichtere vorm, hun meerwaarde niet aan te tonen. Opdrachten moeten daarom gekoppeld worden aan concrete en toetsbare doelen, en er moet cyclisch geëvalueerd worden op outcome en meerwaarde. Samenwerkingen die geen aantoonbare meerwaarde opleveren, moeten kunnen worden heroriënteerd of stopgezet. Dit houdt de focus op inhoud en resultaat.
- **Loslaten van de exclusieve schaalniveaus:** Het decreet mag de eerstelijnszone of de regionale zorgzone niet langer als enige schalen beschouwen. Erken de meerlagigheid van het mesolandschap en organiseer opdrachten op de schaal die inhoudelijk het meest aangewezen is. Laat het in de eerste plaats aan de actoren om de opdrachten van de samenwerking op die schaal te organiseren die inhoudelijk het meest aangewezen is.

De raad benadrukt dat dit een pleidooi is voor een **slanker en doelgerichter kader**: met minder ballast, meer inhoudelijke slagkracht en meer ruimte voor actoren om zich rond heldere opdrachten te organiseren. Indien de Vlaamse overheid decreetale instrumenten noodzakelijk acht, dan moet dit gebeuren vanuit een ander uitgangspunt dan vandaag het geval is: **heldere opdrachten, duidelijke doelen en passende instrumenten**. Alleen zo wordt vermeden dat structuren hun eigen continuïteit organiseren zonder bij te dragen aan geïntegreerde zorg en ondersteuning.

Op vandaag is er op sommige vlakken onvoldoende structurele ruggeleuning aanwezig om de best mogelijke resultaten te boeken inzake geïntegreerde zorg en ondersteuning. Het is voor de raad dan ook aangewezen om bepaalde ondersteunende functies — bijvoorbeeld data- en analyseondersteuning, vorming, publiekscampagnes, beleidsondersteuning of bundeling van expertise — te verankeren op een hoger niveau dan het huidige eerstelijnszoneniveau waarbij we uiteraard

de regionale zorgzone niet uitsluiten. Ook hier geldt evenwel het subsidiariteitsprincipe: de regionale zorgzone mag hiervoor niet per definitie worden vastgelegd. Afhankelijk van de specifieke opdracht kan de schaal beter liggen op het niveau van meerdere ELZ's, regionale zorgzone of Vlaams. Essentieel blijft dat de schaal volgt uit de opdracht, en niet omgekeerd.