

Hof van Cassatie van België

Arrest

Nr. S.23.0087.N

VLAAMS AGENTSCHAP VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP, met zetel te 1000 Brussel, Simon Bolivarl aan 17, ingeschreven bij de KBO onder het nummer 0887.164.275,

eiser,

vertegenwoordigd door mr. Willy van E , advocaat bij het Hof van Cassatie, met kantoor te 9051 Gent, , waar de eiser woonplaats kiest,

tegen

A. W.,

aan wie rechtsbijstand is verleend bij beschikking van (...),

verweerster,

vertegenwoordigd door mr. Patricia V , advocaat bij het Hof van Cassatie, met kantoor te 1000 Brussel, waar de verweerster woonplaats kiest.

I. RECHTSPLEGING VOOR HET HOF

Het cassatieberoep is gericht tegen het arrest van het arbeidshof Antwerpen, afdeling Hasselt, van 18 september 2023.

Advocaat-generaal Henri V [REDACTED] heeft op 1 juni 2026 een schriftelijke conclusie neergelegd.

Raadsheer Bruno L [REDACTED] heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal Henri V [REDACTED] heeft geconcludeerd.

II. CASSATIEMIDDEL

De eiser voert in zijn verzoekschrift dat aan dit arrest is gehecht, een middel aan.

III. BESLISSING VAN HET HOF

Beoordeling

Eerste onderdeel

1. Artikel 23 Grondwet impliceert een *standstill*-verplichting inzake het recht op arbeid, sociale zekerheid en sociale bijstand die eraan in de weg staat dat de wetgever en de bevoegde regelgevende overheid de graad van bescherming die de toepasselijke norm biedt aanzienlijk verminderen zonder dat daarvoor redenen zijn die aan het algemeen belang raken.

De vaststelling van een aanzienlijke vermindering van de graad van bescherming vereist een vergelijking van de bescherming geboden door alle relevante bepalingen van de van toepassing zijnde regelgeving met de bescherming geboden door alle relevante bepalingen van de eerder van toepassing zijnde regelgeving.

De rechter die een aanzienlijke vermindering van de graad van bescherming vaststelt, moet, om zich ervan te vergewissen dat de genomen maatregel gerechtvaardigd is door redenen van algemeen belang, nagaan of de regelgever aantoonst dat de regel evenredig is met het nagestreefde doel.

2. Uit artikel 3 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, hierna Decreet 25 april 2014, volgt dat dit decreet uitvoering geeft aan artikel 23 Grondwet en de organisatie regelt van de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap.

3. Krachtens artikel 8, eerste lid, Decreet 25 april 2014 moet de meerderjarige persoon met een handicap om aanspraak te kunnen maken op een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning aan de volgende voorwaarden voldoen:

1° beschikken over een door het agentschap goedgekeurd ondersteuningsplan;

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

4. Krachtens artikel 46, eerste lid, Decreet 25 april 2014 bepaalt de Vlaamse regering de maatregelen die nodig zijn om de overgang van de financiering van de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor personen met een handicap die op datum van inwerkingtreding van dit decreet gebruikmaken van die zorg en ondersteuning naar de persoonsvolgende financiering, zoals geregeld in dit decreet, op een coherente manier te laten verlopen, en de termijnen waarin die overgang plaatsvindt.

5. Krachtens de artikelen 14, eerste lid en artikel 15, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juni 2016 houdende de transitie van personen met een handicap die gebruikmaken van een persoonlijke-assistentiebudget of een persoonsgebonden budget of die ondersteund worden door een flexibel aanbodcentrum voor meerderjarigen of een thuisbegeleidingsdienst, naar persoonsvolgende financiering en houdende de transitie van de flexibele aanbodcentra voor meerderjarigen en de thuisbegeleidingsdiensten, hierna Transitiebesluit 2016, vertalen de flexibele aanbodcentra voor meerderjarigen, hierna FAM's, en de thuisbegeleidingsdiensten de ondersteuning die ze bieden aan meerderjarige personen met een handicap, in ondersteuningsfuncties en maken zij

een inschatting van de zorgzwaarte van de verschillende meerderjarige personen met een handicap aan wie ze ondersteuning bieden.

Krachtens artikel 16, eerste lid, Transitiebesluit 2016 bezorgen zij de resultaten van de vertaling in ondersteuningsfuncties en de inschatting van de zorgzwaarte aan de eiser. De eiser controleert of de vertaling in ondersteuningsfuncties en frequenties uitgevoerd is conform de sjablonen en de richtlijnen ter beschikking gesteld door de eiser.

Krachtens artikel 17, eerste lid, Transitiebesluit 2016 legt de eiser voor iedere meerderjarige persoon met een handicap de ondersteuningsfuncties, frequenties en de inschatting van de zorgzwaarte vast, en berekent en bepaalt hij op basis van die gegevens voor elke persoon met een handicap een voorlopig individueel aantal zorggebonden punten.

Artikel 21, tweede lid, Transitiebesluit 2016 bepaalt dat het totale aantal zorggebonden middelen dat beschikbaar is voor de niet-rechtstreeks toegankelijke ondersteuning van meerderjarige gebruikers, de som is van het beschikbare aantal zorggebonden middelen voor alle FAM's en thuisbegeleidingsdiensten.

Krachtens artikel 22, eerste lid, Transitiebesluit 2016 wordt het voorlopige individuele aantal zorggebonden punten van elke gebruiker verminderd met een percentage dat wordt bepaald door het verschil tussen de som van het voorlopige individuele aantal zorggebonden punten, vermeld in artikel 17, van alle meerderjarige gebruikers van FAM's en thuisbegeleidingsdiensten en het totale aantal zorggebonden middelen dat beschikbaar is voor de niet-rechtstreeks toegankelijke ondersteuning.

Artikel 23, eerste lid, Transitiebesluit 2016 bepaalt dat het aantal zorggebonden punten dat kan worden besteed als een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning door meerderjarige gebruikers van een FAM of een thuisbegeleidingsdienst het voorlopige aantal zorggebonden punten is, vermeld in artikel 17, in voorkomend geval gecorrigeerd met toepassing van artikel 22.

6. Overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 20 april 2018 houdende maatregelen voor de uitwerking van de persoonsvolgende budgetten die in het kader van de transitie naar persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld, hierna Transitiebesluit

2018, wordt het aantal zorggebonden punten dat in de periode van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2022 kan worden besteed als een budget dat de eiser heeft toegekend aan de meerderjarige personen met een handicap die op 31 december 2016 gebruikmaakten van een FAM of een thuisbegeleidingsdienst, in twee fasen bijgesteld.

In de eerste fase wordt krachtens artikel 4 Transitiebesluit 2018 dit aantal zorggebonden punten verhoogd tot 85 pct. van het voorlopige individuele aantal zorggebonden punten dat de eiser conform artikel 17 Transitiebesluit 2016 heeft bepaald.

In de tweede fase worden krachtens artikel 6 Transitiebesluit 2018 in de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2022 het gebruik van ondersteuning en de zorgzwaarte van de personen met een handicap gefaseerd opnieuw bepaald.

7. Overeenkomstig artikel 7 Transitiebesluit 2018 doet de eiser in de tweede fase voor de bepaling van het gebruik van ondersteuning en van de zorgzwaarte een beroep op externe professionele deskundigen.

8. Het besluit van de Vlaamse regering van 10 mei 2019 tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse regering over de ondersteuning van personen met een handicap, hierna B.Vl.Reg. 10 mei 2019, wijzigt het Transitiebesluit 2018. Artikel 20 B.Vl.Reg. 10 mei 2019 vervangt de artikelen 6 tot en met 11 Transitiebesluit 2018.

Krachtens artikel 6 Transitiebesluit 2018, zoals vervangen, herrekent de eiser het aantal zorggebonden punten dat is bepaald conform artikel 2 van hetzelfde besluit voor de personen die aan de in dat artikel bepaalde voorwaarden voldoen.

Overeenkomstig artikel 7, tweede lid, Transitiebesluit 2018, zoals vervangen, gaat de eiser bij die herrekening uit van het zorggebruik dat resulteert uit de vertaling die de FAM's en thuisbegeleidingsdiensten conform artikel 14 Transitiebesluit 2016 hebben gemaakt van de ondersteuning die ze bieden aan meerderjarige personen met een handicap.

Overeenkomstig artikel 8 Transitiebesluit 2018, zoals vervangen, gaat de eiser bij voormelde herrekening, uit van de inschattingen van de zorgzwaarte die de FAM's en thuisbegeleidingsdiensten hebben uitgevoerd conform artikel 15 Transitiebesluit 2016.

Overeenkomstig de artikelen 9 en 10, § 1 en 2, Transitiebesluit 2018, zoals vervangen, stelt de eiser voor de personen die voldoen aan de voorwaarden, vermeld in artikel 6, een budgetcategorie vast.

Krachtens artikel 10, § 3, Transitiebesluit 2018, zoals toegevoegd, wordt, als de optelsom van het aantal zorggebonden punten dat is vastgesteld voor alle personen die voldoen aan de voorwaarden vermeld in artikel 6, hoger is dan de optelsom van het aantal zorggebonden punten, vermeld in artikel 2, het aantal zorggebonden punten verminderd met een aantal zorggebonden punten dat wordt berekend door het verschil tussen de voormelde optelsommen te delen door het aantal personen die voldoen aan de voorwaarden, vermeld in artikel 6 en waarvoor conform paragraaf 1 en paragraaf 2 een budgetcategorie is vastgesteld.

9. Artikel 37 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2021 tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse regering over de ondersteuning van personen met een handicap, hierna B.Vl.Reg. 5 maart 2021, voegt een paragraaf 4 toe aan artikel 10 Transitiebesluit 2018.

Overeenkomstig deze bepaling wordt voor de personen met een handicap voor wie met toepassing van artikel 10, § 1 tot en met 3, Transitiebesluit 2018 een budgetcategorie en het aantal zorggebonden punten zijn vastgesteld, het aantal zorggebonden punten verhoogd totdat het verschil met de zorggebonden punten, vermeld in artikel 2, 15 pct. bedraagt.

10. De appelrechters stellen vast en oordelen dat:

- het Decreet 25 april 2014 een nieuw systeem van financiële ondersteuning invoert voor personen met een handicap waarvan de Vlaamse regering overeenkomstig artikel 46 Decreet 25 april 2014 de uitvoeringsmaatregelen bepaalt;
- het Transitiebesluit 2016 het eerste besluit is dat uitvoering geeft aan het Decreet 25 april 2014;
- de uitgangspunten daarbij waren dat de persoon met een handicap de zorg en ondersteuning die hij had voor de transitie kon behouden na de transitie;
- de transitie budgetneutraal moest zijn;

- de historische ongelijkheid tussen de zorgaanbieders moest worden rechtgetrokken;
- de zorgaanbieders het zorggebruik en de zorgzwaarte moesten bepalen op basis van de situatie van personen met een handicap op 31 december 2016 en deze gegevens verzamelden overeenkomstig de sjablonen en richtlijnen van de eiser;
- sommige personen met een handicap een hoger persoonsvolgend budget kregen dan andere personen met eenzelfde zorg- en ondersteuningsnood, en dit op basis van de middelen die de voorzieningen hadden vóór de invoering van het PVB en de middelen van de zorgaanbieders historisch gezien ongelijk verdeeld waren;
- artikel 25 Transitiebesluit 2016 deze ongelijkheid wilde wegwerken maar deze bepaling bij B.Vl.Reg. 23 december 2016 opgeheven werd;
- de afdeling wetgeving van de Raad van State opmerkte dat door de opheffing van artikel 25 geen geleidelijke onderlinge herverdeling tussen de voorzieningen zou plaatsvinden en een noodzakelijk geachte correctie op artikel 22 vervalt hetgeen het onmiskenbare risico inhoudt dat gebruikers die zich in dezelfde situatie bevinden verschillend worden behandeld op grond van de financiële situatie van de voorziening die het resultaat is van het oude ondersteuningssysteem;
- het Transitiebesluit 2018 tot doel had de onderlinge verschillen tussen de budgethouders met een gelijkaardige zorg en ondersteuningsnood op 31 december 2016 stapsgewijs weg te werken en daartoe in twee fasen voorzag, waarbij in een eerste fase de personen met een handicap die het hardst getroffen waren door het feit dat hun budget mede afhankelijk werd gesteld van de middelen van de voorziening waarop zij op 31 december 2016 beroep deden een bijpassing kregen, en dat in een tweede fase de persoonsvolgende budgetten die te hoog waren, geleidelijk werden aangepast in de periode van 2020 tot 2027;
- bij B.Vl.Reg. 5 maart 2021 een nieuwe aanpassing werd doorgevoerd volgens dewelke het budget met maximum 15 pct. mocht dalen;
- de vraag is of het Transitiebesluit 2018, zoals gewijzigd door het B.Vl.Reg. 10 mei 2019, het voordien geboden beschermingsniveau aanzienlijk verminderde;

- het afdoende is aangetoond dat er een aanzienlijke impact was op de organisatie van de zorg en de geboden ondersteuning;
- door instellingen die in het verleden beter werden gefinancierd, nu minder middelen te geven dit onvermijdelijk leidt tot een daling van het zorgniveau;
- niet blijkt hoe de verweerster en bij uitbreiding andere personen met een handicap waarop het Transitiebesluit 2018 betrekking heeft, met een aanzienlijk gedaald budget, en als gevolg daarvan ook een daling van de personeelspunten, dezelfde kwaliteit van zorg zouden kunnen genieten als voorheen;
- het Transitiebesluit 2018, zoals gewijzigd door het B.VI.Reg. 10 mei 2019, objectief gezien een aanzienlijke vermindering van de sociale bescherming kan teweegbrengen voor de personen op wie het van toepassing is in vergelijking met de sociale bescherming die zij voordien genoten.

11. Met deze redenen maken de appelrechters een vergelijking tussen de referentienorm, zijnde het Transitiebesluit 2016, overeenkomstig hetwelk het zorggebruik en de zorgzwaarte van personen met een handicap op 31 december 2016 werden bepaald, en het Transitiebesluit 2018, zoals gewijzigd bij B.VI.Reg. 10 mei 2019 en aangevuld bij B.VI.Reg. 10 maart 2021. Tevens onderzoeken zij en stellen zij vast dat de gewijzigde regeling niet enkel betrekking heeft op de verweerster maar van toepassing is op het geheel van de geadresseerden van deze regeling.

12. In zoverre het onderdeel ervan uitgaat dat de appelrechters geen vergelijking hebben gemaakt tussen de referentienorm en de nieuwe norm, kan het niet worden aangenomen.

13. In zoverre het onderdeel ervan uitgaat dat de appelrechters niet hebben onderzocht of de nieuwe norm van toepassing is op het geheel van de geadresseerden van deze regeling, berust het op een onjuiste lezing van het arrest en mist het feitelijke grondslag.

14. In zoverre het onderdeel schending van artikel 159 Grondwet aanvoert, is het afgeleid van de vergeefs aangevoerde schending van artikel 23 Grondwet en is het bijgevolg niet ontvankelijk.

Tweede onderdeel

15. De vaststelling dat een nieuwe norm het beschermingsniveau geboden door een eerdere norm aanzienlijk vermindert zonder rechtvaardiging door redenen van algemeen belang, impliceert een schending van het *standstill*-beginsel van artikel 23 Grondwet. De omstandigheid dat kort na de uitvaardiging van een norm een aanpassing vereist is om het vooropgestelde doel gerealiseerd te zien en daartoe binnen een redelijke termijn de nodige initiatieven worden genomen, doet daaraan geen afbreuk.

16. In zoverre het onderdeel aanvoert dat de appelrechters niet wettig konden aannemen dat het Transitiebesluit 2018, zoals gewijzigd, het *standstill*-beginsel miskent doordat het Transitiebesluit 2016 geen norm met een zekere standvastigheid is en bij de personen met een handicap derhalve geen legitieme verwachting kon doen ontstaan, gaat het uit van een onjuiste rechtsopvatting en faalt het naar recht.

17. In zoverre het onderdeel aanvoert dat aan de groep van personen met een handicap kennisgevingen over de wijzigbaarheid van de beslissingen en de motieven daarvan werden gedaan, waardoor niet kan worden aangenomen dat gerechtvaardigde verwachtingen werden gecreëerd, vraagt het een onderzoek van feiten waarvoor het Hof niet bevoegd is en is het niet ontvankelijk.

18. De appelrechters oordelen dat uit de memorie van toelichting bij het Decreet 25 april 2014 blijkt dat de continuïteit van de ondersteuning van de individuele gebruiker gegarandeerd moest worden en dat een uitgangspunt van de transitieregeling was dat de persoon met een handicap een persoonsvolgend budget moest krijgen dat hem moest garanderen dat hij de zorg en ondersteuning die hij had voor de transitie kon behouden na de transitie. Zij oordelen dat het huidige systeem niet voldoende garanties biedt dat de kwaliteit van de zorg en ondersteuning niet is achteruitgegaan door de vermindering van het persoonsvolgend budget ten aanzien van personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is en dat de rechtvaardiging voor het Transitiebesluit 2018 niet opweegt tegen de onzekerheid die erdoor wordt gecreëerd voor personen met een handicap die met een substantiële daling van het budget worden geconfronteerd.

Met deze redenen verwerpen en beantwoorden de appelrechters het in het onderdeel bedoelde verweer dat de personen met een handicap niet de legitieme verwachting konden hebben dat de bescherming geboden door het Transitiebesluit 2016 niet op aanzienlijke wijze zou verminderen.

In zoverre het onderdeel in dat verband een motiveringsgebrek aanvoert, mist het bijgevolg feitelijke grondslag.

19. De vermindering van het beschermingsniveau geboden door de eerdere norm kan gerechtvaardigd worden door aan te tonen dat de reden van algemeen belang erin bestaat fouten of lacunes in het beschermingsniveau geboden door de eerdere norm weg te werken.

20. Zoals vermeld in het antwoord op het eerste onderdeel maakten de FAM's en thuisbegeleidingsdiensten overeenkomstig de artikelen 14 en 15 Transitiebesluit 2016 een vertaling van de geboden ondersteuning in ondersteuningsfuncties en een inschatting van de zorgzwaarte. Zij dienden deze gegevens aan de eiser te bezorgen die na eventuele controle op basis van deze gegevens het voorlopig individuele aantal zorggebonden punten bepaalde.

Het Transitiebesluit 2018 wijzigde het Transitiebesluit 2016 en bepaalde in zijn artikel 7 aanvankelijk dat de eiser voor de bepaling van het gebruik van ondersteuning en van de zorgzwaarte een beroep zou doen op externe professionele deskundigen die de eiser daarvoor opleidt en aanstuurt.

Bij B.VI.Reg. 10 mei 2019 werd deze bepaling gewijzigd. In gevolge die wijziging bepaalt voor wat betreft het zorggebruik, artikel 7, tweede lid en voor wat betreft de zorgzwaarte, artikel 8 Transitiebesluit 2018 dat de eiser uitgaat van de inschattingen die de FAM's en thuisbegeleidingsdiensten hebben uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 14 en 15 Transitiebesluit 2016.

21. In zoverre het onderdeel aanvoert dat het Transitiebesluit 2018 een einde beoogt te maken aan een ongelijkheid zonder te preciseren hoe het Transitiebesluit 2018 dat doet, is het onderdeel onnauwkeurig en is het bijgevolg niet ontvankelijk.

22. De appelrechters stellen met verwijzing naar de artikelen 14 en 16 Transitiebesluit 2016 vast dat de zorgaanbieders het zorggebruik en de zorgzwaarte op 31 december 2016 moesten bepalen om de zorggebonden punten

te bepalen, dat de operatie tot onverwachte resultaten leidde en dat artikel 25 Transitiebesluit 2016, dat de historische verschillen tussen de instellingen moest wegwerken, evenwel werd opgeheven. Zij stellen verder vast dat het Transitiebesluit 2018 tot doel had de verschillen tussen de budgethouders met een gelijkaardige zorg- en ondersteuningsnood stapsgewijs weg te werken, en ervoor werd geopteerd om geen nieuwe inschatting te maken van het zorggebruik en de zorgzwaarte maar verder te werken op basis van de inschattingen die werden gemaakt voor 2016.

Zij oordelen dat niet is aangetoond dat het wegwerken van de historische ongelijkheid van de beschikbare middelen tussen de zorgaanbieders effectief wordt nagestreefd of gerealiseerd.

Met het geheel van deze redenen, waarmee de appelrechters te kennen geven dat de uit de toepassing van het Transitiebesluit 2016 voortvloeiende ongelijkheid tussen personen met een handicap niet werd weggewerkt door het Transitiebesluit 2018, verwerpen en beantwoorden zij het verweer dat de *standstill*-bescherming van artikel 23 Grondwet niet kan worden verbonden aan regelgeving die een discriminatie in stand houdt en verantwoorden zij naar recht hun beslissing in dat verband.

In zoverre kan het onderdeel niet worden aangenomen.

23. In zoverre het onderdeel schending van artikel 159 Grondwet aanvoert, is het afgeleid en is het bijgevolg niet ontvankelijk.

Derde onderdeel

Eerste subonderdeel

24. De appelrechters oordelen niet dat overeenkomstig artikel 23 Grondwet geen enkele vermindering van het beschermingsniveau mag plaatsvinden.

Zij oordelen dat de transitieregeling voor de verweerster een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau heeft teweeg gebracht, dat de dalingen zoals voorzien voor de jaren 2024, 2025 en 2027 niet doorgingen omdat de verdere daling beperkt werd tot 15 pct., en een daling van 15 pct. als een

aanzienlijke vermindering van het voordien geboden beschermingsniveau kan worden beschouwd en niet valt in te zien hoe de verweerster en bij uitbreiding andere personen met een aanzienlijk gedaald budget, en als gevolg daarvan ook een daling van de personeelspunten, dezelfde kwaliteit van zorgen zouden kunnen krijgen.

25. Het subonderdeel berust op een onjuiste lezing van het arrest en mist feitelijke grondslag.

Tweede subonderdeel

26. De appelrechters stellen vast en oordelen dat:

- een daling van 52 pct. en 15 pct. als een aanzienlijk vermindering van het voorheen geboden beschermingsniveau kan worden beschouwd voor een persoon met een handicap die beroep doet op een persoonsvolgend budget;
- het afdoende is aangetoond dat er een aanzienlijke impact was op de organisatie van de zorg en de geboden ondersteuning;
- door instellingen die in het verleden beter werden gefinancierd, minder middelen te geven dit onvermijdelijk leidt tot een daling van het zorgniveau;
- niet valt in te zien hoe de verweerster en bij uitbreiding andere personen met een handicap waarop het Transitiebesluit 2018 betrekking heeft, met een aanzienlijk gedaald budget, en als gevolg daarvan ook een daling van de personeelspunten, dezelfde kwaliteit van zorg zouden kunnen genieten als voorheen;
- het huidige systeem niet voldoende garanties biedt dat de kwaliteit van de zorg en ondersteuning niet is achteruitgegaan door de vermindering van het persoonsvolgend budget voor personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is;
- uit het voorgaande volgt dat het Transitiebesluit 2018, zoals gewijzigd door het B.Vl.Reg. 10 mei 2019, objectief gezien een aanzienlijke vermindering van de sociale bescherming kan teweegbrengen voor personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is, in vergelijking met de sociale bescherming die zij daarvoor genoten, waaronder de verweerster;

- het bedrag van het persoonsvolgend budget bepalend is voor de zorg en ondersteuning die de personen met een handicap krijgen van de voorzieningen waarop zij beroep doen, en dit budget afhankelijk is van het aantal zorggebonden punten die worden omgezet in een budget in euro's.

27. Met deze redenen geven de appelrechters te kennen dat de vermindering van de sociale bescherming door het Transitiebesluit 2018 geen mogelijkheid is maar vaststaat.

In zoverre berust het subonderdeel op een onjuiste lezing van het arrest en mist het feitelijke grondslag.

28. De appelrechters oordelen dat *“de zorggarantie waarvan sprake in artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 niet kan worden gerealiseerd bij personen met een handicap die reeds gebruik maakten van een voorziening voor de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning vóór de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014, en die door de toepassing van het Transitiebesluit 2018 worden geconfronteerd met een substantiële daling van het PVB en de hieraan gekoppelde vermindering van het aantal personeelspunten”*.

Anders dan het subonderdeel aanvoert, laten zij bij hun oordeel dat de vermindering van de sociale bescherming vaststaat, de zorggarantie vervat in artikel 12 Transitiebesluit 2018 niet buiten beschouwing.

In zoverre berust het subonderdeel op een onjuiste lezing van het arrest en mist het feitelijke grondslag.

29. In zoverre het subonderdeel miskenning aanvoert van de bewijskracht van de evolutieverslagen, komt het op tegen een reden die de beslissing over de schending van het *standstill*-beginsel niet draagt, kan het niet tot cassatie leiden en is het niet ontvankelijk.

30. Het arrest oordeelt niet dat de eiser dient te bewijzen dat er geen sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau.

In zoverre berust het subonderdeel op een onjuiste lezing van het arrest en mist het feitelijke grondslag.

Derde subonderdeel

31. De persoon met een handicap die aan de in artikel 8, eerste lid, Decreet 25 april 2014 bedoelde voorwaarden voldoet, heeft een aanspraak jegens de eiser tot het verkrijgen van een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning.

32. In zoverre het subonderdeel ervan uitgaat dat de persoon met een handicap ingevolge de zorggarantie van artikel 12, eerste lid, Transitiebesluit 2018, geen aanspraak heeft op de eiser tot het verkrijgen van een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, maar zich in geval van ontoereikend persoonsvolgend budget dient te richten tot de vergunde zorgaanbieders, gaat het uit van een onjuiste rechtsopvatting en faalt het naar recht.

33. De appelrechters stellen vast en oordelen dat:

- artikel 12 Transitiebesluit 2018 voorziet in een zorggarantie *“die inhield dat de zorgaanbieders moeten instaan voor dezelfde ondersteuning met dezelfde frequentie als deze in de individuele dienstverleningsovereenkomst die van toepassing was op 31 december 2016, en dit ondanks een daling van het PVB als gevolg van correctiefase 2, tenzij deze overeenkomst sindsdien gewijzigd of opgezegd werd”*;
- de eiser niet aantoont dat geen afbreuk werd gedaan aan het bestaande zorgniveau en ondersteuning, door de ondersteunende maatregelen die bestaan in *“de spreiding van de daling van de middelen over een langere periode van 8 jaar, de mogelijkheid voor de voorzieningen om ondersteuning te vragen en zich aan te melden bij een koepelorganisatie i.h.k. van een coachingtraject dat wordt gesubsidieerd door [de eiser], een verhoging van het PVB via de reguliere procedure en de combinatie van het PVB met 60 dagen verblijf, al dan niet in combinatie met dagopvang”*;
- *“de zorggarantie waarvan sprake in artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 niet kan worden gerealiseerd bij personen met een handicap die reeds gebruik maakten van een voorziening voor de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning vóór de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014, en*

die door de toepassing van het Transitiebesluit 2018 worden geconfronteerd met een substantiële daling van het PVB en de hieraan gekoppelde vermindering van het aantal personeelspunten”;

Met de redenen uiteengezet in r.o. 10 oordelen de appelrechters tevens dat er sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau.

34. Met het geheel van deze redenen stellen de appelrechters vast en oordelen zij dat in weerwil van de zorggarantie het beschermingsniveau aanzienlijk verminderd is, zonder daarbij hun beoordelingsbevoegdheid te buiten te gaan, artikel 23 Grondwet en artikel 12 Transitiebesluit 2018 te schenden of het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten te miskennen.

In zoverre kan het subonderdeel niet worden aangenomen.

35. In zoverre het subonderdeel schending aanvoert van de artikelen 5, 3° en 6, 10°, Oprichtingsdecreet VAPH, van de artikelen 4, 12, 13 en 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juni 2016 houdende het vergunnen van aanbieders van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor personen met een handicap en van de artikelen 55 tot en met 59 van het besluit van de Vlaamse regering van 4 februari 2011 betreffende de algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg van voorzieningen voor opvang, behandeling en begeleiding van personen met een handicap, is het afgeleid en is het bijgevolg niet ontvankelijk.

Vierde onderdeel

36. Krachtens de oorspronkelijke versie van artikel 22, eerste lid, Transitiebesluit 2016 wordt het voorlopige individuele aantal zorggebonden punten van elke gebruiker verminderd met een percentage dat wordt bepaald door het verschil tussen de som van het voorlopige individuele aantal zorggebonden punten, vermeld in artikel 17, van alle meerderjarige gebruikers van FAM's en thuisbegeleidingsdiensten en het totale aantal zorggebonden middelen dat beschikbaar is voor de niet-rechtstreeks toegankelijke ondersteuning.

37. Het inmiddels opgeheven artikel 25 Transitiebesluit 2016 bepaalde dat indien de FAM's en de thuisbegeleidingsdiensten voor hun gebruikers meer

zorggebonden punten hebben op grond van de vertaling conform hoofdstuk 3 van hun ondersteuning in het FAM of de thuisbegeleidingsdienst, dan de middelen die de eiser voor elke FAM of thuisbegeleidingsdienst bepaalt overeenkomstig artikel 21, eerste lid, Transitiebesluit 2016, er een overheveling plaatsvindt van de FAM's en thuisbegeleidingsdiensten die meer zorggebonden middelen als vermeld in artikel 21, eerste lid, hebben dan de zorggebonden middelen die overeenstemmen met de som van het aantal zorggebonden punten, vermeld in artikel 23, naar FAM's en thuisbegeleidingsdiensten die minder zorggebonden punten als vermeld in artikel 21, eerste lid, hebben dan de zorggebonden middelen die overeenstemmen met de som van het aantal zorggebonden punten, vermeld in artikel 23.

Deze bepaling beoogde het verschil tussen de FAM's en thuisbegeleidingsdiensten met meer en minder zorggebonden middelen weg te werken.

Door de opheffing van artikel 25 Transitiebesluit 2016 vindt geen geleidelijke onderlinge herverdeling tussen de voorzieningen plaats waardoor de correctie op de gevolgen van de toepassing van artikel 22, eerste lid, Transitiebesluit 2016 vervalt, aangezien de vermindering van de punten van elke gebruiker niet gecorrigeerd wordt door een overheveling van middelen naar FAM's en thuisbegeleidingsdiensten met minder zorggebonden punten.

38. Anders dan de eiser aanvoert, beoogde enkel artikel 25 Transitiebesluit 2018 de historische verschillen tussen FAM's en thuisbegeleidingsdiensten weg te werken en ligt deze doelstelling niet besloten in artikel 15 Decreet 25 april 2014.

In zoverre faalt het onderdeel naar recht.

39. De appelrechters stellen vast en oordelen dat:

- het Decreet 25 april 2014 tegemoetkomt aan de rechten die personen met een handicap kunnen ontlenen aan het verdrag van de VN van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, en dat de persoon met een handicap met het budget eigen zorg en assistentie kan aankopen;
- de decreetgever tot een gelijkschakeling wilde komen in de financiering van de zorgaanbieders en de historisch gegroeide verschillen wilde wegwerken;

- het budget van de personen met een handicap die reeds voor de inwerkingtreding beroep deden op de beter gefinancierde en gesubsidieerde instellingen gradueel zou verminderen waardoor deze instellingen minder financiële middelen zouden krijgen;
- de beperkte middelen waarover de eiser beschikt beter moesten worden ingezet en de persoonsvolgende budgetten vlotter ter beschikking dienden te worden gesteld;
- artikel 15 Decreet 25 april 2014 de budgetneutraliteit voorop stelde;
- het decreet aansluiting zocht bij artikel 23 Grondwet;
- gelet op artikel 46 Decreet 25 april 2014 het uitgangspunt is dat de persoon met een handicap op wie de transitieregeling van toepassing is ook na de transitie blijvend gebruik moet kunnen maken van dezelfde zorg en ondersteuning;
- de personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is niettemin met een substantiële daling van het persoonsvolgend budget worden geconfronteerd;
- niet is aangetoond dat de historische ongelijkheid van de beschikbare middelen tussen de zorgaanbieders effectief wordt nagestreefd of werd gerealiseerd;
- het afdoende is aangetoond dat er een aanzienlijke impact was op de organisatie van de zorg en de geboden ondersteuning;
- door instellingen die in het verleden beter werden gefinancierd, nu minder middelen te geven dit onvermijdelijk leidt tot een daling van het zorgniveau;
- niet blijkt hoe de verweester en bij uitbreiding andere personen met een handicap waarop het Transitiebesluit 2018 betrekking heeft, met een aanzienlijk gedaald budget, en als gevolg daarvan ook een daling van de personeelspunten, dezelfde kwaliteit van zorg zouden kunnen genieten als voorheen.

40. Met het geheel van deze redenen betrekken de appelrechters alle redenen van algemeen belang bij hun beoordeling en oordelen zij naar recht dat de aanzienlijke vermindering van de sociale bescherming niet gerechtvaardigd is door redenen van algemeen belang.

In zoverre kan het onderdeel niet worden aangenomen.

41. In zoverre het onderdeel schending van artikel 159 Grondwet aanvoert, is het afgeleid en bijgevolg niet ontvankelijk.

Vijfde onderdeel

42. Krachtens artikel 159 Grondwet passen de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.

43. De appelrechters oordelen dat het Transitiebesluit 2018 zoals gewijzigd door het B.Vl.Reg 19 mei 2019, in zoverre het artikel 23 Grondwet schendt, buiten toepassing moet worden gelaten en dat de eiser bijgevolg een nieuwe beslissing moet nemen zodat de verweester hersteld wordt in haar recht op een persoonsvolgend budget zoals van toepassing voorafgaand aan de vermindering vanaf 1 januari 2020 en dit tot zij aanspraak zal kunnen maken op het budget dat haar werd toegekend bij administratieve beslissing van 11 januari 2021.

Zij oordelen niet dat artikel 23 Grondwet de verweester een subjectief recht op het behoud van een bestaande toestand verleent.

Het onderdeel kan niet worden aangenomen.

Dictum

Het Hof,

Verwerpt het cassatieberoep.

Veroordeelt de eiser tot de kosten.

Bepaalt de kosten voor de eiser op 818,54 en op 26 euro ten gunste van het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand.

Dit arrest is gewezen te Brussel door het Hof van Cassatie, derde kamer, samengesteld uit sectievoorzitter Bart W[REDACTED] als voorzitter, en de raadsheren Ilse C[REDACTED], Myriam G[REDACTED], Bruno L[REDACTED] en Eva Van H[REDACTED], en in openbare rechtszitting van 29 juni 2026 uitgesproken door sectievoorzitter Bart

W[REDACTED], in aanwezigheid van advocaat-generaal Henri V[REDACTED], met
bijstand van griffier Mike Van B[REDACTED]

M. Van B[REDACTED]

E. Van H[REDACTED]

B. L[REDACTED]

M. G[REDACTED]

I. C[REDACTED]

B. W[REDACTED]

32480/W/2

VOORZIENING IN CASSATIE

Aan het Hof van Cassatie van België

geeft te kennen:

het VLAAMS AGENTSCHAP VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP, met zetel te 1030 Brussel, aan de Koning Albert II-laan 37, en met het KBO-nummer 0887.164.275, eiser tot cassatie,

vertegenwoordigd door de ondergetekende, Willy van Eeckhoutte, advocaat bij het Hof van Cassatie, met kantoor te 9051 Gent, aan de Drie Koningenstraat 3, waar keuze van woonplaats wordt gedaan,

wat volgt.

De eiser, voornoemd, verklaart hierbij zich in cassatie te voorzien tegen het hieronder nader omschreven arrest en cassatieberoep aan te tekenen tegen de hieronder nader aangewezen partij.

**BESTREDEN UITSPRAAK EN PARTIJ WAARTEGEN CASSATIEBEROEP
WORDT AANGETEKEND**

Dit cassatieberoep is gericht tegen het arrest dat op 18 september 2023 door de zesde kamer van het arbeidshof Antwerpen, afdeling Hasselt, op tegenspraak werd gewezen in de zaak,

ingeschreven op de algemene rol onder het nummer 2022/AH/95, van de eiser, als appellant,
tegen:

mevrouw A.W.,

toen geïntimeerde, thans verweester in cassatie,

en tegen die verwerende partij.

Deze voorziening in cassatie is gesteund op het volgende middel en de volgende conclusie.

OVERZICHT

I. BESTREDEN UITSPRAAK EN PARTIJ WAARTEGEN CASSATIEBEROEP
WORDT AANGETEKEND 1

II. FEITEN EN RETROACTA VAN DE PROCEDURE 3

III. MIDDELEN 8

Enig middel 8

Middel 8

Geschonden wettelijke bepalingen 8

Aangevochten beslissing 9

Grieven 19

1. Eerste onderdeel:	de controle op de naleving van de <i>standstill</i> -verplichting van artikel 23 van de Grondwet vereist een vergelijking van het beschermingsniveau van de geadresseerden van de oude en de nieuwe norm	26
2. Tweede onderdeel:	de <i>standstill</i> -verplichting van artikel 23 van de Grondwet geldt enkel voor rechten die voortvloeien uit normen waarop legitieme verwachtingen kunnen steunen	31
3. Derde onderdeel:	de voorwaarden voor de toepassing van de <i>standstill</i> -verplichting van artikel 23 van de Grondwet	39
3.1. Eerste subonderdeel:	een aanzienlijke vermindering	39
3.2. Tweede subonderdeel:	een vaststaande vermindering	40
3.3. Derde subonderdeel:	met inachtneming van de scheiding der machten	47
4. Vierde onderdeel:	een toetsing aan alle redenen van algemeen belang	54
5. Vijfde onderdeel:	het <i>standstill</i> -beginsel verleent geen subjectief recht op het behoud van de bestaande toestand	59
<i>Conclusie</i>		59
OM DEZE REDENEN		59

FEITEN EN RETROACTA VAN DE PROCEDURE

1. De voorliggende zaak heeft betrekking op de overgangsregeling die de Vlaamse Regering heeft uitgewerkt voor de personen met een handicap die op het ogenblik van de

inwerkingtreding 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*, hieronder afgekort als decreet van 25 april 2014, al gebruik maakten van een door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, zijnde de eiser, vergunde zorgaanbieder.

1.1. Vóór die inwerkingtreding voorzag de Vlaamse regelgeving inderdaad in een systeem van rechtstreekse financiering van vergunde “voorzieningen” die zorg aanbieden aan de personen met een handicap die op hen een beroep doen.

Het decreet van 25 april 2014 verving dat aanbodgestuurd financieringssysteem door een vraaggestuurd systeem, dat men persoonsvolgende financiering noemt.

De nieuwe financiering voor personen met een handicap bestaat uit een getrappt ondersteuningssysteem, waarbij de eerste trap bestaat uit een basisondersteuningsbudget (BOB) en rechtstreeks toegankelijke hulpverlening, de tweede trap uit een persoonsvolgend budget (PVB). Het persoonsvolgend budget wordt aangevraagd door de personen met een handicap of hun wettelijke vertegenwoordiger en wordt verstrekt door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH), de eiser. Het is bestemd voor meerderjarige personen die omwille van een handicap intensieve of frequente niet-rechtstreeks toegankelijke, meer intensieve, zorg en ondersteuning nodig hebben.

Het persoonsvolgend budget bestaat uit 24 budgetcategorieën, die worden uitgedrukt in zorggebonden personeelspunten, naargelang van de nood aan ondersteuning en de vraag van de persoon met een handicap. Het persoonsvolgend budget kan op drie wijzen worden besteed: cash, met een voucher, of door een combinatie van beide. De voucher wordt uitgedrukt in personeelspunten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen zorggebonden en organisatiegebonden punten.

1.2. Bepaald werd dat met ingang van 1 januari 2017 de personen met een handicap die op dat moment reeds gebruik maken van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning,

overgezet worden naar persoonsvolgende financiering zonder dat zij hiervoor een aanvraag moeten indienen.

Het was en is echter uitgesloten een bijzonder ingrijpende hervorming zoals de omschakeling van een aanbodgestuurd naar een vraaggestuurd financieringssysteem ineens door te voeren. Dat moet noodzakelijkerwijze stapsgewijze gebeuren. De omschakeling kent immers onderscheiden aspecten waarbij telkens tal van personen en instanties betrokken zijn en de rechten van de personen met een handicap maximaal moeten worden gevrijwaard. Ook gaat dergelijke ingrijpende omschakeling onvermijdelijk gepaard met bijsturingen vooraleer een optimaal werkende uitvoering tot stand is gekomen. Overgangs- of transitieregelen zijn dan ook niet te vermijden.

Een eerste transitiebesluit, van 2016, bevatte de initiële uitwerking van de overgangsregeling voor de personen met een handicap die op het ogenblik van de inwerkingtreding van de persoonsvolgende financiering al een beroep deden op vergunde en gefinancierde zorgaanbieders in het aanbodgestuurd financieringssysteem.

Echter werd vastgesteld dat de toepassing van die initiële overgangsregeling ertoe leidde dat personen met een handicap met een gelijkaardige zorgbehoefte en eenzelfde zorgvraag toch een verschillend budget kregen toegewezen en dat de regeling dus leidde tot een ongelijke behandeling. Een en ander was het gevolg van het feit dat de middelen voor de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning waarover gelijkaardige “voorzieningen” konden beschikken, niet gelijk waren. Historisch was een zeer ongelijke subsidiëring van de voorzieningen tot stand gekomen, zodat de transitie van een aanbodgestuurde naar een persoonsvolgende financiering vertrok vanuit een ongelijke en discriminatoire situatie. Een bijsturing drong zich op.

Een tweede transitiebesluit, van 2018, beoogt die ongelijkheid weg te werken. In artikel 2 van dat besluit is daartoe bepaald dat in de periode van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2022 het aantal zorggebonden punten dat kan worden besteed als een persoonsvolgend budget dat het VAPH heeft toegekend aan de meerderjarige personen met een handicap die

op 31 december 2016 gebruikmaakten van een Flexibel Aanbod Meerderjarigen (FAM) of een thuisbegeleidingsdienst, *in twee fasen wordt bijgesteld*, rekening houdend met het gebruik van ondersteuning en de zorgzwaarte van de betrokkenen. De eerste correctiefase is erop gericht bij de “voorzieningen” die met de grootste tekorten en onderfinanciering zitten, de historische verschillen weg te werken. De tweede correctiefase is erop gericht te komen tot gelijkwaardige budgetten voor gelijkwaardige zorgprofielen.

2. De verweerster, geboren op 19 mei 1984, lijdt aan een Autisme Spectrum Stoornis, met ernstmaat 2. Zij werd tevens gediagnosticeerd met de ziekte van Ménière, met het syndroom van Asperger en met slaapapneu.

Sinds 2007 kon de verweerster mits thuisbegeleiding zelfstandig wonen. Zij kreeg 10 uren per week begeleiding van KIDS, een erkende zorgaanbieder, die ondersteuningstoelagen ontving van de eiser.

Sinds 2016 deed de verweerster beroep op de vzw Assjette voor gratis dagbesteding. Vanaf 2018 werd de vzw Assjette erkend als zorgaanbieder en werd de hulp betalend.

In uitvoering van het transitiebesluit van 2016 deelde de eiser met een brief van 2 januari 2017 aan de verweerster mee dat zij een persoonsvolgend budget kreeg van 16.418,22 euro of 20,09 personeelspunten. In die brief werd ook verdere toelichting gegeven.

Na herberekening kreeg de verweerster vanaf 1 januari 2018 een persoonsvolgend budget van 16.566,66 euro of 20,27 personeelspunten.

In uitvoering van het transitiebesluit van 2018 besliste de eiser met een brief van 26 september 2019 dat het persoonsvolgend budget van de verweerster vanaf 1 januari 2020 geleidelijk zou dalen, gespreid over de periode van 2020 tot 2027, naar 9,6767 punten in 2027.

Met een brief van 25 mei 2021 besliste de eiser de daling van het persoonsvolgend budget van de verweerder te beperken tot maximaal 15 %. De dalingen werden zodoende beperkt tot 2023 waardoor het definitieve budget 17,2282 punten bedroeg.

Inmiddels, naar aanleiding van een aanvraag tot herziening, besliste de eiser op 11 januari 2021 een persoonsvolgend budget van 54,17 punten toe te kennen, met rangneming op 27 maart 2020 in prioriteitengroep 2.

3. Tegen de voormelde beslissingen van 26 september 2019 en van 25 mei 2021 tekende de verweerder *beroep* aan bij de arbeidsrechtbank te Antwerpen, afdeling Hasselt.

In een *vonnis* van 13 mei 2022 voegde de arbeidsrechtbank de zaken samen. De arbeidsrechtbank verklaarde de vorderingen ontvankelijk, vernietigde de beide beslissingen en zegde voor recht dat de eiser een nieuwe beslissing diende te nemen overeenkomstig welke het persoonsvolgend budget vanaf 2020 niet daalt. De eiser werd veroordeeld tot de kosten van de procedure.

4. De eiser tekende *hoger beroep* aan tegen dat vonnis.

In een *arrest* van 18 september 2023 verklaart het arbeidshof te Antwerpen, afdeling Hasselt, het hoger beroep ontvankelijk maar ongegrond. Het arbeidshof bevestigt het vonnis van 13 mei 2022, zij het op basis van een andere motivering, en veroordeelt de eiser tot de gerechtskosten van het hoger beroep.

Tegen dat arrest voert de eiser het volgende middel tot cassatie aan.

MIDDELEN

Enig middel

Middel

Geschonden wettelijke bepalingen

- de artikelen 10, 11, 23, 149 en 159 van de Grondwet
- het algemeen rechtsbeginsel inzake de scheiding der machten
- de artikelen 8.4, 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek
- artikel 870 van het Gerechtelijk Wetboek
- de artikelen 5 en 6, 10°, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
- artikel 15 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
- de artikelen 2 en 6 tot 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 houdende maatregelen voor de uitwerking van de persoonsvolgende budgetten die in het kader van de transitie naar persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld
- de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 houdende het vergunnen van aanbieders van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor personen met een handicap, inzonderheid de artikelen 4, 12, 13 en 14,
- de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 betreffende de algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg van voorzieningen voor opvang, behandeling en begeleiding van personen met een handicap, inzonderheid de artikelen 55 tot en met 59

Aangevochten beslissing

In de bestreden beslissing verklaart het arbeidshof het hoger beroep ongegrond en bevestigt het vonnis, zij het op basis van een andere motivering. Zodoende vernietigt het arbeidshof de beslissingen van 26 september 2019 en 5 januari 2021, en zegt het voor recht dat de eiser een nieuwe beslissing moet nemen zodat de verweester kan worden hersteld in haar rechten op een persoonsvolgend budget zoals van toepassing voorafgaand aan de vermindering vanaf 1 januari 2020, en dat tot zij aanspraak zal kunnen maken op het budget dat haar werd toegekend bij administratieve beslissing van 11 januari 2021.

Het arbeidshof neemt die beslissingen op grond van alle vaststellingen en motieven waarop zij steunen en die hier beschouwd worden integraal te zijn hernomen en in het bijzonder de volgende:

“4.2. Discussiepunten tussen partijen

[...]

4.2.3. Het Transitiebesluit 2018 schendt het standstill-beginsel***4.2.3.1. Principes***

Artikel 23 van de Belgische Grondwet bepaalt:

[...]

Van artikel 23 van de Belgische Grondwet wordt door het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en het Hof van Cassatie aanvaard dat het een standstill-beginsel heeft. De standstill-verplichting houdt het verbod in voor de wetgever om het bestaande beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate te verminderen, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Volgens het Grondwettelijk Hof moet de regeling inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap worden beschouwd als een vorm van sociale bijstand in de zin van artikel 23, derde lid, 2°, van de Belgische Grondwet.

Artikel 23 van de Belgische Grondwet bevat wat het recht op sociale bijstand betreft, en de persoonsvolgende financiering in het bijzonder, volgens het Grondwettelijk Hof een standstill-verplichting. Dit betekent niet dat de wetgever niet zou mogen raken aan de modaliteiten van de sociale bijstand. Het verbiedt de wetgever wel om maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Aan de wetgever wordt evenmin de bevoegdheid ontegd om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze moet worden gewaarborgd.

Artikel 23 van de Belgische Grondwet vereist evenmin dat de rechten voor ieder individu op dezelfde manier worden gewaarborgd, of dat de rechten voor sommige categorieën wordt beperkt en gemoduleerd, op voorwaarde dat voor het onderscheid in behandeling een redelijke verantwoording bestaat.

Het komt de gewone rechtscolleges toe om te oordelen of bij het uitvoeren van de uitvoeringsregels het standstill-beginsel werd gerespecteerd, aangezien het decreet van 25 april 2014 slechts een algemeen kader van de persoonsvolgende financiering van de zorg en ondersteuning voor personen met een handicap schetst:

“B.13.3. Het decreet van 25 april 2014 voorziet in een fundamentele wijziging van de wijze van financiering van de zorg voor personen met een handicap. Het decreet stelt daartoe een algemeen kader vast dat op belangrijke punten nadere uitvoering door de Vlaamse Regering behoeft en dat in belangrijke mate afhankelijk is van de daarvoor ter beschikking gestelde

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

Bovendien blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet dat de Vlaamse Regering tegen 2020 als doelstellingen heeft vooropgesteld de zorggarantie te realiseren en de vraaggestuurde zorg en ondersteuning te implementeren in het kader van een realistisch budgettair traject om op haalbare termijn de wachtlijsten weg te werken. Er kan worden aanvaard dat de implementatie van de in B.11 beschreven omslag slechts stapsgewijs gebeurt. Het komt, in voorkomend geval, de rechtscolleges die bevoegd zijn om die uitvoeringsmaatregelen te controleren, toe om na te gaan of de wijze van uitvoering van het decreet bestaanbaar is met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, inzonderheid met de daarin vervatte standstill-verplichting, zoals is vermeld in B.13.1.”

De standstill-bescherming is niet absoluut, want enkel aanzienlijke verlagingen zijn verboden. Bijzondere omstandigheden kunnen de verlaging van het beschermingsniveau toch rechtvaardigen. De sociale bijstand kan anders worden georganiseerd, en een achteruitgang kan gerechtvaardigd worden door redenen van algemeen belang, op voorwaarde dat de achteruitgang proportioneel is, of op voorwaarde dat er voldoende compensaties zijn.

In een arrest van 19 juni 2023 oordeelde [uw Hof] dat de rechters bij de toetsing van het standstill-beginsel zich moeten baseren op een vergelijking van de diverse besluiten van de Vlaamse Regering, en of deze in aanzienlijke mate afbreuk hebben gedaan aan het beschermingsniveau zonder dat er redenen zijn die het algemeen belang betreffen. Wanneer de rechters zich enkel baseren op de individuele beslissingen van [de eiser], en niet op de

regelgeving, verantwoordten zij hun beslissing niet naar recht. Deze administratieve beslissingen zijn immers een gevolg van de desbetreffende regelgeving.

Rekening houdend met hetgeen hierboven werd bepaald, moet het arbeidshof een antwoord bieden op de volgende vragen:

- verminderde het Transitiebesluit 2018, zoals gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019, het voordien geboden beschermingsniveau van [de verweerster] aanzienlijk (zie 4.2.3.2.)?*
- in bevestigend geval, is de vermindering ingegeven door redenen van algemeen belang (zie 4.2.3.3.)?*

4.2.3.2. Er is een aanzienlijke vermindering van het voordien geboden beschermingsniveau

De Transitieregeling heeft voor [de verweerster] een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau teweeggebracht in vergelijking met het beschermingsniveau dat zij genoot via het systeem van persoonsvolgende financiering.

In het kader van de overgang naar een PVB werd aan [de verweerster] vanaf 1 januari 2017 een budget toegekend van 16.418,22 euro of 20,09 personeelspunten.

Na de herberekening op basis van de ondersteuning per 31 december 2016, werd het budget vanaf 1 januari 2018 herberekend naar 16.566,00 euro of 20,27 personeelspunten per jaar.

Door de toepassing van de tweede correctiefase van het Transitiebesluit 2018 daalde het PVB van [de verweerster] vanaf 1 januari 2020 naar 9,6767 zorggebonden personeelspunten gespreid over de periode van 2020 tot 2027. Dit was het voorwerp van de bestreden administratieve beslissing van 26 september 2019. Het betreft een procentuele vermindering van 52%.

De dalingen die waren voorzien voor de jaren 2024, 2025 en 2027 gingen niet door, omdat de verdere daling door het Mozaïekbesluit werd beperkt tot 15%. Door de toepassing van het Mozaïekbesluit werden de zorggebonden personeelspunten vanaf 1 januari 2023 vastgelegd op 17,228225 per jaar. Het budget dat [de verweerster] ontvangt per 1 januari 2023 is het definitieve budget. Het betreft een procentuele vermindering van 15%.

In een zaak voorgelegd aan de Raad van State werd een vermindering van 2% als een aanzienlijke afname van het beschermingsniveau beschouwd.

Een daling van respectievelijk 52% en 15% kan cijfermatig als een aanzienlijke vermindering van het voordien aangeboden beschermingsniveau worden beschouwd voor een persoon met een handicap die beroep moet doen op een PVB.

Het is afdoende aangetoond dat er een aanzienlijke impact was op de organisatie van de zorg en de geboden ondersteuning. Sinds 1996 bevindt [de verweerster] zich in de doelgroep van [de eiser], en heeft zij gedurende al die jaren kunnen genieten van voldoende zorg en ondersteuning die hebben bijgedragen tot het leven van een menswaardig bestaan. [De verweerster] kan niet langer dezelfde zorg en ondersteuning behouden bij dezelfde zorginstellingen.

Het arbeidshof verwijst naar twee evolutieverslagen die de zorgaanbieders van [de verweerster] hebben opgesteld. Uit deze evolutieverslagen blijkt dat de continuïteit in de zorg niet langer kan worden gegarandeerd door het huidige budget, en dat steeds meer zorg bij de ouders terechtkomt.

In het evolutieverslag van Assjette vzw werd het volgende gesteld:

“Wij zien hier door de vermindering van het budget als een erg grote beperking van de noden die [de verweerster] momenteel heeft. Zo zal de dagbesteding die [de verweerster] momenteel heeft zelfs niet behouden kunnen worden... terwijl deze zelfs beter uitgebreid zou worden i.f.v. haar totaal welbevinden binnen de quality of life domeinen.”

Er kan ook worden verwezen naar het evolutieverslag van KIDS:

“Vanaf 2023 zal [de verweerster] via vouchers slechts 3,65 uren per week aan Kids betalen. Het budget dat [de eiser] voorziet is ontoereikend om de continuïteit van de begeleiding (momenteel door 2 begeleiders) te garanderen. Er wordt in de mate van het mogelijke flexibel omgesprongen met de inzet van de begeleiding in functie van de acute noden. (...)

De ouders moeten steeds meer bijspringen wat hun draagkracht enorm aantast. Zij geven dit ook regelmatig aan. [De verweerster] vindt deze afhankelijkheid van haar ouders ook erg belastend.”

[De eiser] argumenteert dat er voldoende maatregelen zijn genomen om het beschermingsniveau te garanderen, en baseert zich op de zorggarantie die in artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 is ingeschreven (zie 4.1.2.2.), en de begeleidende maatregelen die in dit verband zijn genomen. Het gaat volgens [de eiser] om de volgende ondersteunende maatregelen: de spreiding van de daling van de middelen over een langere periode van 8 jaar, de mogelijkheid voor de voorzieningen om ondersteuning te vragen en zich aan te melden bij een koepelorganisatie i.h.k. van een coachingtraject dat wordt gesubsidieerd door [de eiser], een verhoging van het PVB via de reguliere procedure en de combinatie van het PVB met 60 dagen verblijf, al dan niet in combinatie met dagopvang.

[De eiser] verwijt [de verweerder] dat zij onvoldoende gebruik heeft gemaakt van deze ondersteuningsmaatregelen en -mogelijkheden.

[De verweerder] van haar kant benadrukt dat zij gebruik heeft gemaakt van alle mogelijke en nuttige voorzieningen.

[De eiser] toont niet op overtuigende wijze aan dat deze ondersteunende maatregelen er hebben toe bijgedragen dat geen afbreuk werd gedaan aan het bestaande zorgniveau en de ondersteuning.

Door instellingen die in het verleden beter werden gefinancierd, nu minder financiële middelen te geven, leidt dit onvermijdelijk tot een daling van het zorgniveau. De hierboven opgesomde ondersteunende maatregelen, die veeleer abstract en theoretisch zijn, doen hier niets aan af. Zoals het openbaar ministerie terecht opmerkt, zal [de verweerder] geen enkele zeggenschap hebben over de coaching waarop haar zorgaanbieders beroep zouden moeten doen, en wat de inhoud van deze coaching zou zijn.

Samen met het openbaar ministerie ziet het arbeidshof niet in hoe [de verweerder], en bij uitbreiding andere personen met een handicap waarop het Transitiebesluit 2018 betrekking heeft, met een aanzienlijk gedaald budget, en als gevolg daarvan ook een daling van de personeelspunten, dezelfde kwaliteit van zorgen zouden kunnen genieten als voorheen.

[De eiser] biedt in het huidige systeem niet voldoende garanties dat de kwaliteit van de zorg en de ondersteuning niet is achteruitgegaan door de vermindering van het PVB t.a.v. personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is.

Hieruit volgt dat het Transitiebesluit 2018, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 mei 2019, objectief gezien een aanzienlijke vermindering van de sociale bescherming kan teweeg brengen voor personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is, in vergelijking met de sociale bescherming die zij daarvoor genoten, waaronder [de verweerster].

4.2.3.3. Is de aanzienlijke vermindering gerechtvaardigd door redenen van algemeen belang?

Met de omslag van een systeem van rechtstreekse financiering van de zorgverstrekkers naar een systeem van financiering die rechtstreeks wordt gegeven aan de persoon met een handicap, wou de decreetgever tegemoetkomen aan de rechten die personen met een handicap kunnen ontlenen aan het Verdrag van de Verenigde Naties van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap. Met het budget kan de persoon met een handicap eigen zorg en assistentie aankopen.

Aan de andere kant wou de decreetgever tot een gelijkshakeling komen in de financiering van de zorgaanbieders en de historisch gegroeide verschillen wegwerken. Hierdoor zouden de beter gefinancierde en gesubsidieerde instellingen minder financiële middelen krijgen door het PVB van de personen met een handicap die reeds vóór de inwerkingtreding van de persoonsvolgende financiering een beroep deden op deze instellingen, gradueel te verminderen, maar met behoud van de zorggarantie.

De beperkte middelen waarover [de eiser] beschikt, moesten beter ingezet worden. Hierdoor konden zoveel mogelijk personen met een handicap over een PVB beschikken, en konden de persoonsvolgende budgetten ook vlotter ter beschikking worden gesteld aan andere personen met een handicap.

In artikel 15 van het decreet van 25 april 2014 werd budgetneutraliteit vooropgesteld, in die zin dat het nieuwe systeem van rechtstreekse financiering niet meer mocht kosten dan het vroeger subsidiëringssysteem.

Volgens de Memorie van Toelichting bij artikel 46 van het decreet van 25 april 2014, die de basis vormde voor de Transitieregeling, werd beoogd om de continuïteit van de ondersteuning van de individuele gebruiker te garanderen:

“De Vlaamse Regering kan maatregelen nemen om de overgang van het oude naar het nieuwe systeem (dus persoonsvolgende financiering) op een coherente manier te laten verlopen. De Vlaamse Regering zal onder meer voorzien in regelingen om ‘plaatsen’ om te zetten naar de persoonsvolgende financiering (trap 2) en om de woon- en leefkosten te scheiden van de kosten voor zorg en ondersteuning. Hierbij wordt de continuïteit van de ondersteuning van de individuele gebruiker gegarandeerd.”

Ook in artikel 3 van het decreet van 25 april 2014 werd expliciet aangegeven dat aansluiting werd gezocht bij artikel 23 van de Belgische Grondwet.

[De eiser] erkent in conclusies dat de nieuwe regeling tot doel had om de continuïtering van de zorg en ondersteuning te garanderen zoals deze van toepassing was vóór de transitie, maar die tegelijk budgetneutraal moest zijn.

Zoals hierboven reeds werd gesteld (zie 4.2.3.2.), toont [de eiser] niet aan dat de zorg en ondersteuning voor [de verweester] kan worden gegarandeerd zoals voorzien door artikel 12 van het Transitiebesluit 2018. Het budget van [de verweester] daalde substantieel, waardoor de dagbesteding bij Assjette vzw niet meer kan behouden blijven en de begeleiding bij KIDS niet lager kon worden gegarandeerd.

Gelet op de doelstelling van artikel 46 van het decreet van 25 april 2014 om de continuïteit van de ondersteuning van de individuele gebruiker te garanderen, is het uitgangspunt dat de personen met een handicap op wie de Transitieregeling van toepassing is ook na de transitie blijvend gebruik moeten kunnen maken van dezelfde ondersteuning door dezelfde zorgverleners waarmee zij een vertrouwensband hebben opgebouwd, en dat zij dus niet moeten inboeten op de kwaliteit van de zorg en ondersteuning.

Het streven naar budgetneutraliteit en het wegwerken van de ongelijkheid van beschikbare middelen tussen de zorgaanbieders, doelstellingen die op zich legitiem zijn, wegen niet op tegen de onzekerheid die een terugschroefing van het PVB voor [de verweerster] en haar familie teweeg brengt, en bij uitbreiding t.a.v. personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is, en die met een substantiële daling van het PVB worden geconfronteerd.

Het bedrag van het PVB is wel degelijk bepalend voor de zorg en ondersteuning die personen met een handicap krijgen van de voorzieningen waarop zij beroep doen. Het PVB is immers afhankelijk van het aantal zorggebonden punten die worden omgezet in een budget in euro's. De middelen van de voorzieningen worden vervolgens vergeleken met de zorggebonden punten van de gebruikers.

Het is zelfs niet aangetoond dat het wegwerken van de historische ongelijkheid van de beschikbare middelen tussen de zorgaanbieders en de budgetneutraliteit effectief worden nagestreefd of gerealiseerd werd door de Vlaamse Regering. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 werd artikel 25 van het Transitiebesluit 2016 (zie 4.1.2.1.) immers geschrapt. Niet alleen viel de basis weg om de historische verschillen weg te werken, maar daarnaast viel ook de rechtvaardiging weg voor de achteruitgang van de sociale bescherming.

De historische verschillen blijven dus bestaan. [De eiser] toont niet aan dat de transitie budgetneutraal is geweest, in die zin dat de financiering van de verschillende zorgaanbieders werd gelijkgeschakeld.

In dit verband kan nuttig worden [verwezen] naar een arrest van 3 december 2021 van het arbeidshof Gent, afdeling Gent. In dit arrest oordeelde het arbeidshof Gent, afdeling Gent dat [de eiser] niet aantoont dat de Transitieregeling budgetneutraal is en dat de financiering tussen de verschillende instellingen werd gelijkgeschakeld. Het arbeidshof sluit zich aan bij deze overwegingen.

De wijzigingen die werden doorgevoerd aan de Transitieregeling op 20 april 2018, 10 mei 2019 en 5 maart 2021 tonen evenmin aan dat de doelstellingen van de zorggarantie en budgetneutraliteit werden gerealiseerd.

4.2.4. Besluit

Aangezien de zorggarantie waarvan sprake in artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 niet kan worden gerealiseerd bij personen met een handicap die reeds gebruik maakten van een voorziening voor de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning vóór de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014, en die door de toepassing van het Transitiebesluit 2018 worden geconfronteerd met een substantiële daling van het PVB en de hieraan gekoppelde vermindering van het aantal personeelspunten, en evenmin is aangetoond dat de budgetneutraliteit werd gerealiseerd, is het standstill-beginsel van artikel 23 van de Belgische Grondwet geschonden. Het beschermingsniveau is in aanzienlijke mate verminderd zonder dat hiervoor redenen van algemeen belang kunnen worden aangevoerd.

Overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet kan het arbeidshof het Transitiebesluit 2018, zoals gewijzigd door het besluit [...] van de Vlaamse Regering van 19 mei 2019, op de situatie van [de verweerder] niet toepassen.

De administratieve beslissingen van 26 september 2019 en 25 januari 2021 moeten worden vernietigd.

[De eiser] moet een nieuwe beslissing nemen zodat [de verweerder] kan worden hersteld in haar rechten op een persoonsvolgend budget zoals van toepassing voorafgaand aan de vermindering vanaf 1 januari 2020, en dit tot zij aanspraak zal kunnen [maken] op het budget dat haar werd toegekend bij administratieve beslissing van 11 januari 2021 (zie 4.2.2.).

Het hoger beroep is ongegrond.”

(p. 13, midden, tot p. 23, van het bestreden arrest).

Grieven

- Krachtens artikel 23 van de Grondwet heeft ieder 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 o.m. inzonderheid het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand.

Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand een standstillverplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door een toepasselijke regelgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

De voornoemde bepaling en de erin vervatte standstillverplichting zijn van toepassing op tegemoetkomingen aan personen met een handicap, daarin begrepen tegemoetkomingen aan voorzieningen voor zorg en ondersteuning voor personen met een handicap.

- Met het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, hieronder afgekort als decreet van 7 mei 2004, werd de eiser opgericht. Dat decreet omschrijft diens missie en taken, en in artikel 5 diens kerntaken, waaronder de organisatie van de ondersteuning van personen met een handicap en de toeleiding van meerderjarige personen met een handicap naar niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning. Krachtens artikel 6, 10°, van het decreet van 7 mei 2004 behoort ook de toekenning van vergunningen aan aanbieders van zorg en ondersteuning tot de taken van de eiser.

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, hieronder afgekort als decreet van 25 april 2014, regelt de organisatie van de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap, die luidens artikel 3 van dat decreet bestaat uit een getrapt ondersteuningssysteem. De eerste trap omvat een basisondersteuningsbudget, verstrekt in het kader van de Vlaamse sociale bescherming, de tweede trap een budget, verstrekt door de eerste eiser, voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning. Op basis van een analyse van de niet-

ingevulde nood aan zorg en ondersteuning voorziet de Vlaamse Regering, binnen de beschikbare budgetten, in een groeipad voor de financiering van de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning. De Vlaamse Regering brengt daarover jaarlijks verslag uit aan het Vlaams Parlement. De Vlaamse Regering stelt vervolgens jaarlijks het beschikbare budget vast dat voor de uitvoering van het decreet beschikbaar is. Dat betreft zowel het basisondersteuningsbudget als het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijk zorg en ondersteuning met inbegrip van de verschillende budgetcategorieën, aldus nog steeds het voornoemde artikel 3.

- De artikelen 16 tot en met 19/1 van het decreet van 7 mei 2004, die samen het hoofdstuk IV van dat decreet vormen onder het opschrift “Toeleiding tot de persoonsgebonden financiering”, zoals vervangen bij artikel 31 van het hierboven al genoemde decreet van 25 april 2014, werken het getrapte ondersteuningssysteem voor personen met een handicap verder uit. Zo bepaalt artikel 16 in zijn eerste lid dat de eerste trap een basisondersteuningsbudget omvat, de tweede trap een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, verstrekt door de eiser.

Artikel 46 van het decreet van 25 april 2014 machtigt de Vlaamse Regering voor de personen met een handicap die op het ogenblik van zijn inwerkingtreding gebruik maken van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, de maatregelen te nemen die nodig zijn om de overgang van de financiering van die zorg en ondersteuning zoals geregeld in dat decreet, op een coherente manier te laten verlopen, en de termijnen waarin die overgang plaatsvindt. De personen met een handicap die een persoonsgebonden budget of een persoonlijk assistentiebudget toegekend hebben gekregen vóór de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014, behouden dat budget krachtens de modaliteiten die van kracht waren vóór de inwerkingtreding van dit decreet, maximaal gedurende de termijnen die door de Vlaamse Regering zijn vastgesteld, aldus het tweede lid van het voornoemde artikel 46.

Artikel 56 van het besluit van 27 november 2015 over de indiening en de afhandeling van de aanvraag van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over de terbeschikkingstelling van dat budget, hieronder afgekort als besluit van 27 november 2015, bepaalt in zijn achtste lid dat met ingang van 1 januari 2017 de personen met een handicap die op dat moment reeds gebruik maken van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning en de personen met een handicap voor wie de eerste eiser een beslissing tot toewijzing van een van de ondersteuningsvelden, vermeld in tabel 2 van de bijlage bij het ministerieel besluit van 1

maart 2012 houdende vaststelling van de ondersteuningsvelden, heeft genomen, overgezet zullen worden naar persoonsvolgende financiering als vermeld in artikel 16 van het decreet van 7 mei 2004, d.i. de persoonsvolgende financiering zoals geregeld in het decreet van 25 april 2014, zonder dat zij hiervoor een aanvraag van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning als vermeld in dit besluit moeten indienen bij de eerste eiser.

- De overgangsregeling bedoeld in artikel 46 van het decreet van 25 april 2014 werd uitgewerkt bij besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 houdende de transitie van personen met een handicap die gebruikmaken van een persoonlijke-assistentiebudget of een persoonsgebonden budget of die ondersteund worden door een flexibel aanbodcentrum voor meerderjarigen of een thuisbegeleidingsdienst, naar persoonsvolgende financiering en houdende de transitie van de flexibele aanbodcentra voor meerderjarigen en de thuisbegeleidingsdiensten, hieronder afgekort als Transitiebesluit 2016. De krachtlijnen van die overgangsregeling zijn de volgende:

- de eiser bepaalt voor elk flexibel aanbodcentrum en voor elke thuisbegeleidingsdienst de middelen, uitgedrukt in personeelspunten, die worden ingezet voor zorg en ondersteuning van meerderjarige personen met een handicap, conform het bepaalde in artikel 13,

- de flexibele aanbodcentra en de thuisbegeleidingsdiensten vertalen de huidige ondersteuning die ze bieden aan meerderjarige personen met een handicap, in ondersteuningsfuncties (de dagondersteuning, de woonondersteuning, de psychosociale begeleiding, de praktische hulp, de globale individuele ondersteuning en de oproepbare permanentie) met vermelding van de frequentie (waarbij de frequentie van dagondersteuning wordt uitgedrukt in dagen per week, de frequentie van woonondersteuning in nachten per week en de frequentie van individuele ondersteuning in uren per week) (art. 14),

- de flexibele aanbodcentra en de thuisbegeleidingsdiensten maken ook een inschatting van de zorgzwaarte, zijnde een inschatting voor de parameter begeleiding, die de behoefte aan ondersteuning door personen overdag uitdrukt, en voor de parameter permanentie, die de behoefte aan aanwezigheid van en toezicht door personen overdag uitdrukt (art. 15),

- de resultaten van de vertaling in ondersteuningsfuncties en de inschatting van de zorgzwaarte worden bezorgd aan de eerste eiser, die een en ander controleert (art. 16),

- de eiser legt voor iedere meerderjarige persoon met een handicap de ondersteuningsfuncties, frequenties en de inschatting van de zorgzwaarte vast en berekent op

basis van die gegevens voor elke persoon met een handicap een voorlopig individueel aantal zorggebonden punten; de eiser bepaalt het voorlopige individuele aantal zorggebonden punten (art. 17),

- de eiser bepaalt voor elk flexibel aanbodcentrum en elke thuisbegeleidingsdienst het beschikbare aantal zorggebonden middelen op basis van de middelen die beschikbaar zijn voor de niet rechtstreeks toegankelijke ondersteuning, vermeld in artikel 20, met toepassing van een welbepaalde formule, en de som van het beschikbare aantal zorggebonden middelen voor alle flexibele aanbodcentra en thuisbegeleidingsdiensten is het totale aantal zorggebonden middelen dat beschikbaar is voor de niet rechtstreeks toegankelijke ondersteuning van meerderjarige gebruikers (art. 21),
- als de som van het voorlopige individuele aantal zorggebonden punten, vermeld in artikel 17, van de meerderjarige gebruikers van een flexibel aanbodcentrum of een thuisbegeleidingsdienst, groter respectievelijk kleiner is dan het aantal zorggebonden middelen dat voor een flexibel aanbodcentrum of een thuisbegeleidingsdienst beschikbaar is voor de niet rechtstreeks toegankelijke ondersteuning, vermeld in artikel 21, eerste lid, wordt het voorlopige individuele aantal zorggebonden punten van elke gebruiker verminderd respectievelijk vermeerderd met een percentage dat wordt bepaald door het verschil (art. 22),
- het aantal zorggebonden punten dat kan worden besteed als een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning door meerderjarige gebruikers van een flexibel aanbodcentrum of een thuisbegeleidingsdienst, is het voorlopige aantal zorggebonden punten, vermeld in artikel 17, in voorkomend geval gecorrigeerd met toepassing van artikel 22 (art. 23).

De gehanteerde berekeningswijze, waarbij werd uitgegaan van de middelen van de zorginstellingen vóór de invoering van de persoonsgebonden financiering, leidde ertoe dat personen met een handicap met eenzelfde zorg- en ondersteuningsnood, niet hetzelfde persoonsvolgende budget ontvingen.

Zoals blijkt uit het verslag van de Raad van State bij het ontwerp van wat het besluit werd van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 houdende maatregelen voor de uitwerking van de persoonsvolgende budgetten die in het kader van de transitie naar persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld, hieronder afgekort als Transitiebesluit 2018, strekt dat besluit ertoe “het ‘budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning’, dat wordt uitgedrukt, naargelang het geval, in een aantal te besteden zorggebonden punten of

zorggebonden middelen, bij te stellen van personen met een handicap die vóór de invoering van de persoonsvolgende financiering (vóór 1 januari 2017) hetzij een beroep deden op de flexibele aanbodcentra (FAM's) en thuisbegeleidingsdiensten hetzij gebruik maakten van een persoonlijkeassistentiebudget (PAB) of een persoonsgebondenbudget (PGB)" en werkt het daartoe een autonome regeling uit die "betrekking heeft op de transitie van de ondersteuning die vóór 1 januari 2017 werd geboden" en op "'de voorwaarden' inzake het ten laste nemen van de kosten van ondersteuning, gedragen door de personen met een handicap met inbegrip van de persoonsgebonden financiering van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning" (RvSt, afd. Wetgeving, advies 62.777/1 van 2 februari 2018, punten 2 en 3).

Zo bepaalt artikel 2 van dat besluit dat in de periode van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2022 het aantal zorggebonden punten dat kan worden besteed als een budget dat de eiser heeft toegekend aan de meerderjarige personen met een handicap die op 31 december 2016 gebruikmaakten van een flexibel aanbodcentrum of een thuisbegeleidingsdienst, in twee fasen wordt bijgesteld. De eerste fase is geregeld in de artikelen 3 tot 5, de tweede fase in de artikelen 6 tot 12 van het Transitiebesluit 2018:

- in een eerste fase (art. 3 en 4, Transitiebesluit 2018) worden het aantal zorggebonden punten voor de personen met een handicap die op 31 december 2016 gebruikmaakten van de ondersteuning van een flexibel aanbodcentrum die aan de in artikel 3 gestelde voorwaarden voldoet, verhoogd tot 85 % van het voorlopige individuele aantal zorggebonden punten. Dat verhoogde aantal zorggebonden punten wordt door de eiser ter beschikking gesteld met ingang van 1 juli 2018;
- in een tweede fase (art. 6 tot 11/1) herrekent de eiser het aantal zorggebonden punten conform de bepalingen van het Transitiebesluit 2018, inzonderheid artikel 10, en de in bijlage bij dat besluit opgenomen tabellen. Volgens de oorspronkelijke tekst van het Transitiebesluit 2018 zouden de ondersteuningsfuncties en zorgzwaarte opnieuw worden bepaald, maar met de wijzigingen die de artikelen 18 tot en met 20, hoofdstuk 7 vormend, van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019 tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap aanbrachten in de artikelen 1, 2, 6 tot en met 11, 11/1 tot en met 11/4, en 12 van het Transitiebesluit 2018 en de bijlage 2 die artikel 23 van het besluit van 10 mei 2019 aan het Transitiebesluit toevoegde, werd voortgebouwd op de eerdere inschattingen die door de zorgaanbieders werden gemaakt in uitvoering van het Transitiebesluit 2016.

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap, werd in artikel 10 van het Transitiebesluit 2018 een paragraaf 4 ingevoerd, op grond waarvan het herrekenende aantal zorggebonden punten niet lager mag zijn dan 15 % van het op grond van het Transitiebesluit 2016 toegekende aantal zorggebonden punten, in voorkomend geval verhoogd tot 85 % van de voorlopige individuele zorggebonden punten, conform artikel 4 van het Transitiebesluit 2018.

Het Transitiebesluit 2018 bepaalt voorts dat het herrekenende aantal zorggebonden punten gefaseerd in de tijd wordt aangepast en ter beschikking gesteld (art. 11/1).

Artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 bepaalt dat, wanneer de budgetcategorie die is vastgesteld conform dat besluit “lager of % hoger” is dan het op grond van het Transitiebesluit 2016 toegekende aantal zorggebonden punten, de vergunde zorgaanbieders die ondersteuning boden op 31 december 2016, garanderen dat ze aan de betrokken persoon met een handicap dezelfde ondersteuningsfuncties met dezelfde frequentie blijven bieden als vermeld in de individuele dienstverleningsovereenkomst tussen de betrokken persoon met een handicap en de betrokken vergunde zorgaanbieders die van toepassing was op 31 december 2016, tenzij die overeenkomst sindsdien op verzoek van de betrokken persoon met een handicap is opgezegd of gewijzigd.

Artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 bevat aldus een zorggarantie ten voordele van de personen met een handicap die als gevolg van de herrekening van de zorggebonden personeelspunten conform de tweede correctiefase over een lager persoonsvolgend financieringsbudget zouden beschikken dan hen aanvankelijk was toegekend op grond van de bepalingen van het Transitiebesluit 2016.

Het voornoemde artikel 12 met de zorggarantie vormt met de artikelen 6 tot 11/1 die de herberekening van het aantal zorggebonden personeelspunten bepalen, hoofdstuk 3 “Fase 2” van het Transitiebesluit 2018, zodat herberekening en zorggarantie samen moeten worden gelezen.

- Uit de feitelijke vaststellingen van het bestreden arrest blijkt dat (p. 3 en 4 van het bestreden arrest):
- de verweerster, geboren op 19 mei 1984, lijdt aan een Autisme Spectrum Stoornis, met ernstmaat 2,
- de verweerster tevens werd gediagnosticeerd met de ziekte van Ménière, met het syndroom van Asperger en met slaapapneu,
- de verweerster sinds 2007 mits thuisbegeleiding zelfstandig kon wonen; zij kreeg 10 uren per week begeleiding van KIDS, een erkende zorgaanbieder, die ondersteuningstoelagen ontving van de eiser,
- sinds 2016 deed de verweerster beroep op de vzw Assjette voor gratis dagbesteding; vanaf 2018 werd de vzw Assjette erkend als zorgaanbieder en werd de hulp betalend,
- in uitvoering van het transitiebesluit van 2016 deed de eiser met een brief van 2 januari 2017 aan de verweerster mee dat zij een persoonsvolgend budget kreeg van 16.418,22 euro of 20,09 personeelspunten,
- na herberekening kreeg de verweerster vanaf 1 januari 2018 een persoonsvolgend budget van 16.566,66 euro of 20,27 personeelspunten, wat aan de verweerster werd meegedeeld bij beslissing van 12 december 2017,
- de beslissing van 12 december 2017 door de eiser onder zijn administratief dossier aan het arbeidshof werd voorgelegd; van die beslissing wordt een afschrift ten informatieve titel bij deze voorziening gevoegd als stuk 1; die beslissing vermeldt ook dat:
 - er de komende jaren nog bijstellingen zouden komen aangezien er nog mensen waren met een gelijkaardige nood aan ondersteuning en een gelijkaardige zorgzwaarte, maar die toch een verschillend budget kregen, als gevolg van in het verleden gegroeide verschillen tussen de zorgaanbieders;
 - die verschillen stapsgewijs zouden worden gecorrigeerd, zodat het toegewezen budget de komende jaren nog kon stijgen of dalen;
 - de vergunde zorgaanbieders zich hadden geëngageerd dezelfde ondersteuning te blijven bieden voor zover de gevraagde ondersteuning niet werd gewijzigd,
- in uitvoering van het transitiebesluit van 2018 deed de eiser met een brief van 26 september 2019 beslissen dat het persoonsvolgend budget van de verweerster vanaf 1 januari 2020

geleidelijk zou dalen, gespreid over de periode van 2020 tot 2027, naar 9,6767 punten in 2027,

- ook de beslissing van 26 september 2019 vermeldt dat het persoonsvolgend budget stap voor stap wordt aangepast, gespreid over een aantal jaren, omdat de overheid met de persoonsvolgende financiering hetzelfde budget wil geven aan mensen met dezelfde vraag en dezelfde nood aan zorg en ondersteuning, maar nu mensen met dezelfde vraag en nood soms een ander budget krijgen doordat er vroeger verschillen waren tussen de verschillende zorgaanbieders, verschillen die de volgende jaren verder weggewerkt zullen worden,
- de eiser met een brief van 25 mei 2021 besliste de daling van het persoonsvolgend budget van de verweerder te beperken tot maximaal 15 %, en de dalingen zodoende werden beperkt tot 2023 waardoor het definitieve budget 17,2282 punten bedroeg.

Uit de feitelijke vaststellingen van het bestreden arrest blijkt voorts dat de eiser, naar aanleiding van een aanvraag tot herziening, op 11 januari 2021 besliste aan de verweerder een persoonsvolgend budget van 54,17 punten toe te kennen, met rangneming op 27 maart 2020 in prioriteitengroep 2 (p. 4, vierde alinea, van het bestreden arrest).

1. Eerste onderdeel: de controle op de naleving van de *standstill*-verplichting van artikel 23 van de Grondwet vereist een vergelijking van het beschermingsniveau van de geadresseerden van de oude en de nieuwe norm

1.1. De *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet inzake het recht op sociale zekerheid en het recht op sociale bijstand, verbiedt de bescherming die de wetgeving op die gebieden biedt, aanzienlijk te verminderen zonder dat daar redenen voor zijn die raken aan het openbaar belang.

Om over de eventuele schending van de *standstill*-verplichting te oordelen dient in eerste instantie te worden nagegaan of sprake is van een aanzienlijke vermindering van de bestaande bescherming. Daartoe dient een vergelijking te worden gemaakt tussen de bestaande norm, zijnde de referentienorm, en de nieuwe norm, die in de plaats treedt, en dient meer bepaald de situatie van de geadresseerden onder de nieuwe norm te worden vergeleken met hun situatie onder de vroeger geldende regelgeving. De vergelijking moet slaan op alle relevante bepalingen.

Om na te gaan of het Transitiebesluit 2018 de *standstill*-verplichting van artikel 23 van de Grondwet schendt, moet derhalve

- (1) een vergelijking worden gemaakt tussen het beschermingsniveau geboden door de referentienorm (in dit geval het voordien van toepassing zijnde Transitiebesluit 2016) en het beschermingsniveau geboden door de nieuwe norm (in dit geval het Transitiebesluit 2018), en dus een vergelijking tussen regelgevende normen worden gemaakt,
- (2) de vergelijking gebeuren voor de gehele groep geadresseerden van de betrokken normen, en
- (3) de vergelijking gebeuren met inachtneming van alle relevante bepalingen van de referentienorm en de nieuwe norm, in het bijzonder met alle bepalingen van hoofdstuk 2 van het Transitiebesluit 2018 die “Fase 2” regelen, waaronder de zorggarantie van artikel 12.

1.2. In het bestreden arrest gaat het arbeidshof na of het Transitiebesluit 2018, zoals gewijzigd door het besluit van 10 mei 2019, het voordien geboden beschermingsniveau *van de verweerder* aanzienlijk wijzigde (p. 17, onderaan, van het bestreden arrest). Het arbeidshof oordeelt dat de Transitieregeling *voor de verweerder* een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau heeft teweeggebracht in vergelijking met het beschermingsniveau dat zij genoot via het systeem van persoonsvolgende financiering (p. 18, onder 4.2.3.2, eerste alinea, van het bestreden arrest), en motiveert die beslissing op de motieven dat (p. 18 tot 20, vierde alinea, van het bestreden arrest):

- aan de verweerder in het kader van de overgang naar een persoonsvolgend budget vanaf 1 januari 2017 een budget werd toegekend van 16.418,22 euro of 20,09 personeelspunten,
- na de herberekening op basis van de ondersteuning per 31 december 2016, het budget vanaf 1 januari 2018 werd herberekend naar 16.566,00 euro of 20,27 personeelspunten per jaar,
- door de toepassing van de tweede correctiefase van het Transitiebesluit 2018, het persoonsvolgend budget van de verweerder vanaf 1 januari 2020 daalde naar 9,6767 zorggebonden personeelspunten gespreid over de periode van 2020 tot 2027; dat dit het voorwerp was van de bestreden administratieve beslissing van 26 september 2019; dat het een procentuele vermindering betreft van 52 %,

- de dalingen die waren voorzien voor de jaren 2024, 2025 en 2027 niet doorgingen, omdat de verdere daling door het Mozaïekbesluit werd beperkt tot 15 %; dat door de toepassing van het Mozaïekbesluit de zorggebonden personeelspunten vanaf 1 januari 2023 werden vastgelegd op 17,228225 per jaar; dat het budget dat de verweerster ontvangt per 1 januari 2023 het definitieve budget is; dat het een procentuele vermindering van 15 % betreft,
- in een zaak voorgelegd aan de Raad van State een vermindering van 2 % als een aanzienlijke afname van het beschermingsniveau werd beschouwd,
- een daling van respectievelijk 52 % en 15 % cijfermatig als een aanzienlijke vermindering van het voordien aangeboden beschermingsniveau kan worden beschouwd voor een persoon met een handicap die beroep moet doen op een persoonsvolgend budget,
- het afdoende is aangetoond dat er een aanzienlijke impact was op de organisatie van de zorg en de geboden ondersteuning; dat de verweerster zich sinds 1996 in de doelgroep van de eiser bevindt, en zij gedurende al die jaren heeft kunnen genieten van voldoende zorg en ondersteuning die hebben bijgedragen tot het leven van een menswaardig bestaan; dat de verweerster niet langer dezelfde zorg en ondersteuning kan behouden bij dezelfde zorginstellingen,
- uit twee evolutieverslagen die de zorgaanbieders van de verweerster hebben opgesteld, blijkt dat de continuïteit in de zorg niet langer kan worden gegarandeerd door het huidige budget, en dat steeds meer zorg bij de ouders terechtkomt,
- in het evolutieverslag van Assjette vzw het volgende werd gesteld:
“Wij zien hier door de vermindering van het budget als een erg grote beperking van de noden die [de verweerster] momenteel heeft. Zo zal de dagbesteding die [de verweerster] momenteel heeft zelfs niet behouden kunnen worden... terwijl deze zelfs beter uitgebreid zou worden i.f.v. haar totaal welbevinden binnen de quality of life domeinen.”
- er ook kan worden verwezen naar het evolutieverslag van KIDS:
“Vanaf 2023 zal [de verweerster] via vouchers slechts 3,65 uren per week aan Kids betalen. Het budget dat [de eiser] voorziet is ontoereikend om de continuïteit van de begeleiding (momenteel door 2 begeleiders) te garanderen. Er wordt in de mate van het mogelijke flexibel omgesprongen met de inzet van de begeleiding in functie van de acute noden. (...)

De ouders moeten steeds meer bijspringen wat hun draagkracht enorm aantast. Zij geven dit ook regelmatig aan. [De verweerster] vindt deze afhankelijkheid van haar ouders ook erg belastend.”

- de eiser argumenteert dat er voldoende maatregelen zijn genomen om het beschermingsniveau te garanderen, en zich baseert op de zorggarantie die in artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 is ingeschreven en de begeleidende maatregelen die in dit verband zijn genomen; dat het volgens de eiser gaat om de volgende ondersteunende maatregelen: de spreiding van de daling van de middelen over een langere periode van 8 jaar, de mogelijkheid voor de voorzieningen om ondersteuning te vragen en zich aan te melden bij een koepelorganisatie i.h.k. van een coachingtraject dat wordt gesubsidieerd door de eiser, een verhoging van het persoonsvolgend budget via de reguliere procedure en de combinatie van het persoonsvolgend budget met 60 dagen verblijf, al dan niet in combinatie met dagopvang,
- de eiser de verweerster verwijt dat zij onvoldoende gebruik heeft gemaakt van deze ondersteuningsmaatregelen en -mogelijkheden,
- de verweerster van haar kant benadrukt dat zij gebruik heeft gemaakt van alle mogelijke en nuttige voorzieningen,
- de eiser niet op overtuigende wijze aantoont dat deze ondersteunende maatregelen er hebben toe bijgedragen dat geen afbreuk werd gedaan aan het bestaande zorgniveau en de ondersteuning,
- door instellingen die in het verleden beter werden gefinancierd, nu minder financiële middelen te geven, dit onvermijdelijk leidt tot een daling van het zorgniveau; dat de hierboven opgesomde ondersteunende maatregelen, die veeleer abstract en theoretisch zijn, hier niets aan afdoen; dat, zoals het openbaar ministerie terecht opmerkt, de verweerster geen enkele zeggenschap zal hebben over de coaching waarop haar zorgaanbieders beroep zouden moeten doen, en wat de inhoud van deze coaching zou zijn,
- het niet inziet hoe de verweerster, en bij uitbreiding andere personen met een handicap waarop het Transitiebesluit 2018 betrekking heeft, met een aanzienlijk lager budget, en als gevolg daarvan ook een daling van de personeelspunten, dezelfde kwaliteit van zorgen zouden kunnen genieten als voorheen,
- de eiser in het huidige systeem niet voldoende garanties biedt dat de kwaliteit van de zorg en de ondersteuning niet is achteruitgegaan door de vermindering van het

persoonsvolgend budget t.a.v. personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is,

- hieruit volgt dat het Transitiebesluit 2018, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 mei 2019, objectief gezien een aanzienlijke vermindering van de sociale bescherming kan teweeg brengen voor personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is, in vergelijking met de sociale bescherming die zij daarvoor genoten, waaronder de verweerster.

Na afwijzing van het hoger beroep van de eiser, beslist het arbeidshof dat de eiser een nieuwe beslissing moet nemen waardoor de verweerster kan worden hersteld in haar rechten op een persoonsvolgend budget zoals van toepassing voorafgaand aan de vermindering vanaf 1 januari 2020 (p. 23, derde alinea, van het bestreden arrest).

1.3. Het arbeidshof steunt zijn beslissing derhalve in essentie op een vergelijking van de situatie van de verweerster als gevolg van de door de eiser in uitvoering van de besluiten inzake de transitieregeling genomen beslissingen, waarbij het oordeelt dat afdoende is aangetoond dat er een aanzienlijke impact was op de organisatie van de zorg en de geboden ondersteuning aan de verweerster, alsook dat de eiser niet aantoont dat de ondersteunende maatregelen ertoe hebben bijgedragen dat geen afbreuk werd gedaan aan het bestaande zorgniveau en de ondersteuning, en de eiser niet voldoende garanties biedt dat de kwaliteit van de zorg en de ondersteuning niet is achteruitgegaan door de vermindering van het persoonsvolgend budget.

Door aldus te beslissen tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau en te oordelen dat het Transitiebesluit 2018 het *standstill*-beginsel schendt,

- zonder een vergelijking te maken tussen de referentienorm, zijnde het Transitiebesluit 2016, en de nieuwe norm, zijnde het Transitiebesluit 2018, en
- zonder te onderzoeken of noch vast te stellen dat het Transitiebesluit 2018 voor de geadresseerden van die regeling een aanzienlijke vermindering van het sociale beschermingsniveau inhoudt of ingaat tegen nagestreefde doelstellingen,

verantwoordt het arbeidshof zijn beslissing niet naar recht (schending van artikel 23 van de Grondwet).

1.4. Voor zover het arbeidshof wettig oordeelt dat het Transitiebesluit 2018 objectief gezien een aanzienlijke vermindering van de sociale bescherming *kan* teweeg brengen voor personen met een handicap op wie het van toepassing is, in vergelijking met de sociale bescherming die zij daarvoor genoten (p. 20, vierde alinea, van het bestreden arrest), wettigt dat niet de gevolgtrekking dat het *standstill*-beginsel is geschonden, aangezien uit geen enkele vaststelling of overweging volgt of blijkt dat dit voor alle geadresseerden van die norm dan wel voor een niet onbelangrijke deel ervan of gemiddeld genomen, het geval is (schending van artikel 23 van de Grondwet).

1.5. Door mede op de voornoemde gronden te oordelen dat het Transitiebesluit 2018 niet kan worden toegepast en de eerste eiser een nieuwe beslissing moet nemen, miskent het arbeidshof bovendien artikel 159 van de Grondwet, luidens welk enkel besluiten en verordeningen die niet met de wet overeenstemmen, niet mogen worden toegepast.

2. Tweede onderdeel: de *standstill*-verplichting van artikel 23 van de Grondwet geldt enkel voor rechten die voortvloeien uit normen waarop legitieme verwachtingen kunnen steunen

2.1. In zijn regelmatig ter griffie van het arbeidshof neergelegde “Beroepsconclusie” voerde de eiser aan (blz. 13 en volgende):

“De standstill verplichting van artikel 23 van de grondwet geldt slechts voor rechten die voortvloeien uit normen waarop legitieme verwachtingen kunnen steunen: het evenredigheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel zijn niet geschonden.

De standstill verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet geldt maar voor de rechten die voortvloeien uit regelgeving die een zekere standvastigheid kennen en waarop dan ook gerechtvaardigde verwachtingen mogen worden gesteund.

Wanneer kort na de uitvaardiging van een norm wordt vastgesteld dat de norm een aanpassing vereist om het vooropgestelde doel gerealiseerd te zien en daartoe binnen een redelijke termijn de nodige initiatieven worden genomen, kan die norm geen gerechtvaardigde verwachtingen creëren en kan daarvoor de standstill bescherming geboden door artikel 23 van de Grondwet niet worden ingeroepen. Dat geldt nog meer wanneer de geadresseerden van die nieuwe norm erop gewezen wordt dat bijstellingen nog mogelijk of nodig zullen zijn, wat meteen een voorbehoud inhoudt. In dergelijke gevallen kan men zich ten aanzien van die norm niet op artikel 23 van de Grondwet beroepen.

De standstill verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet kan evenmin worden ingeroepen als zij leidt tot verdere toepassing van een wetgevende norm die discriminerend is. Omwille van de standstill verplichting op basis van artikel 159 van de Grondwet de toepassing weigeren van een bepaling die een einde maakt aan een discriminerende norm, zou een schending inhouden van het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.”

De eiser onderbouwde die argumentatie met verwijzing naar het arrest nr. 42/2016 van 17 maart 2016 van het Grondwettelijk Hof en het advies 60.629/1 van 16 december 2016 van de Raad van State (blz. 13 tot 17, van de “Beroepsconclusie” van de eiser).

Het arbeidshof beantwoordt dit omstandige en uitdrukkelijke verweer niet. Derhalve is het bestreden arrest met een motiveringsgebrek behept en schendt het arbeidshof artikel 149 van de Grondwet.

2.2.1. De *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet geldt maar voor de rechten die voortvloeien uit regelgeving die een zekere standvastigheid kennen en waarop dan ook gerechtvaardigde verwachtingen mogen worden gesteund.

Wanneer kort na de uitvaardiging van een norm wordt vastgesteld dat de norm een aanpassing vereist om het vooropgestelde doel gerealiseerd te zien en daartoe binnen een redelijke termijn de nodige initiatieven worden genomen, kan die norm geen gerechtvaardigde verwachtingen creëren en kan daarvoor de *standstill*-bescherming geboden door artikel 23 van de Grondwet niet worden ingeroepen. Dat geldt nog meer wanneer de geadresseerden van die nieuwe norm erop gewezen worden dat bijstellingen nog mogelijk of nodig zullen zijn, wat meteen een voorbehoud inhoudt. In dergelijke gevallen kan men zich ten aanzien van die norm niet op artikel 23 van de Grondwet beroepen.

De *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet kan evenmin worden ingeroepen als zij leidt tot de verdere toepassing van een wetgevende norm die discriminerend is. Omwille van de *standstill*-verplichting op basis van artikel 159 van de Grondwet de toepassing weigeren van een bepaling die een einde maakt aan een discriminerende norm, zou een schending inhouden van het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

2.2.2.1. In zijn arrest nr. 42/2016 van 17 maart 2016 stelt het Grondwettelijk Hof, bevraagd over de grondwettelijkheid van het decreet van 25 april 2014, vast dat dit decreet een grote omschakeling teweegbracht in de financiering van de zorg voor personen met een handicap

doordat het systeem van rechtstreekse financiering van de vergunde zorgverstrekkers werd ingeruild voor een rechtstreekse financiering aan de personen met een handicap en dat zulks, ook omwille van de complexiteit en de begrotingsnoodwendigheden, een stapsgewijze implementatie verantwoordt:

“B.8.3 [...]

Bovendien, zoals in de parlementaire voorbereiding [van het decreet van 25 april 2014] is aangegeven, rijzen bij het invoeren van het systeem van persoonsgebonden financiering, een aantal ingewikkelde vragen en worden de verschillende stakeholders bij de concrete uitwerking van het nieuwe systeem betrokken (Parl.St., Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2429/7, pp. 13-14).

[...]

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

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

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

Het Transitiebesluit 2016, dat een eerste stap van de beoogde omslag beoogde te implementeren, is dan ook uit zijn aard geen norm met een zekere standvastigheid waarop gerechtvaardigde verwachtingen kunnen worden gesteund.

2.2.2.2. In zijn advies over het ontwerp dat het besluit werd van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 houdende de transitie van personen met een handicap die gebruikmaken van een persoonlijke-assistentiebudget of een persoonsgebonden budget of die ondersteund worden door een flexibel aanbodcentrum voor meerderjarigen of een thuisbegeleidingsdienst, naar persoonsvolgende financiering en houdende de transitie van de flexibele aanbodcentra voor meerderjarigen en de thuisbegeleidingsdiensten, merkte de Raad van State op (Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 60.629/1 van 16 december 2016, 4-6) :

“5.1. Het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 [het Transitiebesluit 2016] voorziet in de transitie naar de persoonsvolgende financiering, zoals die door het decreet van 25 april 2014 is ingevoerd.

Die transitie kan tot gevolg hebben dat het omgezette totale aantal zorggebonden punten dat aan de gebruikers van een voorziening wordt toegewezen, hoger of lager is dan de zorggebonden middelen die voor de voorziening voorheen beschikbaar waren, zoals berekend op grond van hoofdstuk 3 van het besluit van 24 juni 2016.

Artikel 22 van het besluit van 24 juni 2016 bepaalt dat in dergelijke gevallen het tekort of teveel aan nieuwe middelen wordt “omgeslagen” over de gebruikers van een voorziening, aangezien het individuele aantal zorggebonden punten van elke gebruiker van de voorziening percentueel wordt verminderd of vermeerderd.

Artikel 25 van het besluit van 24 juni 2016 beoogt vervolgens deze verschillen geleidelijk weg te werken door te voorzien in een herverdeling tussen de voorzieningen. Deze herverdeling moet, in de periode tussen 2018 en 2020, plaatsvinden tussen enerzijds de voorzieningen waarvan de nieuwe middelen (dit zijn de middelen die overeenstemmen met de zorggebonden punten die voor hun gebruikers resulteren uit de omzetting van de vroegere ondersteuning naar de persoonsvolgende financiering) hoger zijn dan de middelen waarover de voorzieningen voor de transitie beschikten, en anderzijds de voorzieningen waarvan de nieuwe middelen lager zijn dan de middelen waarover ze voor de transitie zouden hebben kunnen beschikken.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 voorziet in de transitie naar de persoonsvolgende financiering, zoals die door het decreet van 25 april 2014 is ingevoerd.

Die transitie kan tot gevolg hebben dat het omgezette totale aantal zorggebonden punten dat aan de gebruikers van een voorziening wordt toegewezen, hoger of lager is dan de zorggebonden middelen die voor de voorziening voorheen beschikbaar waren, zoals berekend op grond van hoofdstuk 3 van het besluit van 24 juni 2016.

Artikel 22 van het besluit van 24 juni 2016 bepaalt dat in dergelijke gevallen het tekort of teveel aan nieuwe middelen wordt “omgeslagen” over de gebruikers van een voorziening, aangezien het individuele aantal zorggebonden punten van elke gebruiker van de voorziening percentueel wordt verminderd of vermeerderd.

Artikel 25 van het besluit van 24 juni 2016 beoogt vervolgens deze verschillen geleidelijk weg te werken door te voorzien in een herverdeling tussen de voorzieningen. Deze herverdeling moet, in de periode tussen 2018 en 2020, plaatsvinden tussen enerzijds de voorzieningen waarvan de nieuwe middelen (dit zijn de middelen die overeenstemmen met de zorggebonden punten die voor hun gebruikers resulteren uit de omzetting van de vroegere ondersteuning naar de persoonsvolgende financiering) hoger zijn dan de middelen waarover de voorzieningen voor de transitie beschikten, en anderzijds de voorzieningen waarvan de nieuwe middelen lager zijn dan de middelen waarover ze voor de transitie zouden hebben kunnen beschikken.

5.2. Artikel 8 van het ontwerp heft artikel 25 van het besluit van 24 juni 2016 op.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat deze opheffing is ingegeven door het feit dat de transitie steunt op het inschatten van het huidige zorggebruik (aan de hand van ondersteuningsfuncties en frequenties) door de gebruikers van de voorzieningen, en op het inschatten van de zorgzwaarte van deze gebruikers (artikelen 14 en 15 van het besluit van 24 juni 2016).

Deze inschatting, die in beginsel gebeurt door de voorzieningen zelf, heeft evenwel geleid tot “uiteenlopende resultaten”, waarvoor “geen eenduidige verklaring kan gevonden worden”.

Deze inschatting vormt de basis voor het berekenen van de nieuwe zorggebonden punten, en dus ook voor eventuele herverdeling tussen de voorzieningen. Het gebruik van deze “niet eenduidige” gegevens voor de verdeling tussen de verschillende voorzieningen zou bijgevolg,

in het licht van de beginselen van behoorlijk bestuur en van behoorlijke regelgeving, moeilijk verantwoord kunnen worden.

Door de opheffing van artikel 25 zal in het kader van de transitie naar de persoonsvolgende financiering geen geleidelijke onderlinge herverdeling plaatsvinden tussen de voorzieningen, en vervalt een in het besluit van 24 juni 2016 noodzakelijk geachte correctie op de gevolgen van de toepassing van artikel 22 van het besluit.

Artikel 22 zal aldus, blijkbaar onbeperkt in de tijd, blijvend tot gevolg hebben dat de ondersteuningsnood en de zorgzwaarte van de gebruikers geen beslissende invloed hebben op

het aantal zorggebonden punten van elke gebruiker. Dit aantal wordt immers verminderd of verhoogd, rekening houdend met het totale aantal zorggebonden middelen dat beschikbaar is vóór de transitie.

5.3. Een dergelijke regeling houdt onmiskenbaar het risico in dat de gebruikers die zich in dezelfde situatie bevinden, verschillend worden behandeld op grond van de financiële situatie van de voorziening die het resultaat is van het oude ondersteuningssysteem.

De vraag rijst of deze verschillende behandeling van gelijke situaties te verenigen is met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

De verantwoording voor de ontworpen maatregel, zijnde het feit dat de in het besluit van 24 juni 2016 opgenomen inschatting en berekening van de zorggebonden punten, niet als grondslag kan dienen voor de herverdeling tussen de voorzieningen, is op zich voldoende en doorslaggevend om de voorgenomen opheffing van artikel 25 te verantwoorden. Deze verantwoording bevat evenwel geen argumenten om aan te nemen dat ook de andere bepalingen van het besluit, met name het huidige artikel 22 (dat overeenstemt met de eerste twee leden van het ontworpen artikel 22) onbeperkt ongewijzigd kunnen gehandhaafd blijven.

De ontworpen opheffing van artikel 25 van het besluit van 24 juni 2016 en van de daarin vervatte aanpassing van de transitieregeling, lijkt dus met zich mee te moeten brengen dat verdere aanpassingen van de transitieregeling noodzakelijk worden.

In dit verband moet erop gewezen worden dat de Vlaamse Regering over de beleidsvrijheid beschikt om te bepalen hoe gewaarborgd kan worden dat na verloop van een redelijke periode – zoals die waarin het huidige artikel 25 voorziet – personen met een handicap die op dezelfde wijze voldoen aan de voorwaarden voor een budget voor niet-rechtstreeks

toegankelijke zorg en ondersteuning, recht hebben op dezelfde persoonsvolgende financiering, ongeacht de voorziening waarvan ze gebruik maken.

Onder dit voorbehoud kan aanvaard worden dat de ontworpen regeling doorgang kan vinden”.

De Raad van State vestigde aldus de aandacht op de ongelijke behandeling van gebruikers die zich in dezelfde situatie bevinden bij toepassing van het Transitiebesluit 2016, na zijn wijziging bij besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016, en op de noodzaak van “verdere aanpassingen van de transitieregeling”.

Het Transitiebesluit 2018 houdt dergelijke verdere aanpassing van de transitieregeling in.

2.2.3. Het arbeidshof citeert op de pagina's 16 en 17 van het bestreden arrest het hierboven onder 2.2.2.1. weergegeven punt B.13.3 van het arrest nr. 42/2016 van 17 maart 2016 van het Grondwettelijk Hof, waaruit, samen met de overwegingen onder punt B.8.3, blijkt dat de besluiten waarmee de stapsgewijze omslag wordt uitgevoerd van een aanbodgestuurd financieringssysteem naar een vraaggestuurd systeem, persoonsvolgende financiering genoemd, zijnde de Transitiebesluiten 2016 en 2018, gelet op de onzekerheid die zij omwille van de complexiteit en de begrotingsnoodwendigheden onvermijdelijk inhouden, geen normen zijn met een zekere standvastigheid waarop gerechtvaardigde verwachtingen kunnen worden gesteund.

In de door het arbeidshof aangehaalde beslissing van 12 december 2017, waarvan een afschrift als stuk 1 bij deze voorziening is gevoegd, en de beslissing van 26 september 2019 (p. 3, van het bestreden arrest), blijkt dat aan de verweerder te kennen werd gegeven dat het persoonsvolgend budget dat voor haar werd vastgesteld, niet gegarandeerd kon worden, maar mogelijk nog zou dalen of nog kon stijgen, en evenzeer werden haar de redenen daarvan toegelicht: het stapsgewijze wegwerken van de in het verleden gegroeide verschillen tussen personen met dezelfde vraag en nood aan zorg en ondersteuning.

In het bestreden arrest zet het arbeidshof, na te hebben verwezen naar het hierboven geciteerde advies nr. 60.629/1 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 16 december 2016, uiteen dat en hoe het Transitiebesluit 2018 beoogt de in het advies gesignaleerde ongelijkheden weg te werken die onder de gelding van het Transitiebesluit 2016 nog bestonden en te komen tot meer gelijke budgetten (zie p. 11, tweede helft, tot p. 13, eerste helft, van het bestreden arrest).

Het wegwerken van die ongelijkheden is dus één van de doelstellingen van algemeen belang van het Transitiebesluit 2018.

2.2.4. Aangezien,

- gelet op de complexiteit en de begrotingsnoodwendigheden van de transitieregeling waarvan het Transitiebesluit 2016 deel uitmaakt, niet kan worden aangenomen dat het Transitiebesluit 2016 bij de betrokken groep van personen met een handicap en, gelet op de kennisgevingen over de wijzigbaarheid van de beslissingen en van motieven daarvan die haar werden gedaan, in het bijzonder bij de verweerder, gerechtvaardigde verwachtingen heeft gecreëerd die de bescherming gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet verdienen, en de toepassing van het Transitiebesluit 2016 leidde tot een niet te verantwoorden ongelijke behandeling van personen die zich in dezelfde situatie bevinden en het Transitiebesluit 2018 uitgerekend beoogt aan die ongelijke behandeling een einde te maken,

neemt het arbeidshof niet wettig aan dat, wanneer aan de verweerder met ingang van 1 januari 2018 een persoonsvolgend budget op basis van 20,27 zorggebonden personeelspunten werd toegekend, zij erop mocht vertrouwen dat:

- zij dezelfde zorg en dezelfde ondersteuning kon behouden bij dezelfde zorginstellingen (p. 18, laatste alinea, van het bestreden arrest),
- geen afbreuk wordt gedaan aan het bestaande zorgniveau en de ondersteuning (p. 19, laatste alinea, p. 20, derde alinea, en p. 21, vijfde alinea, van het bestreden arrest),
- zij dezelfde kwaliteit van zorgen moet kunnen genieten als voorheen (p. 20, tweede alinea, van het bestreden arrest),
- het uitgangspunt is dat ook na de transitie blijvend gebruik moet kunnen worden gemaakt van dezelfde ondersteuning door dezelfde zorgverleners waarmee zij een vertrouwensband hebben opgebouwd, en niet moet worden ingeboet op de kwaliteit van de zorg en ondersteuning (p. 21, zesde alinea, van het bestreden arrest).

Door te oordelen dat het Transitiebesluit 2018 een schending inhoudt van de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet en dat besluit op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten, verbindt het arbeidshof aan het Transitiebesluit 2016 ten onrechte de *standstill*-bescherming van artikel 23 van de Grondwet, bescherming die evenwel

- enkel verbonden is aan regelgeving met een zekere standvastigheid waaruit rechtmatige verwachtingen voortvloeien met betrekking tot de rechten die men gewaarborgd wil zien, wat voor het Transitiebesluit 2016 niet het geval is;
- niet kan verbonden worden aan regelgeving die een discriminatie in stand houdt die nieuwe regelgeving, het Transitiebesluit 2018, beoogt ongedaan te maken.

Zodoende schendt het arbeidshof de bepalingen van het Transitiebesluit 2016, de artikelen 23 en 159 van de Grondwet, volgens welk laatste enkel besluiten en verordeningen die niet met de wet overeenstemmen, niet mogen worden toegepast, evenals de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, die het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod inhouden.

3. Derde onderdeel: de voorwaarden voor de toepassing van de *standstill*-verplichting van artikel 23 van de Grondwet

De *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet belet de wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door een toepasselijke regelgeving in aanzienlijke mate te verminderen zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. De *standstill*-verplichting is maar geschonden als vaststaat dat de nieuwe regelgeving tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau leidt.

3.1. Eerste subonderdeel: een aanzienlijke vermindering

Het arbeidshof beslist dat het Transitiebesluit 2018 een schending van de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet inhoudt, ervan uitgaande dat, wanneer aan de verweerster met ingang van 1 januari 2018 een persoonsvolgend budget op basis van 20,27 zorggebonden personeelspunten werd toegekend, zij erop mocht vertrouwen dat:

- zij dezelfde zorg en dezelfde ondersteuning kon behouden bij dezelfde zorginstellingen (p. 18, laatste alinea, van het bestreden arrest),
- geen afbreuk wordt gedaan aan het bestaande zorgniveau en de ondersteuning (p. 19, laatste alinea, p. 20, derde alinea, en p. 21, vijfde alinea, van het bestreden arrest),

- zij dezelfde kwaliteit van zorgen moet kunnen genieten als voorheen (p. 20, tweede alinea, van het bestreden arrest),
- het uitgangspunt is dat ook na de transitie blijvend gebruik moet kunnen worden gemaakt van dezelfde ondersteuning door dezelfde zorgverleners waarmee zij een vertrouwensband hebben opgebouwd, en niet moet worden ingeboet op de kwaliteit van de zorg en ondersteuning (p. 21, zesde alinea, van het bestreden arrest)

Uit die overwegingen blijkt dat naar het oordeel van het arbeidshof *geen enkele* vermindering van het sociale beschermingsniveau mag plaatsvinden. De *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet verzet zich evenwel enkel tegen een *aanzienlijke* vermindering van het sociale beschermingsniveau.

Door ervan uit te gaan dat geen enkele vermindering van het sociale beschermingsniveau mag plaatsvinden en dat dus de geringste aantasting ervan een inbreuk uitmaakt op de *standstill*-verplichting, beslist het arbeidshof niet wettig dat het Transitiebesluit 2018 een schending van het *standstill*-beginsel inhoudt, en miskent het dat rechtsbegrip en artikel 23 van de Grondwet.

3.2. Tweede subonderdeel: een vaststaande vermindering

3.2.1. Opdat er schending zou zijn van de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet, is vereist dat een nieuwe regel het beschermingsniveau dat een vroegere regel biedt, daadwerkelijk aanzienlijk vermindert. Om te oordelen of het beschermingsniveau daadwerkelijk wordt verminderd, dient rekening te worden gehouden met alle relevante aspecten van de betrokken regelgeving.

Om wettig te beslissen dat het Transitiebesluit 2018, dat een correctie doorvoert op de initiële uitvoering van de omschakeling naar de persoonsgebonden financiering door een bijstelling in twee fasen van het aantal zorggebonden punten dat kan worden besteed als een budget, waarbij de eerste fase in wezen een verhoging van het aantal zorggebonden punten betreft, de

tweede fase een herberekening van het aantal zorggebonden punten gekoppeld aan een zorggarantie, de *standstill*-verplichting schendt, is vereist dat vaststaat dat het besluit leidt tot een aanzienlijke vermindering van het bestaande beschermingsniveau op het vlak van zorg of ondersteuning als gevolg van die correcties.

Zoals blijkt uit wat hierboven onder het vierde gedachtestreepje volgend op “Grieven” werd uiteengezet, bevat artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 een zorggarantie ten voordele van de personen met een handicap die als gevolg van de herberekening van de zorggebonden personeelspunten conform de tweede correctiefase over een lager persoonsvolgend financieringsbudget zouden beschikken dan hun aanvankelijk was toegekend op grond van de bepalingen van het Transitiebesluit 2016: de vergunde zorgaanbieders die ondersteuning boden op 31 december 2016, moeten garanderen dat ze aan de betrokken persoon met een handicap dezelfde ondersteuningsfuncties met dezelfde frequentie blijven bieden als vermeld in de individuele dienstverleningsovereenkomst tussen de betrokken persoon met een handicap en de betrokken vergunde zorgaanbieders die van toepassing was op 31 december 2016, tenzij die overeenkomst sindsdien op verzoek van de betrokken persoon met een handicap is opgezegd of gewijzigd. Het voornoemde artikel 12 met de zorggarantie vormt met de artikelen 6 tot 11/1 die de herberekening van het aantal zorggebonden personeelspunten bepalen, hoofdstuk 3 “Fase 2” van het Transitiebesluit 2018, zodat herberekening en zorggarantie samen worden gelezen.

3.2.2. Het arbeidshof gaat bij zijn onderzoek of sprake is van een schending van de *standstill*-verplichting vooreerst na of het Transitiebesluit 2018 voor de verweerster een aanzienlijke vermindering van het sociaal beschermingsniveau met zich brengt. Het arbeidshof beantwoordt die vraag bevestigend op de gronden hierboven onder 1.2 weergegeven in het eerste onderdeel van het middel, die hier herhaald worden, en dus in essentie op de overwegingen dat

- een daling van de zorggebonden personeelspunten per jaar van 20,27 naar 9,6767, zijnde procentueel 52 %, en naar 17,228225, zijnde procentueel 15 %, cijfermatig als een aanzienlijke vermindering van het voordien geboden beschermingsniveau kan worden beschouwd voor een persoon met een handicap die beroep moet doen op een persoonsvolgend budget,

- het afdoende is aangetoond dat er een aanzienlijke impact was op de organisatie van de zorg en de geboden ondersteuning,
- de eiser niet afdoende aantoont dat de ondersteunende maatregelen er hebben toe bijgedragen dat geen afbreuk werd gedaan aan het bestaande zorgniveau en de ondersteuning, en de eiser niet voldoende garanties biedt dat de kwaliteit van de zorg en de ondersteuning niet is achteruitgegaan door de vermindering van het persoonsvolgend budget,
- het Transitiebesluit 2018 een aanzienlijke vermindering van de sociale bescherming kan teweeg brengen in vergelijking met de sociale bescherming die ervoor werd genoten.

3.2.3.1. Aangezien het arbeidshof zelf tot de conclusie komt dat de toepassing van het Transitiebesluit 2018 een aanzienlijke vermindering van de sociale bescherming *kan* teweeg brengen, wat dus geen vaststaande vermindering van de sociale bescherming impliceert, verantwoordt het zijn beslissing dat het Transitiebesluit 2018 de *standstill*-verplichting miskent, niet naar recht (schending van artikel 23 van de Grondwet).

3.2.3.2. Het moge dan al zo zijn dat een daling van het aantal zorggebonden personeelspunten inderdaad een inkrimping van het budget meebrengt, de loutere vaststelling van een daling van het aantal zorggebonden personeelspunten van 20,27 tot 17,228225, of een daling met 15 %, verantwoordt de beslissing dat sprake is van een aanzienlijke vermindering van het sociale beschermingsniveau niet naar recht: uit geen enkele vaststelling of overweging van het arbeidshof blijkt of volgt welke concrete financiële impact een daling van het aantal zorggebonden personeelspunten met 3,041775 precies teweegbrengt, noch welke zorg of ondersteuning *als gevolg daarvan* niet langer kon genoten worden.

De overwegingen van het arbeidshof dat (p. 18, onderaan, en p. 19 van het bestreden arrest)

- de verweerster zich sinds 1996 bevindt in de doelgroep van de eiser, en zij gedurende al die jaren heeft kunnen genieten van voldoende zorg en ondersteuning die hebben bijgedragen tot het leven van een menswaardig bestaan,

- de verweerster niet langer dezelfde zorg en ondersteuning kan behouden bij dezelfde zorginstellingen,
- uit twee evolutieverslagen die de zorgaanbieders van de verweerster hebben opgesteld, blijkt dat de continuïteit in de zorg niet langer kan worden gegarandeerd door het huidige budget, en dat steeds meer zorg bij de ouders terechtkomt,
- in het evolutieverslag van Assjette vzw het volgende werd gesteld:

“Wij zien hier door de vermindering van het budget als een erg grote beperking van de noden die [de verweerster] momenteel heeft. Zo zal de dagbesteding die [de verweerster] momenteel heeft zelfs niet behouden kunnen worden... terwijl deze zelfs beter uitgebreid zou worden i.f.v. haar totaal welbevinden binnen de quality of life domeinen.”

- ook kan worden gewezen op het evolutieverslag van KIDS:

“Vanaf 2023 zal [de verweerster] via vouchers slechts 3,65 uren per week aan Kids betalen. Het budget dat [de eiser] voorziet is ontoereikend om de continuïteit van de begeleiding (momenteel door 2 begeleiders) te garanderen. Er wordt in de mate van het mogelijke flexibel omgesprongen met de inzet van de begeleiding in functie van de acute noden. (...)

De ouders moeten steeds meer bijspringen wat hun draagkracht enorm aantast. Zij geven dit ook regelmatig aan. [De verweerster] vindt deze afhankelijkheid van haar ouders ook erg belastend.”

geven als zodanig niet aan welke zorg of ondersteuning *als gevolg van de vermindering van het aantal zorggebonden personeelspunten* niet langer kon genoten worden, aangezien

- vaststaat dat naar aanleiding van een herzieningsaanvraag op 11 januari 2021 werd beslist aan de verweerster 54,17 punten toe te kennen met rangneming op 27 maart 2020 in prioriteitengroep 2 (p. 4, vierde alinea, van het bestreden arrest), waaruit volgt dat de zorgbehoefte van de verweerster minstens al in 2020 enorm was toegenomen,
- het evolutieverslag van de vzw Assjette, zijnde het stuk 8 van de verweerster, waarnaar het arbeidshof verwijst, dateert van december 2022, en gewaagt van de noden die de verweerster “momenteel” heeft,
- het evolutieverslag van KIDS, zijnde het stuk 10 van de verweerster, waarnaar het arbeidshof verwijst, dateert van januari 2023, tevens vermeldt dat Kids Mobiel “momenteel 3 tot 4 begeleidingsmomenten per week” aanbiedt, “in totaal een kleine vier uren per week”, zodat de betaling via vouchers van slechts 3,65 uren per week

bezwaarlijk als een aanzienlijke vermindering kan worden aangemerkt, en dat verslag bovendien ook vermeldt:

“Het aantal begeleidingsmomenten door Kids is 3 keer per week en indien nodig nog een kort moment als An het emotioneel erg nodig had. Het aantal uren dat Kids Mobiel voorziet via voucher volstaat niet meer voldoende om in de noden van An te voorzien. Er is ook onvoldoende ruimte bij Kids Mobiel om op regelmatige basis extra begeleidingsmomenten te voorzien.”

De eiser brengt als stukken 2 respectievelijk 3 bij deze voorziening gevoegd, een eensluitend afschrift bij van de evolutieverslagen die de verweester als stukken 8 en 10 aan het arbeidshof voorlegde. Die beide evolutieverslagen handelen over de verhoogde zorgnood van de verweester in december 2022 en januari 2023, zijnde ogenblikken waarop voor de verweester al lang was beslist haar 54,17 punten toe te kennen, en laten geen beoordeling toe van de impact van de vermindering van het persoonsvolgend budget van 20,27 personeelspunten naar 17,228225 personeelspunten.

In de mate dat het arbeidshof met de overweging dat uit die evolutieverslagen blijkt dat de continuïteit in de zorg niet langer kan worden gegarandeerd door het huidige budget (p. 18, onderaan, en p. 19, bovenaan, van het bestreden arrest), met citaten uit die beide stukken, oordeelt dat dit louter het gevolg is van de daling van het aantal zorggebonden personeelspunten als gevolg van het Transitiebesluit 2018, miskent het de bewijskracht van die beide stukken aangezien het aldus een inhoud eraan toekent die zij niet bevatten, en schendt het arbeidshof de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek.

Aangezien het arbeidshof niet, minstens niet wettig want met miskenning van de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek, vaststelt welke concrete financiële impact de daling van het persoonsvolgend budget tot gevolg heeft, noch welke zorg of ondersteuning als gevolg van die daling niet meer kon worden genoten, verantwoordt het zijn beslissing dat het *standstill*-beginsel is geschonden niet naar recht en schendt het, bijkomend, artikel 23 van de Grondwet.

3.2.3.3. De loutere vaststelling dat sprake is van een daling van het aantal zorggebonden personeelspunten volstaat bovendien niet als wettige verantwoording van de beslissing dat sprake is van een aanzienlijke vermindering van het sociale beschermingsniveau, aangezien daarbij de zorggarantie vervat in artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 buiten beschouwing wordt gelaten.

Weliswaar overweegt het arbeidshof aangaande de zorggarantie verder in het arrest dat

- de eiser niet op overtuigende wijze aantoont dat de ondersteunende maatregelen ertoe hebben bijgedragen dat geen afbreuk werd gedaan aan het bestaande zorgniveau en de ondersteuning (p. 19, laatste alinea, van het bestreden arrest),
- de ondersteunende maatregelen niets afdoen aan het feit dat, door instellingen die in het verleden beter werden gefinancierd nu minder financiële middelen te geven, dat onvermijdelijk leidt tot een daling van het zorgniveau en niet valt in te zien hoe met een aanzienlijk gedaald budget en als gevolg daarvan ook een daling van de personeelspunten, dezelfde kwaliteit van zorgen zou kunnen worden genoten als voorheen (p. 20, eerste en tweede alinea, van het bestreden arrest),
- de eiser in het huidige systeem niet voldoende garanties biedt dat de kwaliteit van de zorg en de ondersteuning niet is achteruitgegaan door de vermindering van het persoonsvolgend budget voor personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is (p. 20, derde alinea, van het bestreden arrest),
- de eiser niet aantoont dat de zorg en ondersteuning voor de verweerster kan worden gegarandeerd zoals voorzien door artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 (p. 21, vijfde alinea, van het bestreden arrest),
- het uitgangspunt is dat de personen met een handicap op wie het Transitiebesluit van toepassing is ook na de transitie blijvend gebruik moeten kunnen maken van dezelfde ondersteuning door dezelfde zorgverleners waarmee zij een vertrouwensband hebben opgebouwd, en zij dus niet moeten inboeten op de kwaliteit en de zorg van de ondersteuning (p. 21, zesde alinea, van het bestreden arrest),
- de op zich legitieme doelstellingen niet opwegen tegen de onzekerheid die een terugschroefing van het persoonsvolgend budget voor de verweerster en haar familie, en bij uitbreiding voor de personen met een handicap waarop het Transitiebesluit 2018 van

toepassing is, en die met een substantiële daling van het persoonsvolgend budget worden geconfronteerd (p. 21, laatste alinea, van het bestreden arrest),

- de wijzigingen die werden doorgevoerd aan de Transitieregeling op 20 april 2018, 10 mei 2019 en 5 maart 2021 evenmin aantonen dat de doelstellingen van zorggarantie en budgetneutraliteit werden gerealiseerd (p. 22, vijfde alinea, van het bestreden arrest).

Uit die overwegingen volgt dus evenmin dat sprake is van een vaststaande vermindering van de sociale bescherming, doch enkel dat het onzeker is en niet wordt aangetoond dat de zorg zal worden gegarandeerd. Met die overwegingen stelt het arbeidshof enkel een mogelijke, maar geenszins een vaststaande vermindering vast van de kwaliteit van de zorg en ondersteuning. Op die gronden beslist het arbeidshof dan ook niet wettig tot een schending van het *standstill*-beginsel (schending van artikel 23 van de Grondwet).

Door te beslissen tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau louter op grond van de vaststelling

- van een daling van het aantal zorggebonden personeelspunten zonder dat tevens enige daadwerkelijke vermindering van zorg of ondersteuning of van de kwaliteit daarvan is vastgesteld,
- dat de eiser geen voldoende garanties biedt dat de zorg en ondersteuning voor de verweerster gegarandeerd kan worden en de terugschroefing van het persoonsgebonden budget onzekerheid teweeg brengt voor de verweerster en haar familie,

verantwoordt het arbeidshof zijn beslissing dat het Transitiebesluit 2018 het *standstill*-beginsel schendt, niet naar recht (schending van artikel 23 van de Grondwet).

Minstens maken de motieven van het arrest het wettigheidstoezicht van uw Hof op die beslissing onmogelijk bij gebreke van de nodige feitelijke vaststellingen van een daadwerkelijke vermindering van zorg of ondersteuning of de kwaliteit daarvan (schending van artikel 149 van de Grondwet).

3.2.3.4. Op grond van de artikelen 8.4 van het Burgerlijk Wetboek en 870 van het Gerechtelijk Wetboek moet iedere partij het bewijs leveren van de feiten die zij aanvoert.

Diegene die zich op een schending van artikel 23 van de Grondwet beroept, moet met de nodige precisie aannemelijk maken dat de bescherming van de gewaarborgde rechten er in aanzienlijke mate op achteruit gaat door de bepaling in kwestie.

Het komt derhalve de verweerder toe aan te tonen dat de Transitieregeling 2018 een aanzienlijke vermindering van het sociale beschermingsniveau meebrengt.

Door te oordelen dat de eiser niet op overtuigende wijze aantoont dat de ondersteunende maatregelen ertoe hebben bijgedragen dat geen afbreuk werd gedaan aan het bestaande zorgniveau en de ondersteuning (p. 19, laatste alinea, van het bestreden arrest), dat de eiser geen voldoende garanties biedt dat de kwaliteit van de zorg en de ondersteuning niet is achteruitgegaan door een vermindering van het persoonsvolgend budget (p. 20, derde alinea, van het bestreden arrest), en dat de eiser niet aantoont dat de zorg en ondersteuning voor de verweerder kan worden gegarandeerd zoals voorzien in artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 (p. 21, vijfde alinea, van het bestreden arrest), legt het arbeidshof de bewijslast ten onrechte bij de eiser. Zodoende miskent het arbeidshof artikel 870 van het Gerechtelijk Wetboek en 8.4 van het Burgerlijk Wetboek.

3.3. Derde subonderdeel: met inachtneming van de scheiding der machten

3.3.1. Artikel 12 van het Transitiebesluit 2018, zoals van kracht sinds 1 januari 2019 en dus na de wijziging ervan bij een besluit van 10 mei 2019, bepaalt dat als de budgetcategorie die is vastgesteld conform artikel 10, “*lager of % hoger*” is dan het aantal zorggebonden punten vermeld in artikel 2, eerste lid, de vergunde zorgaanbieders die ondersteuning boden op 31 december 2016, garanderen dat ze aan de betrokken persoon met een handicap dezelfde ondersteuningsfuncties met dezelfde frequentie blijven bieden als vermeld in de individuele dienstverleningsovereenkomst tussen de betrokken persoon met een handicap en de betrokken vergunde zorgaanbieders die van toepassing was op 31 december 2016.

De toekenning van vergunningen aan aanbieders van zorg en ondersteuning behoort krachtens de artikelen 5 en 6, 10°, van het decreet van 7 mei 2004, tot de kerntaken van de eerste eiser.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 houdende het vergunnen van aanbieders van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor personen met een handicap bepaalt de vergunningsvoorwaarden en -voorschriften en regelt de procedure. Artikel 4 van dat besluit van 24 juni 2016 verklaart het besluit van 4 februari 2011 betreffende de algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg van voorzieningen voor opvang, behandeling en begeleiding van personen met een handicap van toepassing op de vergunde zorgaanbieders.

De keuze van de Vlaamse Regering de zorggarantieplichting vervat in artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 aan de vergunde zorgaanbieders toe te vertrouwen, is een beleidskeuze die de rechter niet vermag te beoordelen.

Hoofdstuk 4 van het voornoemde besluit van 24 juni 2016 bevat de bepalingen van toezicht, evaluatie en sanctie:

- krachtens artikel 12 van datzelfde besluit van 24 juni 2016 controleert de afdeling Zorginspectie van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, vermeld in artikel 3, § 2, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006 betreffende het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, betreffende de inwerkingtreding van regelgeving tot oprichting van agentschappen in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en betreffende de wijziging van regelgeving met betrekking tot dat beleidsdomein, ter plaatse of de vergunningsnormen, worden nageleefd; ook voert de afdeling Zorginspectie het toezicht en evaluatie uit zoals bepaald in hoofdstuk 11 van het besluit van 4 februari 2011;
- artikel 13 van het besluit van 24 juni 2016 verklaart het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 uitdrukkelijk van toepassing op de vergunde zorgaanbieders voor wat betreft de artikelen 55 tot en met 59; op grond van de laatstgenoemde bepalingen zal een voorziening die niet voldoet aan de vereisten voor een verantwoorde ondersteuning en de

daaruit voortvloeiende verplichtingen zoals die decretaal en reglementair bepaald zijn, gevraagd worden binnen een te bepalen termijn de nodige maatregelen te nemen om aan de verplichtingen te voldoen; na verloop van die termijn wordt een nieuwe evaluatie uitgevoerd, met specifieke aandacht voor de tekortkomingen die eerder vastgesteld werden; als blijkt dat de genomen maatregelen niet voldoen, kan de leidend ambtenaar de voorziening begeleidende maatregelen opleggen, waarna opnieuw een evaluatie zal plaatsvinden na afloop van de opgelegde termijn; als blijkt dat de genomen maatregelen niet voldoen, kan de leidend ambtenaar de voorziening een administratieve geldboete van 100 tot 100.000 euro opleggen; tevens zal de voorziening worden gelast binnen een termijn van hoogstens twaalf maanden de nodige maatregelen te treffen om aan de verplichtingen te voldoen; na één jaar volgt een nieuwe evaluatie, waarbij andermaal een termijn kan worden toegestaan om zich in regel te stellen; als de voorziening na toepassing van die procedure, niet voldoet aan de gestelde voorwaarden, kan de leidend ambtenaar de erkenning of vergunning van de voorziening opschorten of intrekken;

- artikel 14 van het besluit van 24 juni 2016 bepaalt dat, als een ernstige overtreding van de vergunningsnormen een duidelijk gevaar betekent voor de fysieke of psychische gezondheid van de budgethouder, de vergunning door de eerste eiser kan worden geschorst of ingetrokken.

Uit de voornoemde bepalingen blijkt dat de vergunde zorgaanbieders waarvan sprake in artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 aan strikte voorwaarden moeten voldoen en aan toezicht, evaluatie en sancties zijn onderworpen, zodat de in die bepaling vervatte garantieplicht maximaal verzekerd wordt.

3.3.2. Het arbeidshof beslist dat het Transitiebesluit 2018 een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van de verweerster meebrengt, mede op de overwegingen dat (p. 19, tweede helft, tot p. 22, van het bestreden arrest):

- de eiser argumenteert dat er voldoende maatregelen zijn genomen om het beschermingsniveau te garanderen, en zich baseert op de zorggarantie die in artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 is ingeschreven en de begeleidende maatregelen die in dit verband zijn genomen,
- het volgens de eiser gaat om de volgende ondersteunende maatregelen: de spreiding van de daling van de middelen over een langere periode van 8 jaar, de mogelijkheid voor de

voorzieningen om ondersteuning te vragen en zich aan te melden bij een koepelorganisatie i.h.k. van een coachingtraject dat wordt gesubsidieerd door de eiser, een verhoging van het persoonsvolgend budget via de reguliere procedure en de combinatie van het persoonsvolgend budget met 60 dagen verblijf, al dan niet in combinatie met dagopvang,

- de eiser niet op overtuigende wijze aantoont dat deze ondersteunende maatregelen er hebben toe bijgedragen dat geen afbreuk werd gedaan aan het bestaande zorgniveau en de ondersteuning,
- door instellingen die in het verleden beter werden gefinancierd, nu minder financiële middelen te geven, dit onvermijdelijk leidt tot een daling van het zorgniveau,
- de ondersteunende maatregelen, die veeleer abstract en theoretisch zijn, hier niets aan afdoen,
- de verweerster geen enkele zeggenschap zal hebben over de coaching waarop haar zorgaanbieders beroep zouden moeten doen, en wat de inhoud van deze coaching zou zijn,
- het niet inziet hoe de verweerster, en bij uitbreiding andere personen met een handicap waarop het Transitiebesluit 2018 betrekking heeft, met een aanzienlijk lager budget, en als gevolg daarvan ook een daling van de personeelspunten, dezelfde kwaliteit van zorgen zouden kunnen genieten als voorheen,
- de eiser in het huidige systeem niet voldoende garanties biedt dat de kwaliteit van de zorg en de ondersteuning niet is achteruitgegaan door de vermindering van het persoonsvolgend budget t.a.v. personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is,
- hieruit volgt dat het Transitiebesluit 2018, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 mei 2019, objectief gezien een aanzienlijke vermindering van de sociale bescherming kan teweeg brengen voor personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is, in vergelijking met de sociale bescherming die zij daarvoor genoten, waaronder de verweerster,
- met de omslag van een systeem van rechtstreekse financiering van de zorgverstrekkers naar een systeem van financiering die rechtstreeks wordt gegeven aan de persoon met een handicap, de decreetgever wou tegemoetkomen aan de rechten die personen met een handicap kunnen ontlenen aan het Verdrag van de Verenigde Naties van 13 december 2006

inzake de rechten van personen met een handicap; dat met het budget, de persoon met een handicap eigen zorg en assistentie kan aankopen,

- aan de andere kant, de decreetgever tot een gelijkschakeling wou komen in de financiering van de zorgaanbieders en de historisch gegroeide verschillen wegwerken; dat hierdoor de beter gefinancierde en gesubsidieerde instellingen minder financiële middelen zouden krijgen door het persoonsvolgend budget van de personen met een handicap die reeds vóór de inwerkingtreding van de persoonsvolgende financiering een beroep deden op deze instellingen, gradueel te verminderen, maar met behoud van de zorggarantie,
- de beperkte middelen waarover de eiser beschikt, beter ingezet moesten worden; dat hierdoor zoveel mogelijk personen met een handicap over een persoonsvolgend budget konden beschikken, en de persoonsvolgende budgetten ook vlotter ter beschikking konden worden gesteld aan andere personen met een handicap,
- in artikel 15 van het decreet van 25 april 2014 werd budgetneutraliteit vooropgesteld, in die zin dat het nieuwe systeem van rechtstreekse financiering niet meer mocht kosten dan het vroeger subsidiëringssysteem,
- volgens de Memorie van Toelichting bij artikel 46 van het decreet van 25 april 2014, die de basis vormde voor de Transitieregeling, beoogd werd de continuïteit van de ondersteuning van de individuele gebruiker te garanderen,
- ook in artikel 3 van het decreet van 25 april 2014 expliciet werd aangegeven dat aansluiting werd gezocht bij artikel 23 van de Grondwet,
- de eiser erkent dat de nieuwe regeling tot doel had om de continuëring van de zorg en ondersteuning te garanderen zoals deze van toepassing was vóór de transitie, maar die tegelijk budgetneutraal moest zijn,
- de eiser niet aantoont dat de zorg en ondersteuning voor de verweerster kan worden gegarandeerd zoals voorzien door artikel 12 van het Transitiebesluit 2018; dat het budget van de verweerster substantieel daalde, waardoor de dagbesteding bij Assjette vzw niet meer kan behouden blijven en de begeleiding bij KIDS niet lager kon worden gegarandeerd,
- gelet op de doelstelling van artikel 46 van het decreet van 25 april 2014 om de continuïteit van de ondersteuning van de individuele gebruiker te garanderen, het uitgangspunt is dat de personen met een handicap op wie de Transitieregeling van toepassing is ook na de transitie blijvend gebruik moeten kunnen maken van dezelfde ondersteuning

door dezelfde zorgverleners waarmee zij een vertrouwensband hebben opgebouwd, en dat zij dus niet moeten inboeten op de kwaliteit van de zorg en ondersteuning,

- het streven naar budgetneutraliteit en het wegwerken van de ongelijkheid van beschikbare middelen tussen de zorgaanbieders, doelstellingen die op zich legitiem zijn, niet opwegen tegen de onzekerheid die een terugschroefing van het persoonsvolgend budget voor de verweerster en haar familie teweeg brengt, en bij uitbreiding t.a.v. personen met een handicap op wie het Transitiebesluit 2018 van toepassing is, en die met een substantiële daling van het persoonsvolgend budget worden geconfronteerd,
- het bedrag van het persoonsvolgend budget wel degelijk bepalend is voor de zorg en ondersteuning die personen met een handicap krijgen van de voorzieningen waarop zij beroep doen; dat het persoonsvolgend budget immers afhankelijk is van het aantal zorggebonden punten die worden omgezet in een budget in euro's; dat de middelen van de voorzieningen vervolgens worden vergeleken met de zorggebonden punten van de gebruikers,
- het zelfs niet is aangetoond dat het wegwerken van de historische ongelijkheid van de beschikbare middelen tussen de zorgaanbieders en de budgetneutraliteit effectief worden nagestreefd of werd gerealiseerd door de Vlaamse Regering; dat bij besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 artikel 25 van het Transitiebesluit 2016 immers werd geschrapt; dat niet alleen de basis wegviel om de historische verschillen weg te werken, maar daarnaast ook de rechtvaardiging voor de achteruitgang van de sociale bescherming,
- de historische verschillen dus blijven bestaan; dat de eiser niet aantoont dat de transitie budgetneutraal is geweest, in die zin dat de financiering van de verschillende zorgaanbieders werd gelijkgeschakeld,
- in dit verband nuttig kan worden verwezen naar een arrest van 3 december 2021 van het arbeidshof Gent, afdeling Gent; dat in dit arrest werd geoordeeld dat de eiser niet aantoont dat de Transitieregeling budgetneutraal is en dat de financiering tussen de verschillende instellingen werd gelijkgeschakeld; dat het arbeidshof zich aansluit bij deze overwegingen,
- de wijzigingen die werden doorgevoerd aan de Transitieregeling op 20 april 2018, 10 mei 2019 en 5 maart 2021 evenmin aantonen dat de doelstellingen van de zorggarantie en budgetneutraliteit werden gerealiseerd.

Het arbeidshof besluit aldus tot een schending van de *standstill*-verplichting door het Transitiebesluit 2018 mede op de grond dat de Vlaamse Regering de zorggarantieplichting bij de zorgaanbieders heeft gelegd, maar de eiser niet aantoont dat de verweerster nog steeds dezelfde kwaliteit aan zorg en ondersteuning kan genieten als die waarop zij tot en met 31 december 2019 heeft kunnen rekenen, de eiser geen voldoende garanties biedt dat de kwaliteit van de zorg en ondersteuning niet is achteruitgegaan door de vermindering van het persoonsvolgend budget, en zelfs niet is aangetoond dat het wegwerken van de historische ongelijkheid van de beschikbare middelen tussen de zorgaanbieders en de budgetneutraliteit effectief worden nagestreefd of werd gerealiseerd door de Vlaamse Regering.

3.3.3. Door van de eiser, die niet de regelgever is, het voornoemde bewijs en de voornoemde garanties te eisen, miskent het arbeidshof

- artikel 12 van het Transitiebesluit 2018, dat een welomschreven zorggarantieplichting oplegt aan de vergunde zorgaanbieders;
- de artikelen 5, inzonderheid 3°, en 6, 10°, van het decreet van 7 mei 2004, die de eiser respectievelijk de toeleiding opdragen van meerderjarige personen met een handicap naar niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning en de toekenning van vergunning aan aanbieders van zorg en ondersteuning,
- de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 houdende het vergunnen van aanbieders van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor personen met een handicap, inzonderheid de artikelen 4, 12, 13 en 14, die door middel van toezicht, evaluaties en sancties de voornoemde zorggarantieplichting afdwingbaar maken;
- en de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011 betreffende de algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg van voorzieningen voor opvang, behandeling en begeleiding van personen met een handicap, inzonderheid de artikelen 55 tot en met 59, die eveneens voorzien in toezichts-, evaluatie- en sanctiebepalingen ten aanzien van zorgaanbieders.

Door (1) van de eiser (2) “voldoende garanties” te eisen dat de kwaliteit van de zorg en ondersteuning niet is achteruitgegaan door de vermindering van het persoonsvolgend budget,

terwijl artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 (1) aan de vergunde zorgaanbieders (2) een welomschreven garantielijkt oplegt (dezelfde ondersteuningsfuncties met dezelfde frequentie garanderen als vermeld in de individuele dienstverleningsovereenkomst tussen de betrokken persoon met een handicap en de betrokken vergunde zorgaanbieders die van toepassing was op 31 december 2016), beoordeelt het arbeidshof een beleidsbeslissing van de Vlaamse Regering, gaat het zijn beoordelingsbevoegdheid in het kader van artikel 23 van de Grondwet te buiten en miskent het arbeidshof die artikelen 12 en 23, alsook het algemeen rechtsbeginsel inzake de scheiding der machten.

Door mede op de onder het eerste, tweede en derde subonderdeel aangehaalde gronden te oordelen dat het Transitiebesluit 2018 niet kan worden toegepast en de eerste eiser een nieuwe beslissing moet nemen, miskent het arbeidshof tevens artikel 159 van de Grondwet, luidens welk enkel besluiten en verordeningen die niet met de wet overeenstemmen, niet mogen worden toegepast.

4. Vierde onderdeel: een toetsing aan alle redenen van algemeen belang

4.1. Wanneer het beschermingsniveau dat wordt geboden door een toepasselijke regelgeving, in aanzienlijke mate wordt verminderd, is maar sprake van een inbreuk op de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet bij ontstentenis van redenen van algemeen belang die de vermindering proportioneel verantwoorden.

Bij de beoordeling van die proportionaliteit primeren de rechten van een groep personen boven het individueel belang van één enkele persoon.

Bij het uitvoeren van de evenredigheidsstoets moet bovendien rekening worden gehouden met de beleidsvrijheid waarover de overheid beschikt. In zijn advies over het ontwerp dat het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 houdende de transitie van personen met een handicap die gebruikmaken van een persoonlijke-assistentiebudget of een persoonsgebonden budget of die ondersteund worden door een flexibel aanbodcentrum voor meerderjarigen of een thuisbegeleidingsdienst, naar persoonsvolgende financiering en houdende de transitie van de flexibele aanbodcentra voor meerderjarigen en de thuisbegeleidingsdiensten werd, merkte de Raad van State op dat (Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 60.629/1 van 16 december 2016, 6) :

“de Vlaamse Regering over de beleidsvrijheid beschikt om te bepalen hoe gewaarborgd kan worden dat na verloop van een redelijke periode – zoals die waarin het huidige artikel 25 voorziet – personen met een handicap die op dezelfde wijze voldoen aan de voorwaarden voor een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, recht hebben op dezelfde persoonsvolgende financiering, ongeacht de voorziening waarvan ze gebruik maken”.

4.2. Het arbeidshof stelt vast dat de Vlaamse Regering de volgende doelen van algemeen belang nastreefde (p. 20, tweede helft, van het bestreden arrest):

- met de omslag van een systeem van rechtstreekse financiering van de zorgverstrekkers naar een systeem van financiering die rechtstreeks wordt gegeven aan de persoon met een handicap, wou de decreetgever tegemoetkomen aan de rechten die personen met een handicap kunnen ontlenen aan het Verdrag van de Verenigde Naties van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap; met het budget kan de persoon met een handicap eigen zorg en assistentie aankopen,
- aan de andere kant wou de decreetgever tot een gelijkschakeling komen in de financiering van de zorgaanbieders en de historisch gegroeide verschillen wegwerken; hierdoor zouden de beter gefinancierde en gesubsidieerde instellingen minder financiële middelen krijgen door het persoonsvolgend budget van de personen met een handicap die reeds vóór de inwerkingtreding van de persoonsvolgende financiering een beroep deden op deze instellingen, gradueel te verminderen, maar met behoud van de zorggarantie,
- de beperkte middelen waarover de eiser beschikt, moesten beter ingezet worden; hierdoor konden zoveel mogelijk personen met een handicap over een persoonsvolgend beschikken, en konden de persoonsvolgende budgetten ook vlotter ter beschikking worden gesteld aan andere personen met een handicap,
- in artikel 15 van het decreet van 25 april 2014 werd budgetneutraliteit vooropgesteld, in die zin dat het nieuwe systeem van financiering niet meer mocht kosten dan het vroeger subsidiëringssysteem.

Bij de beoordeling van een eventuele miskennis van de *standstill*-verplichting van artikel 23 van de Grondwet door het Transitiebesluit 2018 moet dan ook worden nagegaan of de nieuwe

maatregel, met name een herberekening van het aantal zorggebonden personeelspunten die eventueel resulteert in een vermindering van het persoonsvolgend budget, met daaraan gekoppeld de zorggarantie vervat in artikel 12 van het besluit, in redelijke verhouding staat tot het doel van de genoemde maatregel, die in essentie erin bestaat met de noodzakelijkerwijze beperkte financiële middelen zoveel mogelijk personen met een handicap een financiële tegemoetkoming te laten genieten in de kosten van zorg en ondersteuning waarbij elke persoon met een gelijkaardige handicap en een gelijkaardige zorgbehoefte over een gelijkaardig budget kan beschikken.

4.3. Het arbeidshof beslist tot een miskenning van het *standstill*-beginsel op de hierboven onder randnummer 3.3.2 van het derde onderdeel weergegeven motieven, die hier herhaald worden, en dus o.m. op de gronden dat het streven naar budgetneutraliteit en het wegwerken van de ongelijkheid van beschikbare middelen tussen de zorgaanbieders niet opwegen tegen de onzekerheid die een terugschroefing van het persoonsvolgend budget meebrengt, dat niet wordt aangetoond dat het wegwerken van de historische ongelijkheid van de beschikbare middelen tussen zorgaanbieders en de budgetneutraliteit effectief worden nagestreefd en gerealiseerd, met de opheffing van artikel 25 van het Transitiebesluit 2016 de basis om de historische verschillen weg te werken werd geschrapt en ook de rechtvaardiging wegviel voor de achteruitgang van de sociale bescherming (zie p. 22, tweede en derde alinea, van het bestreden arrest).

De opheffing van artikel 25 van het Transitiebesluit 2016 heeft, anders dan het arbeidshof aanneemt, niet tot gevolg dat de basis wegviel om de historische verschillen weg te werken en derhalve ook de rechtvaardiging wegviel voor de achteruitgang van de sociale bescherming. Dat artikel luidde:

“Het agentschap stelt vast voor welke FAM's en thuisbegeleidingsdiensten op 1 januari 2017 een verschil bestaat tussen de zorggebonden middelen, vermeld in artikel 21, eerste lid, en de zorggebonden middelen die overeenstemmen met de zorggebonden punten die voor hun gebruikers resulteren uit de vertaling conform hoofdstuk 3 van hun ondersteuning in het FAM of de thuisbegeleidingsdienst.

Het verschil, vermeld in het eerste lid, wordt in de periode van 2018 tot en met 2020 gecorrigeerd door een overheveling van zorggebonden middelen van FAM's en thuisbegeleidingsdiensten die meer zorggebonden middelen als vermeld in artikel 21, eerste lid, hebben dan de zorggebonden middelen die overeenstemmen met de som van het aantal zorggebonden punten, vermeld in artikel 23, naar FAM's en thuisbegeleidingsdiensten die minder zorggebonden punten als vermeld in artikel 21, eerste lid, hebben dan de zorggebonden middelen die overeenstemmen met de som van het aantal zorggebonden punten, vermeld in artikel 23.

In de periode van 2018 tot en met 2020 wordt elk jaar een derde van het verschil weggewerkt.

De Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand van personen, bepaalt op welke wijze het verschil zal worden weggewerkt als vermeld in het derde lid.”

De opheffing van dat artikel, dat in wezen een uitvoeringsmodaliteit was, doet geenszins afbreuk aan de in artikel 15 van het decreet van 25 april 2014 vastgelegde budgetneutraliteit, bepaling waarnaar het arbeidshof zelf verwijst (p. 21, eerste alinea, van het bestreden arrest), noch aan de doelstelling om personen met een handicap die op dezelfde wijze voldoen aan de voorwaarden voor een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, recht te geven op eenzelfde persoonsvolgende financiering ongeacht de voorziening waarvan ze gebruik maken, doelstelling die al is vastgelegd in het decreet van 25 april 2014.

Uit de opheffing van artikel 25 van het Transitiebesluit 2016 wordt dan ook niet wettig afgeleid dat de historische verschillen blijven bestaan, noch dat de basis voor de rechtvaardiging van de achteruitgang aan sociale bescherming is weggefallen. Bovendien is het wegwerken van de ongelijkheden in het vroegere subsidiëringssysteem aan de erkende voorzieningen niet de enige doelstelling van algemeen belang die de decreetgever met het decreet van 25 april 2014 en navolgende uitvoeringsbesluiten nastreeft, zoals het arbeidshof zelf vaststelt (p. 20, tweede helft, van het bestreden arrest) en hierboven weergegeven is.

Het arbeidshof verantwoordt dan ook zijn beslissing dat het *standstill*-beginsel van artikel 23 van de Grondwet is geschonden niet naar recht en schendt die bepaling

- door die beslissing te steunen op de opheffing van artikel 25 van het Transitiebesluit 2016, waaruit het ten onrechte afleidt dat daarmee de rechtvaardiging voor de achteruitgang van de sociale bescherming is weggefallen (tevens schending van artikel 15 van de decreet van 25 april 2014),
- aangezien het nalaat alle redenen van algemeen belang, inzonderheid met de noodzakelijkerwijze beperkte financiële middelen zoveel mogelijk personen met een handicap een financiële tegemoetkoming te laten genieten in de kosten van zorg en ondersteuning waarbij elke persoon met een gelijkaardige handicap en een gelijkaardige zorgbehoefte over een gelijkaardig budget kan beschikken, in zijn beoordeling te betrekken.

Bovendien volgt uit de door het arbeidshof vastgestelde algemene doelstellingen en in acht genomen de beleidsvrijheid waarover de overheid beschikt bij het nemen van maatregelen om die doelstellingen te realiseren, wel degelijk dat de bij het Transitiebesluit 2018 genomen maatregelen, hoewel die voor een aantal personen met een handicap ertoe leiden dat hun aantal zorggebonden personeelspunten wordt verminderd en bijgevolg ook het hen toekomende persoonsvolgende budget daalt, maar voor wie wordt voorzien in een zorggarantie, wel degelijk in verhouding staan tot het beoogde doel, met name met de noodzakelijkerwijze beperkte financiële middelen zoveel mogelijk personen met een handicap een financiële tegemoetkoming te laten genieten in de kosten van zorg en ondersteuning waarbij de personen met een gelijkaardige handicap en een gelijkaardige zorgbehoefte over een gelijkaardig budget kunnen beschikken. De beslissing van het arbeidshof dat het Transitiebesluit 2018 een ongeoorloofde vermindering van het sociaal beschermingsniveau impliceert, is dan ook om deze reden niet naar recht verantwoord (schending van artikel 23 van de Grondwet en van de artikelen 2 en 6 tot 12 van het Transitiebesluit 2018).

Door mede op de hierboven genoemde gronden te oordelen dat het Transitiebesluit 2018 niet kan worden toegepast en de eerste eiser een nieuwe beslissing moet nemen, miskent het arbeidshof bovendien artikel 159 van de Grondwet.

5. Vijfde onderdeel: het *standstill*-beginsel verleent geen subjectief recht op het behoud van de bestaande toestand

Artikel 23 van de Grondwet verleent aan individuen geen subjectief recht op het behoud van een bestaande toestand.

Door, na te hebben geoordeeld dat de administratieve beslissingen van 26 september 2019 en 25 januari 2021 moeten worden vernietigd (p. 23, tweede alinea, van het bestreden arrest), tevens te oordelen dat de eiser een nieuwe beslissing moet nemen zodat de verweester kan worden hersteld in haar rechten op een persoonsvolgend budget zoals van toepassing voorafgaand aan de vermindering vanaf 1 januari 2020 en dit tot zij aanspraak zal kunnen maken op het budget dat haar werd toegekend bij beslissing van 11 januari 2021 (p. 23, derde alinea, van het bestreden arrest), verleent het arbeidshof aan de verweester op grond van artikel 23 van de Grondwet een subjectief recht op het behoud van een bestaande toestand en miskent het zodoende de draagwijdte van die grondwettelijke bepaling (schending van artikel 23 van de Grondwet).

Conclusie

Het arbeidshof beslist niet wettig dat het hoger beroep van de eiser ongegrond is (schending van alle in de aanhef van het middel opgesomde wettelijke bepalingen).

OM DEZE REDENEN

Concludeert de eiser dat het uw Hof behage

- de bestreden beslissing te vernietigen,

- de zaak en de partijen te verwijzen naar een ander arbeidshof,
- uitspraak te doen over de kosten als naar recht.

Gent, 15 december 2023

Voor de eiser,

Willy van E [REDACTED],
advocaat bij het Hof van Cassatie.

Stukken die ter inlichting bij dit verzoekschrift worden gevoegd

1. afschrift van de door de eiser aan het arbeidshof voorgelegde beslissing van 12 december 2017, als onderdeel van het administratief dossier
2. eensluidend verklaard afschrift van het door de verweester als stuk 8 aan het arbeidshof voorgelegde “Evolutieverslag mevrouw Vandebeek (Assjette) december 2022”
3. eensluidend verklaard afschrift van het door de verweester als stuk 10 aan het arbeidshof voorgelegde “Evolutieverslag de heer Op ’t Roodt (Kids) januari 2023”