

Rolnummer 6164
Arrest nr. 42/2016 van 17 maart 2016

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap 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 », ingesteld door de vzw « Iedereen bezorgd ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van rechter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 februari 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 maart 2015, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap 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 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 augustus 2014, tweede editie) door de vzw « Iedereen bezorgd », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. H. Rieder en Mr. E. Tritsmans, advocaten bij de balie te Gent.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Cloots, Mr. S. Sottiaux en Mr. J. Roets, advocaten bij de balie te Antwerpen;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Abbeloos, advocaat bij de balie te Dendermonde.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 november 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 16 december 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 16 december 2015 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

A.1. De verzoekende partij, « Iedereen bezorgd », is een vereniging zonder winstoogmerk met als maatschappelijk doel de behartiging van de belangen van personen met een handicap en hun netwerk.

De tussenkomen partij, « Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap » (GRIP), is een vereniging zonder winstoogmerk met als maatschappelijk doel gelijke kansen en rechten van personen met een handicap te realiseren via beïnvloeding van samenleving en beleid.

Volgens de verzoekende en de tussenkomen partij wordt hun maatschappelijk doel, dat bijzonder van aard is en niet tot de individuele belangen van de leden van hun vereniging is beperkt, door de bestreden bepalingen rechtstreeks en ongunstig geraakt.

A.2. Volgens de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet zou het doel van de decreetgever erin bestaan bij te dragen aan een grondige systeemwijziging die tegen 2020 moet uitmonden in een recht op zorg en ondersteuning voor iedere persoon met een handicap, ongeacht de zwaarte of de grootte van zijn ondersteuningsnood. Volgens de verzoekende partij komt het decreet geenszins aan die doelstelling tegemoet, vermits het de dramatische toestand van gebrek aan adequate zorg bestendigt en het gericht is op het afwentelen van de zorg op het gezin en het sociale netwerk van de persoon met een handicap. Met verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 9 januari 2015 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 « betreffende de regie van de zorg en bijstand tot sociale integratie van personen met een handicap en betreffende de erkenning en subsidiëring van een Vlaams Platform van verenigingen van personen met een handicap, wat betreft de invoering van de beroepsprocedure en de verankering van de toetsingscriteria » en naar de « Conceptnota Implementatie Persoonsvolgende Financiering » van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) is de verzoekende partij van oordeel dat het bestreden decreet vanuit een pure besparingslogica is opgesteld. Het decreet draagt geenszins bij tot maar doet integendeel verder afbreuk aan het recht van personen met een handicap op adequate zorg en ondersteuning en bijgevolg aan hun recht op een menswaardig leven dat door artikel 23 van de Grondwet wordt gewaarborgd.

De verzoekende partij wijst erop dat bij zijn beslissing van 18 maart 2013 het Europees Comité voor Sociale Rechten de Belgische Staat heeft veroordeeld wegens grove tekortkomingen ten opzichte van personen met een ernstige handicap en met een grote ondersteuningsnood, zodat artikel 14 van het Europees Sociaal Handvest is geschonden (ECSR, *FIDH t. België*, 18 maart 2013).

A.3. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending, door de artikelen 3 tot 6, 8 tot 13, 15, 16 en 41 van het decreet van 25 april 2014, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet, met de artikelen 19 en 26 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap en met de artikelen 14, 15, 16 en 30 van het Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996. Het middel bestaat uit zes onderdelen.

A.4.1. Volgens de Vlaamse Regering vermag het Hof niet aan het voormelde Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap te toetsen, vermits dat Verdrag geen directe werking heeft.

A.4.2. De verzoekende en de tussenkomende partij verwijzen naar de rechtspraak van het Hof waaruit blijkt dat het Hof ook internationale verdragen die geen rechtstreekse werking hebben in zijn toetsing betreft en dat het daarvoor volstaat dat het verdrag België bindt.

A.5.1. Het eerste onderdeel van het middel is gericht tegen de artikelen 4, 5 en 41 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen schenden volgens de verzoekende partij de voormelde referentienormen, in zoverre de decreetgever aan de Vlaamse Regering de zorg toevertrouwt om de voorwaarden en nadere regels vast te stellen voor de toekenning van een basisondersteuningsbudget in plaats van, overeenkomstig het wettigheidsbeginsel dat in artikel 23 van de Grondwet is vervat, die voorwaarden en nadere regels zelf vast te stellen en de minimale waarborgen en voorwaarden te bepalen voor de uitoefening, in de vorm van het verkrijgen van een basisondersteuningsbudget, van het recht op een menswaardig leven en inzonderheid van de rechten die in artikel 23, derde lid, 2°, 3°, 5° en 6°, van de Grondwet zijn verankerd, met inbegrip van de procedurele waarborgen waarmee die voorwaarden gepaard moeten gaan teneinde het daadwerkelijke karakter van die rechten te waarborgen.

Volgens de verzoekende partij komt het aan de wet, het decreet of de ordonnantie toe de voorwaarden voor de uitoefening van de in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde rechten te bepalen. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat die grondwetsbepaling dient te worden beschouwd als één van de bepalingen van de Grondwet die sommige aangelegenheden aan de wetgever voorbehoudt, zodat het wettigheidsbeginsel van toepassing is. Daaruit volgt dat de Vlaamse decreetgever niet zonder meer aan de Vlaamse Regering de zorg kan overlaten om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het personele toepassingsgebied van de betrokken rechten te bepalen. De decreetgever dient zelf de essentiële elementen van de regeling vast te stellen. Het ontbreken, in de bestreden artikelen 4, 5 en 41, van precieze en objectieve criteria houdt volgens de verzoekende partij een schending van het wettigheidsbeginsel in en brengt aldus een grote onzekerheid teweeg die onbestaanbaar is met het gelijkheidsbeginsel.

A.5.2. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof zet de Vlaamse Regering uiteen dat, terwijl de wetgever in de andere voorbehouden aangelegenheden waarin de Grondwet voorziet, in beginsel ertoe gehouden is zelf de essentiële elementen van de regelgeving te bepalen, hij in het kader van artikel 23 van de Grondwet de

essentiële elementen steeds kan delegeren, onder de enkele voorwaarde dat de wetgever het onderwerp aangeeft van de maatregelen waarvan hij de tenuitvoerlegging overlaat aan de uitvoerende macht.

Te dezen heeft de decreetgever, wat het basisondersteuningsbudget betreft, in artikel 3, tweede lid, van het bestreden decreet, duidelijk het onderwerp van de regeling afgebakend en heeft hij, in de artikelen 4, 5 en 6, tevens de basismodaliteiten bepaald. Bijgevolg zijn het onderwerp en de nadere regels door de decreetgever geregeld, zodat volgens de Vlaamse Regering van enige schending van het wettigheidsbeginsel, neergelegd in artikel 23 van de Grondwet, geen sprake is.

A.6.1. Het tweede onderdeel van het middel is gericht tegen de artikelen 4 en 5 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen schenden volgens de verzoekende partij de voormelde referentienormen, in zoverre zij zonder redelijke verantwoording een verschil in behandeling invoeren tussen, enerzijds, de persoon met een handicap die op grond van artikel 4 van het decreet van 25 april 2014 *juncto* artikel 3 van het decreet van 13 juli 2012 houdende de Vlaamse sociale bescherming, recht heeft op een basisondersteuningsbudget als sociale tegemoetkoming, maar dat recht, minstens tot 2020, enkel effectief kan uitoefenen wanneer hij voldoet aan « aanvullende voorwaarden », te bepalen door de Vlaamse Regering naar gelang van het beschikbare budget en, anderzijds, de persoon die recht heeft op een andere sociale tegemoetkoming in de zin van artikel 3 van het voormelde decreet van 13 juli 2012 en die dat recht effectief en onvoorwaardelijk kan uitoefenen.

Het basisondersteuningsbudget wordt luidens het bestreden artikel 4 beschouwd als een tegemoetkoming, zoals vermeld in artikel 3, derde lid, 1°, van het decreet van 13 juli 2012 houdende de Vlaamse sociale bescherming. Bijgevolg moet elke persoon met een handicap die voldoet aan de voorwaarden, waarin het bestreden artikel 4 voorziet, net zoals andere personen die recht hebben op een sociale tegemoetkoming, onvoorwaardelijk en effectief dat recht kunnen uitoefenen. Doordat wordt bepaald dat de toekenning aan de persoon met een handicap slechts geleidelijk gebeurt en op basis van aanvullende door de Vlaamse Regering gestelde voorwaarden, worden volgens de verzoekende partij het gelijkheidsbeginsel en de andere aangevoerde referentienormen geschonden.

A.6.2. In hoofddeorde is de Vlaamse Regering van oordeel dat het tweede onderdeel van het middel uitgaat van de verkeerde premisse dat voor andere zorgbehoevenden dan mindervaliden een onvoorwaardelijk recht op een sociale tegemoetkoming zou bestaan. Met verwijzing naar artikel 6, § 1, van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering en naar titel 3 (« Tenlastenemingen ») van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2010 tot uitvoering van dat decreet, betoogt de Vlaamse Regering dat het bekritiseerde verschil in behandeling geen grond vindt in de geldende regelgeving.

In ondergeschikte orde is de Vlaamse Regering van oordeel dat de bestreden bepalingen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet schenden. Allereerst zijn de personen die op een basisondersteuningsbudget aanspraak kunnen maken objectief te onderscheiden van de overige gerechtigden op een andere sociale tegemoetkoming. Vervolgens berust het bekritiseerde verschil in behandeling op een pertinent criterium, vermits het basisondersteuningsbudget op een specifiek mindervalidenbeleid is gericht, waarbij aan personen met een handicap ondersteuning vanuit verschillende « cirkels » wordt gegeven. Ten slotte zijn de bestreden maatregelen niet onevenredig, rekening houdend met de evolutieve budgettaire inspanningen en met de duidelijke keuze voor zorgcontinuüm in plaats van een « alles of niets »-systeem.

A.7.1. Het derde onderdeel van het middel is gericht tegen de artikelen 8, 13 en 16 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen schenden volgens de verzoekende partij de voormelde referentienormen, in zoverre de decreetgever aan de Vlaamse Regering de zorg toevertrouwt om de voorwaarden en nadere regels vast te stellen voor de toekenning van een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg, in plaats van, overeenkomstig het wettigheidsbeginsel dat in artikel 23 van de Grondwet is vervat, die voorwaarden en nadere regels zelf vast te stellen en de minimale waarborgen en voorwaarden te bepalen voor de uitoefening, in de vorm van het verkrijgen van een budget van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg, van het recht op een menswaardig leven en inzonderheid van de rechten die in artikel 23, derde lid, 2°, 3°, 5° en 6°, van de Grondwet zijn verankerd, met inbegrip van de procedurele waarborgen waarmee die voorwaarden gepaard moeten gaan teneinde het daadwerkelijke karakter van die rechten te waarborgen.

De verzoekende partij ontwikkelt in essentie een soortgelijke redenering als die welke zij bij de bespreking van het eerste onderdeel heeft uiteengezet. Zij merkt nog op dat niet valt in te zien welke objectieve criteria nog zouden kunnen worden bedacht die niet reeds zijn vervat in de voorwaarden waarin de decreetgever voorziet om aanspraak te maken op de persoonsvolgende financiering (« tweede trap »).

A.7.2. De Vlaamse Regering verwijst naar hetgeen zij bij de weerlegging van het eerste onderdeel heeft uiteengezet.

Wat het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg betreft, wijst de Vlaamse Regering erop dat de decreetgever in artikel 3, tweede lid, van het bestreden decreet, duidelijk het onderwerp van de regeling heeft afgebakend en dat hij in de artikelen 8 en 10 tot 12 en hoofdstuk 6, tevens de basismodaliteiten heeft bepaald. Bijgevolg is het wettigheidsbeginsel, neergelegd in artikel 23 van de Grondwet, niet geschonden.

A.8.1. Het vierde onderdeel van het middel is gericht tegen de artikelen 3 tot 6, 8 tot 13, 15 en 16 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen schenden volgens de verzoekende partij de voormelde referentienormen, in zoverre zij afbreuk doen aan de *standstill*-verplichting die in artikel 23 van de Grondwet is vervat.

De *standstill*-verplichting inzake sociale bijstand verbiedt de wetgever de bescherming die de eerdere wetgeving op dat vlak bood aanzienlijk te verminderen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt volgens de verzoekende partij dat ingevolge de ingevoerde systeemwijziging de sociale bescherming van bepaalde personen met een handicap aanzienlijk wordt verminderd. Zo zal een persoon met eenzelfde handicap in de toekomst geen of een lagere tegemoetkoming ontvangen, bijvoorbeeld omdat bepaalde zorg of steun door zijn eigen sociaal netwerk kan worden verleend. Voornamelijk financiële argumenten liggen aan het bestreden decreet ten grondslag. Uit de doelstellingen die door het Europees Sociaal Handvest en het voormelde Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap worden nagestreefd, namelijk het bewerkstelligen van maximale onafhankelijkheid en integratie van personen met een handicap, kan geenszins worden afgeleid dat de bestaande zorg en financiering die van overheidswege worden toegekend, mogen worden verminderd. Het recht op effectieve toegang tot adequate zorg dient door de overheid te worden gewaarborgd. Dat is ook precies wat het Europees Comité voor Sociale Rechten in zijn voormelde beslissing van 18 maart 2013 heeft benadrukt: de kwaliteitsvolle relatie tussen de persoon met een handicap en zijn familie of sociaal netwerk wordt verstoord, wanneer de families en sociale netwerken taken van verzorging en bijstand op zich moeten nemen, terwijl die taken correct kunnen worden uitgevoerd door sociale voorzieningen die aan de behoeften van de betrokkenen zijn aangepast.

A.8.2. De tussenkommende partij, die zich integraal bij het verzoekschrift aansluit, formuleert een aantal opmerkingen ter ondersteuning van het vierde onderdeel van het middel. Zij betoogt dat het decreet van 25 april 2014 een schending inhoudt van het *standstill*-beginsel dat in artikel 23 van de Grondwet is vervat.

In de eerste plaats verminderen de bestreden bepalingen in aanzienlijke mate het beschermingsniveau dat aan personen met een handicap door de eerder van toepassing zijnde wetgeving wordt geboden. De bestreden bepalingen voeren een « systeemwijziging » door inzake de financiering van de (niet-medische) zorg en ondersteuning voor personen met een handicap. Het nieuwe financieringsstelsel leidt ertoe dat die personen in beginsel geen recht meer hebben op een financiële tegemoetkoming van het VAPH voor gespecialiseerde, handicapspecifieke zorg en ondersteuning, tenzij zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Die voorwaarden komen erop neer dat personen met een handicap nog slechts voor een financiële tegemoetkoming - een « budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning » - in aanmerking komen, indien zij kunnen aantonen dat hun zorg- en ondersteuningsbehoefte niet kan worden gelenigd door henzelf, hun gezin, hun sociaal netwerk of professionele, reguliere dienstenaanbieders. Ook degenen die erin slagen op die manier aan hun zorg- en ondersteuningsbehoefte te voldoen, hebben krachtens de bestreden bepalingen weliswaar recht op een financiële tegemoetkoming - een « basisondersteuningsbudget » -, waarmee zij niet-medische kosten kunnen betalen. Dat basisondersteuningsbudget is evenwel een vast maandelijks bedrag dat niet varieert naar gelang van de concrete behoefte van zorg en ondersteuning en is bovendien erg laag (300 euro) en in vele gevallen absoluut ontoereikend. Onder het oude financieringsstelsel daarentegen had elke persoon met een handicap die zijn zorg en ondersteuning zelf wilde organiseren recht op een financiële tegemoetkoming van het VAPH om de kosten van zijn niet-medische zorg en ondersteuning te dekken. Die tegemoetkoming nam de vorm aan van een « persoonlijke-assistentiebudget » of een « persoonsgebonden budget ». De hoogte van die tegemoetkoming was afhankelijk van de zorgbehoefte van de persoon. Terwijl onder de gelding van de vroegere regeling alle personen met een handicap recht hadden op een relatief hoge, variabele financiële tegemoetkoming voor niet-medische zorg en ondersteuning vanwege het VAPH, hebben thans enkel nog personen die geen of onvoldoende beroep kunnen doen op hun gezin, op hun naasten of op algemene dienstverleners, daarop recht.

Vervolgens betoogt de tussenkomenende partij dat de bestreden bepalingen niet redelijk door redenen van algemeen belang kunnen worden verantwoord. Budgettaire overwegingen vermogen te dezen de bestreden bepalingen niet te verantwoorden. De aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau in de gehandicaptenzorg is immers strijdig met de minimale vereisten die voortvloeien uit het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en uit het Europees Sociaal Handvest, alsook uit de « harde kern » van de in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde rechten. Bovendien hebben de bestreden bepalingen volgens de tussenkomenende partij een onevenredige impact op de betrokken personen. De tussenkomenende partij wijst erop dat zowel het VN-Comité voor personen met een handicap, in zijn evaluatierapport van 28 oktober 2014, als het Europees Comité voor Sociale Rechten, in zijn beslissing van 18 maart 2013 (ECSR, *FIDH t. België*), de Belgische Staat recent hebben terechtgewezen, omdat die zijn internationale verbintenissen die uit de voormelde internationaalrechtelijke bepalingen voortvloeien, niet is nagekomen. Ook het recht een menswaardig leven te leiden wordt door de bestreden bepalingen in het gedrang gebracht. Ten slotte zijn er volgens de tussenkomenende partij te dezen nog twee bijkomende factoren die pleiten voor een strengere toetsing dan gebruikelijk aan het *standstill*-beginsel van artikel 23 van de Grondwet, namelijk het feit dat personen met een handicap, enerzijds, een kwetsbare minderheid vormen die bovendien politiek ondervertegenwoordigd is en, anderzijds, behoeftig zijn.

A.8.3. In hoofdorde betoogt de Vlaamse Regering dat het vierde onderdeel niet ontvankelijk is. Het belang van de verzoekende partij bij de vernietiging van de bestreden bepalingen is te hypothetisch en te onrechtstreeks om in aanmerking te kunnen worden genomen. Enkel uit het besluit dat op grond van de bestreden bepalingen zal worden genomen, zal in voorkomend geval kunnen blijken dat het maatschappelijk doel van de verzoekende partij wordt geraakt.

In ondergeschikte orde zet de Vlaamse Regering uiteen dat het vierde onderdeel niet gegrond is. De bestreden bepalingen streven twee fundamentele doelstellingen na : het realiseren van een zorggarantie tegen 2020 en het implementeren van vraaggestuurde zorg en ondersteuning. Het alternatief voor het huidige zorgsysteem voor personen met een handicap bevat allereerst een nieuw ondersteuningsbeleid dat op een gedeelde verantwoordelijkheid is gebaseerd en in overeenstemming is met de vermaatschappelijking van de zorg. Voorts wordt een nieuw persoonsvolgend financieringssysteem ingevoerd dat uit twee trappen bestaat, waarbij de eerste stap laagdrempelig is en een ruime groep van personen met een handicap bereikt. Bijgevolg kan volgens de Vlaamse Regering het bestreden decreet niet als een aanzienlijke achteruitgang worden beschouwd, vermits net een zorggarantie wordt beoogd die verschilt van het huidige « alles of niets »-systeem, afhankelijk van de aanhorigheid bij een instelling of dienst. Het komt de decreetgever toe, rekening houdend met de beperkte budgettaire middelen, te oordelen dat een beleidswijziging inzake de financiering van de gehandicaptenzorg noodzakelijk is. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is volgens de Vlaamse Regering niet geschonden om de enkele reden dat een nieuwe maatregel de berekeningen in de war stuurt van degenen die op het voortbestaan van het vroegere beleid hadden gerekend.

A.9.1. Het vijfde onderdeel van het middel is gericht tegen de artikelen 8 en 16 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen schenden volgens de verzoekende partij de voormelde referentienormen, in zoverre zij zonder redelijke verantwoording een verschil in behandeling invoeren tussen twee personen met eenzelfde handicap naargelang zij al dan niet ondersteuning krijgen vanuit hun gezin of hun sociaal netwerk. Enerzijds, heeft de persoon met een handicap die niet kan aantonen dat de kloof tussen de mogelijkheden van het eigen draagvlak (zelfzorg, mantelzorg, sociaal netwerk, reguliere zorg) en de ondersteuningsnood als gevolg van de handicap niet (meer) te overbruggen valt en precair is of wordt en blijft, geen recht op een prioritair toekenning, namelijk een effectieve toekenning binnen afzienbare tijd van een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, zodat hij geen beroep kan doen op adequate professionele zorg en ondersteuning; anderzijds, heeft de persoon met een identieke handicap die de voormelde kloof wel kan aantonen, wel recht op een prioritair toekenning, zodat hij wel een beroep kan doen op adequate professionele zorg en ondersteuning.

Op grond van artikel 23 van de Grondwet, gelezen in het licht van de voormelde internationaalrechtelijke bepalingen, komt het volgens de verzoekende partij de overheid toe de persoon met een handicap een menswaardig leven te waarborgen en hem adequate en effectieve zorg te verlenen. Zulks houdt tevens het recht in op professionele door de overheid gesubsidieerde zorg. De overheid kan die zorg niet voorbehouden aan personen met een handicap die geen beroep op hun gezin of hun sociaal netwerk kunnen doen.

A.9.2. De Vlaamse Regering betoogt dat de kritiek van de verzoekende partij reeds volledig is weerlegd in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Personen met eenzelfde handicap bevinden zich niet noodzakelijkerwijze in eenzelfde situatie. De verschillende ondersteuning van personen met eenzelfde

handicap steunt volgens de Raad van State op een objectieve en redelijke verantwoording en is bijgevolg aanvaardbaar.

A.10.1. Het zesde onderdeel van het middel is gericht tegen de artikelen 8, 15 en 16 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen schenden volgens de verzoekende partij de voormelde referentienormen, in zoverre zij zonder redelijke verantwoording een verschil in behandeling invoeren tussen twee personen met een handicap van wie is vastgesteld dat zij een geobjectiveerde nood aan zorg en ondersteuning hebben die de duur, intensiteit en frequentie van de rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning overschrijdt, waarbij aan de ene wel en aan andere niet een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning wordt toegekend, afhankelijk van de provincie waarin de persoon met een handicap zijn woonplaats heeft en van het beschikbare budget dat de Vlaamse Regering aan die provincie heeft toegekend.

Bijgevolg wordt volgens de verzoekende partij een discriminerend verschil in behandeling tussen categorieën van gehandicapten ingevoerd naar gelang van de provincie waar zij hun woonplaats hebben. Een persoon met eenzelfde handicap en eenzelfde geobjectiveerde nood aan zorg en ondersteuning zal, in de ene provincie wel en in de andere provincie niet, aanspraak kunnen maken op de toekenning van een budget om niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning te bekostigen.

A.10.2. Volgens de Vlaamse Regering is het zesde onderdeel niet gegrond, vermits het van onjuiste premissen uitgaat. Het feit dat de bestaande praktijk van regionale prioriteitencommissies wordt voortgezet, houdt geenszins een risico op ongelijke behandeling in, vermits artikel 16, laatste lid, van het bestreden decreet in afdoende waarborgen voor een geharmoniseerde en uniforme behandeling voorziet. Het werken met provinciale « antennes » is een louter organisatorische keuze die geen gevolgen op de inhoudelijke behandeling van een dossier kan hebben. Hetzelfde geldt volgens de Vlaamse Regering wat de verdeling van budgetten tussen de provincies betreft (artikel 15, tweede lid). Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het om een louter organisatorische maatregel gaat die rekening houdt met de concrete en objectieve behoeftelingen per regio.

De Vlaamse Regering wijst nog erop dat tegen het besluit van de Vlaamse Regering van 9 januari 2015 tot wijziging van het besluit van 17 maart 2006 geen annulatieprocedure bij de Raad van State werd ingesteld. Nochtans zijn in dat besluit de criteria voor het toekennen van prioriteiten vastgelegd. Die criteria moeten de afstemming tussen de verschillende regionale prioriteitencommissies en dus de rechtszekerheid voor de betrokkenen verhogen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de artikelen 3 tot 6, 8 tot 13, 15, 16 en 41 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap 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 » (hierna : decreet van 25 april 2014).

Het bestreden artikel 3, opgenomen in hoofdstuk 3 (« Voorwerp »), bepaalt :

« Dit decreet geeft uitvoering aan artikel 23 van de Grondwet en regelt de organisatie van de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap.

De persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap bestaat uit een getrappt ondersteuningssysteem voor personen met een handicap. De eerste trap omvat een basisondersteuningsbudget, verstrekt in het kader van de zorgverzekering. De tweede trap omvat een budget, verstrekt door het agentschap, voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning.

Op basis van een analyse van de niet-ingevulde nood aan zorg en ondersteuning voorziet de Vlaamse Regering, binnen de beschikbare budgetten, in een groeipad voor de financiering van de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning. De Vlaamse Regering brengt daarover jaarlijks verslag uit aan het Vlaams Parlement.

De Vlaamse Regering stelt, vervolgens jaarlijks het beschikbare budget vast dat voor de uitvoering van het decreet beschikbaar is. Dat betreft zowel het basisondersteuningsbudget als het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning met inbegrip van de verschillende budgetcategorieën ».

De bestreden artikelen 4, 5 en 6, opgenomen in hoofdstuk 4 (« Basisondersteuningsbudget »), bepalen :

« Art. 4. Een basisondersteuningsbudget wordt toegekend aan iedere persoon met een handicap die voldoet aan de volgende voorwaarden :

1° voldoen aan de voorwaarden, vermeld in artikel 20 van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap;

2° een duidelijk vast te stellen behoefte aan zorg en ondersteuning hebben;

3° voldoen aan de voorwaarden voor het recht op tenlasteneming, vermeld in of ter uitvoering van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering;

4° voldoen aan de voorwaarden voor het recht op een tegemoetkoming, vermeld in of ter uitvoering van het decreet van 13 juli 2012 houdende de Vlaamse sociale bescherming, vanaf de inwerkingtreding van deze voorwaarden.

Het basisondersteuningsbudget wordt beschouwd als een tenlasteneming als vermeld in artikel 3 van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering. Het basisondersteuningsbudget wordt beschouwd als een tegemoetkoming als vermeld in artikel 3, derde lid, 1°, van het decreet van 13 juli 2012 houdende de Vlaamse sociale bescherming, vanaf de inwerkingtreding ervan.

Voor de toekenning van een basisondersteuningsbudget in de periode tot en met het begrotingsjaar 2020 kan de Vlaamse Regering aanvullende voorwaarden bepalen. Deze aanvullende voorwaarden moeten de geleidelijke toekenning van het basisbudget aan al diegenen die aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, voldoen, mogelijk maken.

Art. 5. § 1. Het agentschap beslist of er bij meerderjarige personen met een handicap een duidelijk vast te stellen behoefte is aan zorg en ondersteuning als vermeld in artikel 4, eerste lid, 2°.

De toegangspoort beslist of er bij minderjarige personen met een handicap een duidelijk vast te stellen behoefte is aan zorg en ondersteuning als vermeld in artikel 4, eerste lid, 2°.

§ 2. De behoefte aan zorg en ondersteuning van de persoon met een handicap, vermeld in paragraaf 1, wordt vastgesteld door het agentschap of de toegangspoort, al naargelang het geval, op basis van een multidisciplinair verslag, na een onderzoek, of aan de hand van bestaande attesten.

De Vlaamse Regering stelt de procedure voor de erkenning van de handicap vast en bepaalt de criteria aan de hand waarvan de nood aan zorg en ondersteuning door het agentschap of de toegangspoort, al naargelang het geval, wordt vastgesteld. De Vlaamse Regering bepaalt welke bestaande attesten de behoefte aan zorg en ondersteuning, vermeld in artikel 4, eerste lid, 2°, bewijzen.

Art. 6. De aanspraak op het basisondersteuningsbudget vervalt als aan de persoon met een handicap een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning wordt toegewezen. De aanspraak op het basisondersteuningsbudget vervalt als na een onderzoek blijkt dat de persoon met een handicap geen duidelijk vast te stellen behoefte aan zorg en ondersteuning meer heeft.

De aanspraak op het basisondersteuningsbudget vervalt als de persoon met een handicap krachtens andere wetten, decreten, ordonnanties of reglementaire bepalingen, of krachtens gemeen recht, voor dezelfde behoefte aan zorg en ondersteuning al een schadeloosstelling heeft gekregen. De persoon met een handicap moet zijn aanspraak op die schadeloosstelling doen gelden.

De Vlaamse Regering bepaalt de regels en modaliteiten van het onderzoek, vermeld in het eerste lid, en de regels van de vervalprocedure, vermeld in het eerste en tweede lid, onder andere de regels voor het vastleggen van de ingangsdatum van de stopzetting van het basisondersteuningsbudget ».

De bestreden artikelen 8 tot 13, opgenomen in hoofdstuk 5 (« Budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning »), bepalen :

« Art. 8. Om aanspraak te kunnen maken op een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, moet de meerderjarige persoon met een handicap aan de volgende voorwaarden voldoen :

1° beschikken over een door het agentschap goedgekeurd ondersteuningsplan;

2° een geobjectiveerde nood hebben aan zorg en ondersteuning die de duur, intensiteit en frequentie van de rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning overschrijdt, in voorkomend geval vastgesteld op basis van een instrument voor de inschaling van de zorgzwaarte.

In het eerste lid, 2°, wordt verstaan onder zorgzwaarte : de mate waarin een persoon met een handicap zorg en ondersteuning nodig heeft om zo adequaat mogelijk te kunnen functioneren in het dagelijkse leven.

Art. 9. Voor minderjarige personen met een handicap loopt de regeling van de toekenning van een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, inclusief de regie van de zorg, volgens de regels voor de persoonsvolgende financiering, bepaald in of ter uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp.

Als de zorg en ondersteuning via de toegangspoort werd geïndiceerd, kan de persoon met een handicap tot de leeftijd van 25 jaar, met toepassing van artikel 18, § 3, van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, gebruik maken van de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor minderjarigen.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de toeleiding, vermeld in het tweede lid.

Art. 10. De niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning wordt gefinancierd in de vorm van een budget. Dat budget wordt uitgedrukt in budgetcategorieën. De persoon met een handicap maakt een keuze tussen een cashbudget of een voucher, of gebruikt een combinatie van beide. De Vlaamse Regering bepaalt de modaliteiten waaronder de persoon met een handicap zijn keuze kan wijzigen. De voucher wordt uitgedrukt in personeelspunten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen zorggebonden en organisatiegebonden punten. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze waarop het budget in cash of in vouchers wordt vastgesteld, en de budgetcategorieën, rekening houdende met de bepalingen van artikel 8 en 9.

De financiering van de zorg en ondersteuning van minderjarigen die door de jeugdrechtsbank overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 11 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp, naar niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning zijn toegeleid, of de zorg en ondersteuning waarbij een gemandateerde voorziening als vermeld in artikel 2, § 1, 16°, van het voormelde decreet, is betrokken, kan alleen met een voucher gebeuren.

Het agentschap en de toegangspoort kunnen slechts uitzonderlijk en enkel en alleen op basis van de individuele concrete situatie, onder de door de Vlaamse Regering bepaalde voorwaarden, begeleidende maatregelen opleggen voor de besteding en het beheer van het cashbudget. Deze beslissing moet afdoende gemotiveerd zijn. Omzetting van het cashbudget in een voucher kan pas indien na evaluatie is gebleken dat de begeleidende maatregelen niet volstaan. De beslissing tot omzetting moet afdoende en uitdrukkelijk gemotiveerd worden. De Vlaamse Regering bepaalt de procedure hiervoor.

Art. 11. Het cashbudget wordt vastgesteld op basis van een kalenderjaar. De persoon met een handicap ontvangt op een bankrekening op eigen naam een voorschot op dat jaarbudget, en aanvullende voorschotten naar rato van de bewezen en aanvaarde kosten. Deze bankrekening wordt exclusief voorbehouden voor het beheer en de besteding van de voorschotten op het cashbudget. De Vlaamse Regering bepaalt de regels voor de terbeschikkingstelling en de terugbetaling van de voorschotten.

Art. 12. De voucher kan alleen besteed worden aan de financiering van zorg en ondersteuning die verleend wordt door een door het agentschap vergunde aanbieder van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, of aan de bijstand die verleend wordt conform artikel 14.

Art. 13. De Vlaamse Regering kan voorwaarden vaststellen waaronder, onder meer op verzoek van de persoon met een handicap, de nood aan zorg en ondersteuning opnieuw objectief vastgesteld moet worden en waaronder er een nieuw ondersteuningsplan moet worden opgemaakt, op basis waarvan de budgetcategorie kan wijzigen ».

De bestreden artikelen 15 en 16, opgenomen in hoofdstuk 6 (« Regie van de zorg : prioritering, zorgbemiddeling, zorgafstemming en zorgplanning »), bepalen :

« Art. 15. Binnen de beschikbare begrotingskredieten en met toepassing van de bepalingen van artikel 8 en artikel 10 tot en met 14 kan het agentschap aan personen met een handicap een budget toekennen om niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning te bekostigen.

De Vlaamse Regering bepaalt de verdeling van het totale beschikbare budget tussen zorg en ondersteuning voor minderjarigen en zorg en ondersteuning voor meerderjarigen, en tussen de provincies. De middelen voor de financiering van de zorg en ondersteuning van personen die hun woonplaats hebben in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, worden toegevoegd aan de middelen voor de zorg en ondersteuning van personen die hun woonplaats hebben in de provincie Vlaams-Brabant.

Art. 16. De Vlaamse Regering stelt een procedure vast om te bepalen welke meerderjarige personen met een handicap prioritair een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning toegekend krijgen. De Vlaamse Regering neemt maatregelen, conform de voorwaarden vermeld in artikel 8, om de zorg en ondersteuning van meerderjarige personen aan wie als minderjarige een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning toegekend werd, te continueren.

De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast voor de erkenning van een situatie als noodsituatie.

De Vlaamse Regering bepaalt de minimale inhoudelijke en procesmatige criteria voor de prioritering van de dossiers en houdt hierbij rekening met de resultaten van een analyse van de niet-ingevulde nood aan zorg en ondersteuning, vermeld in artikel 3, derde lid.

De Vlaamse Regering kan in elke provincie een regionale prioriteitencommissie oprichten die tot taak heeft om een zorgvraag, overeenkomstig de richtlijnen die door het agentschap zijn vastgesteld, te erkennen als prioritair te bemiddelen. De Vlaamse Regering bepaalt de maximale termijn, de nadere samenstelling, opdrachten van de regionale prioriteitencommissie en de beroepsprocedure en kan in dat kader nadere taken toekennen aan het agentschap ».

Het bestreden artikel 41, opgenomen in hoofdstuk 8 (« Wijzigingsbepalingen »), bepaalt :

« In artikel 8 van hetzelfde decreet [van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering], gewijzigd bij de decreten van 20 december 2002, 25 maart 2011 en 21 juni 2013, wordt paragraaf 2 vervangen door wat volgt :

‘ § 2. De Vlaamse Regering bepaalt de referentiebedragen op basis van de ernst en de duur van het verminderde zelfzorgvermogen of op basis van de zorgvorm, en bepaalt het bedrag van het basisondersteuningsbudget, vermeld in artikel 4 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. ’ ».

Ten aanzien van het enige middel

B.2. De verzoekende partij voert een enig middel aan dat is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 ervan, met de artikelen 19 en 26 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap en met de artikelen 14, 15, 16 en 30 van het Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996.

Wat betreft de ontvankelijkheid

B.3.1. Volgens de Vlaamse Regering zou het Hof niet aan het voormelde Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap vermogen te toetsen, vermits dat Verdrag geen directe werking zou hebben.

B.3.2. Het Hof, dat bevoegd is om te oordelen of een wettelijke norm de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, moet, wanneer het wordt ondervraagd over een schending van die bepalingen in samenhang gelezen met een internationaal verdrag, niet nagaan of dat verdrag een rechtstreekse werking in de interne rechtsorde heeft, maar het moet oordelen of de wetgever niet op discriminerende wijze de internationale verbintenissen van België heeft miskend.

De exceptie wordt verworpen.

B.4.1. Elk van de zes onderdelen waaruit het middel bestaat is afgeleid uit de schending van dezelfde, in B.2 vermelde referentienormen.

B.4.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof moeten de middelen niet alleen te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, maar ook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Het Hof onderzoekt de zes onderdelen van het middel in zoverre zij aan de voormelde vereisten voldoen.

B.4.3. Volgens de Vlaamse Regering zou het vierde onderdeel van het middel niet ontvankelijk zijn. Het belang van de verzoekende partij bij de vernietiging van de bestreden bepalingen zou te hypothetisch en te onrechtstreeks zijn om in aanmerking te kunnen worden genomen. Enkel uit het besluit dat op grond van de bestreden bepalingen zal worden genomen, zou in voorkomend geval kunnen blijken dat het maatschappelijk doel van de verzoekende partij wordt geraakt.

B.4.4. Aangezien de verzoekende partij aanvoert dat de bepalingen die zij aanvecht, afbreuk doen aan haar maatschappelijk doel omdat zij het niveau van bescherming die personen met een handicap genieten, aanzienlijk zouden verminderen, valt het onderzoek van haar belang om de vernietiging ervan te vorderen samen met het onderzoek van de grond van de zaak.

Wat betreft de referentienormen

B.5. De artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet bepalen :

« Art. 10. [...]

De Belgen zijn gelijk voor de wet; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld.

[...]

Art. 11. Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. [...] ».

« Art. 23. Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

[...] ».

De artikelen 19 en 26 van het Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap bepalen :

« Artikel 19 - *Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij*

De Staten die Partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van alle personen met een handicap om in de maatschappij te wonen met dezelfde keuzemogelijkheden als anderen en nemen doeltreffende en passende maatregelen om het personen met een handicap gemakkelijker te maken dit recht ten volle uit te oefenen en volledig deel uit te maken van, en te participeren in de maatschappij, onder meer door te waarborgen dat :

a) personen met een handicap de kans hebben, op voet van gelijkheid met anderen, vrij hun verblijfplaats te kiezen, alsmede waar en met wie zij leven, en niet verplicht zijn te leven in een bepaalde leefstructuur;

b) personen met een handicap toegang hebben tot een reeks van thuis, residentiële en andere maatschappijondersteunende diensten, waaronder persoonlijke assistentie, noodzakelijk om het wonen en de opname in de maatschappij te ondersteunen en isolatie of uitsluiting uit de maatschappij te voorkomen;

c) de sociale diensten en faciliteiten voor het algemene publiek op voet van gelijkheid beschikbaar zijn voor personen met een handicap en beantwoorden aan hun behoeften ».

« Artikel 26 - *Integratie en participatie*

1. De Staten die Partij zijn nemen doeltreffende en passende maatregelen, onder andere via ondersteuning door lotgenoten, om personen met een handicap in staat te stellen de maximaal mogelijke onafhankelijkheid, fysieke, mentale, sociale en beroepsmatige vaardigheden te behouden en volledige opname en participatie in alle aspecten van het leven te bereiken. Daartoe organiseren en versterken de Staten die Partij zijn uitgebreide diensten en programma's op het gebied van integratie en participatie en breiden zij deze uit, met name op het gebied van gezondheid, werkgelegenheid, onderwijs en sociale diensten en wel zodanig dat deze diensten en programma's :

a) in een zo vroeg mogelijk stadium beginnen en gebaseerd zijn op een multidisciplinaire inventarisatie van de behoeften en mogelijkheden van de persoon in kwestie;

b) de participatie en opname in de gemeenschap en alle aspecten van de samenleving ondersteunen, vrijwillig zijn en beschikbaar zijn voor personen met een handicap, zo dicht mogelijk bij hun eigen gemeenschappen, ook op het platteland.

[...] ».

De artikelen 14, 15, 16 en 30 van het herziene Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996 bepalen :

« *Recht op het gebruik van diensten voor sociale zorg*

Art. 14. Teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op het gebruik van diensten voor sociale zorg te waarborgen, verbinden de Partijen zich :

1. diensten welke door de toepassing van methoden van maatschappelijk werk kunnen bijdragen tot het welzijn en de ontwikkeling zowel van individuele personen als van groepen personen, alsmede tot hun aanpassing aan het sociale milieu, op te richten of aan de oprichting daarvan medewerking te verlenen;

[...].

Recht van minder-validen op zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de samenleving

Art. 15. Teneinde de minder-validen, ongeacht hun leeftijd, de aard en de oorzaak van hun handicap, de onbelemmerde uitoefening van hun recht op zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de samenleving te waarborgen, verbinden de Partijen zich ertoe :

1. de nodige maatregelen te nemen om aan de mindervaliden een voorlichting, onderwijs en een beroepsopleiding te verschaffen in het kader van het gemeen recht telkens zulks mogelijk is of als dat niet kan via gespecialiseerde openbare of privé-instellingen;

2. hun toegang tot het arbeidsproces te bevorderen door toedoen van iedere maatregel waarmee de werkgevers ertoe kunnen worden aangezet mindervaliden in dienst te nemen en te behouden in het normale arbeidsmilieu en de arbeidsomstandigheden aan de behoeften van

de betrokkenen aan te passen of, wanneer dit onmogelijk is omwille van de handicap, door het creëren van beschutte arbeidsplaatsen naargelang van de aard van ongeschiktheid. Die maatregelen kunnen in voorkomend geval het terugvallen op gespecialiseerde bemiddelings- en begeleidingsdiensten rechtvaardigen;

3. hun volledige integratie en deelname aan het sociale leven te bevorderen, inzonderheid door maatregelen, met inbegrip van technische bijstand, die tot doel hebben de hinderpalen uit de weg te ruimen die de communicatie en de mobiliteit in de weg staan en hen in staat te stellen gebruik te maken van vervoersmiddelen en in aanmerking te komen voor huisvesting, culturele activiteiten en andere vrijetijdsbesteding.

Recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming

Art. 16. Teneinde de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor de volledige ontplooiing van het gezin als fundamentele maatschappelijke eenheid, verbinden de Partijen zich de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven te bevorderen, onder andere door middel van sociale en gezinsuitkeringen, het treffen van fiscale regelingen, het verschaffen van gezinshuisvesting en door middel van uitkeringen bij huwelijk ».

« Recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting

Art. 30. Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op bescherming tegen armoede en tegen sociale uitsluiting, verbinden de Partijen zich ertoe :

a) maatregelen te nemen in het kader van een totale en gecoördineerde aanpak om de daadwerkelijke toegang te bevorderen, inzonderheid tot de arbeidsmarkt, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur, sociale en medische bijstand van de personen en van hun gezinsleden die zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevinden of dreigen erin te belanden;

b) die maatregelen opnieuw te onderzoeken om ze indien nodig aan te passen ».

B.6. In eerste instantie onderzoekt het Hof het eerste en het derde onderdeel van het middel, in zoverre zij uit de schending van het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet zijn afgeleid, het vierde onderdeel in zoverre het uit de schending van de *standstill*-verplichting in hetzelfde grondwetsartikel is afgeleid en het tweede, het vijfde en het zesde onderdeel in zoverre zij uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn afgeleid.

Ten aanzien van het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet (eerste en derde onderdeel)

B.7.1. Het eerste onderdeel van het enige middel is gericht tegen de artikelen 4, 5 en 41 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen zouden volgens de verzoekende partij de voormelde referentienormen schenden, in zoverre de decreetgever aan de Vlaamse Regering de zorg toevertrouwt om de voorwaarden en nadere regels vast te stellen voor de toekenning van een basisondersteuningsbudget in plaats van, overeenkomstig het wettigheidsbeginsel dat in artikel 23 van de Grondwet is vervat, die voorwaarden en nadere regels zelf vast te stellen en de minimale waarborgen en voorwaarden te bepalen voor de uitoefening, in de vorm van het verkrijgen van een basisondersteuningsbudget, van het recht op een menswaardig leven en inzonderheid van de rechten die in artikel 23, derde lid, 2°, 3°, 5° en 6°, van de Grondwet zijn verankerd, met inbegrip van de procedurele waarborgen waarmee die voorwaarden gepaard moeten gaan teneinde het daadwerkelijke karakter van die rechten te waarborgen.

B.7.2. Het derde onderdeel van het enige middel is gericht tegen de artikelen 8, 13 en 16 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen, die betrekking hebben op de toekenning van een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, zouden volgens de verzoekende partij om *mutatis mutandis* dezelfde redenen als die welke in het eerste onderdeel zijn uiteengezet de voormelde referentienormen schenden.

B.7.3. Het Hof onderzoekt beide onderdelen samen.

B.8.1. Artikel 23 van de Grondwet verbiedt de bevoegde wetgever niet aan de Regering machtigingen te verlenen, voor zover die machtigingen betrekking hebben op het aannemen van maatregelen waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven.

B.8.2. Luidens artikel 3, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 bestaat de persoonsvolgende financiële ondersteuning van personen met een handicap uit een getrappt ondersteuningssysteem. De eerste trap omvat een basisondersteuningsbudget, verstrekt in het kader van de zorgverzekering. De tweede trap omvat een budget, verstrekt door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (hierna : het Agentschap), voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning.

Wat betreft de toekenning van een basisondersteuningsbudget, worden in de bestreden artikelen 4 en 5 de voorwaarden bepaald waaraan de persoon met een handicap dient te voldoen om een basisondersteuningsbudget te verkrijgen en wordt voorzien in een basisregeling voor het vaststellen van de behoefte aan zorg en ondersteuning.

Wat betreft de toekenning van een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, worden in het bestreden artikel 8 de voorwaarden bepaald waaraan de meerderjarige persoon met een handicap dient te voldoen om daarop aanspraak te kunnen maken.

B.8.3. Door, in de artikelen 4, 5 en 8, de grondvoorwaarden vast te stellen waaraan een persoon met een handicap dient te voldoen om aanspraak te kunnen maken op een basisondersteuningsbudget dan wel op een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, heeft de decreetgever het onderwerp aangegeven van de maatregelen die door de Regering ten uitvoer dienen te worden gelegd.

Bovendien, zoals in de parlementaire voorbereiding is aangegeven, rijzen bij het invoeren van het systeem van persoonsvolgende financiering, een aantal ingewikkelde vragen en worden de verschillende *stakeholders* bij de concrete uitwerking van het nieuwe systeem betrokken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2429/7, pp. 13-14).

Ten slotte staat het aan de bevoegde rechtscolleges om het gebruik door de Vlaamse Regering van de haar verleende machtigingen te controleren.

B.9. De artikelen 4, 5, 8, 13, 16 en 41 van het decreet van 25 april 2014 zijn niet onbestaanbaar met het wettigheidsbeginsel dat in artikel 23 van de Grondwet is vervat.

De toetsing aan de overige referentienormen die in het middel worden aangevoerd, leidt niet tot een andere conclusie.

Het eerste en het derde onderdeel van het middel zijn niet gegrond.

Ten aanzien van de standstill-verplichting in artikel 23 van de Grondwet (vierde onderdeel)

B.10. Het vierde onderdeel van het middel is gericht tegen de artikelen 3 tot 6, 8 tot 13, 15 en 16 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen zouden volgens de verzoekende en de tussenkomende partij de voormelde referentienormen schenden, in zoverre zij afbreuk zouden doen aan de *standstill*-verplichting die in artikel 23 van de Grondwet is vervat.

De bestreden bepalingen zouden volgens die partijen in aanzienlijke mate het beschermingsniveau verminderen dat aan personen met een handicap door de eerder van toepassing zijnde wetgeving wordt geboden. Ingevolge de ingevoerde systeemwijziging zou een persoon voor eenzelfde handicap voortaan geen of slechts een lagere tegemoetkoming ontvangen, bijvoorbeeld omdat bepaalde zorg of steun door zijn eigen sociaal netwerk kan worden verleend. De bestreden bepalingen zouden niet redelijk door redenen van algemeen belang kunnen worden verantwoord. Budgettaire overwegingen zouden daartoe niet volstaan. De aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau in de gehandicaptenzorg zou volgens de verzoekende en de tussenkomende partij strijdig zijn met de minimale vereisten die voortvloeien uit het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en uit het Europees Sociaal Handvest, alsook uit de « harde kern » van de in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde rechten. Bovendien zouden de bestreden bepalingen volgens die partijen een onevenredige impact op de betrokken personen hebben.

B.11. Het decreet van 25 april 2014 voert een persoonsgebonden financiële ondersteuning in voor de zorg en de ondersteuning van personen met een handicap.

De persoonsvolgende financiële ondersteuning toegekend aan personen met een handicap bestaat in een getrappt ondersteuningssysteem. De eerste trap omvat een recht op een « basisondersteuningsbudget » ten laste van de Vlaamse zorgverzekering. Dat basisondersteuningsbudget wordt toegekend aan iedere persoon met een handicap die een duidelijk vast te stellen behoefte aan zorg en ondersteuning heeft, met het oog op de bekostiging van niet-medische hulp- en dienstverlening. Het toegekende bedrag vormt een tenlasteneming zoals bedoeld in het bestaande systeem van de zorgverzekering. De tweede trap van de persoonsgebonden financiering bestaat in een « budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning » ten laste van het Vlaams Agentschap voor Personen

met een Handicap. Dat bedrag kan worden toegekend in de vorm van een cashbudget of een voucher (een aantal uren of dagen hulp, in de vorm van waardebons) of een combinatie van beide. Met dat budget kan de persoon met een handicap niet-rechtstreeks toegankelijke hulp financieren. De budgetten van de eerste en de tweede trap kunnen niet worden gecumuleerd.

Bovendien bevat het decreet een engagement voor een groeipad, door de financiering van de door het Agentschap gesubsidieerde niet-rechtstreeks toegankelijke ondersteuning en zorg decretaal te verankeren, en voorziet het in een regie van de zorg, door prioritering, zorgafstemming en zorgplanning.

Met het decreet van 25 april 2014 beoogt de decreetgever een omslag te maken van de financiering van voorzieningen voor personen met een handicap naar financiering die rechtstreeks wordt verstrekt aan de personen met een handicap zelf. Die omslag past in de zogenaamde « vermaatschappelijking van de zorg » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2429/7, p. 8) en ligt, volgens de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet, in de lijn van het VN-Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2429/1, pp. 3-5, 12-13 en 111; *ibid.*, nr. 2429/7, pp. 6-14).

B.12.1. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet heeft de bevoegde minister de volgende toelichting gegeven :

« [De minister] brengt in herinnering dat Vlaanderen het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna : VN-verdrag) heeft geratificeerd bij decreet van 8 mei 2009 (*Parl. St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2144/1-3). Hiermee heeft Vlaanderen zich ertoe geëngageerd om het beleid inzake personen met een handicap af te stemmen op het emancipatorische ondersteunings- en burgerrechtenperspectief dat stelt dat elke persoon met een handicap recht heeft op inclusie en op zelfbeschikking. Dat komt neer op het recht op een volwaardige plaats in de samenleving en op het recht om de regie over het eigen leven in handen te nemen.

Ondanks talrijke initiatieven en evoluties, wordt de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap nog altijd georganiseerd en gefinancierd volgens een veeleer aanbodgericht model. Bovendien is er een maatschappelijk niet langer te verantwoorden kloof gegroeid tussen twee groepen. Sommige personen met een handicap beschikken over een kwaliteitsvol *all-in* aanbod in een door [het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap] erkende voorziening of over een [persoonlijk assistentiebudget] waarmee ze de nodige zorg en ondersteuning op diverse levensdomeinen kunnen organiseren. Er is echter ook een grote groep die geen handicapspecifieke ondersteuning krijgt.

Bij aanvang van de huidige legislatuur is de Vlaamse Regering het engagement aangegaan om daar verandering in te brengen en om een systeem te ontwikkelen waarbij personen met een handicap zelf de regie voeren over de zorg en ondersteuning die ze nodig hebben, en om een realistisch traject uit te werken zodat op een haalbare termijn komaf wordt gemaakt met de wachtlijsten.

Tegen 2020 heeft de Vlaamse Regering zich in dit kader de volgende twee doelstellingen opgelegd : (1) het realiseren van zorggarantie en (2) het implementeren van vraaggestuurde zorg en ondersteuning. Deze doelstellingen zijn opgenomen in het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014 en verder uitgewerkt in de conceptnota Perspectief 2020. Nieuw ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap van 17 februari 2011 (hierna : Perspectief 2020) (*Parl. St.* VI. Parl. 2009-10, nr.632/1) en in de conceptnota Persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap van 8 mei 2013 (*Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 2174/1).

Het alternatief voor het huidige zorgsysteem voor personen met een handicap bevat vooreerst een nieuw ondersteuningsbeleid, gebaseerd op gedeelde verantwoordelijkheid en in overeenstemming met de vermaatschappelijking van de zorg. Voorts is er een nieuw persoonsvolgend financieringssysteem, opgebouwd uit twee trappen, waarbij de eerste trap heel laagdrempelig is en een ruime groep van personen met een handicap zal bereiken. Ten derde is het de bedoeling het beschikbare sociale kapitaal voor de ondersteuning van personen met een handicap optimaal in te zetten. Dat zal gecombineerd worden met een realistisch budgettair groeipad, wat nodig is om de bepalingen van dit ontwerp van decreet in de praktijk om te zetten.

Dit ontwerp van decreet legt de basis om dit alternatief tot uitvoering te kunnen brengen. Het installeert het recht op een basisondersteuningsbudget, maakt werk van een persoonsvolgend financieringssysteem voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, en neemt expliciet het engagement op om verder werk te maken van een groeipad voor de financiering van de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2429/7, pp. 6-7).

B.12.2. In zijn advies over het voorontwerp van decreet onderzoekt de Raad van State de bestaanbaarheid van het nieuwe ondersteuningssysteem met de *standstill*-verplichting in artikel 23 van de Grondwet :

« 7.2. Daargelaten de overgangsregelingen, die door de Vlaamse Regering worden vastgelegd, sluit de ontworpen regeling niet uit dat bepaalde personen met een handicap een lagere tegemoetkoming zullen krijgen dan de tegemoetkoming waarop ze nu recht hebben. De vraag rijst of deze mogelijkheid in strijd is met de *standstill*-verplichting die ligt besloten in artikel 23, eerste en derde lid, van de Grondwet, die, zoals blijkt uit de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, ook geldt voor tegemoetkomingen aan personen met een handicap. [...]

7.3. De ontworpen regeling vertoont gelijkenissen met het recht op maatschappelijke dienstverlening en het recht op maatschappelijke integratie, die beide kunnen worden beschouwd als onderdelen van het recht op sociale bijstand dat is gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, waarover het Grondwettelijk Hof zich al herhaaldelijk heeft

uitgesproken. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat inzake het recht op sociale bijstand een *standstill*-effect geldt. Het *standstill*-effect van artikel 23 van de Grondwet inzake sociale bijstand, in het bijzonder wat het recht op maatschappelijke dienstverlening betreft, [...] verbiedt de bescherming of het beschermingsniveau die de wetgevingen vroeger op dat gebied boden, aanzienlijk te verminderen [...] zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan. [...]

Hieruit vloeit voort dat om over de eventuele schending, door een wetskrachtige norm, van het *standstill*-effect van artikel 23 van de Grondwet te oordelen, in zoverre dat artikel het recht op sociale bijstand waarborgt, de situatie van de adressaten van die norm moet worden vergeleken met hun situatie onder de gelding van de vroegere wetgeving. [...]

7.4. De verplichting om geen afbreuk te doen aan het beschermingsniveau kan echter niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de voorwaarden van de maatschappelijke dienstverlening. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, eerste lid en derde lid, 2^o, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze zou worden gewaarborgd. [...] Artikel 23, eerste lid, van de Grondwet vereist ook niet dat de bedoelde rechten door de wetgever voor ieder individu op dezelfde manier moeten worden gewaarborgd en die grondwetsbepaling staat derhalve niet eraan in de weg dat die rechten voor sommige categorieën van personen worden beperkt en gemoduleerd, op voorwaarde dat voor het onderscheid in behandeling een redelijke verantwoording bestaat. [...]

7.5. De conclusie is dan ook dat de ontworpen regeling niet noodzakelijk in strijd is met het *standstill*-effect dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet. Pas bij de concrete uitwerking van de verplichte bijdrage en van het recht op de betrokken budgetten zal echter kunnen worden nagegaan of er voor bepaalde categorieën van personen geen onverantwoorde achteruitgang van het beschermingsniveau plaatsgrijpt » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2429/1, pp. 114-115).

B.13.1. Artikel 23 van de Grondwet impliceert een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.13.2. Die verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de modaliteiten van de sociale bijstand. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, eerste lid en derde lid, 2^o, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.

B.13.3. Het decreet van 25 april 2014 voorziet in een fundamentele wijziging van de wijze van financiering van de zorg voor personen met een handicap. Het decreet stelt daartoe een algemeen kader vast dat op belangrijke punten nadere uitvoering door de Vlaamse Regering behoeft en dat in belangrijke mate afhankelijk is van de daarvoor ter beschikking gestelde budgetten. Er kan in redelijkheid niet staande worden gehouden dat de bestreden bepalingen op zich het beschermingsniveau in aanzienlijke mate zouden verminderen ten opzichte van het voorheen bestaande beschermingsniveau, vermits pas uit de wijze van tenuitvoerlegging van de daarin beoogde maatregelen zal blijken of zulks al dan niet het geval zal zijn. In dat verband dient meer bepaald rekening te worden gehouden, niet alleen met de overgangsregelingen die door de Vlaamse Regering op grond van artikel 46 van het decreet van 25 april 2014 worden vastgelegd, maar ook - en vooral - met de uitvoering van een aantal maatregelen die de Vlaamse Regering krachtens het bestreden decreet en de daarvoor ter beschikking gestelde begroting kan nemen, inzonderheid op het vlak van de toekenning van budgetten aan bepaalde categorieën van personen met een handicap.

Bovendien blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet dat de Vlaamse Regering tegen 2020 als doelstellingen heeft vooropgesteld de zorggarantie te realiseren en de vraaggestuurde zorg en ondersteuning te implementeren in het kader van een realistisch budgettair traject om op haalbare termijn de wachtlijsten weg te werken.

Er kan worden aanvaard dat de implementatie van de in B.11 beschreven omslag slechts stapsgewijs gebeurt.

Het komt, in voorkomend geval, de rechtscolleges die bevoegd zijn om die uitvoeringsmaatregelen te controleren, toe om na te gaan of de wijze van uitvoering van het decreet bestaanbaar is met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, inzonderheid met de daarin vervatte *standstill*-verplichting, zoals is vermeld in B.13.1.

B.14. De artikelen 3 tot 6, 8 tot 13, 15 en 16 van het decreet van 25 april 2014 zijn niet onbestaanbaar met de *standstill*-verplichting die in artikel 23 van de Grondwet is vervat.

De toetsing aan de overige referentienormen die in het middel worden aangevoerd, leidt niet tot een andere conclusie.

Het vierde onderdeel van het middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (tweede, vijfde en zesde onderdeel)

B.15.1. Zoals in B.11 is vermeld, beoogt de decreetgever met het decreet van 25 april 2014 een omslag te maken van de financiering van voorzieningen voor personen met een handicap naar financiële ondersteuning die rechtstreeks wordt toegekend aan de personen met een handicap zelf.

B.15.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verzet er zich niet tegen dat de decreetgever afziet van zijn oorspronkelijke doelstellingen om er andere na te streven. In het algemeen trouwens, moet de overheid haar beleid kunnen aanpassen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang. Het komt de decreetgever toe, rekening houdend met de beperkte budgettaire armslag waarover hij beschikt, te oordelen of een beleidswijziging inzake de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap noodzakelijk is.

Het Hof kan een dergelijke beleidswijziging slechts beoordelen binnen de in de Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalde perken van zijn bevoegdheid. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is niet geschonden om de enkele reden dat een nieuwe maatregel de berekeningen in de war stuurt van degenen die op het behoud van het vroegere beleid hadden gerekend.

Het staat niet aan het Hof te oordelen of de keuze van de decreetgever opportuun of wenselijk is.

B.15.3. In zijn advies over het voorontwerp van decreet heeft de Raad van State de bestaanbaarheid onderzocht van het nieuwe ondersteuningssysteem met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie :

« Zoals ook de memorie van toelichting vermeldt [...], heeft in de huidige stand van de regelgeving elke persoon met eenzelfde handicap in principe recht op dezelfde tegemoetkoming van het Agentschap, en zal dit in het persoonsvolgend financieringssysteem veranderen.

Het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod impliceren dat substantieel gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof, houden de voornoemde beginselen daarnaast ook in dat substantieel ongelijke gevallen ongelijk dienen te worden behandeld. [...] Een ongelijke behandeling van substantieel gelijke situaties en een gelijke behandeling van substantieel ongelijke situaties zijn slechts verenigbaar met de voornoemde beginselen indien daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording kan worden aangevoerd. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De stellers van het ontwerp gaan er vanuit dat personen met eenzelfde handicap zich niet noodzakelijkerwijze in eenzelfde situatie bevinden. Omwille van beleidsmatige redenen (financiering, vermaatschappelijking, ...) en in de geest van het VN-verdrag over de rechten van personen met een handicap, wil het ontwerp financiële ondersteuning organiseren die rekening houdt met het geheel van ondersteuning waarop de persoon met een handicap een beroep kan doen, vertrekkend vanuit zijn mogelijkheden van zelfzorg en zorg en ondersteuning in gezin, familie en sociale netwerk, alsook rekening houdt met de zorgswaarte, zijnde de mate waarin de persoon met een handicap zorg en ondersteuning nodig heeft.

De verschillende ondersteuning van personen met eenzelfde handicap steunt aldus op een objectieve en redelijke verantwoording, en is bijgevolg aanvaardbaar » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2429/1, pp. 115-116).

Wat betreft het tweede onderdeel

B.16.1. Het tweede onderdeel van het middel is gericht tegen de artikelen 4 en 5 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen zouden volgens de verzoekende partij de voormelde referentienormen schenden, in zoverre zij zonder redelijke verantwoording een verschil in behandeling zouden invoeren tussen, enerzijds, de persoon met een handicap die op grond van artikel 4 van het decreet van 25 april 2014 *juncto* artikel 3 van het decreet van 13 juli 2012 houdende de Vlaamse sociale bescherming, recht heeft op een basisondersteuningsbudget als sociale tegemoetkoming, maar dat recht, minstens tot 2020, enkel effectief zou kunnen uitoefenen wanneer hij voldoet aan « aanvullende voorwaarden », te bepalen door de Vlaamse Regering naar gelang van het beschikbare budget en, anderzijds,

de persoon die recht heeft op een andere sociale tegemoetkoming in de zin van artikel 3 van het voormelde decreet van 13 juli 2012 en die dat recht effectief en onvoorwaardelijk zou kunnen uitoefenen.

B.16.2. Volgens de Vlaamse Regering zou het tweede onderdeel van het middel ten onrechte ervan uitgaan dat voor andere zorgbehoevenden dan mindervaliden een onvoorwaardelijk recht op een sociale tegemoetkoming zou bestaan. Met verwijzing naar artikel 42 van het voormelde decreet van 13 juli 2012, naar artikel 6, § 1, van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (hierna : Zorgverzekeringsdecreet) en naar titel 3 (« Tenlastenemingen »), van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2010 houdende de uitvoering van dat decreet, betoogt de Vlaamse Regering dat het bekritiseerde verschil in behandeling geen grondslag in de geldende regelgeving zou vinden.

B.17.1. Artikel 3 van het decreet van 13 juli 2012 houdende de Vlaamse sociale bescherming bepaalt :

« Dit decreet geeft uitvoering aan artikel 23 van de Grondwet.

De Vlaamse sociale bescherming is gericht op het verhogen van de zelfredzaamheid en de kansen van de gebruikers om volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Ze steunt gezinnen met kinderen met het oog op maximale ontplooiingskansen voor de kinderen.

Onder de voorwaarden van dit decreet geeft de Vlaamse sociale bescherming gebruikers recht op een tegemoetkoming op het vlak van :

1° niet-medische hulp- en dienstverlening voor gebruikers die getroffen zijn door een langdurig ernstig verminderd zelfzorgvermogen door toepassing van de zorgverzekeringstegemoetkoming, vermeld in hoofdstuk 9, titel 3;

2° zorg voor jonge kinderen door toepassing van de premie door jonge kinderen, vermeld in artikel 43;

3° thuiszorg door een beperking van de eigen bijdragen door toepassing van de maximumfactuur, vermeld in artikel 46 ».

Artikel 42 van hetzelfde decreet van 13 juli 2012 – de enige bepaling van hoofdstuk 9, titel 3 (« De zorgverzekeringstegemoetkoming »), bepaalt :

« Met behoud van de toepassing van de bepalingen van dit decreet regelt het Zorgverzekeringsdecreet de tegemoetkoming voor de niet-medische hulp- en dienstverlening voor gebruikers die getroffen zijn door een langdurig ernstig verminderd zelfzorgvermogen ».

Artikel 6, § 1, van het Zorgverzekeringsdecreet bepaalt :

« De zorgkas neemt de kosten van niet-medische hulp- en dienstverlening ten laste.

De tenlasteneming betreft een forfaitaire tussenkomst in de kosten voor niet-medische hulp- en dienstverlening aan gebruikers die voldoen aan een of meer van de volgende voorwaarden :

1° in het thuismilieu verblijven;

2° een beroep doen op een door de Vlaamse regering erkende of een daarmee gelijkgestelde professionele zorgverlener of voorziening;

3° in een door de Vlaamse regering erkende of in een daarmee gelijkgestelde voorziening verblijven;

4° een erkende handicap als vermeld in artikel 2, 2°, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, en een vastgestelde behoefte aan zorg en ondersteuning als vermeld in artikel 5 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, hebben.

De regering bepaalt de nadere regels betreffende de toekenning, weigering, intrekking en schorsing van de erkenning, en van de gelijkstelling met een erkenning, van professionele zorgverleners en voorzieningen. De regering bepaalt tevens in welke gevallen aan een of aan meer van de in het tweede lid bedoelde voorwaarden moet worden voldaan [...] ».

B.17.2. In de parlementaire voorbereiding met betrekking tot het bestreden artikel 4 wordt toegelicht :

« In dit artikel wordt uiteengezet dat de persoon naast een handicap een duidelijk vast te stellen behoefte aan zorg en ondersteuning moet hebben om aanspraak te maken op het basisondersteuningsbudget. De persoon met een handicap moet ook voldoen aan de voorwaarden die gelden voor de zorgverzekering, zo zijn er bijvoorbeeld de vereisten inzake aansluiting en bijdrageplicht (zie artikel 4 en 5 van het Zorgverzekeringsdecreet), de sanctie van opschorting van de uitvoering van de tenlasteneming met verlies van rechten bij niet-betaling van de bijdrage voor de zorgverzekering (artikel 10, § 3, van het Zorgverzekeringsdecreet), ...

Het basisondersteuningsbudget is geen inkomen en wordt beschouwd als een tenlasteneming in de zin van artikel 3 van het Zorgverzekeringsdecreet. Het is een van de vormen van tenlasteneming in de zorgverzekering, naast de al bestaande tenlastenemingen in de zorgverzekering (tenlasteneming voor mantel- en thuiszorg en tenlasteneming voor residentiële zorg; zie artikel 6, § 1, tweede lid, van het Zorgverzekeringsdecreet en de nadere regeling in artikel 29 en volgende van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2010 houdende de uitvoering van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering).

Aangezien de zorgverzekering geïncorporeerd werd in de Vlaamse sociale bescherming, maar het decreet van 13 juli 2012 houdende de Vlaamse sociale bescherming nog niet in werking is getreden, wordt zowel naar het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering als naar het decreet van 13 juli 2012 houdende de Vlaamse sociale bescherming verwezen. Het basisondersteuningsbudget wordt beschouwd als een tegemoetkoming in de zin van artikel 3, derde lid, 1^o, van het decreet van 13 juli 2012. Ingevolge het advies van de Raad van State worden deze bepalingen in een tweede lid opgenomen. Het is immers logisch om dit alles in hetzelfde artikel te houden.

Voor alle duidelijkheid stippen we hier nog aan dat de persoon met een handicap moet voldoen aan de vereisten die zijn opgenomen in artikel 20 van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (de leeftijdsgrens van 65 jaar). Ingevolge het advies van de Raad van State wordt deze voorwaarde ook expliciet opgenomen in het decreet.

Als aan de voorziene vereisten wordt voldaan dan heeft de betrokken persoon recht op een basisondersteuningsbudget » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2429/1, pp. 20-21).

B.17.3. Uit het voormelde decreet van 13 juli 2012 kan, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, niet worden afgeleid dat de daarin bepaalde tegemoetkomingen « onvoorwaardelijk » zouden worden toegekend. Zoals de toekenning van het basisondersteuningsbudget, waarin het bestreden artikel 4 van het decreet van 25 april 2014 voorziet, aan het voldoen aan bepaalde voorwaarden is verbonden, is zulks evenzeer het geval voor de toekenning van de tegemoetkomingen waarin artikel 3 van het decreet van 13 juli 2012 voorziet. De omstandigheid dat in de periode tot en met het begrotingsjaar 2020 de toekenning van een basisondersteuningsbudget van aanvullende door de Vlaamse Regering te bepalen voorwaarden afhankelijk kan worden gemaakt (artikel 4, derde lid, van het decreet van 25 april 2014), doet daaraan niets af.

B.17.4. Het tweede onderdeel van het middel is niet gegrond.

Wat betreft het vijfde onderdeel

B.18. Het vijfde onderdeel van het middel is gericht tegen de artikelen 8 en 16 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen zouden volgens de verzoekende partij de voormelde referentienormen schenden, in zoverre zij zonder redelijke verantwoording een verschil in behandeling zouden invoeren tussen twee personen met dezelfde handicap naargelang zij al dan niet ondersteuning krijgen vanuit hun gezin of hun sociaal netwerk. Enerzijds, zou de persoon met een handicap die niet kan aantonen dat de kloof tussen de mogelijkheden van het eigen draagvlak (zelfzorg, mantelzorg, sociaal netwerk, reguliere zorg) en de ondersteuningsnood als gevolg van de handicap niet (meer) te overbruggen valt en precair is of wordt en blijft, geen recht op een prioritaire toekenning hebben, namelijk een effectieve toekenning binnen afzienbare tijd van een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, zodat hij geen beroep zou kunnen doen op adequate professionele zorg en ondersteuning; anderzijds, zou de persoon met een identieke handicap die de voormelde kloof wel kan aantonen, wel recht op een prioritaire toekenning hebben, zodat hij wel een beroep zou kunnen doen op adequate professionele zorg en ondersteuning.

B.19.1. De decreetgever kon ervan uitgaan dat personen met een eenzelfde handicap zich niet noodzakelijkerwijze in eenzelfde situatie bevinden en hij vermocht bij het organiseren van een financiële ondersteuning rekening te houden met het geheel van ondersteuning waarop een persoon met een handicap een beroep kan doen, alsook met de mate waarin de persoon met een handicap zorg en ondersteuning behoeft. De verschillende ondersteuning van personen met eenzelfde handicap is aldus niet zonder redelijke verantwoording.

B.19.2. De artikelen 8 en 16 van het decreet van 25 april 2014 zijn niet onbestaanbaar met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het vijfde onderdeel van het middel is niet gegrond.

Wat betreft het zesde onderdeel

B.20. Het zesde onderdeel van het middel is gericht tegen de artikelen 8, 15 en 16 van het decreet van 25 april 2014. Die bepalingen zouden volgens de verzoekende partij de

voormelde referentienormen schenden, in zoverre zij zonder redelijke verantwoording een verschil in behandeling zouden invoeren tussen twee personen met een handicap van wie is vastgesteld dat zij een geobjectiveerde nood aan zorg en ondersteuning hebben die de duur, intensiteit en frequentie van de rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning overschrijdt, waarbij aan de ene wel en aan andere niet een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning zou worden toegekend, afhankelijk van de provincie waarin de persoon met een handicap zijn woonplaats heeft en van het beschikbare budget dat de Vlaamse Regering aan die provincie heeft toegekend. Bijgevolg zou volgens de verzoekende partij een discriminerend verschil in behandeling worden ingevoerd tussen categorieën van gehandicapten naar gelang van de provincie waar zij hun woonplaats hebben. Een persoon met eenzelfde handicap en eenzelfde geobjectiveerde nood aan zorg en ondersteuning zou, in de ene provincie wel en in de andere provincie niet, aanspraak kunnen maken op de toekenning van een budget om niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning te bekostigen.

B.21.1. Volgens de Vlaamse Regering zou het zesde onderdeel van het middel niet ontvankelijk zijn, vermits de verzoekende partij geen beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State zou hebben ingesteld van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 januari 2015 « tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 betreffende de regie van de zorg en bijstand tot sociale integratie van personen met een handicap en betreffende de erkenning en subsidiëring van een Vlaams Platform van verenigingen van personen met een handicap, wat betreft de invoering van de beroepsprocedure en de verankering van de toetsingscriteria » (*Belgisch Staatsblad*, 29 januari 2015).

B.21.2. Uit de omstandigheid dat de verzoekende partij geen annulatieberoep tegen het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 9 januari 2015 heeft ingesteld, kan niet worden afgeleid dat het zesde onderdeel van het middel, gericht tegen sommige bepalingen van het decreet van 25 april 2014, niet ontvankelijk zou zijn. Het volstaat dat de verzoekende partij op ontvankelijke wijze een beroep tot vernietiging van die bepalingen bij het Hof heeft ingediend, wat te dezen het geval is.

De exceptie wordt verworpen.

B.22.1. Op grond van artikel 15, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 bepaalt de Vlaamse Regering de verdeling van het totale beschikbare budget tussen de provincies.

Tijdens de parlementaire behandeling verklaarde de bevoegde minister :

« [Er is] niet bepaald hoeveel aanbod er nodig is omdat het systeem vraaggestuurd wordt : budgetten worden aan de regio's toegewezen op basis van behoefteramingen. [...] Voor de minister gebeurt [de prioritering] best in een systeem dat de verschillende invalshoeken aan bod laat komen, en bijgevolg door de regionale prioriteitencommissies. De parameters zullen later in samenspraak met de sector bepaald worden, maar zullen niet aanbodgebonden zijn » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2429/7, p. 66).

Op grond van artikel 16, derde lid, van het decreet van 25 april 2014 kan de Vlaamse Regering « in elke provincie een regionale prioriteitencommissie oprichten die tot taak heeft om een zorgvraag, overeenkomstig de richtlijnen die door het agentschap zijn vastgesteld, te erkennen als prioritair te bemiddelen ».

B.22.2. Uit de voormelde bepalingen kan niet worden afgeleid dat een discriminerend verschil in behandeling zou worden ingevoerd tussen categorieën van gehandicapten naar gelang van de provincie waar zij hun woonplaats hebben. Uit de geciteerde parlementaire voorbereiding blijkt veeleer dat, zoals de Vlaamse Regering betoogt, het om een louter organisatorische maatregel gaat die rekening houdt met de concrete en objectieve behoefteramingen per regio.

B.22.3. De artikelen 8, 15 en 16 van het decreet van 25 april 2014 zijn niet onbestaanbaar met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het zesde onderdeel van het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 maart 2016.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen