



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 112/2023
van 20 juli 2023
Rolnummer : 7738**

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 18, 21, 43, 45, 46 en 48 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 juni 2021 « tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming », ingesteld door het Algemeen Christelijk Vakverbond van België en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia en W. Verrijdt, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 januari 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 januari 2022, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 18, 21, 43, 45, 46 en 48 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 juni 2021 « tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 juli 2021) door het Algemeen Christelijk Vakverbond van België, Marc Leemans, het Algemeen Belgisch Vakverbond, Thierry Bodson, de Algemene Centrale der Liberale Vakverbonden van België, Mario Coppens, de vzw « Vlaams Netwerk tegen Armoede », de vzw « Liga voor Mensenrechten », de vzw « Samenlevingsopbouw Antwerpen stad », de vzw « Vluchtelingenwerk Vlaanderen », de vzw « Ella, kenniscentrum gender en etniciteit », de vzw « Medimmigrant », de vzw « Kif Kif », de vzw « Furia » en de vzw « Vrienden van Hart boven Hard », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Buelens, Mr. L. Michiels en Mr. L. Adriaensens, advocaten bij de balie van Antwerpen, en door Mr. M. Van Den Broeck, advocaat bij de balie te Brussel.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel, Mr. V. Pertry, Mr. K. Caluwaert en Mr. F. Van Beirendonck, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een

memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 12 april 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers S. de Bethune en T. Giet 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 26 april 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 26 april 2023 de dag van de terechtzitting bepaald op 17 mei 2023.

Op de openbare terechtzitting van 17 mei 2023 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Michielsens, Mr. L. Adriaensens en Mr. M. Van Den Broeck, voor de verzoekende partijen;

. Mr. V. Pertry, tevens *loco* Mr. B. Martel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers S. de Bethune en T. Giet verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak 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 -

Ten aanzien van het eerste middel

A.1.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel, dat uiteenvalt in drie onderdelen, af uit de schending, door artikel 18, 1° en 2°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 juni 2021 « tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming » (hierna : het decreet van 18 juni 2021) en door artikel 21, 2°, van hetzelfde decreet, van artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 22^{ter} van de Grondwet, met artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met de artikelen 12, 13 en 15 van het Europees Sociaal Handvest, met artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met de artikelen 19, 26 en 28 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, en met de materiële motiveringsplicht.

A.1.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de verzoekende partijen nagelaten hebben uiteen te zetten hoe de Europese en internationale verdragsbepalingen geschonden zouden zijn en dat zij zich enkel beperkt hebben tot het toelichten van de schending van de *standstill*-verplichting. Het eerste middel is volgens haar bijgevolg

slechts ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de materiële motiveringsplicht.

A.2.1.1. In het eerste onderdeel, dat nog uiteenvalt in drie subonderdelen, bekritisieren de verzoekende partijen artikel 18, 1° en 2°, van het decreet van 18 juni 2021.

A.2.1.2. In het eerste subonderdeel voeren zij aan dat de nieuwe verblijfsduurvoorwaarde waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor een zorgbudget (artikel 18, 1°) de *standstill*-verplichting schendt.

De voormelde bepaling leidt volgens hen tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau.

De achteruitgang bestaat erin dat personen gedurende vijf bijkomende jaren geen aanspraak zullen kunnen maken op het zorgbudget, zijnde een verdubbeling van de reeds bestaande verblijfsduurvoorwaarde. Zo verliest een categorie van personen, die eerst recht had op een zorgbudget, de toegang tot dat budget omdat zij niet kan aantonen dat zij tien jaar, waarvan vijf jaar ononderbroken, in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad verbleef. De maatregel heeft een aanzienlijke impact daar personen met een zorgnood die niet aan de nieuwe voorwaarde voldoen, geen zorgbudget ten belope van 130 euro per maand (voor personen die zwaar zorgbehoevend zijn) tot 606 euro per maand (voor ouderen met zware zorgnoden) zullen kunnen krijgen. De verzoekende partijen wijzen erop dat de aanzienlijke achteruitgang tevens wordt bevestigd in de adviezen van de SERV en de Vlaamse Raad WVG, alsook door de Raad van State, afdeling wetgeving. Zij verwijzen ook naar de rechtspraak van het Hof (arresten nr. 133/2005, ECLI:BE:GHCC:2005:ARR.133; nr. 77/2018, ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.077; nr. 6/2019, ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.006) waaruit zij afleiden dat de uitsluiting van een ruime categorie van rechthebbenden op de bij artikel 23 van de Grondwet verankerde rechten ingevolge een tienjarige verblijfsduurvoorwaarde, zelfs zonder dat aan het bedrag of de betalingsvoorwaarden voor de betrokken tegemoetkoming wordt geraakt, als een aanzienlijke achteruitgang moet worden beschouwd. Dat geldt des te meer doordat niet is voorzien in overgangsmaatregelen. Zij stellen dat de decreetgever niet heeft bepaald dat de nieuwe voorwaarde enkel geldt voor nieuwe aanvragen voor een zorgbudget, zodat een groep van personen die voorheen aanspraak hadden op een zorgbudget dat budget van de ene op de andere dag kunnen verliezen omdat ze niet aan de nieuwe verblijfsduurvoorwaarde voldoen. De rechtspraak uit de hiervoor vermelde arresten dient te worden doorgetrokken naar de nieuwe verblijfsduurvoorwaarde inzake het zorgbudget, een kostencompenserende maatregel die ertoe strekt kosten forfaitair te vergoeden die niet door de federale sociale zekerheid worden gedekt. Immers, zowel inkomensvervangende uitkeringen als kostencompenserende tegemoetkomingen vallen onder het toepassingsgebied van artikel 23 van de Grondwet. Verschillen inzake de financiering van die uitkeringen of tegemoetkomingen leiden niet tot de conclusie dat er geen sprake is van een aanzienlijke achteruitgang.

Volgens de verzoekende partijen worden geen afdoende redenen van algemeen belang door de decreetgever gegeven om de aanzienlijke achteruitgang te verantwoorden. Zij zijn van oordeel dat het karakter van de Vlaamse sociale bescherming als volksverzekering, de financiële houdbaarheid van het systeem en de maatschappelijke intergenerationale solidariteit die achteruitgang niet kunnen verantwoorden. Volgens hen gaat het volksverzekeringsargument niet op daar de zorgbudgetten in ruime mate worden gefinancierd via algemene middelen, zodat de bijdrageplicht niet kan worden geacht in een normale verzekeringsmatige verhouding te staan tot de omvang van de rechten die op grond van de Vlaamse sociale bescherming kunnen worden toegekend. Ook wordt niet aangetoond dat de doelstelling niet reeds werd bereikt door de al bestaande verblijfsduurvoorwaarde. De decreetgever verantwoordt niet waarom niet zou kunnen worden volstaan met de bestaande regeling, die voorziet in een verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar. Ook wordt niet verantwoordt waarom de maatregel noodzakelijk zou zijn om de Vlaamse sociale bescherming budgettair in evenwicht te houden. Er worden geen gedetailleerde cijfers gegeven over de financiële houdbaarheid van het systeem op lange termijn, noch over de besparing die deze maatregel zou opleveren, noch over de evolutie van het aantal nieuwkomers die aanspraak kunnen maken op een zorgbudget. Zodoende is de materiële motiveringsplicht eveneens geschonden.

A.2.1.3. In een tweede subonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de nieuwe inburgeringsvoorwaarde waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor een zorgbudget (artikel 18, 2°), de *standstill*-verplichting schendt.

De voormelde bepaling leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau.

Door het invoeren van de voorwaarde van de inburgeringsplicht kan een persoon, die voor het overige verplicht blijft om bij te dragen, voor onbepaalde duur uitgesloten worden van het zorgbudget. Vóór het decreet van 18 juni 2021 had het niet-voldoen aan de inburgeringsplicht geen enkel gevolg voor het zorgbudget, zoals dat evenmin het geval is voor de toekenning van andere sociale rechten. Het gegeven dat de inburgeringsplicht op zichzelf niet nieuw is, impliceert niet dat de koppeling van die verplichting aan het toekennen van sociale rechten niet zou leiden tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau. Dat wordt bevestigd door de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies over de bestreden maatregel. Voorts wijzen zij erop dat het behalen van een inburgeringsattest reeds verzaamd werd zodat extra hoge drempels worden opgeworpen om een zorgbudget te kunnen genieten, hetgeen eveneens de aanzienlijke achteruitgang aantoont. Zonder dat in een alternatief voorzien is, wordt het zorgbudget afgeschaft voor verplichte inburgeraars die hun lessen niet kunnen betalen of niet voor de onderdelen van het inburgeringstraject slagen. Er is des te meer sprake van een aanzienlijke achteruitgang aangezien er niet is voorzien in overgangsmaatregelen.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de aangevoerde redenen van algemeen belang (het verduidelijken van de koppeling tussen de rechten in de Vlaamse sociale bescherming en de verplichtingen in de Vlaamse samenleving; het versterken van de positie van de nieuwkomer en de intergenerationele solidariteit) de aanzienlijke achteruitgang niet kunnen verantwoorden. Het gaat om gebrekkige redenen die geen enkel redelijk verband tonen tussen de doelstelling van het zorgbudget en het vervullen van de integratieplicht. Het al dan niet voldoen aan de integratieplicht heeft op geen enkele wijze invloed op de graad van de verminderde zelfredzaamheid. Volgens de verzoekende partijen wordt niet aangetoond hoe het koppelen van sociale rechten aan de inburgeringsplicht bijdraagt aan het verduidelijken van de plichten als nieuwkomer, noch dat er een noodzaak zou zijn om een en ander te verduidelijken. Bovendien biedt de bestaande regeling inzake integratie- en inburgeringsplicht voldoende waarborgen om de nieuwkomers te wijzen op hun verplichtingen. Zij merken nog op dat in de decreten en de ordonnanties inzake integratie en inburgering niet wordt voorzien in het beperken van sociale rechten als sanctie voor de niet-nakoming van de inburgeringsplicht. Personen die om een of andere reden niet inburgeren of niet slagen voor het inburgeringstraject worden dubbel geraakt daar zij niet alleen een boete dienen te betalen, maar ook worden uitgesloten van het zorgbudget en de sociale correcties. Overigens wordt niet aangetoond dat het verbinden van sociale zekerheid en sociale bijstand aan bijkomende voorwaarden en het creëren van drempels voor de toegang zal leiden tot een versterking van de positie van de nieuwkomer. Zij betogen, onder verwijzing naar empirisch studiemateriaal, dat de betere kennis van de Vlaamse maatschappij of het Nederlands als voorwaarde veeleer ertoe zal leiden dat mensen, die *in se* van de bijkomende zorg verstoken blijven, zich niet zullen kunnen integreren of hun noden niet zullen formuleren, waardoor de inburgeringsvoorwaarde veeleer een uitsluitend effect zal hebben. Voorts leiden zij uit de rechtspraak van het Hof over de taalkennisvereiste in het kader van sociale huur af dat een sociaal recht niet afhankelijk kan worden gemaakt van een resultaatsverbintenis. Zij stellen dat de bestreden maatregel de toegang tot het zorgbudget en de sociale correcties daarentegen wel laat afhangen van een resultaatsverbintenis, namelijk het slagen voor een inburgeringstraject en het behalen van een inburgeringsattest, hetgeen niet kosteloos is. De inburgeringsplicht is derhalve niet evenredig. De verzoekende partijen betwisten ook het argument van de intergenerationele solidariteit. De Vlaamse sociale bescherming (en dus ook het zorgbudget) wordt beheerst door een solidariteit tussen diegenen die zwaar zorgbehoevend zijn door een langdurige verminderde zelfredzaamheid en diegenen die « gezond » zijn. De integratieplicht schort die solidariteit op en versterkt ze dus niet.

A.2.1.4. In een derde subonderdeel voeren zij aan dat de globale impact van de combinatie van voorwaarden inzake verblijfsduur en inburgering (artikel 18, 1°, en artikel 18, 2°) in ieder geval dient te leiden tot de vaststelling van een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau aangezien aan zwaar zorgbehoevenden of ouderen met een zorgnood het zorgbudget wordt ontzegd tot op het moment dat zij aan de beide voorwaarden voldoen. Zij brengen, onder verwijzing naar hun toelichting bij de andere subonderdelen, in herinnering dat er geen redenen van algemeen belang zijn die deze achteruitgang kunnen rechtvaardigen.

A.2.2. De Vlaamse Regering betoogt dat noch de nieuwe verzekeringsduurvoorwaarde, noch de inburgeringsvoorwaarde, noch de combinatie ervan, wat de toegang tot het zorgbudget betreft, leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het geboden beschermingsniveau. Er zijn minstens redenen van algemeen belang die een dergelijke achteruitgang kunnen verantwoorden.

De Vlaamse Regering wijst allereerst op het statuut van de Vlaamse sociale bescherming als een sociale verzekering die dient te worden onderscheiden van systemen van sociale bijstand omdat het verzekeringsprincipe onder meer uitgaat van rechten en plichten, hetgeen volgens haar minder streng dan andere sociale systemen dient te worden beoordeeld wat de eerbiediging van de *standstill*-verplichting betreft. Zij is vervolgens van oordeel dat er geen sprake is van een achteruitgang omdat de bestreden bepalingen het beschermingsniveau van de Vlaamse

sociale bescherming niet verminderen, maar slechts de voorwaarden ervan wijzigen. Aldus blijft het geboden niveau van bescherming ongewijzigd voor iedereen die de voorwaarden tot uitkering reeds vervult.

Zo bestond de voorwaarde inzake de verzekeringsduur al, maar wordt ze opgetrokken tot tien jaar. De voorwaarde wordt ook anders berekend aangezien de vereiste tien jaren zich niet meer vlak voor de opening van het recht dienen te situeren. Bovendien heeft de gewijzigde voorwaarde enkel betrekking op de zorgbudgetten binnen de ruimere Vlaamse sociale bescherming. De Vlaamse Regering merkt op dat de rechtspraak van het Hof inzake de verblijfsvoorwaarde van tien jaar in het kader van, enerzijds, de inkomensgarantie voor ouderen, en anderzijds, de tegemoetkoming voor personen met een handicap, niet getransponeerd kan worden naar de Vlaamse sociale bescherming omdat het een sociale verzekering en geen sociale bijstand betreft. De Vlaamse sociale bescherming omvat enkel kostencompenserende uitkeringen ter ondersteuning van bijzondere zorgnoden en geen inkomensvervangende uitkeringen.

Wat de nieuwe inburgeringsvoorwaarde betreft, wijst de Vlaamse Regering erop dat ook de inburgeringsplicht niet nieuw is en reeds uit het Vlaamse decreet van 7 juni 2013 « betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid » (hierna : het decreet van 7 juni 2013) en de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 11 mei 2017 « betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers » (hierna : de ordonnantie van 11 mei 2017) voortvloeit, zodat er geen sprake kan zijn van een aanzienlijke achteruitgang. Volgens haar dient de inburgeringsplicht positief te worden benaderd als een kans om toegang te krijgen tot een betere zorg. Overigens is die verplichting niet onoverkomelijk en houdt het slagen voor een burgerschapstest geen resultaatsverbintenis in, gelet op de vrijstellingen voor bepaalde inburgeraars of het volstaan van een inspanningsverklaring indien het gaat om een persoon met beperkte leercapaciteiten. De kosten die verbonden zijn aan het inburgeringstraject, kunnen geen belemmering vormen omdat wie ze niet kan dragen, waarschijnlijk een beroep kan doen op steun vanwege het OCMW.

De Vlaamse Regering is van oordeel dat, indien er toch sprake zou zijn van een aanzienlijke achteruitgang van het geboden beschermingsniveau, redenen van algemeen belang dat kunnen verantwoorden. Ten eerste beogen de bestreden bepalingen het principe van de sociale verzekering en het verzekeringsprincipe naar de toekomst te waarborgen, temeer omdat ervoor gekozen werd het bedrag van zorgpremies op jaarbasis eerder laag te houden. Dat geldt *a fortiori*, gelet op de beoogde stapsgewijze uitbreiding van het systeem. De aanpassing van de verzekeringsduurvoorwaarde en de invoering van de inburgeringsvoorwaarde, thans meer dan twintig jaar na de opstart van de zorgverzekering, houden volgens haar verband met een stapsgewijze uitbreiding en evolutie van de Vlaamse sociale bescherming, waarbij men op basis van de ervaringen en inzichten met betrekking tot de vastgestelde zorgnoden en prioriteiten kan evolueren naar meer definitieve voorwaarden voor het systeem van de Vlaamse sociale bescherming. Zij stelt vervolgens, onder verwijzing naar de parlementaire voorbereiding, dat het waarborgen van de (intergenerationele) solidariteit en de financiële houdbaarheid van het systeem redenen van algemeen belang zijn die de bestreden voorwaarden kunnen verantwoorden. Het systeem was altijd zo opgevat dat de gebruikers veelal een beroep doen op het zorgbudget vanaf 65 jaar en dat wordt ook bevestigd door de praktijk, hetgeen meteen veronderstelde dat zij dus tientallen jaren hebben bijgedragen. De bestreden verzekeringsduurvoorwaarde maakt die aanname thans expliciet. Het feit dat de decreetgever proactief optreedt alvorens er budgettaire problemen zijn en dat dus onvoldoende cijfermateriaal de budgettaire impact zou ondersteunen, doet daaraan geen afbreuk. Voorts merkt zij op dat het Hof in zijn rechtspraak over de pensioenhervormingen het nastreven van budgettaire doelstellingen legitiem heeft bevonden en heeft aanvaard als reden van algemeen belang. Daarnaast vermag de decreetgever uitkeringen die deels worden gefinancierd uit algemene middelen, zoals in het kader van het hybride systeem van de Vlaamse sociale bescherming, afhankelijk te maken van een voldoende band met België. Zij verwijst naar de parlementaire voorbereiding en naar rechtspraak van het Hof over de overzeese sociale zekerheid en de inburgeringsplicht in het kader van de sociale huur. Die rechtspraak kan ook in de onderhavige zaak worden toegepast. Wie beter ingeburgerd is en dus een betere kennis van het Nederlands heeft, is beter in staat om zijn rechten in het kader van het zorgbudget uit te oefenen.

A.3.1.1. In het tweede onderdeel, dat nog uiteenvalt in drie subonderdelen, bekritisieren de verzoekende partijen artikel 21, 2^o, van het decreet van 18 juni 2021.

A.3.1.2. In een eerste subonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de nieuwe verblijfsduurvoorwaarde, die een ononderbroken verblijf van vijf jaar vooropstelt alvorens aanspraak te kunnen maken op een verminderde zorgpremie ten belope van 27 euro (namelijk een zogenaamde sociale correctie), de *standstill*-verplichting schendt.

Volgens hen leidt de bestreden maatregel tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau. Zij wijzen meer in het bijzonder erop dat ten behoeve van rechthebbenden op een verhoogde

tegemoetkoming in de ziekteverzekering (cf. artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994; hierna : de wet van 14 juli 1994) in beginsel een verlaagde zorgpremie geldt, zodat de verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar voor bepaalde personen binnen die categorie leidt tot het verlies van de sociale correctie waardoor zij 54 euro premie moeten betalen.

Zij merken op dat de premies op het eerste gezicht niet bijzonder hoog lijken, maar voor personen die zich in een preciaire financiële positie bevinden, is dat anders. Zo hebben personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering per definitie een zeer laag inkomen, hetgeen ook duidt op een groot armoederisico. Dat risico geldt veelal ook voor nieuwkomers zodat het logisch is om nieuwkomers met een beperkt inkomen het voordeel van een lagere premie toe te kennen. Zij betogen dat het toevoegen van een nieuwe verblijfsduurvoorwaarde geen rekening houdt met de financiële draagkracht van de gebruiker wanneer hij in aanmerking wil komen voor sociale correcties. Zij voegen eraan toe dat het systeem van de Vlaamse sociale bescherming door het hanteren van vlakke premies sowieso weinig rekening houdt met de financiële positie van de gebruiker. Zij zijn van oordeel dat er weinig verschil bestaat tussen de gewone zorgpremie en de premie na een sociale correctie en dat slechts een beperkt aantal personen toegang heeft tot de verlaagde zorgpremie. Zij voeren aan dat voor personen met een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, zelfs vaak het verlaagde premiebedrag nog te veel is, met boetes tot gevolg indien zij het bedrag niet of niet volledig betalen. Zij verwijzen naar cijfers die zijn opgevraagd bij de bevoegde minister. Zij merken op dat ook het Hof in zijn arresten nrs. 77/2018, 6/2019 en 41/2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.041) rekening houdt met de zeer concrete impact van de maatregel op de preciaire financiële situatie van begunstigden van een tegemoetkoming. Zij merken ten slotte nog op dat ook hier niet in overgangsmaatregelen is voorzien, zodat gebruikers die nu recht hebben op een sociale correctie die in de toekomst niet meer zullen kunnen genieten.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de aangevoerde redenen van algemeen belang de aanzienlijke achteruitgang niet kunnen verantwoorden, hetgeen ook een schending van de materiële motiveringsplicht met zich meebrengt. Dat nieuwkomers hun wil om bij te dragen aan het zorgbudget en de Vlaamse maatschappij moeten aantonen, is geen afdoende reden. Het betalen van een verlaagde premie kan evengoed die wil aantonen, zeker wanneer het gaat om personen met een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, die dus in een preciaire financiële situatie verkeren, zodat die verlaagde premie verhoudingsgewijs substantieel is en dus een grote mate van bereidheid aantoon. De aangevoerde budgettaire redenen kunnen evenmin worden gevolgd. Zo wordt door de decreetgever zelf erkend dat de meerinkomsten uit die maatregel beperkt zullen zijn en dat de maatregel budgetneutraal is. Overigens merken zij op dat veel personen ook de verlaagde premies en boetes niet kunnen betalen. Door de premies op te trekken voor een doelgroep die zich reeds in een preciaire financiële situatie bevindt, wordt de doelstelling niet bereikt. Ook de Raad van State, afdeling wetgeving, merkte in zijn advies op dat de verblijfsduurvoorwaarde niet pertinent is in het licht van de doelstelling van sociale correcties. Het is immers contradictorisch om personen die niet beschikken over de middelen om het volledige bedrag van de zorgpremie te betalen, het recht op een sociale correctie te ontnemen op grond van redenen die niets te maken hebben met hun financiële situatie. Ten slotte wijzen zij nog op de onevenredige gevolgen van de maatregel zodat de aangevoerde redenen van algemeen belang de verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar niet kan verantwoorden.

A.3.1.3. In een tweede subonderdeel voeren zij aan dat de nieuwe inburgeringsvoorwaarde waaraan moet worden voldaan alvorens personen aanspraak kunnen maken op een verminderde zorgpremie ten belope van 27 euro (namelijk een zogenaamde sociale correctie), de *standstill*-verplichting schendt.

Het koppelen van een inburgeringsvoorwaarde aan het recht op sociale correcties leidt ertoe dat personen met beperkte bestaansmiddelen slechts recht hebben op een verlaagde zorgpremie wanneer ze het inburgeringstraject succesvol hebben doorlopen. Zo worden volgens de verzoekende partijen personen die reeds een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering genieten – en dus slechts over weinig bestaansmiddelen beschikken – (cf. artikel 37, § 19, van de wet van 14 juli 1994) in het bijzonder geraakt, hetgeen leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau, *a fortiori* wegens het ontbreken van overgangsmaatregelen. Bovendien komt de inburgeringsvoorwaarde bovenop de andere, reeds bestaande en nieuwe voorwaarden om een zorgbudget te verkrijgen of een lagere zorgpremie te betalen.

Er worden volgens de verzoekende partijen geen afdoende redenen van algemeen belang aangevoerd die de aanzienlijke achteruitgang kunnen verantwoorden. Zij stellen dat niet wordt aangetoond hoe de inburgeringsplicht leidt tot een betere integratie en financiële situatie van de betrokkenen. Het al dan niet toepassen van sociale correcties kan niet worden aangewend als instrument om een inburgeringsplicht afdwingbaar te maken aangezien er geen enkel verband is tussen die plicht en de sociale correcties. Evenmin wordt door de bestreden maatregel een

groter draagvlak voor de solidariteit gecreëerd aangezien het niet-toepassen van sociale correcties de solidariteit daarentegen verzwakt.

De werkelijke bedoeling van de maatregel lijkt erin te bestaan de nieuwkomers tot werken aan te sporen om de premies te kunnen betalen. Evenwel beogen de sociale correcties net een vermindering van de premie, die niet inkomensgerelateerd is, ten behoeve van personen met een beperkte financiële draagkracht. Voorts zien de verzoekende partijen niet in hoe het koppelen van een inburgeringsvoorwaarde aan een verminderde zorgpremie een aanmoediging kan zijn om een betalend integratietraject te volgen, rekening houdend met het gegeven dat ze wellicht jaren moeten wachten om aanspraak te kunnen maken op een zorgbudget. Daarnaast verwijzen ze naar hun uiteenzetting in het kader van het eerste subonderdeel.

A.3.1.4. In een derde subonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de globale impact van de combinatie van voorwaarden inzake een ononderbroken verblijfsduur van vijf jaar en de inburgering (artikel 21, 2°), dient te leiden tot de vaststelling dat er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau, aangezien aan personen in een preciaire financiële situatie een verlaagde zorgpremie wordt ontzegd tot op het moment dat zij aan de beide voorwaarden voldoen. Zij brengen, onder verwijzing naar hun toelichting bij de voorgaande subonderdelen, in herinnering dat er geen redenen van algemeen belang zijn die deze achteruitgang kunnen rechtvaardigen.

A.3.2. De Vlaamse Regering betoogt dat noch de verzekeringsduurvoorwaarde, noch de inburgeringsvoorwaarde, noch de combinatie ervan, wat de sociale correcties betreft, leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het geboden beschermingsniveau. Er zijn minstens redenen van algemeen belang die een dergelijke achteruitgang kunnen verantwoorden.

Het bedrag van de zorgpremie ten belope van 54 euro is eerder beperkt. In het geval van sociale correcties kan dat bedrag worden verminderd tot 27 euro. Rekening houdend met de omvang van de zorgpremie kunnen de voormelde voorwaarden inzake sociale correcties niet als een aanzienlijke achteruitgang worden beschouwd. Zij wijst erop dat de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies dat standpunt deelt. Bovendien wordt het bedrag desgevallend gedragen door derden zoals het OCMW.

Bovendien zijn er redenen van algemeen belang die de voormelde aanzienlijke achteruitgang kunnen verantwoorden. Zij verwijst naar de intergenerationele solidariteit, de financiering van het systeem en het verbeteren van de sociale en financiële positie van de betrokkene.

A.4.1. In een derde onderdeel bekritisieren de verzoekende partijen de combinatie van de nieuwe verblijfsduur- en inburgeringsvoorwaarden inzake de toegang tot het zorgbudget en tot de sociale correctie betreffende de zorgpremie. Zij zijn van oordeel dat die combinatie in ieder geval een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau tot gevolg heeft zonder dat redenen van algemeen belang die aanzienlijke achteruitgang kunnen rechtvaardigen.

A.4.2. De Vlaamse Regering verwijst naar haar standpunt bij het eerste en het tweede onderdeel. Zij brengt in herinnering dat de Vlaamse sociale bescherming steunt op de aanname dat een gebruiker eerst lange tijd heeft bijgedragen aan het systeem. Wanneer dat niet het geval is, dan is het volgens haar redelijk verantwoord om het systeem bij te sturen in het licht van de (intergenerationele) solidariteit en de financiële houdbaarheid van het systeem.

Ten aanzien van het tweede middel

A.5. De verzoekende partijen leiden een tweede middel, dat uiteenvalt in drie onderdelen, af uit de schending, door de artikelen 43, 46 en 48 van het decreet van 18 juni 2021, van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 13 van hetzelfde Verdrag, met artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

A.6.1. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen een schending aan van het recht op toegang tot de rechter doordat de bestreden bepalingen een dossiertaxi ten belope van 75 euro opleggen als ontvankelijkheidsvereiste voor het instellen van een administratief beroep tegen een beslissing in het kader van de Vlaamse sociale bescherming, tenzij men behoort tot bepaalde categorieën van personen die daarvan uitgesloten zijn. Er wordt bijgevolg een financiële drempel ingesteld. Wie de taks niet of onvolledig betaalt, wordt de toegang

tot het administratief beroep ontzegd, hetgeen ook de weg naar de arbeidsrechtbank blokkeert. De uitputting van het administratief beroep is een ontvankelijkheidsvoorwaarde voor het instellen van een beroep bij de arbeidsrechtbank. De mogelijkheid om een jurisdictioneel beroep in te stellen, wordt aldus beperkt tot diegenen die de dossiertaks kunnen dragen.

De verzoekende partijen betogen dat het een ongerechtvaardigde beperking van het recht op toegang tot de rechter betreft. Het argument dat zonder die dossiertaks tegen de negatieve beslissingen in het kader van de Vlaamse sociale bescherming systematisch beroep zou worden ingesteld, overtuigt niet, *a fortiori* daar voor die stelling geen enkel bewijs voorligt. Overigens betwisten zij dat de maatregel wel het doel kan bereiken. Immers, de maatregel verhindert zeker dat personen die het financieel moeilijk hebben, beroep kunnen instellen, maar verhindert niet dat zij die het kunnen betalen, toch nutteloze beroepen instellen. Er wordt in ieder geval geen objectieve argumentatie gegeven zodat het gaat om een loutere aanname dat de dossiertaks de nutteloze beroepen zal ontmoedigen. Bovendien tonen de cijfers aan dat er geen sprake is van het systematisch aanvechten van negatieve beslissingen. Minder dan 20 % van de negatieve beslissingen wordt aangevochten. Zij merken ook op dat beroepen vaak worden ingediend ingevolge de onduidelijkheid van het systeem of het gebrek aan kennis ervan, hetgeen door de dossiertaks niet wordt geredimeerd.

Zij zijn van oordeel dat de dossiertaks een excessieve last is die voor een deel van de betrokkenen, gelet op hun sociaal-economische kwetsbaarheid, onoverkomelijk is. Zelfs het bestaan van uitzonderingen voor het betalen van de bijkomende financiële bijdrage bij de opstart van een procedure, sluit immers niet uit dat de toegang tot de rechter voor andere categorieën van kwetsbare personen wordt belemmerd. Volgens de verzoekende partijen zijn in wezen alle gebruikers kwetsbare personen, zodat het bepalen van uitzonderingen op de regel dat de dossiertaks moet worden betaald om een beroep in te stellen, niet afdoende is om te beletten dat een effectieve drempel wordt ingevoerd. De door de decreetgever voorziene sociale correcties, zijnde een verminderde dossiertaks ten belope van 37,50 euro of een vrijstelling van de taks voor bepaalde categorieën, zijn niet voldoende om te verhinderen dat de toegang tot de rechter toch op onevenredige wijze wordt beperkt. De verminderde dossiertaks geldt alleen voor personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering en voorts heeft de decreetgever voorzien in vrijstellingen van de taks voor een beperkt aantal categorieën van personen. Die vrijstellingen gaan volgens de verzoekende partijen niet ver genoeg omdat in wezen alle gebruikers van de Vlaamse sociale bescherming zich in een of andere kwetsbare positie bevinden. Het feit dat de dossiertaks wordt terugbetaald indien het beroep gegrond wordt bevonden, neemt overigens niet weg dat er een initiële drempel bestaat die voor veel mensen te hoog is. Aangezien er bij een beroep tegen de beslissingen in het kader van de Vlaamse sociale bescherming sociale grondrechten op het spel staan, kan het recht op toegang tot de rechter niet zonder meer worden ingeperkt. Het belang van de in het geding zijnde sociale rechten vereist een strenge beoordeling van de beperkende maatregelen. In dat verband wijzen de verzoekende partijen nog op het uit het Handvest van de sociaal verzekerde voortvloeiende principe van de kosteloosheid van procedures in het kader van sociale zekerheid en sociale bijstand teneinde te voorzien in een zo groot mogelijke toegang tot de rechter.

A.6.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het opleggen van een dossiertaks in het kader van een administratief beroep geenszins neerkomt op een onevenredige beperking van de toegang tot de rechter. Het gaat niet om een excessieve last voor de gebruiker van de Vlaamse sociale bescherming. Zij wijst erop dat de dossiertaks wordt opgelegd naar aanleiding van het uitvoeren van een tweede indicatiestelling in het kader van een administratief beroep teneinde te vermijden dat de gebruiker bij een negatieve beslissing systematisch een *second opinion* zou vragen. De decreetgever vermocht op te treden op basis van de rationele veronderstelling dat een financiële drempel administratieve beroepen met een beperkte slaagkans ontmoedigt, en op basis van de vaststelling dat de overgrote meerderheid van de administratieve beroepen niet gegrond of niet ontvankelijk zijn. Aldus worden potentiële indieners van een beroep sterk aangemoedigd om zich goed te informeren over de toekenningscriteria voor de uitkering en de slaagkansen van hun beroep in dat opzicht. Volgens de Vlaamse Regering is het bedrag van de dossiertaks ten belope van 75 euro redelijk verantwoord. Bovendien geldt de taks niet voor elke rechtzoekende, aangezien gebruikers die zich in een kwetsbare financiële positie bevinden daarvan vrijgesteld zijn of een vermindering genieten. Zij betwist overigens dat elke gebruiker van de Vlaamse sociale bescherming zich in een precare positie zou bevinden die noopt tot een vrijstelling van de dossiertaks. Daarnaast wordt het bedrag van de taks volledig teruggestort indien het beroep gegrond wordt verklaard. Ook het gegeven dat het jurisdictioneel beroep kan worden ingesteld zonder kosten, dient mee in rekening te worden gebracht, aangezien de financiële drempel dient te worden beoordeeld rekening houdend met de procedure in haar geheel. Voor zover er wordt verwezen naar de keuze van de federale wetgever om procedures kosteloos te houden, wijst zij nog erop dat het tot de autonomie van elke overheid behoort om een eigen beleid ter zake te voeren.

A.7.1. In een tweede onderdeel voeren zij een schending van artikel 23 van de Grondwet en de daarin vervatte *standstill*-verplichting aan. De nieuwe dossiertaks vormt een aanzienlijke achteruitgang van het voorheen

door de decreetgever gewaarborgde beschermingsniveau. Het gaat om een bijkomende financiële drempel bij de aanvang van een procedure. Zij wijzen in dat verband naar het arrest van het Hof nr. 77/2018. Een gebruiker kon voorheen een administratief beroep instellen zonder daarvoor een bedrag te moeten betalen. Bovendien leidt de maatregel ook tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau doordat hij een breuk vormt met de kosteloosheid van procedures in het kader van de sociale zekerheid en de sociale bijstand.

Die aanzienlijke achteruitgang wordt volgens de verzoekende partijen niet verantwoord door afdoende redenen van algemeen belang. Het door de decreetgever aangevoerde argument dat zonder een dossiertaks systematisch een administratief beroep zal worden ingesteld tegen negatieve beslissingen is onjuist en wordt ook niet aangetoond. Voor het overige verwijzen zij naar hun standpunt in het kader van het eerste onderdeel.

A.7.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de invoering van een dossiertaks in het kader van het administratief beroep geen aanzienlijke achteruitgang van het recht op sociale zekerheid of sociale bijstand met zich meebrengt. Ten eerste gaat het om een beperkt bedrag, dat overeenkomt met de vergoeding voor een indicatiestelling. Ten tweede zijn verschillende categorieën van gebruikers van de dossiertaks vrijgesteld of genieten ze een vermindering. Ten slotte wordt het bedrag integraal terugbetaald indien het beroep gegrond wordt verklaard. Het arrest van het Hof nr. 77/2018 kan niet worden doorgetrokken aangezien de decreetgever net erin heeft voorzien dat gebruikers die over weinig bestaansmiddelen beschikken, vrijgesteld zijn van de taks.

De Vlaamse Regering stelt bovendien dat redenen van algemeen belang aan de basis liggen van de invoering van een dossiertaks. Het is immers legitiem om via een beperkte financiële drempel een ontradend effect ten aanzien van nutteloze of ongegronde procedures na te streven.

A.8.1. In een derde onderdeel voeren de verzoekende partijen in wezen een schending van het gelijkheidsbeginsel aan doordat de ingevoerde dossiertaks zonder redelijke verantwoording leidt tot een verschil in behandeling van vergelijkbare categorieën van personen, dan wel tot een identieke behandeling van niet-vergelijkbare categorieën van personen.

A.8.2.1. Ten eerste voeren zij een ongelijke behandeling aan tussen de deels vrijgestelden (cfr. artikel 37, § 19, van de wet van 14 juli 1994 : personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering) en de volledig vrijgestelden van de dossiertaks. Beide categorieën zijn kwetsbaar en lopen een verhoogd armoederisico, waarbij elke bijkomende kost kan leiden tot het niet-opnemen van de noodzakelijke zorg. Zij bekritisieren in het bijzonder het verschil tussen personen die een leefloon en personen die een equivalent leefloon (vooral vreemdelingen) krijgen, hetgeen hen doet besluiten dat het onderscheid eigenlijk steunt op nationaliteit. Ook is het niet duidelijk waarom personen die de gevangenis of een psychiatrische instelling verlaten en geen adres hebben, geen vrijstelling genieten en toch de verminderde dossiertaks moeten betalen. In dezelfde mate is het niet duidelijk waarom een rechthebbende op een minimumwerkloosheid, die hogere inkomsten geniet dan de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap, een vrijstelling geniet terwijl een persoon met een handicap die niet werkt, slechts een verminderde dossiertaks geniet. Volgens hen is het onderscheid noch objectief, noch pertinent. Er is geen rechtvaardiging om personen die in een moeilijke situatie verkeren, op te delen in twee categorieën : personen die niets betalen en personen die de helft van de dossiertaks moeten betalen. De gevolgen voor personen die de dossiertaks ten belope van 37,50 euro moeten betalen en dat niet kunnen, zijn groot doordat zij geen toegang hebben tot een beroepsprocedure.

A.8.2.2. Volgens de Vlaamse Regering is het voorgelegde verschil in behandeling tussen gebruikers die de taks moeten betalen en gebruikers die de taks niet moeten betalen, niet zonder redelijke verantwoording. Zo valt het binnen de beoordelingsvrijheid van de decreetgever om de gebruikers die een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering genieten en zich dus in een bepaalde situatie van financiële behoefte bevinden, te onderwerpen aan een verlaagde taks ten belope van 37,50 euro. Dat bedrag is niet onredelijk. De decreetgever vermocht naast die verwijzing naar de personen die een verhoogde tegemoetkoming genieten met het oog op een verminderde taks, ook zelf een aantal categorieën van financieel kwetsbare personen *nominatim* geheel vrij te stellen. Ook wat die vrijstellingen betreft, beschikt hij over een ruime beoordelingsvrijheid. De keuzes met betrekking tot de categorieën van vrijgestelde personen zijn redelijk verantwoord.

A.8.3.1. Ten tweede voeren de verzoekende partijen een ongelijke behandeling aan tussen personen die de dossiertaks kunnen betalen en personen die de taks niet kunnen betalen. Er is sprake van een identieke behandeling van personen die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden. Het betreft een discriminatie op grond van fortuin terwijl gebruikers van de Vlaamse sociale bescherming uit alle lagen van de bevolking kunnen komen omdat iedereen de pech kan hebben om op een gegeven moment nood te hebben aan bepaalde zorgen die niet zijn gedekt door de federale ziekteverzekering. Door evenwel niet te voorzien in een mogelijkheid om een vrijstelling

van de dossiertaks te vragen wanneer dat bedrag moeilijk te dragen zou zijn voor de gebruiker, zorgt de verplichte dossiertaks ervoor dat wie die taks moeilijk kan dragen minder geneigd zal zijn om een beroep in te stellen, hetgeen in wezen betekent dat de maatregel een discriminerend effect op basis van fortuin voortbrengt. Dat verschil is niet redelijk verantwoord.

A.8.3.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de identieke behandeling van personen die de dossiertaks kunnen betalen en zij die de taks niet kunnen dragen, niet aan de orde is. Zij herinnert eraan dat de decreetgever erin heeft voorzien dat gebruikers die financieel kwetsbaar zijn, de dossiertaks niet of slechts gedeeltelijk dienen te betalen. Aldus worden de vergeleken categorieën wel degelijk verschillend behandeld. Er is in dat opzicht volgens haar ook geen nood aan een bijkomende mogelijkheid om een vrijstelling van de dossiertaks te kunnen vragen.

A.8.4.1. Ten derde voeren de verzoekende partijen een ongelijke behandeling aan tussen personen die bij de arbeidsrechtbank een procedure instellen tegen een negatieve beslissing in het kader van de sociale bijstand of sociale zekerheid, en personen die een beroep instellen tegen een beslissing in het kader van de Vlaamse sociale bescherming. De eerste procedure is kosteloos omdat de toegang tot de rechter primordiaal werd geacht, terwijl de tweede procedure pas wordt geopend na het betalen van een dossiertaks. Het criterium van onderscheid is volgens de verzoekende partijen het kader waarin de beslissing is genomen. Dat criterium is niet relevant ten opzichte van het doel om nutteloze, systematische beroepen te vermijden. Er zijn immers ook systematische beroepen in het kader van de sociale zekerheid en de sociale bijstand mogelijk. Bovendien is de kosteloosheid van procedures inzake sociale zekerheid en sociale bijstand geen overweging geweest bij de invoering van de dossiertaks. Er is geen rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling.

A.8.4.2. De Vlaamse Regering werpt op dat de vergelijking betrekking heeft op situaties die door onderscheiden overheden binnen hun autonome bevoegdheden worden geregeld. Het is vaste rechtspraak dat een verschil in behandeling dat voortvloeit uit een verschillend beleid van onderscheiden overheden, dat het gevolg is van hun grondwettelijke autonomie, niet kan worden geacht strijdig te zijn met het gelijkheidsbeginsel.

A.8.5.1. Ten vierde voeren de verzoekende partijen een ongelijke behandeling aan tussen personen die een beroep doen op een pro-Deoadvocaat en een procedure voeren tegen een beslissing in het kader van de Vlaamse sociale bescherming, en de personen die een beroep doen op een pro-Deoadvocaat en eender welke andere procedure voeren. Wat betreft de personen die een beroep doen op pro-Deoadvocaten, gaat de federale wetgever ervan uit dat het gaat om personen die zich in een precaire financiële situatie bevinden. Wie recht heeft op juridische tweedelijnsbijstand kan in het geval van een administratief beroep tegen een negatieve beslissing in het kader van de Vlaamse sociale bescherming geen vrijstelling van de dossiertaks vragen, terwijl wie recht heeft op die tweedelijnsbijstand steeds in elke andere procedure een vrijstelling van de kosten kan vragen. De bescherming van personen die een beroep moeten doen op juridische tweedelijnsbijstand is geen overweging geweest bij de invoering van de dossiertaks. Het verschil is niet redelijk verantwoord.

A.8.5.2. De Vlaamse Regering voert aan dat de vergelijking betrekking heeft op situaties die door onderscheiden overheden binnen hun autonome bevoegdheden worden geregeld. Het is vaste rechtspraak dat een verschil in behandeling dat voortvloeit uit een verschillend beleid van onderscheiden overheden, dat het gevolg is van hun grondwettelijke autonomie, niet kan worden geacht strijdig te zijn met het gelijkheidsbeginsel.

A.8.6.1. Ten vijfde voeren de verzoekende partijen een ongelijke behandeling aan tussen personen die een gegrond beroep instellen en personen wier beroep wordt afgewezen. Door de dossierkost terug te geven aan de personen wier beroep gegrond wordt verklaard, probeert de decreetgever aan te tonen dat het niet gaat om het verkrijgen van financiële middelen, maar louter om het ontraden van nutteloze of systematische beroepen. Die argumentatie gaat volgens de verzoekende partijen niet op, aangezien een ongegrond administratief beroep nog ongedaan kan worden gemaakt bij de arbeidsrechter of het arbeidshof, die de gebruiker ten gronde in het gelijk kan stellen. In dat geval is er evenmin in een terugbetaling van de dossiertaks voorzien. Evenmin is er een regeling voor beroepen die zonder voorwerp vallen, waarvan afstand wordt gedaan of waarbij een minnelijke oplossing tot stand is gekomen. In al die gevallen is er niet voorzien in een terugbetaling. Bovendien wordt niet aangetoond dat ongegronde beroepen het resultaat zijn van het lichtzinnig aanvechten van negatieve beslissingen. Een slaagkans valt bovendien ook altijd moeilijk in te schatten, zeker in een complexe materie zoals een indicatiestelling.

A.8.6.2. Volgens de Vlaamse Regering is het voorgelegde verschil in behandeling tussen de gebruikers die in het gelijk zijn gesteld en de gebruikers die geen gegrond beroep hebben ingesteld, redelijk verantwoord. Het is immers volstrekt redelijk dat de dossiertaks niet ten laste blijft van een gebruiker die om gegronde redenen een beroep heeft ingesteld tegen een eerste indicatiestelling. Het is tegelijk logisch dat eenzelfde terugbetaling niet

geldt voor wie onterecht een beroep heeft ingesteld, anders zou de maatregel zijn doel voorbijschieten. Het is overigens, gelet op het beperkte bedrag, eveneens niet onredelijk dat niet in een terugbetaling is voorzien wanneer een beroep zonder voorwerp valt, wanneer afstand van het beroep wordt gedaan, wanneer een minnelijke oplossing wordt gevonden of wanneer de situatie van de gebruiker in zijn nadeel wijzigt in de loop van de procedure. Een administratief beroep impliceert immers een nieuwe beoordeling, hetgeen kan uitdraaien in het voordeel van wie het instelt.

Ten aanzien van het derde middel

A.9.1. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending, door artikel 18, 1^o, artikel 18, 2^o, en artikel 21, 2^o, van het decreet van 18 juni 2021, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14 van dat Verdrag, met de artikelen 2 en 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met de artikelen 18 en 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met de artikelen 20, 21 en 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 7, lid 2, van de verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 « betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Unie » (hierna : de verordening (EU) nr. 492/2011), met artikel 24 van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG » (hierna : richtlijn 2004/38/EG), met de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en met de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds en de Zwitserse Bondsstaat anderzijds over het vrij verkeer van personen, met de artikelen 1, 4 en 6 van de verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels » (hierna : de verordening (EG) nr. 883/2004), met de verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 « tot uitbreiding van Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen » (hierna : de verordening (EU) nr. 1231/2010), met artikel 11 van de richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 « betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen » (hierna : de richtlijn 2003/109/EG), met artikel 12 van de richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven » (hierna : de richtlijn 2011/98/EU), met artikel 14 van de richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 « betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan » (hierna : de richtlijn 2009/50/EG), met artikel 18 van de richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 « betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming » (hierna : de richtlijn 2014/66/EU), met artikel 22, leden 1 en 3, van de richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 « betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten en au-pairactiviteiten (herschikking) » (hierna : de richtlijn (EU) 2016/801), met artikel 3 van het besluit nr. 3/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsinstellingen van de Lid-Staten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden (hierna : het besluit nr. 3/80), met artikel 65 van de Euro-Mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Tunesië, met artikel 65 van de Euro-Mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Marokko, met artikel 68 van de Euro-Mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Algerije, met artikel 12, lid 4, van het Europees Sociaal Handvest, met de artikelen 23 en 24 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen en met de artikelen 23 en 24 van het Verdrag van New York van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen.

A.9.2. De Vlaamse Regering werpt allereerst op dat het derde middel niet ontvankelijk is wegens een gebrek aan duidelijke uiteenzetting van dat middel. Zij stelt dat het niet altijd duidelijk is in welk opzicht de bestreden bepalingen de ingeroepen referentienormen schenden. De verzoekende partijen tonen volgens haar niet of, noch in welke mate, de bestreden bepalingen een indirecte discriminatie instellen. In het bijzonder wat betreft subonderdeel N van het eerste onderdeel in dat middel, is niet duidelijk of, noch op welke wijze, de maatregelen in strijd zijn met het Europees Sociaal Handvest.

A.10.1. In het eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 18, 1°, van het decreet van 18 juni 2021 (de verblijfsduurvoorwaarde en de verzekeringsduurvoorwaarde inzake het recht op een zorgbudget) de in het middel aangehaalde referentienormen schendt doordat er veelal sprake is van (in)directe discriminatie.

Het onderdeel valt uiteen in meerdere subonderdelen, waarbij de beweerd discriminaties worden toegelicht volgens de aangehaalde referentienorm en vergelijkingen.

A.10.2.1. In subonderdeel A voeren zij aan dat artikel 18, 1°, van het decreet van 18 juni 2021, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen, enerzijds, personen die aan de opgelegde verblijfsduurvoorwaarde of de verzekeringsvoorwaarde van tien jaar voldoen en, anderzijds, personen die daaraan niet voldoen. Het door de decreetgever in aanmerking genomen criterium van verblijf in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is volgens hen niet pertinent ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen (intergenerationele solidariteit tussen burgers alsook de financiële houdbaarheid van het systeem). Bovendien is de voorwaarde van een verblijfsduur van ten minste tien jaar onevenredig in het licht van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen.

A.10.2.2. In subonderdeel B stellen zij dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen met de Belgische nationaliteit die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en Belgen die daaraan niet voldoen. Zij zijn, onder verwijzing naar het arrest van het Hof nr. 62/2009 van 25 maart 2009 (ECLI:BE:GHCC:2009:ARR.062) van oordeel dat de verstrenging van de voorwaarden niet pertinent is in het licht van de doelstellingen omdat het bezitten van de Belgische nationaliteit al een voldoende band met België aantoont.

A.10.2.3. In subonderdeel C werpen zij op dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14 van dat Verdrag, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in het bijzonder wanneer het gaat over personen die over een machtiging tot verblijf in België beschikken. De verstrengde voorwaarden vormen een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit die niet wordt verantwoord door een beroep te doen op « zeer sterke overwegingen ». Het verschil in behandeling is niet redelijk verantwoord en niet evenredig. De verzoekende partijen menen dat een machtiging tot vestiging, zoals bepaald in de artikelen 15 en 16 van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », volstaat om een voldoende band met België aan te tonen. Zij verwijzen ter zake naar het arrest van het Hof nr. 153/2007 van 12 december 2007 (ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.153).

A.10.2.4. In subonderdeel D betogen zij dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen. Zij stellen dat het voormelde Verdrag zich verzet tegen een socialezekerheidswetgeving die een directe of indirecte discriminatie uitmaakt. Voorts betogen zij dat de opgelegde voorwaarden noch redelijk, noch proportioneel zijn.

A.10.2.5. In subonderdeel E stellen zij dat de bestreden bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 21 en 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 7, lid 2, van de verordening (EU) nr. 492/2011, met artikel 24 van de richtlijn 2004/38/EG, met de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna : de EER) en met de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, schendt omdat het een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in zoverre beide categorieën onder het toepassingsgebied vallen van de hiervoor genoemde bepalingen. De verzoekende partijen stellen dat de voormelde referentienormen een verbod op discriminatie op basis van nationaliteit, wat betreft sociale voordelen, instellen. De zorgbudgetten vallen onder het begrip « sociaal voordeel », zoals gedefinieerd door het Hof van Justitie van de Europese Unie. De rechtvaardiging die wordt afgeleid uit budgettaire overwegingen is niet afdoende duidelijk en concreet bewezen. Volgens de verzoekende partijen is de verstrenging van de voorwaarden noch pertinent, noch evenredig.

A.10.2.6. In subonderdeel F werpen de verzoekende partijen op dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 4 en 6 van de verordening (EG) nr. 883/2004, de verordening (EU) nr. 1231/2010, de Overeenkomst betreffende de EER en de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in zoverre beide categorieën onder het toepassingsgebied vallen van de hiervoor genoemde bepalingen en in zoverre dat er voor die personen geen rekening wordt gehouden met tijdvakken van wonen in een andere EER-lidstaat of Zwitserland. De bestreden bepaling stelt een ongerechtvaardigde en onevenredige indirecte discriminatie in. Bovendien heeft de decreetgever ten onrechte geen rekening gehouden met de tijdvakken van wonen in een andere lidstaat zoals opgelegd door het Unierecht.

A.10.2.7. In subonderdeel G werpen de verzoekende partijen op dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 11, lid 1, d), van de richtlijn 2003/109/EG, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in zoverre beide categorieën onder het toepassingsgebied van de richtlijn 2003/109/EG vallen, doordat personen die overeenkomstig de voormelde richtlijn 2003/109/EG de status van « langdurig ingezetene » kregen, indirect gediscrimineerd worden door de verstrengde voorwaarden. Zij stellen daarbij dat de zorgbudgetten tot de belangrijkste prestaties behoren waarvoor geen onderscheid tussen langdurig ingezetenen en onderdanen kan worden gemaakt.

A.10.2.8. In subonderdeel H werpen zij op dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 12, lid 1, e), van de richtlijn 2011/98/EU, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in zoverre beide categorieën onder het toepassingsgebied van de richtlijn 2011/98/EU vallen. Zij stellen dat de derdelanders die onder het toepassingsgebied van die richtlijn vallen, recht hebben op dezelfde behandeling als onderdanen van de gastlidstaat inzake bepaalde takken van de sociale zekerheid zoals omschreven in de verordening (EG) nr. 883/2004. Zij zijn van oordeel dat de (in)directe discriminatie die volgt uit de verstrenging van de voorwaarden niet gerechtvaardigd en onevenredig is. Zij verwijzen daarbij naar artikel 4 van de verordening (EG) nr. 883/2004.

A.10.2.9. In subonderdeel I werpen zij op dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 14, lid 1, e), van de richtlijn 2009/50/EG, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in zoverre beide categorieën onder het toepassingsgebied van de richtlijn 2009/50/EG vallen. Zij stellen dat personen die onder het toepassingsgebied van de voormelde richtlijn vallen, recht hebben op dezelfde behandeling als onderdanen van de gastlidstaat met betrekking tot bepaalde takken van de sociale zekerheid, vermeld in de verordening (EG) nr. 883/2004. Zij werpen op dat de (directe en indirecte) discriminatie die volgt uit de verstrenging van de voorwaarden voor het recht op een zorgbudget niet gerechtvaardigd en onevenredig is.

A.10.2.10. In subonderdeel J werpen zij op dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 18, lid 2, c), van de richtlijn 2014/66/EU, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in zoverre beide categorieën onder het toepassingsgebied van de richtlijn 2014/66/EU vallen. Zij stellen dat de personen die onder het toepassingsgebied van die richtlijn vallen, recht hebben op dezelfde behandeling als onderdanen van de gastlidstaat met betrekking tot bepaalde takken van de sociale zekerheid, vermeld in de verordening (EG) nr. 883/2004. Zij voeren aan dat de (in)directe discriminatie niet gerechtvaardigd en onevenredig is.

A.10.2.11. In subonderdeel K werpen zij op dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 18, lid 2, c), van de richtlijn (EU) 2016/801 een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in zoverre beide categorieën onder het toepassingsgebied van de richtlijn (EU) 2016/801 vallen. Zij stellen dat de personen die onder het toepassingsgebied van die richtlijn vallen, recht hebben op dezelfde behandeling als onderdanen van de gastlidstaat met betrekking tot bepaalde takken van

de sociale zekerheid, vermeld in de verordening (EG) nr. 883/2004. Opnieuw werpen zij op dat de (in)directe discriminatie die volgt uit de verstrenging van de voorwaarden niet gerechtvaardigd en onevenredig is.

A.10.2.12. In subonderdeel L werpen de verzoekende partijen op dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 3 van het besluit nr. 3/80 en met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in zoverre beide categorieën onder het toepassingsgebied van het besluit nr. 3/80 vallen. Zij stellen dat de personen die onder het toepassingsgebied van dat besluit vallen, recht hebben op dezelfde behandeling als onderdanen van de gastlidstaat inzake bepaalde takken van de sociale zekerheid. Opnieuw verwijzen zij naar het toepassingsgebied en de gelijkheidsclausule van de verordening (EG) nr. 883/2004. Daarbij stellen ze dat de indirecte discriminatie die volgt uit de verstrenging van de voorwaarden voor het recht op een zorgbudget niet gerechtvaardigd en onevenredig is.

A.10.2.13. In subonderdeel M werpen de verzoekende partijen op dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 65 van de Euro-Mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Tunesië, met artikel 65 van de Euro-Mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Marokko, en met artikel 68 van de Euro-Mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Algerije een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in zoverre beide categorieën onder het toepassingsgebied van die Overeenkomsten vallen. Zij stellen dat de personen die onder het toepassingsgebied van die Overeenkomsten vallen, recht hebben op dezelfde behandeling als onderdanen van de gastlidstaat met betrekking tot bepaalde takken van de sociale zekerheid. Zij verwijzen naar het toepassingsgebied en de gelijkheidsclausule van de verordening (EG) nr. 883/2004. Daarbij stellen ze dat de indirecte discriminatie die volgt uit de verstrenging van de voorwaarden voor het recht op een zorgbudget niet gerechtvaardigd en onevenredig is.

A.10.2.14. In subonderdeel N werpen zij op dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 12, lid 4, van het Europees Sociaal Handvest, een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in zoverre beide categorieën onder het toepassingsgebied van die bepaling vallen. Zij stellen dat de personen die onder het toepassingsgebied van die bepaling vallen, recht hebben op dezelfde behandeling als onderdanen van de gastlidstaat onder andere inzake bepaalde takken van de sociale zekerheid. Bovendien verbiedt het Handvest voorwaarden met betrekking tot vooraf vervulde periodes van verblijf ten aanzien van uitkeringen die zijn gebaseerd op de betaling van bijdragen. Daarnaast stellen zij dat de indirecte discriminatie die volgt uit de verstrenging van de voorwaarden voor het recht op een zorgbudget niet gerechtvaardigd en onevenredig is.

A.10.2.15. In subonderdeel O werpen zij op dat de bestreden bepaling, in strijd met de artikelen 10 en 11 Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 24 van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen en met artikel 24 van het Verdrag van New York betreffende de status van staatlozen een ongerechtvaardigd verschil in behandeling instelt tussen personen die wel aan de gestelde verblijfsduurvoorwaarde of verzekeringsvoorwaarde voldoen en personen die daaraan niet voldoen, in zoverre beide categorieën onder het toepassingsgebied van die Verdragen vallen. Zij stellen dat de personen die onder het toepassingsgebied van die bepalingen vallen, recht hebben op dezelfde behandeling als onderdanen van de gastlidstaat onder andere inzake sociale bijstand en sociale zekerheid. Daarnaast stellen zij dat de indirecte discriminatie die volgt uit de verstrenging van de voorwaarden voor het recht op een zorgbudget niet gerechtvaardigd en onevenredig is.

A.10.3. De Vlaamse Regering is van oordeel dat er noch sprake is van een directe, noch van een indirecte discriminatie. Zij stelt dat er geen direct onderscheid wordt gemaakt op basis van nationaliteit en er dus geen sprake is van directe discriminatie. Met betrekking tot indirecte discriminatie meent zij dat de verzoekende partijen niet afdoende aantonen dat het zou gaan om dat soort discriminatie. Bovendien verduidelijkt zij dat het om een volksverzekering met bijdrageplicht gaat en niet om een socialebijstandsregeling. Voorts betoogt zij dat het door de verzoekende partijen aangehaalde verschil in behandeling andere categorieën van personen betreft. Het gaat namelijk niet om de vergelijking tussen Belgen en niet-Belgen, maar om Belgen die eveneens niet of amper in België hebben gewoond en niet-Belgen. Ten slotte stelt zij dat het onderscheid wel redelijk verantwoord is in het licht van de nagestreefde doelen, namelijk het waarborgen van het verzekeringsprincipe, solidariteit en financiële houdbaarheid, en dat de bestreden maatregel evenredig is. Vervolgens gaat zij in op de verschillende subonderdelen.

A.10.4.1. Wat subonderdeel A betreft, is de Vlaamse Regering van oordeel dat de verstrenging van de voorwaarden redelijk verantwoord en evenredig is omdat het volgens haar om een volksverzekering met bijdrageplicht gaat en omdat de zorgpremies per jaar eerder laag zijn gehouden. Bovendien betreft het een systeem van intergenerationale solidariteit en niet per se van solidariteit tussen gezonde mensen en mensen met een langdurige zorgnood.

A.10.4.2. Wat subonderdeel B betreft, werpt de Vlaamse Regering op dat de verstrenging van de voorwaarden geen schending van het gelijkheidsbeginsel uitmaakt tussen verschillende categorieën van personen met de Belgische nationaliteit. Zij benadrukt dat niet een voldoende band met België, maar een voldoende band met de Vlaamse sociale bescherming belangrijk is. Het onderscheid dat wordt gemaakt is derhalve pertinent. Volgens haar is de aangehaalde rechtspraak niet relevant omdat zij een residuair stelsel (en dus sociale bijstand) betreft en niet een sociale bescherming die een sociale verzekering is.

A.10.4.3. Wat subonderdeel C betreft, betoogt zij dat de verstrenging van de voorwaarden geen schending inhoudt van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 14 van dat Verdrag. Daarbij stelt zij dat de eerstgenoemde bepalingen geen recht inhouden op het verwerven van eigendom (cf. arrest nr. 138/2013 van 17 oktober 2013, ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.138) waardoor zij niet relevant zijn. In ondergeschikte orde beargumenteert zij dat er geen sprake is van een schending van het eigendomsrecht omdat de inmenging zoals hierboven werd aangehaald gerechtvaardigd en evenredig is. De Vlaamse Regering wijst op de ruime beoordelingsbevoegdheid om de sociale zekerheid vorm te geven. Ten slotte voert zij aan dat het arrest van het Hof nr. 157/2007 van 12 december 2007 (ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.157) niet relevant is omdat de Vlaamse sociale bescherming een sociale verzekering is en er geen inkomensvoorwaarde geldt.

A.10.4.4. Wat subonderdeel D betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten niet van toepassing is omdat de Vlaamse sociale bescherming niet een van de sociale risico's betreft die valt onder het toepassingsgebied van dat artikel.

A.10.4.5. Wat subonderdeel E betreft, is zij van oordeel dat noch artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, noch artikel 7 van de verordening (EU) nr. 492/2011, noch de richtlijn 2004/38/EG relevant is. Vervolgens stelt zij dat de verzoekende partijen niet duidelijk maken hoe het voor burgers uit een andere EER-lidstaat of Zwitserland moeilijker zou zijn om te voldoen aan de verzekeringsduurvoorwaarde dan voor onderdanen van België. Daarnaast werpt ze op dat zowel Belgen als andere personen die onder het toepassingsgebied van die verordening vallen, op dezelfde wijze een gelijkstelling van tijdvakken (van verblijf) kunnen verkrijgen voor de toepassing van de verzekeringsduurvoorwaarde, en dat er dus geen sprake is van een indirecte discriminatie. Ten slotte werpt de Vlaamse Regering op dat de nationale wetgever inzake het systeem van overzeese sociale zekerheid voor de toepassing van een verzekeringsduurvoorwaarde gelijkstellingen bepaalt die door internationale normen zijn opgelegd, waarbij ze verwijst naar het arrest van het Hof nr. 189/2021 van 23 december 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.189).

A.10.4.6. Wat subonderdeel F betreft, werpt de Vlaamse Regering op dat er – in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren – wel rekening wordt gehouden met de tijdvakken van wonen in een andere EER-lidstaat of Zwitserland, voor zover het gaat om een land waar er een (niet-contributieve) volksverzekering bestaat en men dus sociaal verzekerd is louter op basis van het wonen in dat land. Uitsluitend wonen in een ander land kan, gelet op de kwalificatie van de Vlaamse sociale bescherming als een sociale verzekering, niet als criterium in aanmerking genomen worden. Het omgekeerde zou ingaan tegen de doelstelling van de verordening (EG) nr. 883/2004, namelijk het louter coördineren van de socialezekerheidsstelsels in de verschillende Europese lidstaten. Zij beargumenteert bovendien dat het voornoemde principe van gelijkstelling een rechtstreekse werking heeft en dat het daarom niet vereist is om het expliciet in een wettekst op te nemen.

A.10.4.7. Wat subonderdeel G betreft, werpt de Vlaamse Regering op dat de richtlijn 2003/109/EG niet relevant is. De Vlaamse sociale bescherming betreft geen sociale zekerheid in de zin van de voormelde richtlijn, maar enkel een systeem van sociale bescherming. Gelet op die kwalificatie, zou een beperking van de toepassing van de principes in de richtlijn tot de « belangrijkste prestaties » mogelijk zijn. De Vlaamse Regering stelt dat de zorgbudgetten geen deel uitmaken van de belangrijkste prestaties. Daarenboven zou de Vlaamse Regering – in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beargumenteren – wel op voldoende duidelijke wijze te kennen hebben gegeven dat het wou afwijken van het gelijkheidsbeginsel inzake sociale bescherming gelet op de aard van de bestreden bepaling (in verband met een kostencompenserende maatregel) en de wijze waarop zij is ontworpen.

A.10.4.8. Wat subonderdeel H betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat de richtlijn 2011/98/EU, wat het aspect gelijke behandeling betreft, geen bijkomende rechten toekent ten opzichte van het reeds bestaande recht van de Unie. Voor het reeds bestaande Unierecht verwijst de Vlaamse Regering naar haar argumentatie bij andere subonderdelen.

A.10.4.9. Wat subonderdeel I betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat de richtlijn 2009/50/EG geen bijkomende rechten toekent ten opzichte van het reeds bestaande Unierecht op het vlak van sociale zekerheid. Dus kan het gelijkheidsbeginsel in die richtlijn niet worden aangewend om bijkomende argumenten af te leiden.

A.10.4.10. Wat subonderdeel J betreft, werpt de Vlaamse Regering op dat de richtlijn 2014/66/EU de voorwaarden bepaalt voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming. Volgens haar verwijst de richtlijn exclusief naar de verordening (EG) nr. 883/2004 en zij neemt dan ook de argumentatie in verband met die verordening over.

A.10.4.11. Wat subonderdeel K betreft, werpt de Vlaamse Regering op dat de richtlijn (EU) 2016/801 de voorwaarden bepaalt voor toegang en verblijf van derdelanders die onder het toepassingsgebied van die richtlijn vallen. Volgens haar verwijst de richtlijn exclusief naar de verordening (EG) nr. 883/2004 en zij neemt dan ook haar argumentatie ter zake over.

A.10.4.12. Wat subonderdeel L betreft, werpt de Vlaamse Regering op dat het besluit nr. 3/80 niet van toepassing is op de zorgbudgetten. Er is namelijk een uitzondering in het toepassingsgebied bepaald voor de inkomensgarantie voor ouderen en voor de uitkeringen aan mensen met een handicap. Omdat het zorgbudget nog niet bestond bij het aannemen van het voormelde besluit dient redelijkerwijs te worden aangenomen dat het nooit de bedoeling is geweest de zorgbudgetten onder het toepassingsgebied daarvan te brengen. In ondergeschikte orde werpt zij op dat het besluit – in tegenstelling tot de verordening (EG) nr. 883/2004 – niet bepaalt dat tijdvakken vervuld in een andere lidstaat in aanmerking moeten worden genomen. De draagwijdte van dat besluit zou daarenboven niet kunnen worden uitgebreid met een argumentatie op basis van indirecte discriminatie, waarvan bovendien geen sprake zou zijn.

A.10.4.13. Wat subonderdeel M betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat de gelijkebehandelingsclausules vervat in de opgeworpen Overeenkomsten dezelfde draagwijdte hebben als die welke in de verordening (EG) nr. 883/2004 aan de orde is. Zij neemt haar argumentatie integraal over.

A.10.4.14. Wat subonderdeel N betreft, werpt de Vlaamse Regering op dat de argumentatie van de verzoekende partijen gebaseerd is op een niet-contributief stelsel terwijl de Vlaamse sociale bescherming wel contributief is. Daarenboven maken de verzoekende partijen niet duidelijk op welke manier de bestreden bepaling in strijd zou zijn met het Europees Sociaal Handvest.

A.10.4.15. Wat subonderdeel O betreft, werpt de Vlaamse Regering op dat artikel 44 van het decreet van 18 mei 2018 « houdende de Vlaamse sociale bescherming » stelt dat personen die onder het toepassingsgebied van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen en het Verdrag van New York betreffende de status van staatlozen vallen, een beroep kunnen doen op « zorg », zoals dat wordt bepaald in artikel 4, eerste lid, 4° tot en met 10°, van het voormelde decreet van 18 mei 2018. De in het geding zijnde zorgbudgetten vallen niet onder die zorg. De Vlaamse Regering voorziet bovendien erin dat personen die een tijdelijke bescherming genieten op grond van de richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 « betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen » vrijgesteld zijn van de inburgeringsplicht. Daarenboven komen bepaalde vluchtelingen en staatlozen wellicht in aanmerking voor een « verklaring van geleverde inspanning ». Wat de indirecte discriminatie betreft, verwijst de Vlaamse Regering naar haar eerder uiteengezette argumentatie.

A.11.1. In het tweede onderdeel bekritisieren de verzoekende partijen artikel 18, 2°, van het decreet van 18 juni 2021, dat een inburgeringsvoorwaarde met betrekking tot de toegang tot het zorgbudget instelt. De bestreden bepaling is in strijd met de in het middel aangehaalde referentienormen doordat zij bepaalt dat, om aanspraak te maken op een tegemoetkoming, de gebruiker moet voldoen aan de inburgeringsplicht vermeld in artikel 2, eerste lid, 11°, van het decreet van 7 juni 2013 of in artikel 4 van de ordonnantie van 11 mei 2017. Zij nemen de uiteenzetting van hun standpunt in het eerste onderdeel van het derde middel (uitgezonderd subonderdeel E) over. Zij zijn van oordeel dat er sprake is van een verschil in behandeling dat niet pertinent en onevenredig is. Volgens hen maakt de verstrenging van de voorwaarden inzake de toegang tot een zorgbudget een (in)directe discriminatie uit die niet gerechtvaardigd en niet evenredig is.

A.11.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de inburgeringsplicht, ingesteld bij artikel 18, 2°, van het decreet van 18 juni 2021, niet in strijd is met de in het middel aangehaalde referentienormen. Daarbij neemt zij grotendeels het standpunt over dat zij heeft uiteengezet in het kader van het eerste onderdeel, uitgezonderd subonderdeel E.

Zij preciseert bijkomend dat de verzoekende partijen met betrekking tot de verordening (EG) nr. 883/2004 vragen om een directe discriminatie van Belgen op grond van nationaliteit in te stellen om de beweerde indirecte discriminatie tegen te gaan. Daarnaast stelt zij in ondergeschikte orde dat, indien de zorgbudgetten gekwalificeerd worden als « belangrijkste prestaties » in de zin van de richtlijn 2003/109/EG, het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 4 juni 2015 in zake *P en S t. Commissie Sociale Zekerheid Breda e.a.* (C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369) reeds geoordeeld heeft dat een inburgeringsvoorwaarde niet in strijd is met de voormelde richtlijn.

A.12.1. In het derde onderdeel van het derde middel klagen de verzoekende partijen aan dat artikel 21, 2°, van het decreet van 18 juni 2021 strijdig is met de in het middel aangehaalde referentienormen doordat het de aanspraak op sociale correcties, hetgeen een vermindering van de verplichte jaarlijkse premiebijdrage inhoudt, afhankelijk maakt van, enerzijds, de vereiste dat de gebruiker gedurende ten minste vijf opeenvolgende jaren in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad moet wonen of sociaal verzekerd moet zijn geweest in een lidstaat van de Europese Unie, of in een andere Staat die lid is van de EER of in Zwitserland en, anderzijds, het voldoen aan de inburgeringsplicht vermeld in artikel 2, eerste lid, 11°, van het decreet van 7 juni 2013 of in artikel 4 van de ordonnantie van 11 mei 2017. Daarbij nemen zij het standpunt dat zij reeds in het kader van eerdere onderdelen van dat middel hebben uiteengezet, grotendeels over. Zij voeren een verschil in behandeling aan dat niet pertinent en onevenredig is en zij stellen dat de verstrenging van de voorwaarden voor de toegang tot een zorgbudget een (in)directe discriminatie uitmaakt die niet gerechtvaardigd en niet evenredig is.

A.12.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat een verzekeringsduurvoorwaarde van ten minste vijf jaar en een inburgeringsplicht als vereisten voor het verkrijgen van sociale correcties niet in strijd is met de ingeroepen referentienormen. Daarbij neemt zij grotendeels de argumentatie over die zij heeft toegelicht in het eerste onderdeel van het derde middel.

Zij preciseert nog dat de verzoekende partijen de argumentatie van het eerste onderdeel en het tweede onderdeel zonder meer overnemen terwijl het in het derde onderdeel over sociale correcties (een verminderde premiebijdrage) gaat. Zij stelt dat niet ervan kan worden uitgegaan dat Europeesrechtelijke en verdragsrechtelijke bepalingen (in het bijzonder het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen en het Verdrag van New York betreffende de status van staatlozen) inzake sociale bescherming betrekking hebben op maatregelen betreffende premiebetaling. Zij wijst daarenboven op de discretionaire bevoegdheid in dat opzicht, waardoor het om een kennelijk onredelijke maatregel moet gaan, hetgeen volgens de Vlaamse Regering niet wordt aangetoond. Ze benadrukt dat beide categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn omdat personen die aan de voorwaarden voldoen hun wil zouden hebben aangetoond om zich te integreren en om aan de Vlaamse maatschappij bij te dragen. Bovendien is de maatregel pertinent, onder andere omdat nieuwkomers de kans krijgen hun sociale en financiële positie te verbeteren. Ten slotte is de maatregel evenredig omdat het totaalbedrag van de bijkomende financiële last slechts 135 euro zou bedragen, wat volgens haar zeer redelijk is. Ten slotte merkt zij op dat de sociale correcties niet onder het begrip « belangrijkste prestaties » vallen zoals gedefinieerd in de richtlijn 2003/109/EG.

Ten aanzien van het vierde middel

A.13. De verzoekende partijen leiden een vierde middel af uit de schending van het in artikel 23 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel door artikel 45 van het decreet van 18 juni 2021.

A.14.1. Volgens de verzoekende partijen hebben de wijzigingen die uit artikel 45 van het decreet van 18 juni 2021 voortvloeien, tot gevolg dat niet langer duidelijk is op grond van welke criteria en op basis van welke berekeningswijzen personen worden ingedeeld in categorieën van ouderen met een zorgnood en welke bedragen zij toegekend krijgen. Zij stellen dat, vóór de wijziging, het decreet voorschreef dat de categorieën – waarin de ouderen met een zorgnood worden ingedeeld met het daaraan gekoppelde maandbedrag – gebaseerd waren op de graad van zelfredzaamheid van de aanvrager. Nu wordt de Vlaamse Regering ertoe gemachtigd om de categorieën van gebruikers te bepalen, waarbij voor de indeling van gebruikers in een categorie rekening dient te worden gehouden met de vermindering van zelfredzaamheid. De decreetgever bepaalt evenwel niet zelf de voorwaarden

voor de uitoefening van het recht op een zorgbudget (cf. de toekenningsvoorwaarden) voor ouderen met een zorgnood.

A.14.2. De Vlaamse Regering voert aan dat artikel 23 van de Grondwet een afgezwakt wettigheidsbeginsel bevat, hetgeen betekent dat niets een machtiging aan de Vlaamse Regering in de weg staat voor zover die machtiging betrekking heeft op het aannemen van maatregelen waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven. Zij betoogt daarbij dat, in tegenstelling tot hetgeen de Raad van State in zijn advies bij het decreet van 18 juni 2021 stelt, de essentiële elementen niet door de decreetgever zelf dienen te worden vastgesteld.

Volgens haar heeft de decreetgever bij de bestreden bepaling het onderwerp omschreven waarvan hij de nadere uitvoering heeft overgelaten aan de Vlaamse Regering. In ondergeschikte orde is zij overigens van oordeel dat de decreetgever zelf de essentiële elementen geregeld heeft door zelf de vijf categorieën van gebruikers die in aanmerking komen voor een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood en de daaraan gekoppelde bedragen van het zorgbudget te bepalen. Bovendien heeft hij zelf het criterium bepaald aan de hand waarvan de vijf categorieën nader dienen te worden ingevuld.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

A.15. De verzoekende partijen verzetten zich tegen een handhaving van de gevolgen van eventueel vernietigde bepalingen aangezien de budgettaire impact daarvan beperkt zou zijn.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 18, 1° en 2°, artikel 21, 2°, en de artikelen 43, 45, 46 en 48 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 juni 2021 « tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming » (hierna : het decreet van 18 juni 2021).

B.2. Het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 mei 2018 « houdende de Vlaamse sociale bescherming » (hierna : het decreet van 18 mei 2018) beoogt een Vlaamse sociale zekerheid uit te bouwen die complementair is aan de federale sociale zekerheid (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1474/1, p. 3). De Vlaamse sociale bescherming wordt op een gefaseerde wijze uitgerold waarbij zowel nieuwe onderdelen, overgeheveld in het kader van de zesde staatshervorming, worden gerealiseerd als bestaande tegemoetkomingen worden geïntegreerd (*ibid.*).

B.3.1. Deel 1 bevat de gemeenschappelijke basisbepalingen inzake de Vlaamse sociale bescherming. Zo worden het voorwerp, de doelstellingen en principes van de Vlaamse sociale bescherming decretaal verankerd (artikelen 4 tot 8), en wordt bepaald dat de Vlaamse sociale

bescherming een volksverzekering is waarbij rechten worden gekoppeld aan het betalen van een jaarlijkse premie (artikel 5 van het decreet van 18 mei 2018).

Zij bestaat uit verschillende pijlers, waaronder het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden, het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood, het basisondersteuningsbudget, de residentiële ouderenzorg, de geestelijke gezondheidszorg, met inbegrip van revalidatie die voornamelijk gericht is op de psychosociale aspecten, de revalidatie die voornamelijk gericht is op het herstel van fysieke functies, de thuiszorg, de transmurale zorg, de mobiliteitshulpmiddelen en het multidisciplinair overleg (artikel 4 van het decreet van 18 mei 2018).

Daarnaast bevat dat deel regels met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse sociale bescherming via het Agentschap voor de Vlaamse Sociale Bescherming en de zorgkassen (artikelen 9 tot 28), de gevallen waarin en de procedure waarmee een administratieve geldboete kan worden opgelegd (artikel 28/1), het toezicht op de werking van het Agentschap en de zorgkassen (artikelen 29 tot 32), de inrichting van een aantal commissies die worden belast met controle en/of adviesverlening (artikelen 33 tot 40), de verplichtingen van de gebruiker en de daaraan gekoppelde sancties (artikelen 41 tot 47) en de gegevensverwerking (artikelen 49 tot 54).

Deel 2 van het decreet van 18 mei 2018 bevat de algemene gemeenschappelijke regels inzake de zorggebonden financiering, meer in het bijzonder wat betreft de toekenning van een tegemoetkoming, de indicatiestelling (namelijk het bepalen van de zorgbehoefte van de gebruiker), de beroepsprocedures, de cumulatie en subrogatie, de terugvorderingen en de sancties (artikelen 58 tot 76/2).

Naast die gemeenschappelijke regels bevat het decreet van 18 mei 2018 ook gedetailleerde regels per categorie van tegemoetkoming binnen de zorggebonden financiering. Zo worden de toepassingsvoorwaarden en de procedure vastgesteld met betrekking tot het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden (artikelen 79 tot 83), het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood (artikelen 84 tot 90) en het basisondersteuningsbudget (artikelen 91 tot 94). Ten slotte bevat dat deel ook regels met betrekking tot het zorgticket (artikelen 95 tot 104) en de tegemoetkoming voor mobiliteitshulpmiddelen (artikelen 105 tot 135).

Deel 3 omvat de regels inzake de organisatiegebonden financiering (artikelen 136 tot 139).

Deel 4 bevat tijdelijke bepalingen (artikelen 139/1 tot 154/21).

Deel 5 bevat wijzigingsbepalingen (artikelen 155 tot 175).

Deel 6 bevat slotbepalingen, waaronder de inwerkingtredings- en de overgangsbepalingen (artikelen 176 tot 188).

B.3.2. Het decreet van 18 juni 2021 wijzigt het bestaande decretale kader op een aantal punten. Het voorziet vooreerst in de gefaseerde integratie van een aantal bijkomende sectoren in de Vlaamse sociale bescherming, namelijk de psychiatrische verzorgingstehuizen, de initiatieven van beschut wonen, de revalidatieziekenhuizen, de revalidatieovereenkomsten, de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging en het multidisciplinair overleg. Daarnaast wijzigen de bestreden bepalingen de voorwaarden voor de toekenning van het recht op een zorgbudget, voorzien zij in voorwaarden voor het recht op een sociaal gecorrigeerde zorgpremie, leggen zij een dossiertaks op bij het uitoefenen van een administratief beroep en voorzien zij in een nieuwe regeling voor de indeling van gebruikers in categorieën en het daaraan gekoppelde bedrag van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood.

Ten gronde

Wat betreft de verenigbaarheid van de nieuwe voorwaarden voor de toekenning van het zorgbudget en van de voorwaarden inzake de sociaal gecorrigeerde zorgpremie met de standstill-verplichting (eerste middel)

B.4.1. De verzoekende partijen leiden hun eerste middel af uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 22^{ter} van de Grondwet, met artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met de artikelen 12, 13 en 15 van het Europees Sociaal Handvest, met artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met de artikelen 19, 26 en 28 van het Verdrag van

de Verenigde Naties van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, en met de materiële motiveringsplicht.

In het eerste onderdeel, dat bestaat uit drie subonderdelen, voeren zij aan dat artikel 18, 1° en 2°, van het decreet van 18 juni 2021 de *standstill*-verplichting schendt. In het eerste subonderdeel richten zij zich tegen de nieuwe, verhoogde verblijfsduurvoorwaarde om in aanmerking te komen voor een zorgbudget (artikel 18, 1°). In een tweede subonderdeel bestrijden zij de nieuwe inburgeringsvoorwaarde om in aanmerking te komen voor een zorgbudget (artikel 18, 2°). In een derde subonderdeel voeren zij aan dat de cumulatieve impact van beide voorwaarden *a fortiori* de *standstill*-verplichting schendt.

In het tweede onderdeel, dat bestaat uit drie subonderdelen, voeren zij aan dat artikel 21, 2°, van het decreet van 18 juni 2021 de *standstill*-verplichting schendt. In een eerste subonderdeel richten zij zich tegen de nieuwe verblijfsduurvoorwaarde, die een ononderbroken verblijf van vijf jaar vereist om aanspraak te maken op een sociaal gecorrigeerde zorgpremie. In een tweede subonderdeel bestrijden zij de nieuwe inburgeringsvoorwaarde om aanspraak te maken op diezelfde premie. In een derde subonderdeel voeren zij aan dat de cumulatieve impact van beide nieuwe voorwaarden *a fortiori* de *standstill*-verplichting schendt.

In een derde onderdeel bekritisieren de verzoekende partijen de combinatie van de nieuwe verblijfsduur- en inburgeringsvoorwaarden inzake zowel de toegang tot het zorgbudget als het recht op de sociaal gecorrigeerde premie (artikel 18, 1° en 2°, van het decreet van 18 juni 2021, *juncto* artikel 21, 2°, van het hetzelfde decreet).

B.4.2. De Vlaamse Regering werpt op dat de verzoekende partijen enkel toelichten hoe en in welke mate de bestreden bepalingen de *standstill*-verplichting schenden zodat het eerste middel slechts ontvankelijk zou zijn in zoverre het uit artikel 23 van de Grondwet is afgeleid.

B.4.3. Uit de uiteenzetting van het eerste middel door de verzoekende partijen blijkt dat zij zich in wezen beperken tot het aanvoeren van een schending van artikel 23 van de Grondwet, in het bijzonder van de daarin vervatte *standstill*-verplichting.

Bijgevolg is het eerste middel slechts ontvankelijk in zoverre het uit die grondwetsbepaling en de daarin vervatte *standstill*-verplichting is afgeleid.

B.4.4. Aangezien de verschillende (sub)onderdelen van het eerste middel alle betrekking hebben op dezelfde grief en meer bepaald nopen tot een toetsing van een of meerdere decretale bepalingen, afzonderlijk dan wel gezamenlijk genomen, aan de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting, en aangezien de respectieve bestreden bepalingen, afzonderlijk dan wel gezamenlijk genomen, alle raken aan de toegang tot de Vlaamse sociale bescherming, onderzoekt het Hof ze gezamenlijk.

B.5.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« 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;

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

B.5.2. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

B.5.3. 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.

B.5.4. In sociaal-economische 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.

B.5.5. 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 het in artikel 23, derde lid, 2°, 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.

B.6.1. Artikel 18, 1° en 2°, van het decreet van 18 juni 2021 brengt wijzigingen aan in de verplichtingen van de gebruiker van de Vlaamse sociale bescherming.

B.6.2. De rechten die aanleiding kunnen geven tot tegemoetkomingen binnen de Vlaamse sociale bescherming, zijn afhankelijk van het voldoen aan bepaalde voorwaarden of, anders gesteld, verplichtingen voor de gebruiker. Zo dient iedere natuurlijke persoon die een beroep doet of kan doen op de Vlaamse sociale bescherming (artikel 2, 11°, van het decreet van 18 mei 2018) als potentieel begunstigde van de Vlaamse sociale bescherming, aan voorwaarden te voldoen om aanspraak te kunnen maken op zijn rechten.

B.6.3.1. Om aanspraak te kunnen maken op een tegemoetkoming binnen de pijlers van de Vlaamse sociale bescherming dient een gebruiker aan algemene voorwaarden te voldoen : de gebruiker dient (1) aangesloten te zijn bij een zorgkas; (2) legaal te verblijven in een lidstaat van de Europese Unie, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen of Zwitserland op het moment van de uitvoering van de tegemoetkoming en (3) te beantwoorden aan de toepassingsvoorwaarden van de betrokken pijler (artikel 41, § 1, 1° tot 3°, van het decreet van 18 mei 2018).

B.6.3.2. Wie in het Nederlandse taalgebied woont of komt wonen, dient zich verplicht aan te sluiten bij een zorgkas vanaf het jaar waarin de betrokkene 26 jaar wordt (artikel 42, § 1,

eerste lid, van het decreet van 18 mei 2018, in samenhang gelezen met artikel 56 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 », hierna : het besluit van 30 november 2018). Wie niet in België woont of wie in het Franse of het Duitse taalgebied woont en heeft gebruikgemaakt van het vrij verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging, doch in het Nederlandse taalgebied werkt, dient zich eveneens verplicht aan te sluiten bij een zorgkas vanaf het jaar waarin de betrokkene 26 jaar wordt, indien het stelsel van sociale zekerheid van België op de betrokkene van toepassing is (artikel 42, § 2, eerste en tweede lid, van het decreet van 18 mei 2018).

Wie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad woont of komt wonen, kan zich vrijwillig aansluiten vanaf het jaar waarin de betrokkene 26 jaar wordt (artikel 42, § 1, tweede lid, van het decreet van 18 mei 2018, in samenhang gelezen met de artikelen 57 en 58 van het besluit van 30 november 2018). Wie niet in België woont of wie in het Franse of het Duitse taalgebied woont en heeft gebruikgemaakt van het vrij verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging, doch in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad werkt, kan zich eveneens aansluiten bij een zorgkas vanaf het jaar waarin de betrokkene 26 jaar wordt, indien het stelsel van sociale zekerheid van België op de betrokkene van toepassing is (artikel 42, § 2, derde en vierde lid, van het decreet van 18 mei 2018).

Overigens geldt voor personen die, gelet op hun leeftijd, per definitie nog niet aangesloten zijn en zich dus ook niet kunnen aansluiten bij de Vlaamse sociale bescherming, dat zij wel in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming zoals het zorgbudget en dat zij daarvoor een aanvraag kunnen indienen bij een zorgkas naar keuze. Zij worden in dat opzicht « geacht » aangesloten te zijn bij een zorgkas zonder dat ze overigens een zorgpremie dienen te betalen.

B.6.3.3. Wie overeenkomstig hetgeen in B.6.3.2 is vermeld, aangesloten is bij een zorgkas, dient verplicht een zorgpremie te betalen (artikel 45 van het decreet van 18 mei 2018), hetgeen betekent dat de bijdrageplicht geldt vanaf het jaar waarin de betrokkene 26 jaar wordt, dan wel later vanaf het moment van wonen of werken in het Nederlandse taalgebied, dan wel vanaf de vrijwillige aansluiting. De aangeslotene bij de zorgkas die de voormelde zorgpremie twee keer

niet of onvolledig heeft betaald, wordt een administratieve geldboete opgelegd (artikel 47 van het decreet van 18 mei 2018).

B.6.3.4. De gebruiker dient bovendien te beantwoorden aan de toepassingsvoorwaarden van de betreffende pijler van de Vlaamse sociale bescherming. Het zorgbudget is in dat opzicht in wezen voorbehouden aan gebruikers, al dan niet ouder dan 65 jaar, die getroffen worden door een langdurige en ernstige verminderde zelfredzaamheid (artikelen 78 en 84, § 1, van het decreet van 18 mei 2018). Het gaat om personen die worden geconfronteerd met een beperking van de mogelijkheden tot zelfzorg (artikel 2, 34°, van het decreet van 18 mei 2018).

B.6.3.5. Om aanspraak te kunnen maken op een zorgbudget dient een gebruiker bovendien te voldoen aan bijkomende, specifieke voorwaarden.

B.6.3.6. Ten eerste wordt het recht op een zorgbudget gekoppeld aan een verblijfsduur- of verzekeringsduurvoorwaarde (artikel 41, § 1, 4°, van het decreet van 18 mei 2018).

Bij artikel 18, 1°, van het decreet van 18 juni 2021 wordt die voorwaarde gewijzigd.

Artikel 41, § 1, 4°, van het decreet van 18 mei 2018, zoals vervangen bij artikel 18, 1°, van het decreet van 18 juni 2021, bepaalt thans :

« wat het recht op een zorgbudget betreft, gedurende ten minste tien jaar waarvan gedurende ten minste vijf opeenvolgende jaren, die voorafgaan aan de opening van het recht op tegemoetkoming conform dit decreet, in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wonen of sociaal verzekerd zijn in de lidstaten van de Europese Unie, in de andere staten die partij zijn bij de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland. Voor kinderen tot de leeftijd van achttien jaar geldt die voorwaarde niet, voor de hele duur van de uitvoering van de tegemoetkomingen en voor de duur van de eventuele verlenging ervan; ».

Vóór de wijziging ervan diende een gebruiker, wat het recht op een zorgbudget betreft, « gedurende ten minste vijf jaar, die voorafgaan aan de opening van het recht op tegemoetkoming conform dit decreet, ononderbroken in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad [te] wonen of ononderbroken sociaal verzekerd [te] zijn in de lidstaten van de Europese Unie, in de andere staten die partij zijn bij de Europese Economische Ruimte, in Zwitserland of in het Verenigd Koninkrijk. Voor kinderen tot de

leeftijd van achttien jaar geldt die voorwaarde niet, voor de hele duur van de uitvoering van de tegemoetkomingen en voor de duur van de eventuele verlenging ervan ».

B.6.3.7. Ten tweede wordt bij artikel 18, 2°, van het decreet van 21 juni 2021 een nieuwe voorwaarde ingesteld zodat het recht op een zorgbudget ook aan een inburgeringsverplichting wordt gekoppeld (artikel 41, § 1, 5°, van het decreet van 18 mei 2018).

Artikel 41, § 1, 5°, van het decreet van 18 mei 2018 bepaalt :

« wat het recht op een zorgbudget betreft, voldoen aan de inburgeringsplicht, vermeld in artikel 2, eerste lid, 11°, van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid of in artikel 4 van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers ».

B.7.1. Artikel 41, § 1, 4°, van het decreet van 18 mei 2018, zoals vervangen bij artikel 18, 1°, van het decreet van 18 juni 2021, houdt in dat een gebruiker, om aanspraak te kunnen maken op een zorgbudget, gedurende ten minste tien jaar waarvan gedurende ten minste vijf opeenvolgende jaren, die voorafgaan aan de opening van het recht op tegemoetkoming conform artikel 83, eerste lid, en artikel 87, § 4, eerste lid, van het decreet van 18 mei 2018, in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dient te wonen of sociaal verzekerd te zijn in de lidstaten van de Europese Unie, in de andere Staten die lid zijn van de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland. Zoals uit B.6.3.6 blijkt, diende een gebruiker voorheen « gedurende ten minste vijf jaar, die voorafgaan aan de opening van het recht op tegemoetkoming conform dit decreet, ononderbroken in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad [te] wonen of ononderbroken sociaal verzekerd [te] zijn in de lidstaten van de Europese Unie, in de andere staten die partij zijn bij de Europese Economische Ruimte, in Zwitserland of in het Verenigd Koninkrijk ».

B.7.2. Artikel 41, § 1, 5°, van het decreet van 18 mei 2018, zoals ingevoegd bij het artikel 18, 2°, van het decreet van 18 juni 2021, houdt in dat een gebruiker, om aanspraak te kunnen maken op een zorgbudget, dient voldaan te hebben aan de inburgeringsplicht, vermeld in artikel 2, eerste lid, 11°, van het Vlaamse decreet van 7 juni 2013 « betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid » (hierna : het decreet van 7 juni 2013) of in artikel 4 van de

ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 11 mei 2017 « betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers » (hierna : de ordonnantie van 11 mei 2017).

Artikel 2, eerste lid, 1^o, van het decreet van 7 juni 2013 verwijst naar de « verplichtingen die aan de verplichte inburgeraars worden opgelegd met toepassing van artikel 27, § 3 ». De gebruiker dient dus te voldoen aan de verplichtingen die aan de verplichte inburgeraars in het Nederlandse taalgebied worden opgelegd met toepassing van artikel 27, § 3, van het decreet van 7 juni 2013.

Artikel 27, § 3, van het decreet van 7 juni 2013 bepaalt :

« De verplichte inburgeraar is verplicht :

1^o zich bij het EVA aan te melden binnen een termijn van maximaal drie maanden nadat de inburgeringsplicht voor hem is ontstaan overeenkomstig paragraaf 1;

2^o om de doelstellingen van de onderdelen van het inburgeringstraject te behalen.

De Vlaamse Regering kan de termijn, vermeld in het eerste lid, 1^o, inkorten.

In afwijking van het eerste lid, 2^o, hoeft de verplichte inburgeraar de doelstellingen van de vormingspakketten niet te behalen als het voor hem door beperkte leercapaciteiten onmogelijk is om die doelstellingen te behalen. De Vlaamse Regering regelt de nadere uitvoering.

Voor de volgende specifieke categorieën kan de Vlaamse Regering voorzien in een uitstel van de termijn waarin de inburgeraar zich moet aanmelden :

1^o voor de inburgeraars, vermeld in artikel 26, § 1, die werken of studeren en kunnen bewijzen dat zij niet in staat zijn om dat werk of de opleiding te combineren met het volgen van een inburgeringstraject;

2^o voor de inburgeraars die om medische of persoonlijke redenen in de onmogelijkheid verkeren om te voldoen aan de plicht tot tijdige aanmelding, vermeld in het eerste lid, 1^o.

De Vlaamse Regering bepaalt nader wat verstaan wordt onder medische of persoonlijke redenen als vermeld in het vierde lid, 2^o.

De Vlaamse Regering bepaalt nader wat verstaan wordt onder het begrip werken en onder het begrip studeren, vermeld in het vierde lid, 1^o ».

De voormelde bepaling legt de verplichte inburgeraar uitdrukkelijk op om, enerzijds, zich binnen de decretaal bepaalde termijn aan te melden bij het Agentschap Integratie en Inburgering en, anderzijds, de doelstellingen van de onderdelen van het inburgeringstraject te behalen. Het traject bestaat uit een vormingspakket maatschappelijke oriëntatie, een vormingspakket opleiding Nederlands als tweede taal, een inschrijving bij de VDAB of bij Actiris en een participatie- en netwerktraject (artikel 29, § 1, tweede lid, van het decreet van 7 juni 2013). De artikelen 30 tot 33 van het decreet van 7 juni 2013 bepalen de doelstellingen die met die onderdelen worden nagestreefd en hoe de verplichte inburgeraar het behalen van de doelstellingen aantoont (onder andere het slagen voor een test inzake het vormingspakket maatschappelijke oriëntatie).

Uit de samenlezing van artikel 41, § 1, 5°, van het decreet van 18 mei 2018 met artikel 27, § 3, van het decreet van 7 juni 2013 volgt dat de verplichte inburgeraar, om aan de inburgeringsplicht als voorwaarde voor de toekenning van het zorgbudget te voldoen, de op hem rustende plichten inzake aanmelding bij het Agentschap en het behalen van de doelstellingen van de onderdelen van het inburgeringstraject vooraf dient nageleefd te hebben (zie ook in die zin *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 710/1, p. 32).

De gebruiker-nieuwkomer in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dient te voldoen aan de inburgeringsplicht, die wordt opgelegd bij artikel 4 van de ordonnantie van 11 mei 2017.

Artikel 4 van de ordonnantie van 11 mei 2017 bepaalt :

« Elke nieuwkomer is verplicht om het inburgeringstraject te volgen als bedoeld in artikel 3.

Binnen een termijn van maximaal zes maanden na zijn inschrijving in het vreemdelingenregister van een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, meldt de nieuwkomer zich aan bij een erkende inrichter van het inburgeringstraject en sluit hij een inburgeringscontract af met deze inrichter. Indien de nieuwkomer zich op regelmatige wijze heeft aangemeld bij de erkende inrichter, reikt deze een daartoe voorzien attest uit aan de nieuwkomer. De nieuwkomer dient dit attest in bij de gemeente, vermeld in artikel 6.

Zodra de nieuwkomer op regelmatige wijze het inburgeringstraject heeft afgerond, reikt de erkende inrichter een daartoe voorzien attest uit aan de nieuwkomer.

Binnen een termijn van maximaal achttien maanden na de aanmelding, vermeld in het tweede lid, toont de nieuwkomer aan de hand van het daartoe voorziene attest afgeleverd door de erkende inrichter aan dat hij het inburgeringstraject heeft gevolgd bij een erkende inrichter. De nieuwkomer dient daartoe het attest in bij de gemeente, vermeld in artikel 6.

Het Verenigd College bepaalt de nadere voorwaarden voor de uitreiking van de attesten, vermeld in dit artikel, alsook de situaties die een uitstel of opschorting van de plicht tot het volgen van een inburgeringstraject kunnen verantwoorden ».

Die bepaling legt de verplichte inburgeraar op om zich binnen de bepaalde termijn bij een erkende inrichter aan te melden, het inburgeringstraject te volgen en af te ronden.

De invulling van het inburgeringstraject in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt bepaald door artikel 3, § 3, eerste lid, van de ordonnantie van 11 mei 2017, dat bepaalt :

« Het inburgeringstraject omvat ten minste de volgende modules :

1° een onthaaltraject, waarbij wordt gepeild naar de noden die bij de nieuwkomer bestaan op vlak van huisvesting, inkomens, gezondheidszorg, socio-professionele inschakeling, kinderopvang en onderwijs, en waarbij de nieuwkomer wordt geïnformeerd over de rechten en plichten die op dit vlak gelden voor alle inwoners van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, alsook over de verantwoordelijke actoren en de beschikbare steunmaatregelen;

2° een module van basislessen Frans of Nederlands als tweede taal, in functie van de taalnood van de nieuwkomer;

3° een opleiding over burgerschap, waarin basisinformatie wordt verstrekt over de werking van de overheidsinstellingen, over de democratische kernwaarden en over de sociale verhoudingen in onze Belgische samenleving ».

Uit artikel 4 van de ordonnantie van 11 mei 2017 volgt dat de nieuwkomer, om aan zijn inburgeringsplicht te voldoen, binnen de wettelijk bepaalde termijn het voorgeschreven inburgeringstraject dient te volgen en af te ronden, hetgeen wordt aangetoond met een attest.

Uit de samenlezing van artikel 41, § 1, 5°, van het decreet van 18 mei 2018 met artikel 4 van de ordonnantie van 11 mei 2017 volgt dat de nieuwkomer, om aan de inburgeringsplicht als voorwaarde voor de toekenning van het zorgbudget te voldoen, de op hem rustende plichten om zich bij een erkende inrichter van een inburgeringstraject aan te melden, het traject te volgen

en af te ronden, dient nageleefd te hebben (zie ook in die zin *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 710/1, p. 32).

B.7.3. De bestreden maatregelen hebben ten eerste tot gevolg dat een gebruiker thans ten minste vijf jaar langer dan voorheen dient te voldoen aan de vereiste van een verblijf in het voormelde taalgebied, alvorens effectief aanspraak kan worden gemaakt op een zorgbudget. Te dezen volstaat de vaststelling dat een strengere toekenningsvoorwaarde inzake de duur van het werkelijk verblijf wordt opgelegd om te besluiten dat die voorwaarde, ten aanzien van de personen die een dergelijk verblijf niet kunnen aantonen, ongeacht in welke fase van het leven, een aanzienlijke achteruitgang betekent van het daarvoor bestaande beschermingsniveau.

Zij hebben ten tweede tot gevolg dat een gebruiker in tegenstelling tot voorheen dient te voldoen aan de wettelijke inburgeringsplicht, alvorens hij of zij aanspraak kan maken op een zorgbudget, hetgeen eveneens een aanzienlijke achteruitgang van het daarvoor bestaande beschermingsniveau met zich meebrengt.

Bijgevolg kan een persoon met een ernstige zorgnood minder snel dan voorheen en slechts indien voldaan is aan de wettelijke inburgeringsplicht, een tegemoetkoming in het kader van het zorgbudget genieten om zijn kosten betreffende die zorgnood te compenseren.

Aldus leiden de bestreden artikelen 18, 1^o, en 18, 2^o, van het decreet van 18 juni 2021, afzonderlijk, dan wel gezamenlijk genomen, tot een aanzienlijke achteruitgang van het voorheen geboden niveau van sociale bescherming. Aangezien het zorgbudget ertoe strekt zorgkosten te compenseren die niet door de federale sociale zekerheid of een andere pijler binnen de Vlaamse sociale bescherming worden gedekt, wordt de voormelde aanzienlijke achteruitgang evenmin gecompenseerd door andere maatregelen. Het feit dat de meeste gebruikers die met een ernstige zorgnood worden geconfronteerd en die een tegemoetkoming in de vorm van het zorgbudget beogen te verkrijgen, veelal op het moment van hun nood aan die nieuwe verblijfsvoorwaarde van ten minste tien jaar (zouden) voldoen, kan overigens niet leiden tot een andere conclusie.

B.8.1. Het bestreden artikel 21, 2^o, van het decreet van 18 juni 2021 brengt wijzigingen aan in de verplichting van de gebruiker om een jaarlijkse premie te betalen.

B.8.2. De personen die aangesloten zijn bij een zorgkas moeten vanaf de leeftijd die de Vlaamse Regering bepaalt, jaarlijks een premie betalen voor de Vlaamse sociale bescherming (artikel 45, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 2018).

De Vlaamse Regering bepaalt de bijkomende regels voor de leeftijd en de termijn van betaling, de wijze van vaststelling en de hoogte en de indexering van de premies (artikel 45, § 1, tweede lid, van het decreet van 18 mei 2018). Zij kan categorieën van personen, op wie alleen bepaalde pijlers van dat decreet van toepassing zijn, geheel of gedeeltelijk vrijstellen van de verplichte premiebetaling (artikel 45, § 1, derde lid, van het decreet van 18 mei 2018).

De Vlaamse Regering kan voor de aangeslotenen met recht op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering zoals is vermeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering) sociale correcties toepassen (artikel 45, § 1, vierde lid, van het decreet van 18 mei 2018, zoals vervangen door artikel 21, 1°, van het decreet van 18 juni 2021).

Artikel 21, 2°, van het decreet van 18 juni 2021 voegt een nieuw vijfde lid in en onderwerpt de toepassing van de voormelde sociale correcties aan bijkomende voorwaarden (artikel 45, § 1, vijfde lid, van het decreet van 18 mei 2018).

Artikel 45, § 1, vijfde lid, van het decreet van 18 mei 2018 bepaalt :

« Voor de toepassing van de sociale correcties, vermeld in het vierde lid, moet het lid in voorkomend geval voldoen aan elk van de volgende voorwaarden :

1° gedurende ten minste vijf opeenvolgende jaren in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wonen of sociaal verzekerd zijn in een lidstaat van de Europese Unie, in een andere staat die partij is bij de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland;

2° voldoen aan de inburgeringsplicht, vermeld in artikel 2, eerste lid, 11°, van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie-en inburgeringsbeleid of in artikel 4 van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers ».

B.9.1. Artikel 45, § 1, vijfde lid, van het decreet van 18 mei 2018, zoals ingevoegd bij artikel 21, 2°, van het decreet van 18 juni 2021, houdt in dat een gebruiker die recht heeft op

een verhoogde tegemoetkoming in het kader van de federale ziekteverzekering, slechts in aanmerking komt voor een sociale correctie (namelijk een vermindering) van de te betalen premie indien hij gedurende ten minste vijf opeenvolgende jaren in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad woont of sociaal verzekerd is in de lidstaten van de Europese Unie, in de andere Staten die lid zijn van de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland, en indien aan de inburgeringsplicht is voldaan.

B.9.2. De bestreden invoeging heeft tot gevolg dat, in tegenstelling tot vóór die invoeging, een rechthebbende op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering, zijnde een persoon die zich in een moeilijke financiële situatie bevindt, slechts in aanmerking komt voor een sociale correctie met betrekking tot de te betalen zorgpremie indien die gebruiker aan twee voorwaarden voldoet.

Bijgevolg komt de rechthebbende op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering die per hypothese slechts over zeer beperkte financiële middelen beschikt, minstens vijf jaar niet in aanmerking voor een vermindering van de zorgpremie in de Vlaamse sociale bescherming, en bovendien blijft die gebruiker verstoken van die verminderde premie indien hij of zij niet voldoet aan de in B.7.2 vermelde inburgeringsplicht, hetgeen leidt tot een bijkomende financiële last voor personen die zich reeds in een precaire financiële situatie bevinden, ongeacht of het bedrag van de zorgpremie als « beperkt » wordt beschouwd. Voor die personen bestaat een reëel risico dat zij de normale zorgpremies niet kunnen betalen. Daarbij dient ook in rekening te worden gebracht dat aan personen die hun zorgpremie twee keer niet (volledig) hebben betaald, een administratieve geldboete wordt opgelegd (artikel 47, § 1, van het decreet van 18 mei 2018), hetgeen een ongunstig gevolg heeft voor hun financiële situatie, die reeds precair is. Bovendien kunnen de nog verschuldigde zorgpremies in mindering worden gebracht van het uit te keren zorgbudget (artikel 46, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 mei 2018), hetgeen nadelig raakt aan hun rechten op een zorgbudget. Bijgevolg leiden de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de sociaal gecorrigeerde zorgpremie tot een aanzienlijke achteruitgang van het voorheen geboden beschermingsniveau ten aanzien van personen die zich in een precaire financiële situatie bevinden.

B.10. Ten overvloede vloeit uit het voorgaande voort dat de combinatie van de voormelde nieuwe voorwaarden inzake het recht op de sociaal gecorrigeerde premie (artikel 21, 2°), met de voormelde nieuwe voorwaarden om aanspraak te maken op een zorgbudget (artikel 18, 1°

en 2°), *a fortiori* een aanzienlijke achteruitgang vormt van het voorheen geboden niveau van sociale bescherming ten aanzien van rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering.

B.11.1. Het Hof dient nog te onderzoeken of de in B.7.3, B.9.2 en B.10 vastgestelde aanzienlijke achteruitgang redelijk verantwoord wordt.

B.11.2.1. De verhoging van de verblijfsduurvoorwaarde wordt als volgt toegelicht in de parlementaire voorbereiding :

« De verhoging van de verblijfsvoorwaarde moet het draagvlak voor de solidariteit tussen burgers waarborgen en behouden, alsook de financiële houdbaarheid van het systeem waarborgen op de langere termijn, zeker nu de Vlaamse sociale bescherming met andere pijlers uitgebreid wordt en naar de toekomst nog verder uitgebreid zal worden, terwijl het premieniveau voor eenieder draaglijk moet worden gehouden. De maatschappelijke intergenerationele solidariteit maakt immers het fundament uit van de Vlaamse sociale bescherming, waarbij de decreetgever op korte, middellange en lange termijn de stijgende overheidsuitgaven moet kunnen verantwoorden. De decreetgever kiest er daarbij voor om de verblijfsvoorwaarde voor enkele pijlers van de Vlaamse sociale bescherming in te voeren. Op die manier blijven andere vormen van zorg steeds openstaan, ook voor zij die niet voldoen aan de verblijfsvoorwaarde, maar wordt niettemin de financiële houdbaarheid van de Vlaamse sociale bescherming versterkt » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 710/1, p. 6).

De bestreden verhoging wordt nog toegelicht als volgt:

« Met de verhoging van de verblijfsvoorwaarde van vijf naar tien jaar wil de decreetgever garanderen dat alle groepen in de Vlaamse samenleving minstens een minimale periode aangesloten (en indien ze de leeftijd van 26 jaar hebben bereikt, bijdragen hebben betaald) zijn geweest op het systeem van de Vlaamse sociale bescherming vooraleer zij rechten kunnen doen gelden op een zorgbudget. Dit moet het draagvlak voor de solidariteit tussen burgers waarborgen en behouden, alsook de financiële houdbaarheid van het systeem waarborgen op de langere termijn, zeker nu de Vlaamse sociale bescherming met andere pijlers uitgebreid wordt, terwijl het premieniveau voor eenieder draaglijk moet worden gehouden. De maatschappelijke intergenerationele solidariteit maakt immers het fundament uit van de Vlaamse sociale bescherming, waarbij de decreetgever op korte, middellange en lange termijn de stijgende overheidsuitgaven moet kunnen verantwoorden.

De verhoging van de verblijfsvoorwaarde moet ook bekeken worden in het licht van de Vlaamse sociale bescherming als nieuwe verzekering. Bij de opstart van de toenmalige Vlaamse zorgverzekering in 2002 waren er nog geen zorgpremies betaald door geen van de rechthebbenden, waardoor in 2001 een beperkte verblijfsvoorwaarde van vijf jaar werd ingevoerd. Er werd daarbij gekozen voor de invoering van een verblijfsvoorwaarde, omdat er nog geen expliciete koppeling tussen de betaling van zorgpremies en de toekenning van zorgbudgetten kon worden gemaakt. Dat was op dat ogenblik verantwoord. Echter, rekening

houdend met de lange periode dat personen gemiddeld bijdragen vooraleer zij rechten doen gelden en de lange periode dat de verplichting om zorgpremies te betalen in voege is (bijna twintig jaar), moet de verblijfsvoorwaarde nu ook worden verhoogd van vijf naar tien jaar. Het grote merendeel van de rechthebbenden op een zorgbudget heeft namelijk al meer dan twintig jaar bijgedragen. Het optrekken van de verblijfsvoorwaarde naar tien jaar is dan ook niet meer dan logisch. Dit moet toelaten de evenwichtige band tussen de betaling van de zorgpremies en de toegekende zorgbudgetten ook naar de toekomst toe te blijven garanderen » (*ibid.*, p. 30).

De parlementaire voorbereiding vermeldt, wat die verhoging betreft, daarnaast nog het volgende :

« De decreetgever beoogt met de verhoging van de verblijfsvoorwaarde van vijf naar tien jaar immers de financiële houdbaarheid van de Vlaamse sociale bescherming te behouden en het evenwicht tussen de betaalde zorgpremies en de toegekende zorgbudgetten te garanderen, zowel individueel als collectief, zoals hoger reeds toegelicht werd » (*ibid.*, p. 31).

« In die bijkomende periode van vijf jaar moet immers jaarlijks een verplichte zorgpremie worden betaald die dient ter financiering van de Vlaamse sociale bescherming. [...] »

Daarnaast moet voor ogen worden gehouden dat de decreetgever een verblijfsvoorwaarde oplegt, en geen strikte verplichting van betaling van zorgpremies over een periode van tien jaar. Voor een 30-jarige die een beroep doet op een zorgbudget is het dus voldoende dat hij tien jaar in Vlaanderen of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (legaal) heeft verbleven, ondanks dat hij maar vier jaar zorgpremies zal hebben betaald. Vóór de leeftijd van 26 jaar volstaat het immers dat de persoon in kwestie (legaal) verbleef in Vlaanderen of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en geldt geen bijdrageplicht. Met de invoering van de verblijfsvoorwaarde kiest de decreetgever voor een maatregel uitgaande van de solidariteit tussen verschillende generaties, waarbij personen ook via andere manieren dan louter een premiebetaling hun verbondenheid met de Vlaamse sociale bescherming kunnen aantonen (zijnde door hun verblijf en de inburgeringsplicht, zie ook lager) » (*ibid.*, p. 32).

B.11.2.2. De door de decreetgever aangevoerde redenen, namelijk de noodzaak om als uiting van intergenerationele solidariteit voldoende en voldoende lang bij te dragen en de uitgaven onder controle te houden, voor de bestreden verhoging van de duurtijd van vijf naar tien jaar houden in wezen verband met budgettaire motieven zoals de financiële houdbaarheid van de Vlaamse sociale bescherming en de zorgbudgetten. Dat zijn legitieme doelstellingen.

B.11.2.3. Er valt niet in te zien in welk opzicht de voorwaarde van een werkelijk verblijf van ten minste tien jaar, waarvan gedurende ten minste vijf opeenvolgende jaren die voorafgaan aan de opening van het recht op tegemoetkoming, toelaat het financiële evenwicht van het systeem te behouden of te herstellen.

B.11.2.4. Evenmin blijkt, omgekeerd, in welk opzicht de ontstentenis van de thans bestreden verhoogde verblijfsduurvoorwaarde de verklaring zou vormen voor het actueel en toekomstig gebrek aan evenwicht tussen de betaalde premies en de toegekende zorgbudgetten, en voor de onhoudbaarheid van het systeem van de Vlaamse sociale bescherming. Immers, uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat ook andere factoren zoals de uitbreiding van de pijlers van de Vlaamse sociale bescherming evenals het beperkte premieniveau de financiële houdbaarheid op langere termijn in gevaar kunnen brengen (*ibid.*, p. 30). Overigens blijkt dat de thans toegekende zorgbudgetten slechts ten belope van ongeveer 30 pct. worden gefinancierd met de ontvangen zorgpremies (*ibid.*, p. 29; zie ook de jaarverslagen 2020 en 2021, Agentschap voor Vlaamse Sociale Bescherming).

B.11.2.5. Bovendien dient te worden vastgesteld dat, rekening houdend met de gevolgen van de maatregel, namelijk een langere wachttijd om een tegemoetkoming te krijgen, niet blijkt uit objectieve gegevens dat de verhoging van de voorwaarde inzake de verblijfsduurtijd naar tien jaar de financiële houdbaarheid van de zorgbudgetten fundamenteel en substantieel verbetert.

Bijgevolg wordt de door de verhoging van de verblijfsduurvoorwaarde naar minstens tien jaar veroorzaakte aanzienlijke achteruitgang van het voorheen geboden beschermingsniveau niet redelijk verantwoord.

B.11.3.1. De bestreden koppeling van het recht op een zorgbudget aan de inburgeringsplicht wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht :

« De koppeling van de inburgeringsplicht aan de toekenning van een zorgbudget en een sociale correctie voor de zorgpremie heeft de versterking van de positie van de nieuwkomer in de Vlaamse samenleving voor ogen. Op die manier kan de persoon in kwestie zijn financiële positie immers verbeteren (bv. door een betere toegang tot de arbeidsmarkt). Ook wanneer een persoon zorgbehoevend wordt, moet het reeds gevolgde inburgeringstraject de persoon toelaten toegang te krijgen tot een betere zorg, onder meer doordat hij zijn zorgnoden beter zal kunnen formuleren door een betere kennis van de Vlaamse maatschappij en de Nederlandse taal.

Bovendien maakt de inburgeringsverplichting ook deel uit van de gedachte van intergenerationele solidariteit, die als fundament moet worden beschouwd van de Vlaamse sociale bescherming. Waar gemiddeld gezien rechthebbenden op een zorgbudget ongeveer veertig jaar bijdragen (doordat zij gemiddeld gezien pas vanaf 65 jaar een beroep doen op een zorgbudget), is deze periode voor nieuwkomers veel korter (zij stromen later in en doen eerder een beroep op een zorgbudget). Dit onevenwicht wordt maar deels weggewerkt door de

verhoging van de verblijfsvoorwaarde van vijf naar tien jaar. Om die reden wordt bijkomend gevraagd aan nieuwkomers om het inburgeringstraject effectief te volgen. Dit laat hen toe om op een andere manier vorm te geven aan de intergenerationele solidariteit binnen de Vlaamse sociale bescherming, zijnde door de koppeling van een inburgeringsverplichting aan de toekenning van een zorgbudget » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 710/1, pp 6-7).

De parlementaire voorbereiding vermeldt met betrekking tot de inburgeringsplicht voorts:

« Voor nieuwkomers is de periode van betaalde zorgpremies echter korter, wat leidt tot een zeker onevenwicht tussen de betaalde zorgpremies en de toegekende zorgbudgetten. Dit onevenwicht wordt maar deels weggewerkt door de verhoging van de verblijfsvoorwaarde van vijf naar tien jaar. Om die reden wordt nog in een bijkomende verplichting voorzien, waarbij aan nieuwkomers de kans wordt geboden op een andere manier vorm te geven aan de intergenerationele solidariteit binnen de Vlaamse sociale bescherming, zijnde door de koppeling van een inburgeringsverplichting aan de toekenning van een zorgbudget. [...]

Zo heeft de inburgeringsplicht de integratie van de zorgbehoevende voor ogen, wat de persoon in kwestie moet toelaten zijn zorgnoden beter te formuleren. [...] Daarnaast kadert de inburgeringsverplichting ook in de gedachte van intergenerationele solidariteit, die zelfs met de verhoging van de verblijfsvoorwaarde van vijf naar tien jaar maar deels wordt ondervangen door de betaalde zorgpremies in verhouding tot de toegekende zorgbudgetten, aangezien nieuwkomers eerder blijken een beroep te doen op een zorgbudget » (*ibid.*, p 34).

B.11.3.2. De decreetgever vermog op grond van artikel 23 van de Grondwet overeenkomstige plichten op te leggen om toegang te krijgen tot sociale tegemoetkomingen. Die verplichtingen dienen evenwel op een niet-discriminerende wijze ten aanzien van de gebruikers te worden opgelegd, hetgeen in het bijzonder veronderstelt dat het opleggen ervan redelijk kan worden verantwoord, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel, alsook met een redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en de *in casu* nagestreefde doelstellingen.

B.11.3.3. De in de parlementaire voorbereiding vermelde doelstelling om de positie van de nieuwkomer in de samenleving te versterken, betreft een reden die de inburgeringsplicht kan verantwoorden, maar zij houdt geen verband met de bestreden maatregel die het recht op een zorgbudget afhankelijk maakt van de nakoming van die inburgeringsplicht.

De ingeroepen doelstelling betreffende de intergenerationele solidariteit komt *in casu* erop neer dat gebruikers in beginsel een zorgpremie dienen te betalen en een minimale wachttijd in acht dienen te nemen alvorens een beroep te kunnen doen op tegemoetkomingen binnen de Vlaamse sociale bescherming. Het voldoende en voldoende lang bijdragen aan het systeem van

de Vlaamse sociale bescherming houdt louter verband met de financiële houdbaarheid van de Vlaamse sociale bescherming en het zorgbudget, maar die reden kan de koppeling van het recht op een zorgbudget aan de naleving van de inburgeringsplicht niet redelijk verantwoorden. Die voorwaarde heeft op zichzelf geen uitstaans met de financiële houdbaarheid van de Vlaamse sociale bescherming en stelt ten aanzien van nieuwkomers een bijkomende voorwaarde die niet pertinent is om de doelstelling te bereiken.

B.11.3.4. Uit het voorgaande volgt dat noch het versterken van de positie van de nieuwkomer-verplichte inburgeraar in de samenleving, noch de intergenerationele solidariteit of, anders gesteld, de financiële houdbaarheid van het zorgbudget een koppeling van het recht op een zorgbudget aan de inburgeringsplicht redelijk kan verantwoorden.

Bijgevolg wordt de door de bestreden bepaling veroorzaakte aanzienlijke achteruitgang van het voorheen geboden niveau van sociale bescherming niet redelijk verantwoord.

B.11.4.1. De bestreden koppeling van de sociaal gecorrigeerde premie voor gebruikers die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering aan, enerzijds, een verblijfsduurvoorwaarde en, anderzijds, een inburgeringsplicht wordt in de parlementaire voorbereiding toegelicht als volgt :

« Deze doelstelling [om uitsluitend rekening te houden met de financiële draagkracht van de betrokken leden] was de oorspronkelijke doelstelling van de sociale correctie, maar wordt nu door de decreetgever aangevuld met bijkomende doelstellingen, die hierboven werden vermeld. De bijkomende voorwaarden die aan de sociale correctie zijn verbonden, zijn een aanmoediging om het inburgeringstraject te volgen, en om de integratie in Vlaanderen te ondersteunen. Een inburgeringstraject focust op: maatschappelijke oriëntatie, over leven, werken, normen en waarden in Vlaanderen (in een taal die de cursist begrijpt). De cursist krijgt ook Nederlandse taallessen (of Frans indien dit de keuze is van de nieuwkomer in Brussel) en wordt individueel begeleid in de zoektocht naar werk, studies enzovoort en krijgt daarbij hulp bij diplomawaardering. De personen die recht op een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering hebben, bevinden zich in een financieel kwetsbare situatie. Het inburgeringstraject moet hen helpen om hun financiële situatie te verbeteren.

[...]

De invoering van een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar alvorens recht op de sociale correctie te hebben, beoogt dat nieuwkomers voldoende en voldoende lang aan het zorgbudget bijdragen, zodat het zorgbudget betaalbaar blijft. Nieuwkomers dragen inderdaad minder lang bij aan het systeem, dat via de jaarlijkse zorgpremie en via de algemene belastingen wordt gefinancierd » (*ibid.*, pp 35-36).

B.11.4.2. Rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering zijn, per hypothese, personen die zich in een precaire financiële situatie bevinden, hetgeen met zich meebrengt dat zij in tegenstelling tot andere personen niet in staat kunnen worden geacht om in dezelfde mate de kosten met betrekking tot hun zorgnoden te dragen. Ten aanzien van een sociale corrigerende maatregel inzake de te betalen zorgpremie, die personen beoogt die niet beschikken over de nodige financiële draagkracht om een volledige premie te betalen, is het contradictoir om diezelfde personen te onderwerpen aan voorwaarden die ertoe strekken dat zij eerst minimaal vijf jaar de volledige premie dienen te betalen. Het argument dat nieuwkomers voldoende en voldoende lang dienen bij te dragen, kan evenwel ten aanzien van personen, die zich in een precaire financiële situatie bevinden, niet verantwoord worden dat zij pas na vijf jaar ononderbroken verblijf in aanmerking komen voor een verminderde premie.

Uit het voorgaande vloeit voort dat het doel dat erin bestaat de personen die per hypothese niet in staat kunnen worden geacht een volledige premie financieel te dragen, voldoende en voldoende lang te laten bijdragen aan de financiering van de Vlaamse sociale bescherming, geen reden vormt die, op zichzelf, de aanzienlijke achteruitgang van het voorheen geboden beschermingsniveau redelijk kan verantwoorden. Hetzelfde geldt overigens *mutatis mutandis* ten aanzien van het ingeroepen doel om de intergenerationele solidariteit, en dus de budgettaire houdbaarheid, te waarborgen.

Wat de bijkomende voorwaarde inzake de inburgeringsplicht betreft, kan in geen geval van de toepassing van sociale correcties een instrument worden gemaakt voor de afdwingbaarheid van de inburgeringsplicht, aangezien er geen enkel overtuigend aangetoond verband is tussen de inburgeringsplicht en de financiële positie van de betrokken personen, noch tussen de inburgeringsplicht en de sociale correcties ten behoeve van personen die niet over voldoende financiële draagkracht beschikken, zodat het argument van het verbeteren van de positie van de nieuwkomer evenmin als een reden kan worden ingeroepen voor de maatregel. Overigens dient te worden opgemerkt dat het voldoen aan de inburgeringsplicht voor de betrokkenen ook kosten met zich meebrengt, zodat de rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering als nieuwkomer dubbel worden geraakt doordat zij niet alleen vijf jaar

verstoken blijven van de verlaagde premie, maar reeds kosten moeten dragen in het kader van het inburgeringstraject, om als financieel zwakkere partij in aanmerking te komen voor de verminderde premie.

Bijgevolg wordt de door de bestreden bepaling veroorzaakte aanzienlijke achteruitgang van het voorheen geboden beschermingsniveau niet redelijk verantwoord.

B.11.5. Bovendien dient, gelet op het voorgaande, te worden vastgesteld dat de combinatie van de bestreden maatregelen *a fortiori* leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het voorheen geboden beschermingsniveau, die niet redelijk wordt verantwoord.

B.12. Uit het voorgaande vloeit voort dat artikel 18, 1° en 2°, en artikel 21, 2°, van het decreet van 18 juni 2021, al dan niet gezamenlijk genomen, strijdig zijn met de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting en derhalve dienen te worden vernietigd.

B.13. Het eerste middel is gegrond. Aangezien het onderzoek van het derde middel, dat eveneens gericht is tegen de in het eerste middel bekritiseerde bepalingen, niet kan leiden tot een ruimere vernietiging, dient het niet te worden onderzocht.

Wat betreft de dossiertaks (tweede middel)

B.14.1. De verzoekende partijen leiden een tweede middel, dat uiteenvalt in drie onderdelen, af uit de schending, door de artikelen 43, 46 en 48 van het decreet van 18 juni 2021, van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 13 van hetzelfde Verdrag, met artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

In een eerste onderdeel voeren zij aan dat het opleggen van een dossiertaks ten belope van 75 euro als ontvankelijkheidsvereiste voor het instellen van een administratief beroep tegen een beslissing in het kader van de Vlaamse sociale bescherming een onevenredige beperking van de toegang tot de rechter met zich meebrengt.

In een tweede onderdeel voeren zij aan dat de opgelegde dossiertaks een aanzienlijke achteruitgang vormt van het voorheen door de decreetgever gewaarborgde beschermingsniveau, die niet wordt verantwoord door redenen van algemeen belang.

In een derde onderdeel voeren zij in wezen aan dat de regeling, wat de vrijstelling en de terugbetaling van de dossiertaks betreft, zonder redelijke verantwoording leidt tot een verschil in behandeling van vergelijkbare categorieën van personen, dan wel tot een identieke behandeling van niet-vergelijkbare categorieën van personen. Ten eerste voeren zij een verschil in behandeling aan tussen de deels vrijgestelden (cfr. de rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering) en de volledig vrijgestelden van de dossiertaks (eerste vergelijking). Ten tweede voeren zij een identieke behandeling aan van personen die de dossiertaks kunnen betalen en personen die de taks niet kunnen betalen (tweede vergelijking). Ten derde voeren zij een verschil in behandeling aan tussen personen die een procedure bij de arbeidsrechtbank instellen tegen een negatieve beslissing in het kader van de sociale bijstand of sociale zekerheid, en personen die een administratief beroep instellen tegen een beslissing in het kader van de Vlaamse sociale bescherming (derde vergelijking). Ten vierde voeren zij een verschil in behandeling aan tussen personen die een beroep doen op een pro-Deadvocaat en een administratief beroep instellen tegen een beslissing in het kader van de Vlaamse sociale bescherming, en de personen die een beroep doen op een pro-Deadvocaat en eender welke andere procedure voeren (vierde vergelijking). Ten vijfde voeren zij een verschil in behandeling aan tussen personen die een gegrond beroep instellen en personen wier beroep ongegrond wordt verklaard of wier beroep zonder voorwerp valt, waarvan afstand wordt gedaan of waarbij een minnelijk akkoord tot stand is gekomen. Zij wijzen ook op het ontbreken van een regeling wanneer de arbeidsrechtbank in wezen beslist dat de beroepsindienaar recht heeft op hetgeen hij in het kader van het administratief beroep nastreefde.

B.14.2. Gelet op de nauwe samenhang tussen de drie onderdelen van het tweede middel onderzoekt het Hof ze gezamenlijk.

B.15.1. Wat de administratieve besluitvormingsprocedure betreft, nemen de zorgkassen een beslissing over de individuele aanvragen van gebruikers voor tegemoetkomingen in het kader van het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden (artikel 80, § 1, van het decreet van

18 mei 2018), het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood (artikel 87, § 1, van het decreet van 18 mei 2018), en in het kader van het basisondersteuningsbudget (artikel 92, § 1, van het decreet van 18 mei 2018).

Tegen die beslissingen kan een gebruiker een administratief beroep instellen (artikel 80, § 5, artikel 88, § 3, en artikel 92, § 5, van het decreet van 18 mei 2018). Na het uitputten van de administratieve beroepsprocedure kunnen de gebruikers nog een beroep bij de arbeidsrechtbank instellen (artikelen 81, 89 en 93 van het decreet van 18 mei 2018).

B.15.2. Bij de bestreden artikelen 43, 46 en 48 van het decreet van 18 juni 2021 worden nieuwe bepalingen met betrekking tot de administratieve beroepsprocedure toegevoegd waarbij een dossiertaks, op straffe van onontvankelijkheid, wordt ingevoerd voor de gebruiker die een administratief beroep instelt tegen een beslissing met betrekking tot een zorgbudget of een basisondersteuningsbudget.

B.15.3. Artikel 80, § 6, artikel 88, § 4, en artikel 92, § 6, van het decreet van 18 mei 2018, zoals respectievelijk ingevoegd bij de artikelen 43, 46 en 48 van het decreet van 18 juni 2021, bepalen :

« Elke gebruiker die een administratief beroep indient, is een dossiertaks verschuldigd aan het agentschap op straffe van onontvankelijkheid van het beroep.

De dossiertaks, vermeld in het eerste lid, bedraagt 75 euro.

In afwijking van het tweede lid bedraagt de dossiertaks slechts 37,50 euro voor de gebruiker die op 1 januari van het kalenderjaar dat voorafgaat aan het kalenderjaar waarin de dossiertaks moet betaald worden, recht heeft op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, vermeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

In afwijking van het eerste lid zijn de volgende gebruikers vrijgesteld van de betaling van een dossiertaks :

1° de gebruiker die het voorwerp is van een collectieve schuldenregeling, die in staat van faillissement is verklaard of die door een gerechtsdeurwaarder insolvent is verklaard;

2° de gebruiker die het voorwerp is van budgetbegeleiding of budgetbeheer door een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn of door een door de Vlaamse Gemeenschap erkende instelling voor schuldbemiddeling of van een minnelijke schuldbemiddeling, vermeld in artikel 519, § 2, 10°, van het Gerechtelijk Wetboek;

3° de gebruiker die of een lid van zijn gezin dat recht heeft op een leefloon als vermeld in de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie;

4° de gebruiker die of een lid van zijn gezin dat recht heeft op een inkomensvervangende tegemoetkoming als vermeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap;

5° de gebruiker die of een lid van zijn gezin dat recht heeft op het minimumdagbedrag van de werkloosheidsuitkering als vermeld in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en waarbij het gezinsinkomen van de gebruiker alleen bestaat uit deze uitkering;

6° de gebruiker die of een lid van zijn gezin dat recht heeft op de inkomensgarantie voor ouderen als vermeld in de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen.

In de gevallen waarin het administratief beroep gegrond wordt verklaard, wordt de dossiertaks integraal teruggestort.

De Vlaamse Regering kan nadere regels inzake de dossiertaks bepalen ».

B.15.4. De bestreden bepalingen worden in de parlementaire voorbereiding toegelicht als volgt :

« Daarom wordt bepaald dat de gebruiker een dossiertaks verschuldigd is bij de aantekening van een administratief beroep. Op die manier wordt een noodzakelijke maar billijke drempel ingebouwd en dit zonder de toegang tot een administratief beroep te belemmeren. Wanneer er geen drempels worden ingebouwd voor het aantekenen van een administratief beroep, kan verwacht worden dat de gebruiker bij een negatieve beslissing van de gemachtigde indicatiesteller systematisch om een second opinion gaat vragen, wat moet vermeden worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 710/1, p. 16).

« Er dient vooreerst opgemerkt te worden dat de dossiertaks ingevoerd wordt voor het uitvoeren van een tweede indicatiestelling in het kader van een beroepsprocedure. De indicatiestelling bij de aanvraag van een zorgbudget is volledig gratis voor de burger. Daarnaast worden er maatregelen genomen om de toegankelijkheid van de beroepsprocedure wel degelijk te garanderen.

De dossiertaks voor personen met een verhoogde tegemoetkoming wordt met 50 % gereduceerd. Voorts kan ook de behartigenswaardigheid worden ingeroepen voor bepaalde doelgroepen. Het gaat hier onder meer om personen met een leefloon, inkomensgarantie voor ouderen, personen in budgetbegeleiding en personen met recht op een inkomensvervangende tegemoetkoming als vermeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. Voor deze groep is er geen dossiertaks verschuldigd.

Evenmin is er sprake van verrijking. De ontvangen taks zal immers worden terugbetaald in geval de tweede indicatiestelling het recht op een zorgbudget opent. De taks wordt op hetzelfde

niveau geplaatst als de kost van een indicatiestelling, 75 euro. Zodoende dient de geïnde taks als vergoeding voor de indicatiesteller. Daar wordt de overheid niet rijker van » (*ibid.*, p. 20).

B.16.1. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

B.16.2. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt evenzeer het recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht voor geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen en bij het vaststellen van de gegrondheid van een strafvervolging.

Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of 's lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden ».

B.16.3. De toegang tot de rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden, ook van financiële aard. Die voorwaarden mogen echter niet ertoe leiden dat de toegang tot de rechter dermate wordt beperkt dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf ervan. Dat zou het geval zijn wanneer de beperkingen geen wettig doel nastreven en indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. De verenigbaarheid van een dergelijke beperking met het recht op toegang tot de rechter hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Erablière t. België*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 29 maart 2011, *RTBF t. België*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 70; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 58).

De regels mogen de rechtzoekenden echter niet verhinderen de beschikbare rechtsmiddelen te doen gelden. « Het recht op toegang tot een rechter wordt immers aangetast wanneer de reglementering ervan niet langer de doelstellingen van de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling dient en een soort van hinderpaal vormt die de rechtzoekende verhindert zijn geschil ten gronde door het bevoegde rechtscollege beslecht te zien » (EHRM, 24 mei 2011, *Sabri Güneş t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2011:0524JUD002739606, § 58; 13 januari 2011, *Evaggelou t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2011:0113JUD004407807, § 19; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, voormeld, § 66).

De invoering van financiële regelingen is van dien aard dat ongegronde procedures en excessieve kosten worden ontmoedigd en draagt bij aan het verzekeren van de behoorlijke rechtsbedeling en het vrijwaren van de belangen en de rechten van anderen waaronder de Staat als procespartij (EHRM, 18 juli 2013, *Klauz t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD002896310, § 85; 6 september 2016, *Cindrić en Bešlić t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2016:0906JUD007215213, § 96). Op zich doet de invoering van financiële drempel geen afbreuk aan dat recht, voor zover geen excessieve last wordt opgelegd aan een procespartij (EHRM, 3 juni 2014, *Harrison McKee t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2014:0603JUD002284007, §§ 27-28; 6 september 2016, *Cindrić en Bešlić t. Kroatië*, voormeld, §§ 96-99 en §§ 121-122).

Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voorziet eveneens in een recht op een doeltreffende voorziening. Aan die bepaling dient dezelfde draagwijdte te worden gegeven als aan de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (HvJ, grote kamer, 19 november 2019, C-585/18, C-624/18 en C-625/1, *A. K. t. Krajowa Rada Sądownictwa en CP en DO t. Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982, punt 117).

B.16.4. Het recht op toegang tot de rechter dient tot slot op een niet-discriminerende wijze te worden gewaarborgd.

B.17. Aangezien een toegang tot de rechter in sociale zaken eveneens ertoe bijdraagt dat het recht op bijstand of sociale zekerheid van de burger wordt beschermd, vallen maatregelen die raken aan de beroepsprocedures tegen beslissingen met betrekking tot tegemoetkomingen

in het kader van de Vlaamse sociale bescherming onder het toepassingsgebied van artikel 23 van de Grondwet.

B.18. Ingevolge de bestreden artikelen 43, 46 en 48 van het decreet van 18 juni 2021 is een gebruiker die een administratief beroep instelt, verplicht om aan het bestuur een dossiertaks te betalen, op straffe van onontvankelijkheid van zijn administratief beroep.

Aangezien het administratief beroep dient te worden uitgeput als voorwaarde om toegang te hebben tot een juridictioneel beroep, vormt het instellen van de dossiertaks, op straffe van onontvankelijkheid van het administratief beroep, een financiële drempel die de toegang tot de rechter beperkt. Te dezen dient te worden opgemerkt dat voor personen die zich bevinden in een precaire situatie zelfs een beperkt bedrag een financiële drempel kan vormen die hen ervan zou kunnen weerhouden een administratief beroep in te stellen.

B.19. De decreetgever vermocht te oordelen dat systematische beroepsprocedures die als een *second opinion* voor beslissingen over de aanvragen worden gebruikt, dienen te worden vermeden.

Het tegengaan van onnodige of systematische procedures betreft een legitieme doelstelling.

B.20. Het opleggen van de bestreden dossiertaks als een ontvankelijkheidsvereiste voor een administratief beroep is een geschikte maatregel om die doelstelling te bereiken aangezien door die financiële drempel kan worden vermeden dat zonder enige overweging betreffende het nut en de haalbaarheid ervan, een administratief beroep wordt ingesteld.

Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de bestreden maatregel niet verder gaat dan nodig en in dat opzicht ook geen excessieve last, al dan niet op discriminerende wijze, oplegt aan de rechtzoekenden.

B.21. De dossiertaks bedraagt in beginsel 75 euro, die de beroepsindiener dient te betalen alvorens hij op ontvankelijke wijze een administratief beroep kan instellen. De dossiertaks als ontvankelijkheidsvereiste en financiële drempel wordt evenwel gemilderd.

De regeling voorziet enerzijds in vrijstellingen van de dossiertaks. De dossiertaks wordt verminderd tot 37,50 euro ten aanzien van rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering.

Daarnaast worden zes categorieën van gebruikers volledig vrijgesteld van het betalen van de dossiertaks :

- (1) personen in collectieve schuldbemiddeling, personen die in staat van faillissement of insolvent zijn verklaard;
- (2) rechthebbenden op een leefloon;
- (3) rechthebbenden op een inkomensgarantie voor ouderen;
- (4) personen in budgetbegeleiding;
- (5) rechthebbenden op een minimumdagbedrag van de werkloosheidsuitkering en;
- (6) rechthebbenden op een inkomensvervangende tegemoetkoming als vermeld in de wet van 27 februari 1987 « betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap ».

De regeling voorziet anderzijds in een integrale terugstorting van de dossiertaks indien het administratief beroep gegrond wordt bevonden.

B.22. Rekening houdend met het bedrag van de dossiertaks als financiële drempel en als definitieve financiële last indien niet is voldaan aan de voorwaarde voor de terugbetaling ervan, brengt de dossiertaks als ontvankelijkheidsvereiste in het algemeen geen excessieve last of onevenredige gevolgen met zich mee.

Het Hof dient evenwel nog na te gaan of de wijze waarop de decreetgever de regeling met betrekking tot de dossiertaks heeft uitgewerkt niet op discriminerende wijze de gelijke toegang tot de rechter ontzegt ten aanzien van bepaalde categorieën van personen.

B.23. Wanneer de decreetgever, zoals *in casu*, voorziet in een vrijstelling, vermindering of terugbetaling van de dossiertaks, dient hij erover te waken dat de toegang tot de rechter niet op discriminerende wijze wordt beperkt.

B.24. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.25. Door het al dan niet gedeeltelijk vrijstellen van het betalen van de dossiertaks heeft de decreetgever in wezen verschillen in behandeling onder de indieners van een administratief beroep ingesteld, wat de ontvankelijkheidsvereiste betreft en dus de mate waarin de toegang tot de rechter wordt beperkt, dan wel wordt gewaarborgd.

Zo dienen niet-vrijgestelde beroepsindieners in beginsel voorafgaandelijk 75 euro dossiertaks te betalen, op straffe van onontvankelijkheid van hun administratief beroep. Daarentegen zijn rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering, die gedeeltelijk zijn vrijgesteld, slechts gehouden tot het betalen van een dossiertaks ten belope van 37,50 euro, op straffe van onontvankelijkheid. Ten slotte zijn zes categorieën van gebruikers niet gehouden tot het betalen van een dossiertaks.

B.26. De decreetgever beoogde de toegang tot de beroepsprocedures te waarborgen, ook al wordt een financiële last als ontvankelijkheidsvereiste ingesteld (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 710/1, pp. 16 en 20).

B.27.1. Om de toegang tot de beroepsprocedures en dus de rechter te waarborgen, heeft de decreetgever ervoor gekozen ten aanzien van bepaalde categorieën van personen de dossiertaks als financiële drempel te matigen of weg te nemen. Het kan, rekening houdend met het feit dat het voorafgaandelijk betalen van de dossiertaks als een ontvankelijkheidsvoorwaarde geldt voor het ingestelde administratief beroep, de decreetgever niet worden verweten dat hij de regeling heeft gesteund op duidelijk afgebakende categorieën, die reeds door de overheid zijn erkend. Het is derhalve niet zonder redelijke verantwoording dat de decreetgever niet heeft voorzien in een mogelijkheid tot individueel verzoek om vrijgesteld te worden. Een dergelijke mogelijkheid zou de ontvankelijkheidsvoorwaarde ook onwerkzaam maken.

De keuzes met betrekking tot de vrijgestelde categorieën van personen en de mate waarin zij worden onderworpen aan de dossiertaks als ontvankelijkheidsvereiste van financiële aard dienen evenwel te steunen op objectieve en redelijke criteria.

B.27.2.1. Het statuut van rechthebbende op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering hangt in wezen samen met de precaire financiële situatie van de betrokkene. De zes *nominatim* vermelde categorieën van gebruikers verkeren in een zogenaamde behartigenswaardige situatie. Hoewel zij zich allen in een moeilijke financiële situatie bevinden die noopt tot sociale correctie met het oog op de in B.26 vermelde doelstelling, worden zij verschillend behandeld.

B.27.2.2. Krachtens artikel 8 van het koninklijk besluit van 15 januari 2014 « betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 » zijn automatisch rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering personen die volgende voordelen genieten of in een van volgende situaties verkeren :

« 1. het leefloon ingesteld bij de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, op voorwaarde dat hij dat leefloon daadwerkelijk heeft ontvangen gedurende een ononderbroken periode van minstens drie volledige maanden;

2. de steun die geheel of gedeeltelijk door de federale overheid ten laste wordt genomen op grond van de artikelen 4 en 5 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, op voorwaarde

dat hij die steun daadwerkelijk heeft ontvangen gedurende een ononderbroken periode van minstens drie volledige maanden;

3. de inkomensgarantie voor ouderen ingesteld bij de wet van 22 maart 2001;
4. het gewaarborgd inkomen voor bejaarden ingesteld bij de wet van 1 april 1969, alsook de rechthebbende die het recht op de rentebijslag behoudt;
5. een tegemoetkoming die wordt toegekend aan een persoon met een handicap krachtens de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap of een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden toegekend krachtens het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid of de Ordonnantie van 10 december 2020 betreffende de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, of een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood toegekend krachtens het Decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming;
6. het kind met een handicap waarvan de lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid van ten minste 66 % is vastgesteld door een arts van de Directie-generaal Personen met een Handicap van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid. De beslissing tot vaststelling van de lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid van ten minste 66 % van een arts die handelt in het rechtsgebied van een deelstaat wordt eveneens erkend, mits deze in overeenstemming is met de criteria zoals voorzien in de Algemene Kinderbijslagwet;
7. het kind dat is ingeschreven in de hoedanigheid van gerechtigde NBMV, bedoeld in artikel 32, eerste lid, 22°, van de wet;
8. het kind dat is ingeschreven in de hoedanigheid van gerechtigde wees in de zin van artikel 32, eerste lid, 20°, van de wet;
9. het kind dat ingeschreven is in de hoedanigheid van gerechtigde wees in de zin van artikel 32, eerste lid, 11*sexies*, van de wet, waarvan beide ouders overleden zijn ».

Te dezen dient te worden vastgesteld dat bepaalde subcategorieën van personen binnen de categorie van de automatisch rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering door de decreetgever volledig worden vrijgesteld van de dossiertaks terwijl de andere subcategorieën slechts gedeeltelijk worden vrijgesteld.

B.27.2.3. De keuze om bepaalde categorieën van personen vrij te stellen van de dossiertaks steunt, enerzijds, op het statuut van rechthebbende op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering (criterium voor de gedeeltelijke vrijstelling) en, anderzijds, op het statuut van personen dat samenhangt met de zes *nominatim* vermelde situaties of voordelen (criterium voor de volledige vrijstelling).

Die criteria van onderscheid zijn objectief.

B.27.2.4. Door aan rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering, die niet tot de zes *nominatim* vermelde gevallen van volledige vrijstelling behoren, een weliswaar verminderde dossiertaks ten belope van 37,50 euro op te leggen, heeft de decreetgever ten aanzien van personen die zich per hypothese in een soortgelijke precaire financiële situatie bevinden, een maatregel opgelegd die voor die groep een onoverkomelijke drempel kan vormen waardoor zij bepaalde sociale rechten niet via een beroepsprocedure zouden afdwingen. Aldus heeft de dossiertaks, zelfs al gaat het om een veeleer beperkt bedrag, doordat niet is voorzien in een volledige vrijstelling ervan, onevenredige gevolgen ten aanzien van rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering, die niet vallen onder de zes gevallen die *nominatim* volledig zijn vrijgesteld van de dossiertaks.

Uit het voorgaande volgt dat de decreetgever op een discriminerende wijze de toegang tot de rechter heeft beperkt door slechts in een gedeeltelijke en niet in een volledige vrijstelling te voorzien ten aanzien van de voormelde categorie van personen die niet behoren tot de *nominatim* vermelde gevallen van volledige vrijstelling.

B.27.2.5. Derhalve doen artikel 80, § 6, derde lid, artikel 88, § 4, derde lid, en artikel 92, § 6, derde lid, van het decreet van 18 mei 2018, zoals respectievelijk ingevoegd bij de artikelen 43, 46 en 48 van het decreet van 18 juni 2021, op discriminerende wijze afbreuk aan het recht op gelijke toegang tot de rechter. Omgekeerd houdt de ontstentenis van een vrijstelling in artikel 80, § 6, vierde lid, artikel 88, § 4, vierde lid, en artikel 92, § 6, vierde lid, van het decreet van 18 mei 2018, zoals respectievelijk ingevoegd bij de artikelen 43, 46 en 48 van het decreet van 18 juni 2021, ten aanzien van personen die gedeeltelijk zijn vrijgesteld en die niet tot de zes *nominatim* vermelde gevallen van volledige vrijstelling behoren, een onverantwoord verschil in behandeling in en doen zij op discriminerende wijze afbreuk aan het recht op gelijke toegang tot de rechter.

Gelet op het voorgaande schenden artikel 80, § 6, vierde lid, artikel 88, § 4, vierde lid, en artikel 92, § 6, vierde lid, van het decreet van 18 mei 2018, zoals respectievelijk ingevoegd bij de artikelen 43, 46 en 48 van het decreet van 18 juni 2021, eveneens de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 13 van de Grondwet, in zoverre die bepalingen niet voorzien in een volledige vrijstelling van de dossiertaks ten aanzien van rechthebbenden

op een verhoogde tegemoetkoming in de federale ziekteverzekering die gedeeltelijk zijn vrijgesteld en die niet ressorteren onder de zes *nominatim* vermelde situaties van volledige vrijstelling. Die bepalingen dienen in die mate te worden vernietigd.

B.27.2.6. Aangezien de in B.27.2.5 gedane vaststelling van de lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten de bestreden bepalingen toe te passen met inachtneming van de referentienormen op grond waarvan het Hof zijn toetsingsbevoegdheid uitoefent, staat het aan de bevoegde overheid, en in voorkomend geval aan de bevoegde rechter, een einde te maken aan de schending van die normen.

B.27.3. De verzoekende partijen bekritisieren de dossiertaks nog als een discriminerende beperking van de toegang tot de rechter doordat de regeling niet voorziet in vrijstellingen van de dossiertaks zoals in de situaties waarmee zij de regeling vergelijken. Zij maken ten eerste een vergelijking tussen de situatie van, enerzijds, een rechtzoekende voor de arbeidsrechtbank en, anderzijds, een indiener van een administratief beroep in het kader van de Vlaamse sociale bescherming. De eerstgenoemde geniet krachtens artikel 279/1, 3^o, van het Wetboek der registratie-, hypotheek en griffierechten een vrijstelling van rolrechten, terwijl de laatstgenoemde in beginsel onderworpen wordt aan een dossiertaks. Zij maken ten tweede een vergelijking tussen de situatie van, enerzijds, rechtzoekenden die het systeem van de (kosteloze) juridische tweedelijnsbijstand genieten en, anderzijds, personen die een administratief beroep in de Vlaamse sociale bescherming instellen. De eerstgenoemden zouden steeds een vrijstelling van rolrechten en kosten kunnen vragen, terwijl de laatstgenoemden onderworpen blijven aan de dossiertaks.

Er dient te worden vastgesteld dat de aangevoerde verschillen in behandeling betrekking hebben op de vergelijking van situaties die door onderscheiden overheden worden geregeld in het kader van hun bevoegdheden. Een dergelijk verschil in behandeling vindt zijn oorsprong aldus in de onderscheiden bevoegdheden van de gemeenschappen en de federale overheid, en kan om die reden niet worden geacht strijdig te zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.28. De regeling voorziet in een integrale terugstorting van de dossiertaks indien het administratief beroep « gegrond » wordt bevonden waardoor de initieel financiële drempel geen definitieve financiële last voor de beroepsindiener wordt. In andere gevallen waarin de

beroepsinstantie om welke reden dan ook niet komt tot de beslissing dat het administratief beroep «gegrond» is, wordt de dossiertaks wel een definitieve financiële last voor de beroepsindiener. Ook heeft de decreetgever niet voorzien in een terugbetaling wanneer de gebruiker voor de arbeidsrechtbank in het gelijk wordt gesteld met betrekking tot zijn recht op een (aangepast) zorgbudget.

Bijgevolg heeft de decreetgever een verschil in behandeling ingesteld inzake de definitieve tenlasteneming van de dossiertaks.

B.29.1. Het gegrond bevinden van het administratief beroep is een objectief criterium van onderscheid. In het licht van de door de decreetgever nagestreefde doelstelling om nutteloze en veelal systematische beroepsprocedures te vermijden, is het pertinent om aan de personen die een administratief beroep hebben ingesteld dat gegrond wordt bevonden, hetgeen dus een recht van de betrokkene op een (gewijzigd) zorgbudget opent, de dossiertaks integraal terug te betalen aangezien een onterechte beslissing over de aanvraag van de beroepsindiener wordt rechtgezet. De decreetgever vermocht in het licht van die doelstelling immers te oordelen dat de ontradende financiële drempel niet mag leiden tot een definitieve financiële last wanneer de indiener recht blijkt te hebben op een zorgbudget of een aanpassing ervan. Het is in dat opzicht eveneens pertinent om, wanneer het administratief beroep niet tot de vaststelling leidt dat de beroepsindiener recht heeft op het gevraagde budget of een aanpassing ervan, niet in een terugbetaling te voorzien.

B.29.2. Het is evenwel niet redelijk verantwoord om niet in een terugbetaling van de dossiertaks te voorzien wanneer de arbeidsrechtbank, geconfronteerd met een beroep tegen de beslissing in administratief beroep, in wezen beslist dat het administratief beroep ten onrechte als ongegrond is afgewezen en dat de beroepsindiener recht heeft op het gevraagde budget of een aanpassing ervan.

B.29.3. Door niet te voorzien in een integrale terugbetaling van de dossiertaks wanneer de arbeidsrechtbank in wezen beslist dat de beroepsindiener recht heeft op een zorgbudget of een aanpassing ervan, schenden artikel 80, § 6, vijfde lid, artikel 88, § 4, vijfde lid, en artikel 92, § 6, vijfde lid, van het decreet van 18 mei 2018, zoals ingevoegd bij de artikelen 43, 46 en 48 van het decreet van 18 juni 2021, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.29.4. Aangezien de in B.29.3 gedane vaststelling van de lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten de bestreden bepalingen toe te passen met inachtneming van de referentienormen op grond waarvan het Hof zijn toetsingsbevoegdheid uitoefent, staat het aan de bevoegde rechter een einde te maken aan de schending van die normen.

B.30. Rekening houdend met het bedrag van de dossiertaks, met de vrijstelling ervan voor bepaalde categorieën van personen en met de integrale terugbetaling ervan indien de beroepsindiener een gegrond administratief beroep heeft ingesteld, alsook in het in B.29.3 vermelde geval, brengt de bestreden maatregel geen onevenredige beperking van de toegang tot de rechter met zich mee.

B.31. Uit het voorgaande volgt dat het opleggen van een dossiertaks op zichzelf evenmin afbreuk doet aan de uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende *standstill*-verplichting.

B.32. Het tweede middel is in de B.27.2.5 en B.29.3 vermelde mate gegrond.

Wat betreft de indeling van ouderen met een zorgnood in categorieën (vierde middel)

B.33. De verzoekende partijen leiden een vierde middel af uit de schending, door artikel 45 van het decreet van 18 juni 2021, van het in artikel 23 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel.

B.34.1. Het bestreden artikel 45 wijzigt, wat betreft de toepassingsvoorwaarden inzake het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood, de regeling inzake de indeling van de gebruikers in categorieën en het daaraan gekoppelde bedrag van het zorgbudget (artikel 86 van het decreet van 18 mei 2018).

B.34.2. Artikel 86, eerste lid, van het decreet van 18 mei 2018, zoals vervangen door artikel 45, 1^o, van het decreet van 18 juni 2021, bepaalt :

« Het bedrag van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood varieert op de volgende wijze volgens de categorie waartoe de gebruiker behoort :

1° de gebruiker die tot de categorie 1 behoort, ontvangt een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood dat gelijk is aan een jaarbedrag van 1.062,60 euro;

2° de gebruiker die tot de categorie 2 behoort, ontvangt een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood dat gelijk is aan een jaarbedrag van 4.056,21 euro;

3° de gebruiker die tot de categorie 3 behoort, ontvangt een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood dat gelijk is aan een jaarbedrag van 4.931,67 euro;

4° de gebruiker die tot de categorie 4 behoort, ontvangt een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood dat gelijk is aan een jaarbedrag van 5.806,91 euro;

5° de gebruiker die tot de categorie 5 behoort, ontvangt een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood dat gelijk is aan een jaarbedrag van 7.132,97 euro ».

Artikel 86, tweede lid, van het decreet van 18 mei 2018, zoals ingevoegd door artikel 45, 2°, van het decreet van 18 juni 2021, bepaalt :

« De Vlaamse Regering bepaalt tot welke categorie de gebruiker behoort en houdt daarbij rekening met de vermindering van de zelfredzaamheid van de gebruiker ».

B.35. Artikel 23, tweede lid en derde lid, 2°, van de Grondwet verplicht de bevoegde wetgever om het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen.

Die grondwetsbepaling verbiedt die wetgever echter niet machtigingen te verlenen aan de uitvoerende macht, voor zover die machtigingen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever het onderwerp heeft aangegeven.

Die grondwetsbepaling verplicht de wetgever niet om alle essentiële elementen van het recht op sociale zekerheid of sociale bijstand te regelen en verbiedt hem niet om de uitvoerende macht ertoe te machtigen die te regelen.

B.36. De decreetgever heeft in artikel 86, tweede lid, van het decreet van 18 mei 2018 het onderwerp van de machtiging aan de Vlaamse Regering omschreven, namelijk de indeling van gebruikers in categorieën (in het licht van het eerste lid). Overigens heeft de decreetgever zelf de essentiële elementen voor het bepalen van het bedrag van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood vastgesteld door zelf te voorzien in vijf categorieën met een daaraan verbonden

bedrag, evenals door te bepalen dat de indeling dient te gebeuren aan de hand van het criterium « vermindering van de zelfredzaamheid van de gebruiker ».

Artikel 86 van het decreet van 18 mei 2018 doet geen afbreuk aan het wettigheidsbeginsel, dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.

B.37. Het vierde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 18, 1° en 2°, en artikel 21, 2°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 juni 2021 « tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming »;

- vernietigt artikel 80, § 6, derde lid, artikel 88, § 4, derde lid, en artikel 92, § 6, derde lid, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 mei 2018 « houdende de Vlaamse sociale bescherming », zoals respectievelijk ingevoegd bij de artikelen 43, 46 en 48 van het voormelde decreet van 18 juni 2021;

- vernietigt artikel 80, § 6, vierde lid, artikel 88, § 4, vierde lid, en artikel 92, § 6, vierde lid, van het voormelde decreet van 18 mei 2018, zoals respectievelijk ingevoegd bij de artikelen 43, 46 en 48 van het voormelde decreet van 18 juni 2021, in zoverre die bepalingen niet voorzien in een volledige vrijstelling van de dossiertaks ten aanzien van rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming krachtens artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, die niet tot de zes categorieën van volledig vrijgestelden behoren;

- vernietigt artikel 80, § 6, vijfde lid, artikel 88, § 4, vijfde lid, en artikel 92, § 6, vijfde lid, van het voormelde decreet van 18 mei 2018, zoals respectievelijk ingevoegd bij de artikelen 43, 46 en 48 van het voormelde decreet van 18 juni 2021, in zoverre zij niet voorzien in de integrale terugbetaling van de dossiertaks indien de arbeidsrechtbank oordeelt dat in het kader van het administratief beroep ten onrechte werd geoordeeld dat de indiener van het beroep geen recht heeft op het gevraagde zorgbudget of de aanpassing ervan;

- verwerpt het beroep voor het overige.

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 20 juli 2023.

De griffier,

De voorzitter,

N. Dupont

L. Lavrysen