



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.794/16
van 13 februari 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2016 houdende de voorwaarden van de vaststelling, de uitbetaling en de terugvordering van de subsidies van de zorgkassen in het kader van de Vlaamse sociale bescherming en het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming, wat betreft het gebruik van de BelRAI-screener voor het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood’

Op 14 januari 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 het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2016 houdende de voorwaarden van de vaststelling, de uitbetaling en de terugvordering van de subsidies van de zorgkassen in het kader van de Vlaamse sociale bescherming en het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming, wat betreft het gebruik van de BelRAI-screener voor het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 5 februari 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 februari 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 strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2016 ‘houdende de voorwaarden van de vaststelling, de uitbetaling en de terugvordering van de subsidies van de zorgkassen in het kader van de Vlaamse sociale bescherming’. De jaarlijkse subsidies voor de werkingskosten van de zorgkassen worden verhoogd voor de jaren 2026 en 2027 en er wordt bepaald dat de vergoeding voor indicatiestellingen voortaan ook wordt toegekend in het kader van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp).

Daarnaast wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 ‘houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming’ gewijzigd met het oog op de invoering van de BelRAI-screener als nieuw instrument voor de indicatiestelling. Daartoe worden definities en een regeling voor de verwerking van persoonsgegevens ingevoegd (artikelen 5 tot 7). Het ontwerp bepaalt dat resultaten van controles op indicatiestellingen ook gevolgen hebben voor beslissingen over andere zorgbudgetten (artikel 12). Daarnaast wordt de procedure voor de indicatiestelling afgestemd op het gebruik van de BelRAI-screener (artikelen 14 tot 16). Verder worden regels vastgelegd over nieuwe indicatiestellingen uitgevoerd binnen het jaar na een eerdere indicatiestelling, over de keuze van de indicatiesteller en indicatiestellingen bij gebruikers buiten het Nederlandse taalgebied (artikel 18). Ook wordt bepaald hoe de zorgkas beslist over het zorgbudget en hoe de controle op indicatiestellingen wordt georganiseerd (artikelen 20, 21 en 23).

Tot slot voorziet het ontwerp in overgangsmaatregelen en wordt de inwerkingtreding van het te nemen besluit vastgesteld op 1 maart 2026 (artikelen 26 tot 30).

RECHTSGROND

3.1. Luidens de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 49, § 3, 84, § 1, tweede lid, en artikel 86, tweede lid, van het decreet van 18 mei 2018 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’.

De gemachtigde heeft evenwel de volgende, van de aanhef afwijkende rechtsgrondentabel aangeleverd.

artikel	wijzig	rechtsgrond
1	artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2016 houdende de voorwaarden van de vaststelling, de uitbetaling en de terugvordering van de subsidies van de zorgkassen in het kader van de Vlaamse sociale bescherming	art. 26, eerste en derde lid, decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming (hierna: decreet VSB)
2	opschrift hoofdstuk 3 van hetzelfde besluit	
3	artikel 15 van hetzelfde besluit	art. 26, eerste en derde lid, decreet VSB
4	artikel 16 van hetzelfde besluit	art. 26, eerste en derde lid, decreet VSB
5	artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming	
6	artikel 92/1 van hetzelfde besluit	artikel 49, § 3, decreet VSB
7	artikel 92/2 van hetzelfde besluit (nieuw toegevoegd)	artikel 49, § 3, decreet VSB
8	artikel 146, tweede lid, van hetzelfde besluit	artikel 88, § 3, decreet VSB
9	artikel 150 van hetzelfde besluit	artikel 41, § 2, eerste lid, decreet VSB
10	artikel 151, § 1, eerste lid, 1°, van hetzelfde besluit	artikel 78, tweede lid, decreet VSB
11	artikel 167, § 2/1, tweede lid, van hetzelfde besluit	artikel 80, § 3, decreet VSB
12	artikel 187 van hetzelfde besluit	artikel 82, tweede lid, decreet VSB
13	artikel 190, § 3, tweede lid, van hetzelfde besluit	artikel 82, tweede lid, decreet VSB
14	artikel 193 van hetzelfde besluit	artikel 84, § 1, tweede lid, decreet VSB
15	artikel 193/1 van hetzelfde besluit	artikel 84, § 1, tweede lid, decreet VSB
16	artikel 193/2 tot en met 193/4 van hetzelfde besluit (nieuw toegevoegd)	artikel 41, § 2, eerste lid, artikel 49, § 3, artikel 84, § 1, tweede lid, en artikel 86, tweede lid, decreet VSB
17	artikel 212 van hetzelfde besluit	artikel 84, § 1, tweede lid, decreet VSB
18	artikel 212/1 tot en met 212/4 (nieuw ingevoegd)	artikel 84, § 1, tweede lid, decreet VSB
19	artikel 213 van hetzelfde besluit	artikel 84, § 1, tweede lid, decreet VSB
20	artikel 221 van hetzelfde besluit	artikel 60, tweede, derde en vijfde lid, en artikel 87, § 3, tweede lid, decreet VSB
21	artikel 225/1 (nieuw ingevoegd)	artikel 88, § 2, decreet VSB

22	artikel 226, § 1, van hetzelfde besluit	artikel 88, § 2, decreet VSB
23	artikel 231/1 tot en met 231/4 (nieuw toegevoegd)	artikel 84, § 1, tweede lid, en artikel 88, § 2, decreet VSB
24	artikel 668 van hetzelfde besluit	artikel 88, § 3, decreet VSB
25	geen wijziging, wel bepaling definitie	
26	geen wijziging, wel overgangsbepaling	artikel 60, vierde lid, decreet VSB
27	geen wijziging, wel overgangsbepaling	artikel 60, vierde lid, en artikel 86, tweede lid, decreet VSB
28	geen wijziging, wel overgangsbepaling	artikel 87, § 3, tweede lid, en artikel 88, § 2, decreet VSB
29	geen wijziging, wel overgangsbepaling	artikel 84, § 1, tweede lid, en artikel 87, § 3, eerste lid, decreet VSB
30	geen wijziging, wel inwerkingtredingsbepaling	
31	geen wijziging, wel uitvoeringsbepaling	

3.2. Gelet op de verschillen tussen de opsomming in de aanhef en de rechtsgrondentabel, moet erop worden gewezen dat het identificeren van de correcte rechtsgrond een intrinsiek onderdeel vormt van het totstandkomingsproces van nieuwe regelgeving. Het is de taak van de stellers van een ontwerp van besluit om zich bij het opstellen van een besluit, en niet nadien, ervan te vergewissen dat voor elke bepaling van het ontwerp een behoorlijke rechtsgrond voorhanden is. De stellers moeten erover waken dat in de toekomst discrepanties tussen de aanhef en de tabel met rechtsgronden voor de verschillende bepalingen, zoals die blijken uit de voorliggende adviesaanvraag, worden vermeden.

3.3. Met de in de tabel opgenomen rechtsgronden kan worden ingestemd onder voorbehoud van de volgende opmerking.

De artikelen 6 en 7 van het ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens door de Zorgkassencommissie en de gemachtigde indicatiestellers. Luidens de rechtsgrondentabel geven zij uitvoering aan artikel 49, § 3, van het decreet van 18 mei 2018. Uit die bepaling volgt dat onder meer de Zorgkassencommissie en de indicatiesteller de persoonsgegevens kunnen verwerken voor de daarin opgesomde doeleinden, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de daartoe vereiste persoonsgegevens nader te specificeren.

Artikel 49, § 3, van het decreet van 18 mei 2018 wordt evenwel gewijzigd door het op 21 januari 2026 door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement aangenomen decreet ‘tot wijziging van regelgeving over de beleidsvelden gezondheids- en woonzorg en sociale bescherming, wat betreft de decretale verankering van de essentiële elementen voor de verwerking

van persoonsgegevens'.¹ Ingevolge deze decreetswijziging is de Vlaamse Regering niet langer gemachtigd om de categorieën van persoonsgegevens te bepalen, maar worden deze categorieën voortaan in het decreet vastgesteld. Zo bepaalt het ontworpen artikel 50, § 5, van het decreet van 18 mei 2018 (artikel 5 van het wijzigingsdecreet) uitdrukkelijk de categorieën van persoonsgegevens die door de Zorgkassencommissie kunnen worden verwerkt. Het ontworpen artikel 50, § 8, van hetzelfde decreet bepaalt dit op overeenkomstige wijze voor de verwerking door de gemachtigde indicatiestellers.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 49, § 3, van het decreet van 18 mei 2018, eens het wijzigingsdecreet in werking treedt, niet langer kan dienen als rechtsgrond voor de artikelen 6 en 7 van het ontwerp. Bovendien zullen deze bepalingen hun voorwerp verliezen, nu rechtstreeks uit het decreet zal voortvloeien welke categorieën van persoonsgegevens mogen worden verwerkt. De artikelen 6 en 7 van het ontwerp worden dan ook beter weggelaten uit het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKING

4. Uit de rubriek “Motivering” van de aanhef blijkt dat de BelRAI-screener vanaf 1 maart 2026 wordt ingevoerd als meetinstrument voor het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood bij personen in een thuissituatie, ter vervanging van de medisch-sociale schaal. In die rubriek wordt tevens vermeld dat deze wijziging plaatsvindt met eerbiediging van het *standstill*-beginsel, vervat in artikel 23 van de Grondwet.

Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de bevoegde wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden genomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.² De *standstill*-verplichting kan niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels van sociale zekerheid. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van een in artikel 23, derde lid, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.³

Op systeemniveau levert de omzetting van het meetinstrument (van de medisch-sociale schaal naar de BelRAI-screener) en de daarbij gemaakte keuze inzake “afkappunten” in de BelRAI-screener wijzigingen op, waarbij de zorgnood op een andere wijze

¹ Zie <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1956163>. De datum van inwerkingtreding is afhankelijk van de bekendmaking van het decreet in het *Belgisch Staatsblad*.

² Zie bijvoorbeeld GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.2-B.5.4; GwH 7 november 2024, nr. 116/2024, B.39.2-B.39.4.

³ Zie bijvoorbeeld GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.5; GwH 19 oktober 2023, nr. 132/2023, B.16.4.

wordt gemeten en de beoordeling van zorgsituaties kan leiden tot een ander resultaat inzake categorie en hoogte van het toe te kennen budget.

De nota aan de Vlaamse Regering bevat toelichting over de overgangsregeling voor de personen die op het ogenblik van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood genieten, alsook over de wijze van inwerkingtreding van het ontwerp. Zij bevat daarentegen geen toelichting waaruit blijkt hoe het beschermingsniveau onder het voorgaande systeem zich verhoudt tot dat van het nieuwe systeem.

In het licht van artikel 23 van de Grondwet verdient het aanbeveling dat wordt toegelicht of deze systeemwijziging aanleiding kan geven tot een aanzienlijke achteruitgang van dat beschermingsniveau en, in voorkomend geval, welke redelijke verantwoording daarvoor wordt gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de rubriek “Rechtsgronden” moet worden verwezen naar de bepalingen uit de rechtsgrondentabel. Ingevolge opmerking 3.3, betreffende de rechtsgrond voor de artikelen 6 en 7 van het ontwerp, dient de vermelding van artikel 49, § 3, van het decreet van 18 mei 2018 uit deze rubriek te worden weggelaten.
6. In de rubriek “Vormvereisten” moet worden verwezen naar het advies van de Vlaamse Toezichtscommissie van 16 december 2025.

Slotopmerking

7. De stellers van het ontwerp moeten de wetsgeschiedenis van verscheidene bepalingen nakijken. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar het te wijzigen artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2016 (artikel 1 van het ontwerp), dat laatst werd gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2025.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS