



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.401/16

van 17 juni 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving over de ondersteuning van personen met een handicap, wat betreft de toeleidingsprocedure naar een persoonsvolgend budget’

Op 18 mei 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 ‘tot wijziging van de regelgeving over de ondersteuning van personen met een handicap, wat betreft de toelidingsprocedure naar een persoonsvolgend budget’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 11 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juni 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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot hervorming van de toelidingsprocedure voor het persoonsvolgend budget. Het beoogt inzonderheid de vaststelling van de geobjectiveerde ondersteuningsnood via zorgzwaarte-inschaling te verplaatsen van de aanvang van de procedure naar het ogenblik waarop het budget effectief ter beschikking wordt gesteld. Daarnaast strekt het ontwerp tot de hervorming van de procedures inzake heroverweging en herziening, alsook tot de actualisering van begrippen en het aanbrengen van wetgevingstechnische correcties.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1991 ‘betreffende de indiening en afhandeling van de aanvraag tot ondersteuning bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’. Het voorziet onder meer in een herformulering van de taken van de adviescommissie die advies uitbrengt over verzoeken tot heroverweging, in een aanpassing van de regeling inzake presentiegelden en in de invoering van een termijn waarbinnen het advies moet worden uitgebracht.

Hoofdstuk 2 van het ontwerp strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘over de indiening en de afhandeling van de aanvraag van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over de terbeschikkingstelling van dat budget’ en bevat de hervorming van de toelidingsprocedure. Die procedure wordt opgesplitst in twee fasen. In een eerste fase wordt het ondersteuningsplan en het multidisciplinair verslag ingediend, waarbij onder meer een regeling wordt ingevoerd voor onvolledige dossiers, een termijn van zes maanden wordt vastgesteld voor de indiening van het multidisciplinair verslag en wordt bepaald dat dit verslag in beginsel niet langer strekt tot objectivering van de zorg- en ondersteuningsnood. In deze fase beslist het agentschap enkel over de erkenning van de handicap en de prioritering, met mogelijkheid tot heroverweging volgens de aangepaste procedure.

In een tweede fase wordt het zorgzwaarte-instrument afgenomen en ingediend binnen een termijn van zes maanden na de kennisgeving van de terbeschikkingstelling van het budget, waarna de objectivering van de ondersteuningsnood en de bepaling van het budget plaatsvinden.

Voorts wijzigt het ontwerp de regels inzake de nood- en spoedprocedures, onder meer wat betreft de vereiste stukken en termijnen, past het de herzieningsprocedure aan en voert het de mogelijkheid in voor het agentschap om ambtshalve een herziening van de geobjectiveerde ondersteuningsnood op te starten. Daarnaast worden de regels aangepast inzake de

terbeschikkingstelling van een budget aan begunstigen van een persoonlijk assistentiebudget en inzake de samenloop van aanvragen.

Hoofdstuk 3 van het ontwerp strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2016 '[inzake] de toekenning van prioriteitengroepen en de rangschikking binnen prioriteitengroepen', in het bijzonder wat betreft terminologie, de regeling van de chronologische rangschikking en de gevolgen van herziening van beslissingen.

De hoofdstukken 4 tot 8 van het ontwerp strekken tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 'houdende de transitie van personen met een handicap die gebruikmaken van een persoonlijke-assistentiebudget of een persoonsgebonden budget of die ondersteund worden door een flexibel aanbodcentrum voor meerderjarigen of een thuisbegeleidingsdienst, naar persoonsvolgende financiering en houdende de transitie van de flexibele aanbodcentra voor meerderjarigen en de thuisbegeleidingsdiensten', het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 'over de erkenning en subsidiëring van voorzieningen die ondersteuning bieden aan personen met een handicap in de gevangenis, en van units voor geïnterneerden', het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 'houdende maatregelen voor de uitwerking van de persoonsvolgende budgetten die in het kader van de transitie naar persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld', het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2018 'over de zorg en ondersteuning voor personen met een niet aangeboren hersenletsel of tetraplegie ten gevolge van een hoge dwarslaesie met de hoogste zorg- en ondersteuningsnood' en het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 'over de zorg en ondersteuning voor geïnterneerde personen met een handicap door vergunde zorgaanbieders'. De ontworpen wijzigingen beogen hoofdzakelijk om deze besluiten af te stemmen op de hervormde toeleidingsprocedure.

RECHTSGROND

3.1. Uit de aanhef van het ontwerp vloeit voort dat het ontwerp uitvoering geeft aan artikel 8, eerste lid, 1°, en artikel 8, eerste lid, 7°, van het decreet van 7 mei 2004 'tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap' alsook aan artikel 13 van het decreet van 25 april 2014 'houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap'.

3.2. De gemachtigde verschaft daarnaast de volgende rechtsgrondentabel, die afwijkt van de rechtsgronden vermeld in de aanhef:

Artikel ontwerp-BVR	Rechtsgrond
1-10	artikel 8, eerste lid, 1°, en artikel 13, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004
11	artikel 8, eerste lid, 7°, van het decreet van 7 mei 2004
12-16	artikel 8, eerste lid, 1°, en artikel 13, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004
17- 18	artikel 8, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004

19-20	artikel 8, eerste lid, 1°, artikel 13, derde lid, artikel 17, 5e lid , van het decreet van 7 mei 2004
21-27	artikel 8, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004 artikel 16, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014
28	artikel 8, eerste lid, 1° en artikel 13, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004
29- 30	artikel 8, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004 artikel 13 van het decreet van 25 april 2014
31	artikel 8, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004
32-33	artikel 16, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014
34	artikel 8, eerste lid, 7°, van het decreet van 7 mei 2004
35-36	artikel 8, eerste lid, 1°, en artikel 13, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004
37-47	artikel 16, eerste en derde lid van het decreet van 25 april 2014
48	artikel 8, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004
49	artikel 8, eerste lid, 1°, 2°, en artikel 13 van het decreet van 7 mei 2004
50	artikel 8, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004
51-56	artikel 8, eerste lid, 1°, 2°, en artikel 13 decreet van 7 mei 2004
57-61	artikel 8, eerste lid, 1°, 2°, en artikel 13 van het decreet van 7 mei 2004
62-64	/

3.3. Met de in de rechtsgrondentabel vermelde rechtsgronden kan worden ingestemd onder voorbehoud van de volgende opmerkingen.

De artikelen 11 tot 16 van het ontwerp, die betrekking hebben op de taken, werking en samenstelling van de ‘Vlaamse adviescommissie’, ontleen op meer nauwkeurige wijze rechtsgrond aan artikel 8, eerste lid, 5°, van het decreet van 7 mei 2004.

Artikel 19 van het ontwerp strekt tot invoeging van een nieuw artikel 7 in het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015, waarin onder meer de persoonsgegevens worden vastgesteld die het ondersteuningsplan moeten bevatten.

De rechtsgrondentabel bevat geen specifieke bepaling die uitdrukkelijk voorziet in een rechtsgrond voor deze verwerking van persoonsgegevens. De gemachtigde heeft evenwel gewezen op artikel 11/1, § 2, vijfde lid, van het decreet van 7 mei 2004, dat de Vlaamse Regering machtigt om de persoonsgegevens die het agentschap kan verwerken nader te specificeren.

Voor de artikelen 29 tot 31 van het ontwerp is een passende rechtsgrond te vinden in artikel 13 van het decreet van 25 april 2014, dat de Vlaamse Regering machtigt om de voorwaarden vast te stellen waaronder de zorgnood opnieuw wordt vastgesteld en een nieuw ondersteuningsplan wordt opgemaakt.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 19 van het ontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Vlaamse Toezichtcommissie bedoeld in artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronisch bestuurlijke gegevensverkeer’ of de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

De gemachtigde heeft uiteengezet dat geen advies van de Vlaamse Toezichtcommissie werd ingewonnen omdat de ontworpen regeling geen bijkomende verwerking van persoonsgegevens zou invoeren en omdat voor de bestaande verwerking reeds een decretale grondslag bestaat waarover advies werd gevraagd.

Indien de ontworpen bepalingen beperkt blijven tot een aanpassing die geen inhoudelijke wijziging inhoudt van de bestaande regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens, kan worden aanvaard dat reeds aan de consultatieverplichting is voldaan bij de totstandkoming van de genoemde regeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ dient in overeenstemming te worden gebracht met de rechtsgrondentabel en de opmerkingen daarover.

In de rubriek ‘Vormvereisten’ moet de verwijzing naar het advies van de Inspectie van Financiën worden weggelaten overeenkomstig aanbeveling nr. 80, 4°, van van de omzendbrief 2019/4 van de Vlaamse Regering ‘betreffende de wetgevingstechniek’.

In de rubriek ‘Vormvereisten’ moeten de adviezen van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en van de Vlaamse advies- en beleidsparticipatieraad van personen met een handicap (NOOZO) nog worden vermeld.

Artikel 7

6. Artikel 7 van het ontwerp strekt er onder meer toe de tweede paragraaf van artikel 10*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1991 te vervangen, waarbij de

huidige verwijzing naar overmacht en omstandigheden buiten de wil van de betrokkene wordt weggelaten.

In antwoord op een opmerking hieromtrent van NOOZO is door de gemachtigde verduidelijkt dat het niet de bedoeling is “om de bestaande praktijk inzake overmacht te verstrengen. Bij het vastleggen van de termijn wordt ervan uitgegaan dat algemene rechtsbeginselen, waaronder overmacht, toepassing kunnen vinden in uitzonderlijke omstandigheden. De afwezigheid van een expliciete bepaling inzake overmacht impliceert geen uitsluiting ervan. In de praktijk wordt overmacht altijd op een redelijke wijze toegepast, rekening houdend met de concrete situatie”.

Rekening houdend met deze toelichting verdient het aanbeveling erop toe te zien dat de draagwijdte van de regeling voldoende duidelijk uit de tekst blijkt.

Deze opmerking geldt eveneens voor de ontworpen artikelen 15/5 en 15/15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 (artikel 19 van het ontwerp).

Artikel 11

7. In artikel 11, 6° en 7°, van het ontwerp wordt bepaald dat “de zinsnede ‘eerste lid’” telkens wordt opgeheven in paragraaf 6 en in het vierde lid daarvan. Aangezien de opheffing in punt 6° reeds alle leden van paragraaf 6 omvat, is punt 7° overbodig. Er wordt bovendien beter gesproken van de “de woorden” in plaats van de “zinsnede”.

Artikelen 14 tot 16, 19 en 53

8. In het kader van de aanvraag van een persoonsvolgend budget oordeelt de adviescommissie over een verzoek tot heroverweging van de beslissing inzake erkenning van de handicap en/of psychische stoornis en de indeling in een prioriteitengroep (ontworpen artikel 15/5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 – artikel 19 van het ontwerp), alsook van de beslissing betreffende de terbeschikkingstelling van het budget (ontworpen artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2018 – artikel 53 van het ontwerp).

De genoemde bepalingen bevatten procedureregelingen die inhoudelijk in essentie identiek zijn aan de algemene regeling voor de adviescommissie, zoals gewijzigd bij de artikelen 14 tot 16 van het ontwerp, en herhalen grotendeels dezelfde bepalingen inzake termijn, vormvereisten, behandeling door de adviescommissie en kennisgeving van de beslissing.

Met het oog op de coherentie, de rechtszekerheid en de leesbaarheid van de regeling verdient het aanbeveling te onderzoeken of kan worden volstaan met één algemene procedureregeling, waarnaar in de specifieke regelingen wordt verwezen. Indien in dat geval op bepaalde punten afwijkingen worden beoogd, dienen deze uitdrukkelijk te worden omschreven.

Artikel 17

9. In artikel 17, 3°, van het ontwerp moet het volledige opschrift worden vermeld van het decreet van 25 april 2014 ‘houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’.

10. In het ontworpen artikel 14, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 wordt de termijn vastgesteld waarbinnen het multidisciplinaire verslag moet worden ingediend. Wanneer de aanvrager het ondersteuningsplan zelf bezorgt, begint die termijn te lopen vanaf de goedkeuring van dat plan. Er wordt echter niet gepreciseerd aan wie het ondersteuningsplan in dat geval moet worden bezorgd. Volgens de toelichting van de gemachtigde moet het ondersteuningsplan aan het agentschap worden bezorgd, zoals reeds is bepaald in artikel 8 van het ontwerp, en zal artikel 14 dienovereenkomstig worden verduidelijkt. Het verdient aanbeveling deze precisering uitdrukkelijk in de ontworpen bepaling op te nemen.

Artikel 19

11. Het ontwerp bevat verscheidene bepalingen die de stopzetting van een aanvraag koppelen aan het niet naleven van bepaalde termijnen. De vraag rijst in welke mate dergelijke gevolgen ook intreden wanneer de laattijdige indiening niet aan de aanvrager kan worden toegerekend, maar aan derden, zoals zich zou kunnen voordoen in de gevallen bedoeld in de ontworpen artikelen 14, tweede lid, 15/8, tweede lid, en 32, § 3, tweede lid, en § 4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015, evenals in het ontworpen artikel 3, § 2, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of het in het kader van het ontworpen artikel 14 van het genoemde besluit daadwerkelijk de bedoeling is dat een aanvraag wordt stopgezet wanneer de laattijdige indiening van het verslag niet aan de aanvrager kan worden toegerekend, maar aan het multidisciplinair team. De gemachtigde verschaftte daaromtrent de volgende toelichting:

“Deze bepaling werd inhoudelijk niet aangepast. Enkel de termijn voor het indienen van het verslag werd verlengd van 5 naar 6 maanden.

Er wordt na 6 maanden een herinnering gestuurd door het agentschap, zodat het multidisciplinair team (MDT) er telkens op geattendeerd wordt dat de aanvraag afgewerkt moet worden.

Het is regelgevend voorzien dat een aanvraag stopgezet kan worden na 12 maanden, maar in de praktijk wordt altijd contact opgenomen met de cliënt en/of het MDT om na te gaan wat de oorzaak is van het niet vervolledigen van de aanvraag. Als de verantwoordelijkheid volledig bij het MDT ligt, wordt in samenspraak bekeken hoe de aanvraag verder behandeld kan worden.”

Die toelichting vindt geen weerslag in het ontworpen artikel 14 van dat besluit. In het licht hiervan, en in samenhang met de *sub* 6 gemaakte opmerking inzake overmacht en omstandigheden buiten de wil van de betrokkene, strekt het tot aanbeveling erop toe te zien dat de

draagwijdte van de regeling voldoende duidelijk uit de tekst blijkt, zodat duidelijk is in welke gevallen een overschrijding van de termijnen al dan niet tot stopzetting van de aanvraag leidt.

Deze opmerking moet eveneens in aanmerking worden genomen bij andere bepalingen waarin de stopzetting van een aanvraag aan het niet naleven van termijnen wordt gekoppeld, in het bijzonder voor zover de termijnoverschrijding kan voortvloeien uit het handelen of nalaten van derden.

12. In het ontworpen artikel 15/2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 wordt bepaald dat het agentschap beslist op grond van de beoordeling van de Vlaamse Toeleidingscommissie. Uit de tekst van het ontwerp blijkt niet of die beoordeling bindend is voor het agentschap, dan wel een adviserend karakter heeft.

Daarover verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

“De Vlaamse toeleidingscommissie is, in tegenstelling tot de adviescommissie, een beslissingscommissie. Het oordeel over de erkenning van de handicap en de prioriteitengroep wordt steeds gevolgd.”

Met het oog op de rechtszekerheid verduidelijken de stellers dit het best in de tekst van het ontwerp.

13. In het ontworpen artikel 15/7, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 wordt bepaald dat, wanneer geen lid van het multidisciplinair team beschikt over de vereiste opleiding voor het afnemen van het zorgzwaarte-instrument, een beroep kan worden gedaan op een persoon die geen deel uitmaakt van de staf, maar wel voldoet aan de gestelde diploma- of opleidingsvereisten.

De redactie van de bepaling doet vermoeden dat het zorgzwaarte-instrument in beginsel wordt afgenomen door het multidisciplinair team zelf. Dit uitgangspunt blijkt evenwel niet uitdrukkelijk uit de tekst van het ontwerp.

De gemachtigde verschaft ter zake de volgende toelichting:

“Deze werkwijze betreft geen wijziging ten opzichte van de huidige werking (zie huidige artikel 13 van het BVR van 27 november 2015). In principe wordt het zorgzwaarte-instrument steeds afgenomen door hetzelfde multidisciplinaire team dat ook instaat voor de opmaak van de rest van het multidisciplinair verslag, tenzij er geen opgeleide inschaler aanwezig is.”

Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling te verduidelijken dat het zorgzwaarte-instrument in beginsel steeds wordt afgenomen door hetzelfde multidisciplinair team dat instaat voor het multidisciplinair verslag. Door het verschuiven van de inschaling naar een latere fase van de procedure, is de samenhang met het multidisciplinair verslag immers minder evident.

14. In het ontworpen artikel 15/9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 wordt de omslagsleutel voor het zorggebonden punt vastgesteld op 988,46 euro. Dit stemt overeen met het oorspronkelijke basisbedrag zoals vermeld in het huidige artikel 17 van

dat besluit. Dat bedrag wordt evenwel verhoogd overeenkomstig het toepasselijke indexmechanisme, zodat de effectief gehanteerde omslagsleutel momenteel 1059,29 euro bedraagt.

Door in de ontworpen bepaling opnieuw het niet-geïndexeerde basisbedrag op te nemen, zonder verwijzing naar of toepassing van het indexmechanisme, zouden de eerder doorgevoerde indexeringen ongedaan worden gemaakt.

Volgens de gemachtigde is dit evenwel niet de bedoeling en zal het bedrag worden aangepast naar het geldende, geïndexeerde niveau.

15. In het ontworpen artikel 15/16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 wordt verwezen naar de datum waarop de beslissing, vermeld in artikel 15/15 van hetzelfde besluit, is verzonden. Er moet echter worden verwezen naar artikel 15/14 van dat besluit.

Artikel 52

16. Artikel 52, 5°, van het ontwerp bepaalt de termijnen voor het indienen van het medisch attest. Enerzijds moet het medisch attest worden ingediend binnen een termijn van drie tot vierentwintig maanden na de onomkeerbare breuk in de levenslijn. Anderzijds wordt bepaald dat het attest moet worden ingediend uiterlijk zes maanden na de indiening van het aanvraagdocument, dat zelf aan dezelfde termijn van drie tot vierentwintig maanden is onderworpen.

Het is onduidelijk wat de verhouding is tussen deze termijnen en of de termijn van zes maanden een afwijking vormt op de uiterste termijn van vierentwintig maanden, dan wel als een bijkomende voorwaarde moet worden begrepen.

De gemachtigde heeft een en ander als volgt verduidelijkt:

“Er moet rekening gehouden worden met twee termijnen voor het medisch attest:

- Het aanvraagdocument en het medisch attest mogen ten vroegste 3 maanden en uiterlijk 24 maanden na het ontstaan van de onomkeerbare breuk in de levenslijn ingediend worden.

- Voor het medisch attest geldt een bijkomende voorwaarde dat het attest uiterlijk 6 maanden na het indienen van het aanvraagdocument ingediend moet worden.”

Deze cumulatieve werking dient te worden verduidelijkt in de tekst van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS