



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.070/1/V
van 4 september 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 over de erkenning en subsidiëring van voorzieningen die ondersteuning bieden aan personen met een handicap in de gevangenis, en van units voor geïnterneerden en het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 over de zorg en ondersteuning voor geïnterneerde personen met een handicap door vergunde zorgaanbieders’

Op 23 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 8 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 over de erkenning en subsidiëring van voorzieningen die ondersteuning bieden aan personen met een handicap in de gevangenis, en van units voor geïnterneerden en het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 over de zorg en ondersteuning voor geïnterneerde personen met een handicap door vergunde zorgaanbieders’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 26 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en David D’HOOGHE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 september 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 ‘over de erkenning en subsidiëring van voorzieningen die ondersteuning bieden aan personen met een handicap in de gevangenis, en van units voor geïnterneerden’ (artikelen 1 tot 8 van het ontwerp) en van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 ‘over de zorg en ondersteuning voor geïnterneerde personen met een handicap door vergunde zorgaanbieders’ (artikelen 9 tot 21).

Zo wordt in die besluiten de procedure gewijzigd voor de aanvraag van ondersteuning door een unit voor geïnterneerden (artikelen 6 en 7) of voor ondersteuning door een vergunde zorgaanbieder (artikelen 14 tot 16), waarbij wordt bepaald dat de aanvraag een aanvraagdocument moet omvatten waarin de gevraagde (module van) ondersteuning wordt aangeduid, evenals een verklaring op erewoord die bevestigt dat de persoon aan de voorwaarden voldoet, een verslag met de beschrijving van het benodigde beveiligingsniveau van de persoon, een risicotaxatieverslag dat het risicoprofiel beschrijft en, desgevallend, een multidisciplinair verslag waarin de handicap geobjectiveerd wordt. Er wordt ook bepaald aan wie de beslissing tot toewijzing of weigering moet worden meegedeeld. Voorts wordt de opstart van de ondersteuning geregeld nadat het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (hierna: VAPH) heeft beslist dat de aanvrager in aanmerking komt voor ondersteuning (artikelen 8 en 18).

Daarnaast worden in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 een aantal definities ingevoegd en gewijzigd (artikel 1) en wordt het opschrift van hoofdstuk 2 van dat besluit aangepast aan het gegeven dat ondersteuning van personen met een handicap in de gevangenis eveneens mogelijk is voor personen met een vermoeden van handicap (artikel 2). De voorwaarden worden gewijzigd waaraan personen moeten voldoen om zorg en ondersteuning te genieten van de units voor geïnterneerden, waarbij personen met een handicap met uitsluitend één of meer psychische stoornissen als vermeld in het handboek voor de classificatie van psychische stoornissen DSM-5 worden uitgesloten (artikel 3). Ook wordt de verplichting opgeheven om gegevens over de bezetting aan het VAPH mee te delen (artikel 5). Ten slotte worden een aantal technische wijzigingen doorgevoerd (artikel 4).

Ook in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 worden een aantal definities gewijzigd, toegevoegd en opgeheven (artikel 9). Voorts wordt bepaald dat dat besluit van toepassing is op geïnterneerden die verblijven in een project dat een voltijds en residentieel verblijf verleent in het kader van een behandeling of een resocialisatie van geïnterneerden met een medium-risk-profiel (artikel 10), en dat het persoonsvolgend budget van rechtswege wordt stopgezet als de persoon met een handicap een goedkeuring voor één van de modules voor de directe financiering voor geïnterneerden of voor een opname in een unit voor geïnterneerden krijgt, terwijl de verplichte herinschaling met het zorgzwaarte-instrument binnen

de drie maanden nadat een tijdelijk persoonsvolgend budget ter beschikking werd gesteld aan een geïnterneerde persoon die verbleef in een unit voor geïnterneerde personen of die werd ondersteund door een vergunde zorgaanbieder wordt geschrapt (artikel 11). De voorwaarden voor de aanvrager worden gewijzigd (artikelen 12 en 13), waarbij wordt bepaald dat ondersteuning met een laag beveiligingsniveau moet volstaan, met uitzondering van geïnterneerde personen met nood aan een matig beveiligingsniveau, die een aanvraag kunnen indienen op voorwaarde dat ze op het ogenblik van de aanvraag verblijven in een unit voor geïnterneerden. Ten slotte worden nog enkele beperkte wijzigingen doorgevoerd (artikelen 17 en 19 tot 21).

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, 1° en 2°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap’, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. In de artikelen 6 en 14 van het ontwerp wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld, gelet op de informatie die wordt opgenomen in de verslagen bedoeld in het ontworpen artikel 21, eerste lid, 3° tot 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 (artikel 6 van het ontwerp) en in het ontworpen artikel 5, eerste lid, 3° tot 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 (artikel 14 van het ontwerp).

Luidens artikel 11, derde lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004 registreert en verwerkt het VAPH alle nodige gegevens voor de uitvoering van de taken vermeld in de artikelen 5, 6 en 7 van dat decreet. In het vierde lid van die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere regels voor de registratie en verwerking van gegevens te bepalen “met behoud van de toepassing van de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens”. In zoverre in de artikelen 6 en 14 van het ontwerp de verwerking van persoonsgegevens wordt geregeld, zouden die artikelen rechtsgrond kunnen vinden in artikel 11, vierde lid, van het decreet van 7 mei 2004.

In het licht van het in artikel 22 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel, dat vereist dat de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd, kan echter worden betwijfeld of die rechtsgrond volstaat.¹

Bovendien moet worden opgemerkt dat in het Vlaams Parlement thans een voorstel van decreet wordt besproken dat er onder meer toe strekt het voormelde artikel 11, derde en vierde lid, van het decreet van 7 mei 2004 op te heffen en in hetzelfde decreet een artikel 11/1 in

¹ Zie eerder adv.RvS 69.319/1 van 1 juni 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2000 houdende vaststelling van de voorwaarden van toekenning van een persoonlijke-assistentiebudget aan personen met een handicap, het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2015 houdende de vergunningsvoorwaarden en de subsidieregeling van bijstandsorganisaties om budgethouders bij te staan in het kader van persoonsvolgende financiering en het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 over de besteding van het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over organisatiegebonden kosten voor vergunde zorgaanbieders’, opmerking 3.2.

te voegen waarin de verwerking van persoonsgegevens door het VAPH en samenwerkende organisaties wordt geregeld.² In advies 77.356/16 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, ten aanzien van dat voorstel echter opgemerkt dat het op verscheidene punten tekortschiet in het licht van het wettigheidsbeginsel, en dat het dispositief moet worden aangepast zodat de verscheidene essentiële elementen op voldoende duidelijke wijze uit de tekst zelf blijken.³ Er zou van die gelegenheid gebruik kunnen worden gemaakt om ook voor de thans ontworpen regeling in een voldoende precieze rechtsgrond te voorzien.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de rechtsgrond voor de artikelen 6 en 14 van het ontwerp wankel is. Er kan dan ook beter worden gewacht met het nemen van die bepalingen tot het voormelde voorstel van decreet, in een aangepaste versie, door het Vlaams Parlement is aangenomen.

VORMVEREISTEN

4. Zoals vermeld (opmerking 3.2) wordt in de artikelen 6 en 14 van het ontwerp de verwerking van persoonsgegevens geregeld.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens of van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voormelde advies nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

² Voorstel van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap en van het decreet van 25 april 2014 houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap, wat betreft de verwerking van persoonsgegevens, de aanvraag van een persoonsvolgend budget, de samenloop van procedures en de verplichting om een uittreksel uit het strafregister voor te leggen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nrs. 167/1 tot 167/5. Het voorstel van decreet is sinds 1 juli 2025 in behandeling in de bevoegde commissie.

³ Adv.RvS 77.356/16 van 6 februari 2025, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 167/4, 5 tot 8, opmerkingen 3.1 tot 3.6.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 10

6. In het ontworpen artikel 2, 4°, van het besluit van 14 december 2018 moet de zinsnede “-++geïnterneerde persoon” worden vervangen door de woorden “geïnterneerde persoon”.

Artikel 11

7. In artikel 11, 4°, van het ontwerp kan er niet mee worden volstaan in artikel 3, § 1, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 tussen de woorden “van een budget” en het woord “stopgezet” de woorden “van rechtswege” in te voegen. Gelet op de vervanging van de woorden “In afwijking van het derde lid wordt de” door het woord “De” (artikel 11, 3°, van het ontwerp), moeten ook de woorden “en wordt de beslissing tot toewijzing of terbeschikkingstelling van een budget” worden vervangen door de woorden “en de beslissing tot toewijzing of terbeschikkingstelling van een budget wordt”.

Bijgevolg kan artikel 11, 4°, van het ontwerp beter als volgt worden gesteld:

“in paragraaf 1, vierde lid, wordt tussen de woorden ‘van een budget’ en het woord ‘geschorst’ het woord ‘wordt’ ingevoegd en worden de woorden ‘en wordt de beslissing tot toewijzing of terbeschikkingstelling van een budget’ vervangen door de woorden ‘en de beslissing tot toewijzing of terbeschikkingstelling van een budget wordt van rechtswege stopgezet’;”.

Artikel 18

8. Luidens het ontworpen artikel 8, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 (artikel 18, 3°, van het ontwerp) houdt het VAPH bij het verlenen van zijn goedkeuring rekening met de middelen die voor zorg en ondersteuning voor geïnterneerde personen zijn vastgelegd op zijn begroting en met de datum van de beslissing tot toewijzing door het agentschap. Bij een gelijke datum van goedkeuring komen de aanvragen van ondersteuning, met de oudste aanvraagdatum eerst in aanmerking.

Te dien aanzien moet in herinnering worden gebracht dat met het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 werd beoogd de doorstroom te bevorderen van geïnterneerde personen met een handicap uit de gevangenis, een forensisch psychiatrisch centrum en een medium-risk-afdeling naar het aanbod van het VAPH ter uitvoering van een reeks arresten van het Europees Hof van de Rechten van de Mens die sinds 2012 werden gewezen tegen België, in het bijzonder het “pilotarrest” *W.D. van 6 september 2016*,⁵ waarin België tot 6 december 2018 de tijd kreeg om passende maatregelen te nemen om de regeling van geïnterneerde personen in overeenstemming te brengen met de geschonden verdragsbepalingen. In advies 64.655/3 over het ontwerp dat tot dat besluit heeft geleid, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, gewezen op

⁵ EHRM 6 september 2016, *W.D. v. België*.

de internationaalrechtelijke verplichting die op België rust om tijdig te voorzien in gepaste zorg aan geïnterneerde personen die in overeenstemming is met de verdragsbepalingen die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder meer in het voormelde arrest W.D. geschonden heeft geacht. Volgens de Raad kon aan die verplichting niet worden ontkomen door een loutere verwijzing naar onvoldoende budgettaire middelen en volstond ook een evenredige verdeling van de beschikbare budgettaire middelen over alle aanvragers niet indien die verdeling niet leidt tot een adequate ondersteuning van alle aanvragers die in aanmerking komen.⁶

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“In de huidige budgetmonitoring is het zo dat zowel de mensen die een goedkeuring doelgroep geïnterneerden van het VAPH hebben gekregen en zoekende zijn naar een vergunde zorgaanbieder voor opname, als de mensen die een aanvraag voor directe financiering geïnterneerden hebben ingediend, maar waar het VAPH nog geen beslissing in heeft genomen (dossier in aanvraag), worden meegeteld. In deze laatste groep kunnen ook mensen zitten die uiteindelijk geen goedkeuring krijgen. Het budget wordt op deze manier overschat en op een bepaald moment dreigde het theoretisch budget hierdoor overschreden te worden. We dienen hier wel te verduidelijken dat er op geen enkel moment sprake was van een mogelijke weigering tot goedkeuring wegens onvoldoende budget.

Om het beschikbare budget voor directe financiering van geïnterneerden beter te beheren, verandert het VAPH het interne proces van budgetmonitoring. Daarom verschuift de monitoring naar het moment van 'goedkeuring doelgroep', dit is het moment waarop een aanvraag volledig en goedgekeurd is. Hierdoor worden alleen personen met een effectieve goedkeuring meegenomen, wat leidt tot een nauwkeurigere budgetopvolging en de garantie dat wanneer een geïnterneerde over een goedkeuring directe financiering beschikt en een oplossing gevonden heeft, de ondersteuning ook effectief gefinancierd kan worden.

Tot zolang er geen open-end financiering is kunnen we echter niet anders dan een voorrangregeling te voorzien in het geval de beschikbare middelen overschreden zouden worden, ook al is dat eerder theoretisch.”

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat op de begroting van het VAPH voldoende middelen voor de zorg en ondersteuning voor geïnterneerde personen zouden zijn vastgelegd zodat alle aanvragers die aan de voorwaarden voldoen voor die ondersteuning in aanmerking komen, en het ontworpen artikel 8, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 in de praktijk niet zal moeten worden toegepast. De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan echter niet nagaan of dat effectief zo is. Op dat punt moet dan ook een voorbehoud worden gemaakt.

Bovendien moet er rekening mee moeten worden gehouden dat, volgens de vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, het principe “wie eerst komt, eerst maalt” op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel, aangezien de datum van de

⁶ Adv.RvS 64.655/3 van 11 december 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018, opmerking 13.

indiening van een aanvraag aldus bepalend kan zijn voor het al dan niet verkrijgen van de ondersteuning.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE