

ARBEIDSHOF TE GENT VAN 12 APRIL 2022

Afdeling Brugge

Zevende kamer

VLAAMS AGENTSCHAP VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP, openbare instelling, waarvan de zetel gevestigd is te 1030 Brussel, Koning Albert 11-laan 37 (Zenith-gebouw) en die In de Kruispuntbank van Ondernemingen ingeschreven is onder het nummer 0887.164.275
appellant op principaal hoger beroep en geïntimeerde op incidenteel beroep
vertegenwoordigd door mr. Dirk Ruppel, advocaat die zijn kantoor heeft te 9000 Gent,

tegen

R. C. die woont te (...), die in het Rijksregister ingeschreven is onder het nummer (...) en die handelt in zijn hoedanigheid van bewindvoerder over de goederen van L. C. die in het Rijksregister is ingeschreven onder het nummer (...)
geïntimeerde op principaal hoger beroep en appellant op incidenteel beroep
vertegenwoordigd door mr. Thomas Bailleul, advocaat die zijn kantoor heeft te 8630 Veurne,

nog in de zaak betrokken:

VLAAMSE GEMEENSCHAP die in de Kruispuntbank van Ondernemingen ingeschreven is onder het nummer 0316.380.841 en die vertegenwoordigd wordt door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding die zijn kabinet heeft te 1030 Brussel, Ellipsgebouw, Koning Albert 11-laan 35
vrijwillig tussenkomenende partij
vertegenwoordigd door mr. Bart Staelens, advocaat te 8000 Brugge,

INHOUDSOPGAVE

1.	DE PROCEDURE VOOR HET ARBEIDSHOF GENT, AFDELING BRUGGE	3
2.	DE FEITEN	5
3.	DE PROCEDURE VOOR DE ARBEIDSRECHTBANK GENT, AFDELING IEPEL	10
3.1.	DE IN EERSTE AANLEG GESTELDE VORDERING	10
3.2.	HET AANGEVOCHTEN VONNIS VAN 13 APRIL 2021	10
4.	HET HOGER BEROEP VAN DE PARTIJEN	12
4.1	HET PRINCIPAAL HOGER BEROEP VAN HET VLAAMS AGENTSCHAP VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP	12
4.2.	HET IMPLICIET INCIDENTEEL BEROEP VAN DE HEER R. C.	12
4.3	DE VRIJWILLIGE TUSSENKOMST VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP	13
5.	DE ONTVANKELIJKHEID VAN HET HOGER BEROEP	14
6.	BESPREKING	14
6.1.	WETGEVEND KADER	14
6.1.1.	Vlaams Decreet van 25 april 2014	14
6.1.2.	Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 (Transitiebesluit 2016)	19
6.1.3.	Besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 (Transitiebesluit 2018)	22
6.2.	IS DE BESTREDEN BESLISSING VAN HET VLAAMS AGENTSCHAP VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP VAN 25 SEPTEMBER 2019 AFDOENDE GEMOTIVEERD?	27
6.3.	SCHENDT HET BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING VAN 20 APRIL 2018 DE STANDSTIL VERPLICHTING VAN ARTIKEL 23 VAN DE BELGISCHE GRONDWET?	29
6.3.1.	De standstip-verplichting van artikel 23 van de Belgische Grondwet	29
6.3.2.	Is er sprake van een aanzienlijke vermindering van het sociaal beschermingsniveau voor de heer L. C.?	32
6.3.3.	Is de aanzienlijke vermindering van het sociaal beschermingsniveau voor de heer L. C. gerechtvaardigd door redenen van algemeen belang?	33
6.3.4.	Evenredigheidstoets	34
6.3.5	Besluit	37
	BESLISSING VAN HET ARBEIDSHOF	38

1. DE PROCEDURE VOOR HET ARBEIDSHOF GENT, AFDELING BRUGGE

- 1.1. Het arbeidshof bestudeerde de volgende procedurestukken:
- het voor eensluidend verklaard afschrift van het aangevochten vonnis dat de arbeidsrechtbank Gent, afdeling Ieper (kamer IS) op 13 april 2021 uitsprak in de zaak gekend onder het AR-nr. 19/195/A, en dat door de griffier bij de arbeidsrechtbank Gent, afdeling Ieper, overeenkomstig artikel 792, 2de lid van het Gerechtelijk Wetboek met een gerechtsbrief van 15 april 2021 aan de partijen ter kennis werd gebracht;
 - het rechtsplegingsdossier van de arbeidsrechtbank Gent, afdeling Ieper, m.b.t. het aangevochten vonnis;
 - het verzoekschrift tot hoger beroep dat het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap op 11 mei 2021 neerlegde op de griffie van het arbeidshof Gent, afdeling Brugge, en dat door de griffier bij het arbeidshof Gent, afdeling Brugge, overeenkomstig artikel 1056 van

- het Gerechtelijk Wetboek met een gerechtsbrief van 12 mei 2021 aan de heer R. C. en zijn advocaat ter kennis werd gebracht;
- het administratief dossier dat het openbaar ministerie overeenkomstig artikel 138ter van het Gerechtelijk Wetboek samenstelde en op 19 mei 2021 op digitale wijze aan het rechtsplegingsdossier liet toevoegen;
 - de beschikking d.d. 28 juni 2021 waarbij het arbeidshof overeenkomstig artikel 747, §2 van het Gerechtelijk Wetboek de conclusietermijnen vastlegde en bepaalde dat de partijen zouden worden gehoord op de openbare rechtszitting van 11 januari 2022;
 - de conclusie die de heer R. C. op 13 september 2021 langs digitale weg aan het dossier van de rechtspleging liet toevoegen;
 - de conclusie hoger beroep die het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap op 13 oktober 2021 langs digitale weg aan het dossier van de rechtspleging liet toevoegen;
 - zie syntheseconclusies hoger beroep die het Vlaams Agentschap van personen met een handicap op 28 oktober 2021 langs digitale weg aan het dossier van de rechtspleging liet toevoegen liet toevoegen;
 - het verzoekschrift tot vrijwillige tussenkomst dat de Vlaamse Gemeenschap op 16 december 2021 langs digitale weg op de griffie neerlegde;
 - het dossier met overtuigingsstukken dat de Vlaamse Gemeenschap op 16 december 2021 langs digitale weg aan het dossier van de rechtspleging liet toevoegen;
 - de tweede beroepsconclusie die de heer R. C. overeenkomstig artikel 756 van het gerechtelijk Wetboek digitale weg aan het dossier van de rechtspleging liet toevoegen;
 - het dossier met overtuigingsstukken dat de heer Rudi C. overeenkomstig artikel 756 van het Gerechtelijk Wetboek op 10 januari 2022 op digitale wijze aan het rechtsplegingsdossier liet toevoegen;
 - het schriftelijk advies van het openbaar ministerie dat op 7 februari 2022 op digitale wijze aan het rechtsplegingsdossier werd toegevoegd en dat ondertekend is door de heer W. V. N., advocaat-generaal bij het auditoraat-generaal te Gent;
 - de repliek op advies om die de heer R. C. op 4 maart 2022 langs digitale weg aan het dossier van de rechtspleging liet toevoegen;
 - de repliek inzake auditoraatsverslag die de Vlaamse Gemeenschap op 7 maart 2022 op de griffie neerlegde.

1.2. Op de openbare rechtszitting van 11 februari 2022 verschenen de drie partijen. Het arbeidshof luisterde naar hun pleidooien. Daarna sloot het arbeidshof de debatten en vroeg het openbaar ministerie overeenkomstig artikel 764, 10° en 766 van het Gerechtelijke Wetboek om advies.

Het Openbaar ministerie liet op 7 februari 2022 op digitale wijze een schriftelijk advies toevoegen aan het dossier van de rechtspleging. Dit schriftelijk advies is door de heer W. V. N., advocaat-generaal bij het auditoraat-generaal te Gent. Zowel de heer R. C. als de Vlaamse Gemeenschap antwoordden nog schriftelijk op dit advies.

Het arbeidshof nam de zaak op 8 maart 2022 in beraad.

1.3. Na inzage en studie van de hierboven vermelde procedurestukken, na op de openbare rechtszitting van 11 januari 2022 de partijen te hebben gehoord en na beraadslaging, spreekt het arbeidshof Gent, Afdeling Brugge, zevende kamer, dit arrest uit.

2. De Feiten

2.1. De heer L. C. werd geboren op 23 februari 1992. Hij lijdt aan het syndroom van down, een ernstige vorm van mentale retardatie (zwakzinnigheid met een IQ- van minder dan 20) en urine-incontinentie.

De heer R. C. werd door de vrederechter te Poperinge bij vonnis van 8 mei 2019 aangesteld als bewindvoerder over de goederen van de heer L. C..

2.2. De heer L. C. is door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap erkend als een persoon die getroffen is door een handicap in de zin van artikel 2, 2° het Vlaamse decreet van 7 mei 2004¹, nl elk langdurig en belangrijk participatieprobleem van een persoon dat de wijden is aan het samenspel tussen functiestoornissen van mentale, psychische, lichamelijke of zintuigelijke beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten en persoonlijke en externe factoren.,

2.3. Met het oog op de overgang m.i.v. 1 januari 2017 naar de persoonsvolgende financiering en de toewijzing van een persoonsvolgend budget waarmee de heer L. C. toegang zou krijgen tot niet-rechtstreeks toegankelijke vormen van zorg en ondersteuning voor personen, met een handicap, diende tegen eind 2016 een inschatting gemaakt te worden van enerzijds de ondersteuning die hij op 1 april 2016 reeds kreeg via door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap erkende zorgaanbieders, en anderzijds zijn ondersteuningsnood of zorgwaarde, nl. de hoeveelheidsondersteuning of hulp die hij als persoon met een handicap nodig heeft in het dagelijks leven.

De hoegrootheid van het persoonsvolgend budget voor de personen met een handicap die reeds voor de inwerkingtreding van het decreet van de Vlaamse Raad van 25 april 2014²: ondersteuning kregen door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap erkende zorgaanbieder, werd meer bepaald aan de hand van enerzijds de ondersteuning die zij reeds- kregen via. door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap erkende zorgaanbieders, en anderzijds de hoeveelheid ondersteuning en zorg waaraan zij nood hebben in het dagelijks leven.

Dit zorggebruik en deze zorgzwaarte worden vervolgens uitgedrukt in een aantal personeelspunten. Het aantal personeelspunten is bepalend voor de hoegrootheid van het. Persoonsgebonden budget. De grootheid van het persoonsgebonden budget wordt bepaald door het: aantal toegekende personeelspunten.

2.4. Aangezien de heer L. C. voor de inwerkingtreding van het decreet van de Vlaamse Raad van 25 april 2014 reeds werd ondersteund door de vzw D. V., diende de inschatting te gebeuren door de orthopedagogen van deze vzw.

Deze vzw schatte de mate waarin de heer L. C. op 1 april 2016 reeds gebruik maakte van haar diensten (het zorggebruik) en de mate waarin de heer L. C. op 1 april 2016 nood had aan ondersteuning en zorg in het dagelijks leven (de zorgzwaarte) als volgt in:

- zorggebruik: 4,46 dagen per week dagondersteuning
- zorgzwaarte: qua begeleiding niveau 5 en qua permanentie niveau 6.

Dit gaf per 1 januari 2017 30,54 personeelspunten.

Op basis van dit aantal personeelspunten kende het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap in het kader van de overgang naar de persoonsvolgende financiering met ingang van 1 januari 2017 een persoonsgebonden budget toe aan de heer L. C..

2.5. Met een brief van 2 januari 2017 deelde het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap aan de heer L. C. mee dat de ondersteuning waarop hij tot dan gerechtigd was via een door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap vergunde zorgaanbieder, met ingang van 1 januari 2017 werd omgezet in een persoonsvolgend budget van 24.964,19 euro of 30,54 personeelspunten.

¹ Decreet Van de Vlaamse Raad van 7 mei 2004 tot oprichting van het. intern, verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor personen met een handicap.

² Decreet van de Vlaamse Raad 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.

In deze brief werd aan de heer L. C. o.a. uitgelegd dat:

- hij ervoor kon kiezen ofwel om de ondersteuning waarop hij tot dan gerechtigd was via erkende zorgaanbieders, gewoon verder te zetten, dan wel om zijn ondersteuning anders te gaan organiseren;
- indien hij ervoor koos om zijn lopende ondersteuning verder te zetten, zijn overeenkomst met de zorgaanbieder zou worden omgezet in een zgn. voucherovereenkomst waarbij hij niet zelf zijn budget dient te beheren maar het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap de zorgaanbieder rechtstreeks zou betalen vanuit het persoonsgebonden budget;
- zijn lopende overeenkomst met zijn zorgaanbieder in principe automatisch werd omgezet in een zgn. voucherovereenkomst en dat deze zorgaanbieder in de volgende maanden contact zou opnemen om een nieuwe overeenkomst op te stellen volgens de nieuwe regels en termen van persoonsvolgende financiering en in deze nieuwe overeenkomst dan kon worden afgesproken hoeveel budget hij wenste in te zetten bij deze vergunde zorgaanbieder en welke ondersteuning hij daarvoor zou krijgen.

Verder legde het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap in deze brief uit aan de heer L. C. wat hij diende te doen als hij zijn ondersteuning anders wenste te gaan organiseren.

Verder benadrukte het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap in deze brief nog dat de inschatting van de ondersteuning en de zorgzwaarte gemaakt werd op 1 april 2016 en dat als de ondersteuning gewijzigd werd in de periode tussen 1 april 2016 en 31 december 2016 het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap het persoonsvolgend budget zou aanpassen.

Ten slotte wees het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap de heer L. C. er nog op dat indien het hem toegewezen persoonsvolgend budget niet meer zou beantwoorden aan zijn actuele ondersteuningsnood, hij een nieuwe aanvraag tot het bekomen van een persoonsvolgend budget kon indienen.

De ondersteuning waarvoor de heer L. C. tot 31 december 2016 terecht kon bij de vzw D. V., werd dus met ingang van 1 januari 2017 omgezet in een persoonsvolgend budget van 24.964,19 euro. Met dit budget kon hij in principe vanaf 1 januari 2017 de ondersteuning betalen die deze vzw hem tot dan steeds had geboden.

Tegen deze beslissing van 2 januari 2017 tekende de heer L. C. geen beroep aan.

2.6. Met een brief van 12 december 2017 deelde het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap aan de heer L. C. mee dat in de loop van 2017 alle budgetten die werden toegewezen aan personen met een handicap die beroep deden op vergunde zorgaanbieders, werden herberekend op basis van de ondersteuning die zij op 31 december 2016 kregen en dat tevens een aantal technische fouten werden rechtgezet.

Als gevolg van deze herberekening werd aan de heer L. C. vanaf 1 januari 2018 een persoonsvolgend budget van 25.028,05 euro of 30,62 personeelspunten toegewezen.

Verder wees het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap de heer L. C. er nog op dat er de volgende jaren nog bijstellingen zouden komen omdat op dat ogenblik er mensen waren met een gelijkaardige nood aan ondersteuning en een gelijkaardige zorgzwaarte die toch een ander budget kregen toegewezen als gevolg van het feit dat er in het verleden verschillen waren gegroeid tussen de diverse zorgaanbieders. Het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap benadrukte dat het deze verschillen stapsgewijs wenste te corrigeren zodat het toegewezen budget de komende jaren nog kon stijgen of dalen. Het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap bekleemde ten slotte nog dat de vergunde zorgaanbieders zich hadden geëngageerd om dezelfde ondersteuning te blijven bieden voor zover de gevraagde ondersteuning niet werd gewijzigd.

Ook tegen deze beslissing tekende de heer R. C. geen beroep aan.

2.7. Met de volgende brief van 25 september 2019 deelde het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap aan de heer L. C. mee dat zijn persoonsvolgend budget vanaf 1 januari 2020 stapsgewijze zou dalen naar 20,6767 personeelspunten in 2023;

Sinds 1 januari 2017 hebt u een persoonsvolgende budget. U of uw vertegenwoordiger beslist hoe uw zorg en ondersteuning organiseert.

Vanaf 1 januari 2020 daalt uw persoonsvolgend budget naar 20,6767.

Wat gebeurt er met de zorg en ondersteuning die u nu krijgt?

Heeft u sinds 1 januari 2017 uw ondersteuning, overeenkomst(en) of zorgaanbieder(s) niet veranderd? Dan hebt u recht op zorggarantie. Informeer u daarvoor bij uw vergunde zorgaanbieder.

Heeft u sinds 1 januari 2017 aanpassingen gedaan aan uw ondersteuning, overeenkomst(en) of zorgaanbieder(s)? Dan moet u uw overeenkomst herbekijken en nadenken over hoe u de komende jaren uw zorg en ondersteuning wilt organiseren. Zo kunt u de daling van uw budget opvangen. Uw vergunde zorgaanbieder neemt hiervoor met u contact op.

Let op: Hebt u ook overeenkomsten met een niet-vergunde zorgaanbieder? Dan moet u die overeenkomsten zelf herbekijken. Een bijstandsorganisatie kan u daarbij helpen. Een niet-vergunde zorgaanbieder is een voorziening of dienst die niet door het VAPH werd vergund, zoals een poetsdienst of mindermobielen vervoer.

Hoe daalt uw budget?

We passen uw persoonsvolgend budget stap voor stap aan, gespreid over een aantal jaren. Dat gebeurt telkens op 1 januari.

1 juli 2018	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
-	27,4723	28,3241	27,1758	26,0275	24,6898	23,3521	22,0144	20,6767

Waarom passen we uw budget aan?

Met de persoonsgebonden financiering wil de overheid hetzelfde budget geven aan mensen met dezelfde vraag en dezelfde nood aan zorg en ondersteuning. Nu krijgen mensen met dezelfde vraag en nood soms een ander budget. Dat komt omdat er vroeger verschillen waren tussen de verschillende zorgaanbieders. De volgende jaren werken we die verschillen verder weg.

(...)

Bijlage

Hoe berekende het VAPH uw budget?

Het VAPH heeft deze aanpassing gedaan op basis van de gegevens die de V. ons doorgaf. De gegevens gaan over uw zorggebruik en zorgzwaarte op 31 december 2016.

Uw zorggebruik:

Ondersteuningsfuncties	Aantal per week	Punten
Dagondersteuning	4,46 dagen	19,5985
<i>Woonondersteuning</i>	<i>0 nachten</i>	<i>0</i>
<i>Praktische hulp</i>	<i>0 uren</i>	<i>0</i>
<i>Psychosociale begeleiding</i>	<i>0 uren</i>	<i>0</i>
<i>Globale ondersteuning</i>	<i>0 uren</i>	<i>0</i>
<i>Oproepbare permanentie</i>	<i>nee</i>	<i>0</i>

Uw zorgzwaarte:

Begeleiding 5	Permanentie 6
--------------------------------	--------------------------------

Welke budgetten worden aangepast?

We passen enkel de budgetten aan van mensen die op 31 december 2016 zorg en ondersteuning kregen van een vergunde zorgaanbieder.

Hebt u intussen meer zorg nodig?

U kunt altijd een nieuwe aanvraag of herziening indienen.

Hoe staat de aanpassing van uw budget in de regelgeving?

De aanpassing gebeurt volgens het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019, houdende maatregelen voor de uitwerking van de persoonsvolgende budgetten die in het kader van de transitie naar persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld. Dat besluit vindt u in de Vlaamse Codex (<https://codex.vlaanderen.be>).

De aanpassingen of correcties vinden plaats in twee fases:

- Correctiefase 1 werd uitgevoerd op 1 juli 2018.
- Correctiefase 2 loopt van 2020 tot en met 2027.

De gegevens worden berekend op basis van een oppuntstelling van het systeem voor budgetbepaling dat nu van kracht is. Meer info over correctiefase 2 vindt u in het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018."

De heer R. C. kon zich niet verzoenen met deze beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap en tekende in zijn hoedanigheid van bewindvoerder over de goederen van de heer L. C. tegen deze beslissing op 24 december 2019 beroep aan bij de arbeidsrechtbank Gent, afdeling Ieper,

3.1. DE IN EERSTE AANLEG GESTELDE VORDERING

Op 24 december 2019 legde de heer R. C. in zijn hoedanigheid van bewindvoerder over de goederen van de heer L. C. overeenkomstig artikel 704, §2 van het Gerechtelijk Wetboek een verzoekschrift neer op de griffie van de arbeidsrechtbank Gent, afdeling Ieper.

In dit verzoekschrift vroeg hij de arbeidsrechtbank om:

- in hoofdorde zijn beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren en de beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap te vernietigen waar wordt geoordeeld dat er een daling van het persoonsbudget zal plaatsvinden;
- in ondergeschikte orde, een geneesheer-deskundige aan te stellen om een herevaluatie te maken van de medische toestand en de zorgbehoefte van de heer L. C..

3.2. HET AANGEVOCHTEN VONNIS VAN 13 APRIL 2021

3.2.1. In het aangevochten vonnis van 13 april 2021 oordeelde de arbeidsrechtbank dat:

- de bestreden beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap van 25 september 2019 zowel in rechte als in feite voldoende gemotiveerd is zodat deze beslissing niet wegens een gebrek aan motivering dient vernietigd te worden;
- het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap er niet in slaagt te bewijzen dat voor de heer L. C. de nodige zorg en ondersteuning gewaarborgd is nu zijn budget substantieel verminderd wordt en als gevolg daarvan ook de zorggebonden personeelspunten die daaraan gekoppeld zijn;
- een verwijzing naar artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 niet volstaat als bewijs dat deze zorggarantie ook effectief gerealiseerd wordt;
- de mogelijkheid om via een herzieningsprocedure een aanpassing te vragen van het toegewezen persoonsgebonden budget geen soelaas kan bieden aangezien in de praktijk een hoger budget pas na enkele tientallen jaren kan vrijgemaakt worden;
- de aanstelling van een geneesheer-deskundige geen zin heeft aangezien de inschatting die gebeurde op 31 december 2016 nooit werd betwist en definitief is geworden;
- het wegwerken van de historische ongelijkheid van de beschikbare middelen tussen de instellingen en de budgetneutraliteit geen redelijke verantwoording vormen voor de substantiële vermindering van het aan de heer L. C. toegewezen persoonsgebonden budget;
- aangezien door de substantiële vermindering van het aan de heer L. C. toegewezen persoonsgebonden budget en de daaraan gekoppelde' vermindering van de zorggebonden personeelspunten, niet kan gewaarborgd worden dat hem nog steeds de zorg en ondersteuning kan worden geboden waaraan hij nood heeft en het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap dus t.a.v. de heer L. C. het beschermingsniveau in aanzienlijke mate heeft verminderd zonder dat daarvoor voldoende redenen zijn van algemeen belang die de overgangsregeling verantwoorden, de standstill-verplichting van artikel 23 van de Grondwet geschonden is;
- de bestreden beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap van 25 september 2019 dan ook dient vernietigd te worden wegens strijdigheid met artikel 23 van de Grondwet;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet niet kan worden toegepast,

3.2.2. De arbeidsrechtbank verklaarde de vordering van de heer R. C. die handelt in zijn hoedanigheid van bewindvoerder van de heer L. C., dan ook ontvankelijk en in de volgende mate gegrond.

De arbeidsrechtbank vernietigde de bestreden beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap van 25 september 2019 waarbij het aan de heer L. C. toegewezen persoonsvol- eend budget werd verminderd.

De arbeidsrechtbank verklaarde vervolgens het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019 houdende maatregelen voor uitvoering van de persoonsvolgende budgetten die in het kader van de transitie naar de persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld, in strijd met artikel 23 van de Grondwet zodat het overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet niet wordt toegepast.

Verder beval de arbeidsrechtbank het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap om een nieuwe beslissing te nemen rekening houdend met de bepalingen van dit vonnis.

Ten slotte veroordeelde de arbeidsrechtbank het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap overeenkomstig artikel 1017, 2de lid van het Gerechtelijk Wetboek tot betaling van de gerechtskosten, nl.:

- de bijdrage van 20 euro aan het Begrotingsfonds voor juridische tweedelijnsbijstand;
- de rechtsplegingsvergoeding t.b.v, 131,18 euro aan de heer R. C..

3.2.3. De griffier bij de arbeidsrechtbank Gent, afdeling leper bracht het vonnis overeenkomstig artikel 792, 2de lid van het Gerechtelijk Wetboek met een gerechtsbrief van 15 april 2021 aan de partijen ter kennis,

4. HET HOGER BEROEP VAN DE PARTIJEN

4.1. HET PRINCIPAAL HOGER BEROEP VAN HET VLAAMS AGENTSCHAP VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP

Het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap kan zich niet neerleggen bij het hierboven besproken vonnis van de arbeidsrechtbank Gent, afdeling leper van 13 april 2021. Met een verzoekschrift dat op 11 mei 2021 werd neergelegd op de griffie van het arbeidshof Gent, afdeling Brugge, tekende het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap hoger beroep aan tegen dit vonnis.

Het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap vraagt het arbeidshof om:

- het hoger beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- het aangevochten vonnis van de arbeidsrechtbank Gent, afdeling leper te vernietigen en opnieuw recht sprekend te zeggen voor recht dat de beslissing van 25 september 2019 terecht werd genomen.

4.2. HET IMPLICIET INCIDENTEEL BEROEP VAN DE HEER R. C.

4.2.1. Ofschoon de heer R. C. het in zijn conclusies van 13 september 2021 en 31 december 2021 niet uitdrukkelijk zo verwoordt, blijkt toch dat hij minstens op impliciete wijze incidenteel beroep aantekent tegen het hierboven besproken vonnis van de arbeidsrechtbank Gent, afdeling leper.

4.2.2. Het arbeidshof stelt vast dat de procedurele houding van de heer R. C. m.b.t. het hierboven besproken vonnis van de arbeidsrechtbank Gent, afdeling leper niet helemaal rechtlijnig is: enerzijds vraagt hij in het beschikkend gedeelte van zijn conclusies van 31 december 2021 de integrale bevestiging van het door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap aangevochten vonnis, maar anderzijds blijft hij er in het motiverend gedeelte van zijn conclusies bij dat de bestreden beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap van 25 september 2019 gebrekkig werd gemotiveerd.

Zoals hierboven reeds werd uiteengezet oordeelde de eerste rechter nochtans dat de bestreden beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap van 25 september 2019 zowel in rechte als in feite voldoende gemotiveerd is zodat deze beslissing niet wegens een gebrek aan motivering dient vernietigd te worden.

Een integrale bevestiging van het aangevochten vonnis omvat dus ook een bevestiging van het oordeel van de eerste rechter m.b.t. de motivering van de bestreden beslissing. Wanneer de heer R. C. in het

beschikkend gedeelte van zijn conclusies dus de integrale bevestiging vraagt van het door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap aangevochten vonnis, dan vraagt hij eigenlijk ook de De heer R. C. blijft er evenwel in het motiverend deel van zijn conclusies bij dat de bestreden beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap van 25 september 2019 gebrekkig gemotiveerd is en het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap zijn motiveringsplicht niet heeft nageleefd.

4.2.3. Het incidenteel beroep is, in beginsel, aan geen andere vormvereisten onderworpen dan de ze die gelden voor conclusies: een partij kan incidenteel beroep instellen door een beslissing aan te vechten en de hervorming van het aangevochten vonnis te vragen in de motieven van zijn conclusies voor de rechter in hoger beroep, ook al wordt in het dictum van deze conclusies niet uitdrukkelijk een hervorming van het aangevochten vonnis gevraagd³.

Hieruit volgt dat ook al strookt het dictum van de conclusies (het beschikkend gedeelte waarin de heer R. C. de integrale bevestiging vraagt van het door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap aangevochten vonnis) niet met de motieven van de conclusies, de heer R. C. toch moet geacht worden incidenteel beroep te hebben aangetekend tegen dit vonnis zodat het arbeidshof dient na te gaan in welke mate het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap bij het nemen van de bestreden beslissing van 25 september 2019 de op hem rustende motiveringsplicht heeft nageleefd.

4.3. DE VRIJWILLIGE TUSSENKOMST VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Op 16 december 2021 legde de Vlaamse Gemeenschap overeenkomstig de artikelen 811, 812 en 813 van het Gerechtelijk Wetboek een verzoekschrift tot vrijwillige tussenkomst neer op de griffie.

De Vlaamse Gemeenschap vraagt het arbeidshof om:

- haar toe te laten tussen te komen in de procedure tussen het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap en de heer R. C. die handelt in zijn hoedanigheid van bewindvoerder van de heer L. C.;
- te zeggen voor recht dat de regelgeving van de Vlaamse Gemeenschap niet strijdig is met enige hogere norm en dus niet buiten toepassing moet verklaard worden krachtens artikel 159 van de Grondwet;
- verder recht te doen krachtens de Vlaamse regelgeving m.b.t. de door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap ingestelde vordering.

5. DE ONTVANKELIJKHEID VAN HET HOGER BEROEP

Het aangevochten vonnis werd overeenkomstig artikel 792, 2de lid van het Gerechtelijk Wetboek met een gerechtsbrief van 15 april 2021 door de griffier bij de arbeidsrechtbank Gent, afdeling Ieper, aan de partijen ter kennis gebracht. Het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap tekende hoger beroep aan met een verzoekschrift dat op 11 mei 2021 werd neergelegd op de griffie van het arbeidshof Gent, afdeling Brugge.

Zowel het principaal hoger beroep als het incidenteel beroep werden in overeenstemming met de artikelen 1051, 1^o lid en 1056 van het Gerechtelijk Wetboek tijdig en regelmatig naar vorm ingesteld, zodat ze ontvankelijk zijn.

6. BESPREKING

6.1. HET WETGEVEND KADER

³ Cass. 5 februari 2004, Arr. Cass. 2004, 177, Pas. 2004, 207

Relevante wetgeving:

- decreet van de Vlaamse Raad van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
- decreet van de Vlaamse Raad 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
- besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 houdende de transitie van personen met een handicap die gebruikmaken van een persoonlijk 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 (verder Transitiebesluit 2016 genoemd)
- 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 de persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld (verder Transitiebesluit 2018 genoemd).

6.1.1. Vlaams decreet van 25 april 2014^μ

6.1.1.1. Het decreet van 25 april 2014 geeft uitvoering aan artikel 23 van de Grondwet en regelt de organisatie van de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap⁴. Met het Vlaams decreet van 25 april 2014 werd in Vlaanderen een nieuw systeem ingevoerd van financiële ondersteuning voor personen met een handicap, nl. de persoonsvolgende financiering.

Dit decreet van 25 april 2014 wijzigde op fundamentele wijze de financiering van de zorg en ondersteuning van personen met een handicap, Terwijl voordien de door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap vergunde zorgverstrekkers rechtstreeks gefinancierd werden door de overheid (de zgn. aanbodgestuurde financiering), wordt met dit decreet van 25 april 2014 overgegaan naar een vraaggestuurde financiering, waar de persoon met een handicap met het hem ter beschikking gestelde budget zelf de regie van zijn zorg kan opnemen. Deze nieuwe financieringsvorm gaat dus uit van een vraaggestuurde ondersteuning. Personen met een handicap worden gezien als 'zorgvragers' die een eigen budget krijgen toegewezen op maat van hun aanvraag en hun ondersteuningsnood. Met dit budget kan de persoon met een handicap clan de ondersteuning en zorg die hij of zij nodig heeft, zelf inkopen bij de diensten of bij de aanbieders van zijn keuze.

6.1.1.2. Met deze omslag van een systeem van rechtstreekse financiering van de vergunde zorgverstrekkers naar een systeem van financiering die rechtstreeks wordt verstrekt aan de personen met een handicap, wou de decreetgever tegemoetkomen aan de rechten die personen met een handicap kunnen putten uit het Verdrag van de Verenigde Naties van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, o.a. het in artikel 19 van dit VN-verdrag vervatte recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij⁵.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 25 april 2014 werd herhaaldelijk verwezen naar dit VN-verdrag van 13 december 2006⁶. Zo gaf de toenmalige bevoegde minister (met name de Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin) tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 25 april 2014 o.a. de volgende toelichting bij het ontwerp van decreet⁷:

⁴ Artikel 3, 11' te lid van het decreet van 25 april 2014

⁵ zie A. D'ESPALIER, S. SOTTIAUX, J. WOUTERS, Doorwerking van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Intersentia, Antwerpen, 2014, 142 blz.; S. PEETERS EN J. PUT, "Les budgets personnels (Flamands)" in Les grands arrêts en matière de handicap, I. HACHEL EN J. VRIELINK (eds.), Larcier, 2020, p. 525

⁶ Parl St, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2429/1, p. 3-5, 12-13 en 111; *ibid.*, nr. 2429/7, p. 614

⁷ Parl. St., Vlaams Parlement 2013-2014, nr. 2429/7, p. 6 en 7

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

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

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

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

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

Dit ontwerp van decreet legt de basis om dit alternatief tot uitvoering te kunnen brengen. Het installeert het recht op een basisondersteuningsbudget, maakt werk van een persoonsvolgend financieringssysteem voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, en neemt expliciet het engagement op om verder werk te maken van een groeipad voor de financiering van de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning."

Volgens de toenmalige Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin was de omschakeling naar het systeem van de persoonsvolgende financiering dus nodig om het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap verder te realiseren.

Tevens voegde artikel 22, 3° van dit decreet van 25 april 2014 aan paragraaf 2 van artikel 4 van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor personen met een handicap, het volgende tweede lid toe: "Het agentschap geeft mee uitvoering aan het VN verdrag inzake de rechten van personen met een

handicap, aangenomen in New York op 13 december 2006 en respecteert op elk moment de rechten van personen met een handicap die daarin geconcretiseerd zijn."

6.1.1.3. Het nieuwe financieringssysteem van het decreet van 25 april 2014 gaat dus uit van de filosofie dat budgetten moeten worden toegekend aan de persoon met een handicap zelf in plaats van aan instellingen of verstrekkers van diensten. Met dit budget kan de persoon met een handicap naar eigen inzicht assistentie en zorg aankopen. De persoon met een handicap kan daardoor zijn bestaan zelf in handen nemen. Bovendien wordt bij de persoonsvolgende financiering, in tegenstelling tot het vorige systeem waarbij de door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap vergunde zorgverstrekkers rechtstreeks werden gefinancierd, rekening gehouden met het sociaal netwerk waarop de persoon met een handicap kan rekenen.

6.1.1.4. De persoonsvolgende financiering bestaat uit twee trappen:

- een eerste trap betreft het zorgbudget voor personen met een handicap (het basisondersteuningsbudget) dat in beginsel wordt toegekend aan elke persoon met een erkende handicap die een ondersteuningsnood heeft. Dit zorgbudget wordt verstrekt in het kader van de Vlaamse sociale bescherming⁸. Dit budget wordt uitbetaald door de zorgkas waarbij de persoon met een handicap is aangesloten. De voorwaarden om te genieten van dit budget worden geregeld in de artikelen 4 tot en met 7 van het decreet van 25 april 2014;
- de tweede trap heeft betrekking op het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning (het persoonsvolgend budget) verleend door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap. Dit budget wordt toegekend aan personen met een handicap die nood hebben aan meer frequente, meer intensieve of zeer gespecialiseerde ondersteuning. Met dit budget kan de meerderjarige persoon met een handicap zorg en ondersteuning kopen binnen zijn eigen netwerk, bij vrijwilligersorganisaties, bij individuele begeleiders, bij professionele zorgverleners en bij door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap vergunde zorgaanbieders.

De voorwaarden om te genieten van een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning worden bepaald in de artikelen 8 tot en met artikel 14 van het decreet van 25 april 2014.

Om aanspraak te kunnen maken op een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning moet de meerderjarige persoon met een handicap overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 25 april 2014:

- beschikken over een door het agentschap goedgekeurd ondersteuningsplan;
- en 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 zorgzwaarte⁹. De rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning wordt in artikel 2, 9° van het decreet van 25 april 2014 gedefinieerd als de zorg en ondersteuning zoals ambulante begeleiding, ambulante outreach, dagopvang, mobiele begeleiding, mobiele outreach en verblijf, die beperkt is in tijd, intensiteit en frequentie, zoals bepaald overeenkomstig artikel 8, 10° en 11° van het decreet van 7 mei 2004 en waarvoor de persoon met een handicap geen aanvraag tot ondersteuning bij het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap moet indienen, of de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening, vermeld in artikel 2, §1, 51° van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp.

⁸ Zie ook artikel 4 en 91 tot 94 van het decreet van 13 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming

⁹ Zorgzwaarte is de mate waarin een persoon reet een handicap zorg en ondersteuning nodig heeft om zo adequaat mogelijk te kunnen functioneren in het dagelijks leven

De niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning wordt gefinancierd in de vorm van een budget, uitgedrukt in budgetcategorieën¹⁰. Daarbij kunnen de personen met een handicap hun budget inzetten voor ondersteuning in een collectieve setting of om de nodige zorg en ondersteuning in de thuissituatie te organiseren, door middel van een voucher of door middel van een cashbudget of een combinatie van beide.

Een voucher wordt uitgedrukt in personeelspunten waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds zorggebonden en anderzijds organisatiegebonden punten¹¹. De voucher kan alleen besteed worden aan de financiering van zorg en ondersteuning die verleend wordt door een door het agentschap vergunde aanbieder van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, of aan de bijstand die verleend wordt conform artikel 14, nl. wanneer de persoon met een handicap zich voor de besteding van het cash- budget, de aanwending van de voucher en de organisatie van de zorg en ondersteuning, inclusief de onderhandelingen met vergunde aanbieders van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, wenst te laten bijstaan door een organisatie die daarvoor een vergunning heeft gekregen van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap¹².

Een cashbudget wordt rechtstreeks aan de persoon met een handicap uitbetaald met enerzijds een voorschot op het jaarbudget en anderzijds aanvullende voorschotten naar rato van de bewezen en aanvaarde kosten¹³.

6.1.1.5. Artikel 15 van het decreet van 25 april 2014 bepaalt dat het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap binnen de beschikbare begrotingskredieten aan personen met een handicap een budget kan toekennen om niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning te bekostigen.

Het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap dient zich dus bij de toekenning van persoonsvolgende budgetten te houden aan de beschikbare begrotingskredieten. Het budget dat aan personen met een handicap kan worden toegekend wordt beperkt tot de beschikbare begrotingskredieten.

6.1.1.6. In uitvoering van het decreet van 25 april 2014 stelde de Vlaamse Regering de modaliteiten voor het verkrijgen van een budget voor niet-rechtstreekse toegankelijke zorg vast in het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015¹⁴.

6.1.1.7. Voor de personen met een handicap die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 reeds gebruik maakten van een door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap vergunde zorgaanbieder diende een overgangsregeling te worden uitgewerkt. De keuze voor de financieringsvorm van de persoonsgebonden financiering had dus voor gevolg dat er ook een omzettingsregeling diende te worden uitgewerkt voor personen als de heer L. C. die voor hun zorg en ondersteuning reeds een beroep deden op een zorginstelling, nl. een voorziening die tot op dat moment rechtstreeks gefinancierd werden door de Vlaamse overheid.

Artikel 46 van het decreet van 25 april 2014 bepaalt dat de Vlaamse Regering de maatregelen dient uit te vaardigen 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 reeds gebruik maken van die zorg en ondersteuning, naar de persoonsvolgende financiering,

¹⁰ Artikel 10, 1^{le} lid van het decreet van 25 april 2014

¹¹ Artikel 10, 1^{ste} lid van het decreet van 25 april 2014

¹² Artikel 12 van het decreet van 25 april 2014

¹³ Artikel 11 van het decreet van 25 april 2014

¹⁴ Besluit van 27 november 2015 van de Vlaamse Regering 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

zoals geregeld in dit decreet, op een coherente manier te laten verlopen, en de termijnen waarin die overgang plaatsvindt.

In de Memorie van Toelichting bij het decreet van 25 april 2014, en meer in het bijzonder bij de "Artikelsgewijze bespreking" is bij dit artikel 46 te lezen dat de Vlaamse Regering bij het uitvoeren van de overgangsbepalingen de continuïteit van de ondersteuning van de individuele gebruiker dient te garanderen¹⁵:

"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."

Deze garantie van continuïteit sluit aan bij het standstill-beginsel van artikel 23 van de Grondwet (zoals nog eens opgenomen in artikel 3, eerste lid van het decreet van 25 april 2014).

Het is dit artikel 46 van het decreet van 25 april 2014 dat de decretale basis vormt voor de transitieregelingen die werden uitgewerkt door de Vlaamse regering.

6.1.2. Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 (Transitiebesluit 2016)

6.1.2.1. Op basis van artikel 46 van het decreet van 25 april 2014 heeft de Vlaamse Regering de transitie eerst vorm gegeven via het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016. Het eerste besluit in uitvoering van artikel 46 van het decreet van 25 april 2014 betreft het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 (Transitiebesluit 2016). In hoofdstuk 3 (Transitie van de huidige meerderjarige gebruikers van zorg en ondersteuning naar persoonsvolgende financiering)¹⁶ van dit Transitiebesluit 2016 werkte de Vlaamse Regering een eerste regeling uit om de overgang te verwezenlijken naar de persoonsvolgende financiering voor de meerderjarige personen met een handicap die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 reeds gebruik maakten van de zorg en ondersteuning door een door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap vergunde zorgaanbieder.

6.1.2.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving bracht een advies uit over het ontwerp van Transitiebesluit 2016. In dit advies nr. 59.234 van 10 mei 2016 stelt de Raad:

"Bij het bepalen van zijn beleid in sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over voldoende concrete gegevens om te beoordelen of de besluitgever een billijk evenwicht tot stand heeft gebracht tussen de belangen van alle betrokkenen en zijn beoordelingsmarge niet heeft overschreden. Bovendien vormen de voorliggende maatregelen slechts een onderdeel van een ruimer en in de tijd gespreid pakket maatregelen op het vlak van de omzetting van de bestaande vormen van tegemoetkoming naar het systeem van persoonsvolgende financiering, waardoor het ontwerp, wat betreft het in overeenstemming zijn met voornoemde beginselen, uiteraard in een bredere context zou moeten worden beoordeeld, een context waarop de Raad van State, afdeling Wetgeving, geen volledig zicht heeft"

6.1.2.3. Het uitgangspunt van de transitieregeling was dat voor de personen met een handicap die reeds genoten van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, de omzetting naar het persoonsvolgend budget diende te gebeuren met een gesloten budget. De som van alle individuele persoonsvolgende budgetten voor de personen met een handicap die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 reeds gebruik maakten van de zorg en ondersteuning door een door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap vergunde zorgaanbieder, mocht

¹⁵ Parl St., Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2429/1, p. 38

¹⁶ Zie de artikelen 13 t.e.m. 23 van het Transitiebesluit 2016

niet groter zijn dan de middelen die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014, ter beschikking werden gesteld aan de voorzieningen.

6.1.2.4. Met het oog op de toewijzing van een persoonsvolgend budget diende de toestand van elke persoon met een handicap die reeds voor de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 een beroep deed op de zorg en ondersteuning door een door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap erkende en vergunde zorgaanbieder, vertaald te worden in een aantal zorggebonden personeelspunten. Zoals hierboven reeds uiteengezet is de hoegrootheid van het persoonsvolgend budget afhankelijk van het aantal zorggebonden punten dat aan de persoon met een handicap wordt toegekend

Voor de personen met een handicap, die reeds genoten van niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, diende de omzetting naar het persoonsvolgend budget te gebeuren met een gesloten budget. Met andere woorden mocht de som van alle individuele budgetten niet hoger zijn dan de middelen die thans rechtstreeks ter beschikking gesteld werden aan de voorzieningen.

Vooreerst diende voor elke zorgaanbieder de middelen in kaart te worden gebracht die worden ingezet voor zorg en ondersteuning van meerderjarige personen met een handicap. Deze middelen dienden dan uitgedrukt te worden in personeelspunten (zie artikel 13 van het Transitiebesluit 2016).

Verder diende ook voor elke persoon met een handicap die op het ogenblik van de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 reeds genoot van niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, de zorggebonden personeelspunten te worden bepaald.

Deze zorggebonden punten worden vooreerst bepaald op basis van het zorggebruik. Dat is de frequentie waarmee de persoon met een handicap een beroep doet op de ondersteuningsfuncties aangeboden door de vergunde zorgaanbieder, nl. de frequentie van gebruik van dagondersteuning, woonondersteuning, praktische hulp, psychosociale hulp, globale individuele ondersteuning en oproepbare permanentievoorziening, en het gebruik dat hij of zij ervan maakt (artikel 14 van het Transitiebesluit 2016).

Ook de zorgzwaarte speelt een rol bij het bepalen van het aantal zorggebonden personeelspunten (artikel 15 van het Transitiebesluit 2016). De inschatting van de zorgzwaarte diende te gebeuren aan de hand van twee parameters: de zorgzwaarte wordt vooreerst bepaald op basis van de nood aan begeleiding, m.n. de behoefte aan ondersteuning overdag (de B-waarde) en aan permanentie, m.n. de behoefte aan aanwezigheid van en toezicht door personen overdag (de P-waarde). Het gaat daarbij om de ondersteuning die de persoon met een handicap nodig heeft om zo adequaat mogelijk te kunnen functioneren in het dagelijkse leven en om te kunnen leven volgens de gangbare normen en gebruiken binnen de sociaal- economische context waarin de persoon met een handicap leeft.

De voorzieningen verzamelden deze gegevens van hun gebruikers overeenkomstig sjablonen en richtlijnen opgesteld door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap.

Het zorggebruik en de zorgzwaarte werden bepaald op basis van de situatie van de persoon met een handicap anno 2016, meer in het bijzonder op 1 april 2016. Aan de zorgaanbieders werd gevraagd om een eerste inschatting te maken op basis van de gegevens uit de periode van 1 januari 2016 tot en met 31 maart 2016 en vervolgens een actualisatie van deze gegevens te bezorgen voor de periode van 1 april 2016 tot en met 31 december 2016.

De erkende zorgaanbieders dienden de resultaten van de vertaling in ondersteuningsfuncties en de inschatting van de zorgzwaarte aan het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap te bezorgen (artikel 16 van het Transitiebesluit 2016). Verder bepaalt artikel 16 van het Transitiebesluit dat het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap diende te controleren of de vertaling in ondersteuningsfuncties en frequenties uitgevoerd is conform de sjablonen en de richtlijnen, vermeld in artikel 14, en of de inschatting van de zorgzwaarte is gemaakt conform de sjablonen en de richtlijnen, vermeld in artikel 15.

Op basis van deze gegevens werden dan in eerste instantie, rekening houdend met het principe van het gesloten budget, de middelen van de voorziening verdeeld over de persoonsvolgende budgetten van hun cliënten (artikel 21 e.v. Transitiebesluit 2016).

Daarbij werd reeds een correctiemechanisme toegepast. Want, als de som van de zorggebonden punten groter was dan de som van de zorggebonden middelen van de voorziening, dan werden de zorggebonden punten van elke gebruiker van die voorziening verminderd met eenzelfde percentage. In het andere geval, werden de zorggebonden punten van elke gebruiker van de voorziening vermeerderd met eenzelfde percentage (artikel 22 Transitiebesluit). De middelen van de voorziening werden vergeleken met de zorggebonden punten van hun gebruikers. Was het totaal van de punten hoger dan de middelen van de voorziening, dan werd het aantal punten van elke gebruiker evenredig verminderd (of omgekeerd evenredig verhoogd, als er minder punten dan middelen waren).

6.1.3. Besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 (Transitiebesluit 2018)

6.1.3.1. Er werd evenwel vastgesteld dat de transitieregeling van het Transitiebesluit 2016 tot een aantal onverwachte resultaten leidde. De transitieregeling van het Transitiebesluit 2016 had immers tot gevolg dat sommige personen met een handicap een hoger persoonsvolgend budget ontvingen dan andere personen met een handicap die nochtans eenzelfde zorg- en ondersteuningsnood hebben en dit enkel op basis van de middelen van de voorziening waarop zij voor hun zorg en ondersteuning, vóór de invoering van de persoonsvolgende financiering, een beroep deden. Omdat het voor de personen met een handicap, die omwille van de middelen van hun voorzieningen een lager persoonsvolgend budget ontvingen de facto moeilijker was om hun zorg in eigen handen te nemen dan voor andere personen met een handicap met een gelijkaardige zorg- en ondersteuningsnood, werd gezocht naar een aangepaste transitieregeling.

6.1.3.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, maakte in zijn advies van 16 december 2016 (advies 60.629/1) over het ontwerp dat aan de basis lag van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016¹⁷, voorbehoud over de toepassing van het gewijzigde artikel 22 van het Transitiebesluit 2016, omdat dit tot gevolg zou hebben dat de ondersteuningsnood en zorgzwaarte van de gebruikers geen beslissende invloed heeft op het aantal zorggebonden punten van elke gebruiker, maar wel het totaal aantal zorggebonden middelen dat beschikbaar is vóór de transitie. Een dergelijke regeling houdt volgens de Raad van State 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. Daarbij gaf de Raad van State aan dat verdere aanpassingen van de transitieregeling noodzakelijk waren en benadrukte de Raad van State dat de Vlaamse Regering over de beleidsvrijheid beschikte om te bepalen hoe gewaarborgd kan worden dat na verloop van een redelijke periode 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.

6.1.3.3. Om tot meer gelijke budgetten te komen werd dus beslist om de transitieregeling bij te stellen. De verdere aanpassingen aan de transitieregeling werden doorgevoerd via het Transitiebesluit 2018 dat twee fasen voorzag om de transitie naar de persoonsvolgende financiering te corrigeren.

¹⁷ 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

In de zgn. eerste correctiefase worden de middelen van voorzieningen verhoogd tot ze de grens van 85% bereiken van het 'voorlopige individuele aantal zorggebonden punten'. In de eerste fase kregen de personen met een handicap die het hardst getroffen waren door het feit dat hun budget mede-afhankelijk werd gemaakt van de middelen van de voorziening waar zij op 31 december 2016 een beroep deden, een aanpassing van hun budget. Dit wordt geregeld in de artikelen 3 t.e.m. 5 van het Transitiebesluit 2018. Meer in het bijzonder werd het aantal zorggebonden punten verhoogd tot 85 % van de voorlopige individuele zorggebonden punten, waarop zij aanspraak konden maken ingevolge de inschatting door hun voorziening. Deze punten werden ter beschikking gesteld vanaf 1 juli 2018.

In de tweede correctiefase wordt beoogd om het aantal zorggebonden punten te herberekenen door personen met een gelijke zorgzwaarte en ondersteuningsnood eenzelfde aantal punten ter beschikking te stellen.

Voor de wijziging bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019¹⁸ bepaalde het Transitiebesluit 2018 dat het gebruik van ondersteuning en de zorgzwaarte van de personen niet een handicap die op 31 december 2016 ondersteund werden door een voorziening, gefaseerd opnieuw zou worden bepaald door externe professionele deskundigen. De ondersteuningsfuncties zouden opnieuw worden bepaald overeenkomstig de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 en de zorg- zwaarte aan de hand van een waarde voor de parameter begeleiding (behoefte aan ondersteuning door personen overdag) en voor de parameter permanentie (behoefte aan aanwezigheid van en toezicht door personen overdag). Op basis hiervan zou het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap dan een budgetcategorie bepalen aan de hand van tabel 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015¹⁹ en zou het VAPH dan deze beslissing meedelen aan de persoon met een handicap²⁰.

Uiteindelijk opteerde de Vlaamse Regering ervoor om deze aanvankelijke regeling voor fase 2 te wijzigen, geen nieuwe inschatting te maken van het zorggebruik en de zorgzwaarte en toch verder te werken op basis van de inschattingen die door de zorgaanbieders anno 2016 werden gemaakt²¹. De anno 2016 verzamelde gegevens blijven dus determinerend. Bij deze herziening van 'fase 2' werd beoogd om een gelijkaardig zorggebruik op 31 december 2016 en een gelijkaardige zorgzwaarte te laten resulteren in een gelijkaardig persoonsvolgend budget.

6.1.3.4. De zorggebonden personeelspunten worden door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap als volgt vastgesteld:

- de frequenties voor elke ondersteuningsfunctie, met uitzondering van oproepbare permanentie, worden vastgesteld conform de tabellen 3 tot en met 7 die als bijlage bij het Transitiebesluit 2018 werden gevoegd via het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019;
- voor psychosociale begeleiding wordt voor de berekening van het aantal zorggebonden punten maximaal 2 uren per week in aanmerking genomen conform tabel 6 en wordt het aantal zorggebonden punten voor de overige uren vastgesteld conform tabel 7;
- als de budgetcategorie die overeenstemt met de voor de persoon ingeschatte zorgzwaarte, lager is dan budgetcategorie 3, dan wordt de woon- en dagondersteuning niet in aanmerking genomen voor de berekening van het budget;
- als er verschillende ondersteuningsfuncties in aanmerking zijn genomen wordt het aantal zorggebonden punten voor de verschillende gevraagde ondersteuningsfuncties opgeteld;

¹⁸ Hoofdstuk 7 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, hierna BVR van 10 mei 2019

¹⁹ Artikel 10 van het Transitiebesluit 2018, vóór de wijziging bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019

²⁰ Artikel 11 van het Transitiebesluit 2018, vóór de wijziging bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019

²¹ Artikel 7 (voor de ondersteuningsfuncties) en 8 (voor de zorgzwaarte) van het Transitiebesluit 2018, nadat het werd gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019

- voor oproepbare permanentie worden de zorggebonden punten vermeld in tabel 8 opgeteld bij de punten die bekomen worden conform voormelde modaliteiten²².

Omdat het totaal van de zorggebonden punten van de vastgestelde budgetten licht hoger was dan het totaal aantal beschikbare zorggebonden punten werden alle budgetten lineair verlaagd met 0,5833 punten.

6.1.3.5. De verhoging en de verlaging van de punten gebeurt gefaseerd²³.

In de eerste fase wordt maximaal 15% van het verschil tussen het aanvankelijk toegekende aantal zorggebonden punten weggewerkt door telkens de budgetten met een vierde van het verschil aan te passen op 1 januari 2020, 1 januari 2021, 1 januari 2022 en 1 januari 2023.

Indien het verschil meer dan 15% bedraagt, dan wordt de aanpassing verdergezet in een tweede fase van 2024 tot 2027. Als het verschil kleiner is dan 20% wordt het budget op 1 januari 2024 volledig aangepast. Indien het verschil gelijk aan of groter is dan 20%, dan wordt het overblijvende verschil opnieuw gefaseerd aangepast, telkens met een vierde van het resterend verschil, startend op 1 januari 2024 om te eindigen op 1 januari 2027.

6.1.3.6. Daarnaast voorziet de regelgeving in een zorggarantie voor de betrokken personen met een handicap: de vergunde zorgaanbieder die ondersteuning bood op 31 december 2016 moet aan de 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 zorgaanbieder die van toepassing was op 31 december 2016, tenzij die individuele dienstverleningsovereenkomst sinds 31 december 2016 op verzoek van de persoon met een handicap is opgezegd of gewijzigd²⁴.

De continuïteit in de ondersteuning of zorggarantie wordt aldus bij de zorgaanbieders gelegd.

De individuele dienstverleningsovereenkomst is een schriftelijke zorgovereenkomst, opgesteld tussen de gebruiker van zorg en de voorziening op basis van de noden en mogelijkheden van de gebruiker van zorg. Op basis van de duur en de frequentie van elke ondersteuningsfunctie (voorwerp van de zorgovereenkomst) wordt in het zorgcontract bepaald welke vergoeding verschuldigd is door de gebruiker van zorg aan de voorziening.

Mits de persoon met een handicap na 31 december 2016 zijn zorgovereenkomst met zijn voorziening niet heeft gewijzigd of opgezegd, wordt hem op basis van dit artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 (lastens de voorziening) gegarandeerd dat hij aanspraak kan blijven maken op de ondersteuningsfuncties met dezelfde frequentie, die hij op 31 december 2016 binnen zijn zorginstelling genoot en dit ondanks een daling van zijn persoonsvolgend budget als gevolg van correctiefase 2.

Anders gezegd, de voorzieningen dienen voor het lagere budget dezelfde zorg en ondersteuning te blijven bieden, welke de persoon met een handicap op 31 december 2016 genoot. Daar waar het zorgbudget vroeger rechtstreeks aan de voorziening werd uitgekeerd, wordt het voortaan aan de gebruiker van zorg zelf uitgekeerd.

²² Artikel 10 §1 van het Transitiebesluit 2018, nadat het werd gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019

²³ Zie de artikelen 11 en 11/1 van het Transitiebesluit 2018, nadat het werd gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019

²⁴ Artikel 12 van het Transitiebesluit 2018, nadat het werd gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019

De zorggarantieplicht vervalt evenwel wanneer de individuele dienstverleningsovereenkomst na 1 januari 2017 op vraag van de persoon met een handicap werd aangepast en aldus niet langer overeenstemt met de ondersteuning die hij/zij in 2016 genoot.

De Vlaamse Regering heeft er dus voor gekozen om door middel van een uitvoeringsbesluit, en meer in het bijzonder artikel 12 van het Transitiebesluit 2018, de toegezegde zorggarantie op continuïteit van ondersteuning die de persoon met een handicap op 31 december 2016 genoot bij de voorzieningen te leggen. De continuïteit in de ondersteuning of zorggarantie wordt aldus bij de voorzieningen gelegd. Het is onduidelijk hoe die daar uitvoering aan geven.

6.1.3.7. Maar ook deze bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019 ingevoerde correctiefase 2 bleek niet te voldoen. Met het zgn. Mozaïekbesluit van 5 maart 2021²⁵ werd opnieuw een aanpassing doorgevoerd. Dit besluit van de Vlaamse Regering zou inhouden dat het budget niet verder daalt dan tot 15%.

De Raad van State bracht een advies uit over het ontwerp dat het Mozaïekbesluit zou worden. De Raad stelde in zijn advies 68.624/1 van 8 februari 2021 het volgende:

"S. Zowel uit de rechtspraak van de Raad van State 5, als het Grondwettelijk Hof 6 blijkt dat de regeling inzake tegemoetkomingen van personen met een handicap beschouwd moet worden als een vorm van sociale bijstand in de zin van artikel 23, derde lid, 20, van de Grondwet.

Artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op sociale bijstand een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. '

5 Rvs 23 september 2011, Cleon, ASBL A.B.P. en ASEL A. B. M. M. tg.CoCoF, nr. 215.309.

6 GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, 8.13.1.

7 Zie o.m. GwH 5 juli 2018, nr. 86/2018, 8.20.1; GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, 8.6.2; GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020, B.6.2.

Die verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de nadere regels van de sociale bijstand. Zij verbiedt hem om maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, eerste lid, en derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontzegt hem niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.

Uit ter beschikking van de afdeling Wetgeving gestelde stukken valt af te leiden dat diverse van de ontworpen bepalingen tot gevolg zullen hebben dat de budgetten die aan sommige personen met een handicap warden toegekend in bepaalde gevallen lager zullen uitvallen dan voorheen.

In zoverre met de ontworpen maatregelen wordt beoogd de middelen die beschikbaar zijn voor zorg en ondersteuning van personen met een handicap zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten, in het bijzonder voor het ter beschikking stellen van persoonsvolgende budgetten, kan worden aangenomen dat er mee een legitieme doelstelling wordt nagestreefd.⁹ Dat is inzonderheid het geval wanneer kan worden vastgesteld dat een regeling uitzonderlijk hoge budgetten vereist of een erg grote budgettaire impact heeft. Bovendien worden in het ontwerp maatregelen genomen om de verlaging van de

²⁵ 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: Hoofdstuk 11 - Wijzigingen 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 (artikel 37-40)

persoonsvolgende budgetten doorgevoerd in het kader van correctiefase 2 enigszins te milderen (zie bijv. de artikelen 37, 52 en 53 van het ontwerp) en om een aantal overgangen naar nieuwe budgetten vlotter te laten verlopen (zie bijv. de artikelen 25 en 27 en 43 tot 48).

Bijgevolg lijkt te kunnen worden aangenomen dat de eventuele vermindering van het bestaande beschermingsniveau wordt gecompenseerd door een toename in of een vlottere terbeschikkingstelling van de persoonsvolgende budgetten.^{1°} De stellers van het ontwerp zullen evenwel moeten nagaan of de ontworpen maatregelen evenredig zijn ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen» In dat verband beschikt de afdeling Wetgeving over onvoldoende inzicht in de feitelijke situaties van de betrokken personen om te beoordelen of als gevolg van de ontworpen wijzigingen het bestaande beschermingsniveau te hunnen opzichte in aanzienlijke mate zal worden verminderd en of op dat vlak een voldoende verantwoording kan worden gegeven in het licht van het ermee na te streven algemeen belang.

8 Zie o. m. GwH 5 juli 2018, nr. 86/2018, B.20.2.

9 Zie GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, 8.9.6 en GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020, 8.9.7.

10 Over een dergelijke compensatie zie bijv. G. MAES, "Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in art. 23 G.W.: progressieve (sociale) grondrechtenbescherming", RW 2005-06, 1091-1093.

11 Zie GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, 8.9.4, GwH 18 mei 2017, nr. 61/2017, 8.12.4."

6.2.15 DE BESTREDEN BESLISSING VAN HET VLAAMS AGENTSCHAP VOOR PERSONEN MET EEN HANDICAP VAN 25 SEPTEMBER 2019 AFDOENDE GEMOTIVEERD?

6.2.1. Zoals hierboven reeds werd uiteengezet dient het arbeidshof, gelet het impliciet incidenteel beroep van de heer R. C., op de eerste plaats na te gaan of de bestreden beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap van 25 september 2019 voldoende gemotiveerd is.

6.2.2. De verplichting om een bestuurshandeling te motiveren wordt opgelegd door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandeling.

Een beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap over de toewijzing van een persoonsgebonden budget aan een persoon met een handicap is een eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor deze persoon met een handicap. Dergelijke beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap is dus "bestuurshandeling" in de zin van deze wet van 29 juli 1991²⁶.

6.2.3. Artikel 2 van deze wet van 29 juli 1991 bepaalt dat de bestuurshandelingen van de bestuurlijke overheden uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd.

Een bestuurshandeling dient overeenkomstig artikel 3 van deze wet van 29 juli 1991 zowel de juridische als de feitelijke overwegingen te vermelden die eraan ten grondslag liggen.

Verder bepaalt artikel 3 dat de motivering afdoende dient te zijn. In een arrest van 29 mei 2008 stelde het Hof van Cassatie hierover het volgende²⁷:

"Dat de motivering afdoende moet zijn, betekent dat de beslissing voldoende door de motivering moet worden gedragen en dat de motivering evenredig moet zijn met de belangrijkheid van de genomen

²⁶ CUYPERS, D., "Beginselen van behoorlijk bestuur en Wet motivering administratieve beslissingen in de sociale zekerheid", in Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht, VAN STEENBERGE, J. en VAN REGENMORTEL, A. (eds.), Die Keure, Brugge, 1995, nr. 13, p.10

²⁷ Cass. 22 mei 2008, De Fiscale Koerier 2008, 564

beslissing en de aard van de bevoegdheid van de overheid. Een afdoende motivering moet aan de bestemming toelaten de gronden te kennen van de beslissing die hem aanbelangt. Of zij al dan niet afdoende is zal afhangen van alle omstandigheden van de zaak, inzonderheid van de voorafgaande effectieve kennis die de bestemming heeft van de gegevens van het dossier. Het staat aan de feitenrechter om in feite te oordelen of de motivering van de beslissing afdoende is. Hij mag daarbij evenwel het wettig begrip van motiveringsplicht van de overheid niet schenden."

6.2.4. De beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap over de toewijzing van een persoonsgebonden budget moet dus zowel in rechte als in feite gemotiveerd zijn.

De aanduiding van de juridische overwegingen betekent dat de motivering de juridische regels aangeeft die werden toegepast, bijv. de toepasselijke bepaling van de wet, decreet, besluit of verordening.

De aanduiding van de feitelijke overwegingen houdt in dat de precieze, concrete en feitelijke gegevens worden aangeduid.

De betrokken persoon moet in de akte zelf de motieven van de beslissing kunnen achterhalen, zonder het administratief dossier te moeten inkijken. Hij moet in staat zijn om op grond van de tekst zelf met kennis van zaken de draagwijdte van de beslissing te kunnen begrijpen en te kunnen uitmaken of het aangewezen is om al dan niet beroep in te stellen²⁸. De motiveringsplicht is dus bedoeld om de persoon ten aanzien van wie de beslissing werd getroffen, een zodanig inzicht te geven in de motieven die aan deze beslissing ten grondslag liggen dat hij of zij in staat is te oordelen of het al dan niet zin heeft om tegen deze beslissing beroep aan te tekenen.

6.2.5. In de brief van 25 september 2019 waarmee de bestreden beslissing aan de heer L. C. ter kennis werd gebracht, vermeldde het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap het volgende als reden voor de beslissing:

"Met de persoonsgebonden financiering wil de overheid hetzelfde budget geven aan mensen met dezelfde vraag en dezelfde nood aan zorg en ondersteuning. Nu krijgen mensen met dezelfde vraag en nood soms een ander budget. Dat komt omdat er vroeger verschillen waren tussen de verschillende zorgaanbieders. De volgende jaren werken we die verschillen verder weg."

Verder vermeldde het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap in deze brief dat de aanpassing gebeurde volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019, houdende maatregelen voor de uitwerking van de persoonsvolgende budgetten die in het kader van de transitie naar persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld.

Deze vermeldingen kunnen volstaan als aanduiding van de feitelijke en juridische overwegingen die het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap ertoe brachten de beslissing van 25 september 2019 te treffen. Het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap duidde in de brief van 25 september 2019 voldoende aan waarom beslist werd het persoonsgebonden budget terug te schroeven, nl. het wegwerken van verschillen in de budgetten tussen personen met een handicap die dezelfde zorgvraag en dezelfde zorgnood hebben. De wijze waarop het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap de bestreden beslissing verwoordde in de brief van 25 september 2019, liet de heer R. C. toe te begrijpen waarom het hem eerder toegewezen persoonsgebonden budget wordt verminderd.

Het loutere feit dat de heer R. C. niet akkoord kan gaan met de motivering van de beslissing en hij van oordeel is dat de door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap gegeven motivering volgens hem dus verkeerd zou zijn en de historische gegroeide verschillen in de budgetten geen

²⁸ CUYPERS, D., I.c., nrs 24 en 26, p. 16 en 17

terugschroefing van het persoonsgebonden budget kan rechtvaardigen, impliceert niet dat de bestreden beslissing gebrekkig gemotiveerd zou zijn

Net als de eerste rechter is ook het arbeidshof van oordeel dat de bestreden beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap niet wegens een beweerd gebrek aan motivering dient vernietigd te worden.

6.3. SCHENDT HET BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING VAN 20 APRIL 2018 DE STANDSTILL-VERPLICHTING VAN ARTIKEL 23 VAN DE BELGISCHE GRONDWET?

6.3.1. De standstill-verplichting van artikel 23 van de Belgische Grondwet

6.3.1.1. Hamvraag in de discussie tussen de partijen is de vraag of de overgangs- of transitierегeling van het Transitiebesluit 2018, en meer in het bijzonder de zgn. tweede correctiefase, al dan niet een schending inhoudt van artikel 23 van de Belgische Grondwet.

Referentiekader voor de beoordeling van het geschil tussen de partijen is dus artikel 23 van de Belgische Grondwet. Artikel 3, eerste lid van het decreet van 25 april 2014 bepaalt trouwens uitdrukkelijk dat het decreet uitvoering geeft aan artikel 23 van de Belgische Grondwet.

6.3.1.2. Artikel 23, eerste lid van de Belgische Grondwet bepaalt dat eenieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Tot dit recht op een menswaardig bestaan behoort volgens dit artikel 23, derde lid, 2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand.

Buiten kijf staat dat de regeling inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap - en dus ook de Vlaamse regeling inzake persoonsgebonden budgetten voor personen met een handicap - moet beschouwd worden als een vorm van sociale bijstand in de zin van artikel 23, derde lid, 2' van de Belgische Grondwet²⁹.

6.3.1.3. Artikel 23 van de Belgische Grondwet bevat wat het recht op sociale bijstand betreft - en dus ook meer in het bijzonder wat de persoonsvolgende financiering van de zorg en ondersteuning voor de personen met een handicap betreft - een standstill-verplichting³⁰:

- zie overweging B.13.1 in het arrest van 17 maart 2016 van het Grondwettelijk Hof: "Artikel 23 van de Grondwet impliceert een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang."

6.3.1.4. De standstill-verplichting van artikel 23 van de Belgische Grondwet verhindert dat de wetgever of bevoegde regelgevende overheid de graad van sociale bescherming die door een van toepassing zijnde wetgeving of regelgeving wordt geboden, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang³¹.

²⁹ GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, RW 2015-16, 1359; GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020, JIT 2020, 485, ABW 2021, 67, RW 2019-20,1600 en RW 2020-21, 426

³⁰ GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, RW 2015-16, 1359; GwH 12 maart 2020, nr. 91/2020, ..ITT 2020, 485, AOW 2021, 67, RW 2019-20,1500 en RW 2020-21, 426

³¹ Cass. 1 februari 2021, AR-nr. 5.20,0057, onuitgeg.; Cass. 5 maart 2018, AR-nr. 5.16.0033S, onuitgeg., F, LAMBINET, "Mise en oeuvre du principe de standstill dans le droit de la assurance ch8mage

Het staat buiten kijf dat de bevoegde wetgever of regelgever kan beslissen om een bepaalde vorm van sociale bijstand — zoals de persoonsvolgende financiering van de zorg en ondersteuning voor personen met een handicap - anders te gaan organiseren en dat deze wijzigingen zelfs een achteruitgang van het tot dan geldende beschermingsniveau kan en mag inhouden. De bevoegde wetgever of regelgever kan en mag dus beslissen om wijzigingen aan te brengen aan de regelgeving van een bepaald stelsel van sociale bijstand — zoals de persoonsvolgende financiering van de zorg en ondersteuning voor personen met een handicap -, zelfs met een achteruitgang van de sociale bescherming die tot dan gold.

Voorwaarde is evenwel dat als het niveau van sociale bescherming door de aangebrachte wijzigingen aanzienlijk wordt verminderd, de wetgever of de regelgever daarvoor redenen die verband houden met het algemeen belang moet kunnen laten gelden. Een aanzienlijke vermindering van het voorheen bestaande beschermingsniveau is pas aanvaardbaar wanneer voor deze achteruitgang redenen kunnen worden ingeroepen die verband houden met het algemeen belang. Een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau zal pas geen schending uitmaken van het standstill-beginsel wanneer deze achteruitgang gerechtvaardigd wordt door redenen die verband houden met het algemeen belang.

6.3.1.5. N.a.v. een beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van 25 april 2014 heeft het Grondwettelijk Hof zich in het hierboven reeds geciteerde arrest van 17 maart 2016 gebogen over dit decreet.

In dit arrest heeft het Grondwettelijk Hof evenwel niet zelf onderzocht of het algemeen kader van het systeem van de persoonsvolgende financiering van de zorg en ondersteuning voor personen met een handicap, zoals het vastgelegd werd in het decreet van 25 april 2014, al dan niet afbreuk doet aan het standstill-beginsel. Aangezien het decreet van 25 april 2014 slechts het algemeen kader van de persoonsvolgende financiering van de zorg en ondersteuning voor personen met een handicap schetst en het aan de Vlaamse Regering toekomt uitvoering te geven aan dit decreet, is het volgens het Grondwettelijk Hof aan de gewone rechtscolleges om te oordelen of bij het uitvoerdigen van de uitvoeringsregels van het decreet de standstill-verplichting werd gerespecteerd:

- zie het arrest van 17 maart 2016 van het Grondwettelijk Hof³²:

"B 6.13.1. Artikel 23 van de Grondwet impliceert een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

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

B.13.3. Het decreet van 25 april 2014 voorziet In een fundamentele wijziging van de wijze van financiering van de zorg voor personen met een handicap. Het decreet stelt daartoe een algemeen kader

quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation du 5 mars 2018", Soc. Kron. 2020, 101; J.-Fr. NEVEN, "Les droits sociaux et l'article 23 de la Constitution : une jurisprudence sous tensions", Le Pil Juridique 2021, nr. 55, p. 32-40 ; D. DIJMONT, "Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer Illustré", .17.2019, 621.628

³² GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, RW 2015-16,1359; GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020,./TT 2020, 485, NJW 2021, 67, RW 2019-20,1600 en RW 2020-21, 426

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 standstillverplichting, zoals is vermeld in B.13.1."

6.3.1.6. Het is dus aan het arbeidshof om te oordelen of het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 de standstill-verplichting van artikel 23 van de Belgische Grondwet al dan niet schendt.

Het arbeidshof dient zich dus over de volgende vragen te buigen:

- brengt het Transitiebesluit 2018 voor de heer L. C. een aanzienlijke achteruitgang met zich mee van het hem voorheen geboden beschermingsniveau? Bouwt het Transitiebesluit 2018 m.a.w. in aanzienlijke mate de sociale bescherming af die hij tot dan genoot?
- indien er sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, kan deze vermindering gerechtvaardigd worden door redenen die verband houden met het algemeen belang? Kan de trapsgewijze afbouw van het persoonsvolgend budget al dan niet verantwoord worden vanuit het algemeen belang?
- is er een proportionele verhouding tussen enerzijds de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau en anderzijds de redenen die verband houden met het algemeen belang?

6.3.2. Is er sprake van een aanzienlijke vermindering van het sociaal beschermingsniveau voor de heer L. C.?

Het arbeidshof treedt vooreerst het standpunt van de eerste rechter bij dat er in casu sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau dat de heer L. C. genoot via het systeem van de persoonsvolgende financiering. De bestreden beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap impliceert voor de heer L. C. een aanzienlijke achteruitgang van zijn sociale bescherming via het systeem van de persoonsvolgende financiering van zijn zorg en ondersteuning.

Voor de heer L. C. leidde de oorspronkelijke transitieregeling (ni. de bij het Transitiebesluit 2016 ingevoerde overgangsregeling) ertoe dat hij met ingang van 1 januari 2017 een persoonsvolgend budget kreeg toegewezen op basis van 30,54 zorggebonden personeelspunten. Tegen deze beslissing tekende de heer R. C. geen beroep aan zodat mag aangenomen worden dat hij akkoord ging dat hij niet dit persoonsvolgend budget in staat zou zijn om vanaf 1 januari 2017 voor de heer L. C. de nodige zorg en

ondersteuning in te kopen. Er mag dus aangenomen worden dat de heer R. C. met dit persoonsvolgend budget in staat was om ervoor te zorgen dat de heer L. C. vanaf 1 januari 2017 nog steeds dezelfde zorg en ondersteuning kon genieten als hij voor 1 januari 2017 genoot. Zijn persoonsvolgend budget werd met ingang van 1 januari 2018 gecorrigeerd naar een persoonsvolgend budget op basis van 30,62 zorggebonden personeelspunten.

Vervolgens werd met ingang van 1 januari 2020 toepassing gemaakt van het Transitiebesluit 2018 (zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019) waardoor met ingang van 1 januari 2020 het persoonsvolgend budget van de heer L. C. gespreid over een periode van 7 jaar daalt van een persoonsvolgend budget op basis van 30,62 zorggebonden personeelspunten naar een persoonsvolgend budget met ingang van 1 januari 2027 op basis van 20,6767 zorggebonden personeelspunten. Dit is een daling met 9,9433 punten.

De bestreden beslissing van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap impliceert voor de heer L. C. een aanzienlijke afzwakking van de sociale bescherming in vergelijking met het niveau van sociale bescherming dat hij op basis van de beslissingen van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap van 2 januari 2017 en 12 december 2017 genoot.

Voor een persoon met een handicap die voor zijn zorg en ondersteuning in sterke mate afhankelijk is van een persoonsvolgend budget betekent een inkrimping van dit budget met 9,9433 punten een aanzienlijke vermindering van het niveau van sociale bescherming dat hij voorheen genoot.

Het arbeidshof kan verwijzen naar het arrest van de Raad van State van 20 februari 2019³³ waarin werd geoordeeld dat zelfs een vermindering met 2% als een aanzienlijke afname van het beschermingsniveau dient te worden aanzien³⁴.

6.3.3. Is de aanzienlijke vermindering van het sociaal beschermingsniveau van de heer L. C. gerechtvaardigd door redenen van algemeen belang?

De volgende vraag is dan of deze aanzienlijke vermindering van het sociaal beschermingsniveau gerechtvaardigd is om redenen die verband houden met het algemeen belang.

Met de overgangsmaatregelen van het Transitiebesluit 2018 (zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019) beoogt de Vlaamse Regering de volgende doelen van algemeen belang na te streven:

- het zo efficiënt mogelijk inzetten van de overheidsgelden die bestemd zijn voor de zorg en ondersteuning van personen met een handicap;
- het vlotter ter beschikking stellen van persoonsvolgende budgetten;
- het ter beschikking stellen van persoonsvolgende budgetten aan nog meer personen met een handicap;
- het wegwerken van ongelijkheden die bestonden in het vroegere subsidiëringssysteem van de zorgaanbieders. De bedoeling van de overgangsmaatregelen van het Transitiebesluit 2018 die dus voor de heer L. C. een aanzienlijke inperking van zijn sociaal beschermingsniveau betekenen, is dus om de historisch gegroeide verschillen in de financiering van de zorgaanbieders weg te werken en dus om zorgaanbieders die vroeger om de één of andere reden beter werden gefinancierd en gesubsidieerd dan andere gelijkaardige zorgaanbieders, minder financiële middelen ter beschikking te stellen door het persoonsvolgend budget van de personen met een handicap die reeds vóór de inwerkingtreding van de persoonsvolgende financiering een beroep deden op deze "beter gefinancierde" zorgaanbieders, stapsgewijze af te romen;

³³ RvS 20 februari 2019, 17T 2020, 27

³⁴ Zie ook Arbb. Gent, afd. Gent 3 december 2021, NjW 2022, 143

- en dit alles met een budgetneutraliteit, m.a.w. met de bedoeling dat het systeem van de persoonsvolgende financiering van de zorg en ondersteuning van personen met een handicap de overheid niet meer kost dan het vroegere subsidiëringssysteem.

6.3.4. Evenredigheidstoets

6.3.4.1. Vervolgens rijst de vraag of de doelstellingen die de Vlaamse Regering voor ogen heeft met het Transitiebesluit 2018 (zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019) wel in verhouding staat met de impact die het stapsgewijze verminderen van het persoonsvolgend budget van de heer L. C. heeft op zijn zorg en ondersteuning. De redenen van algemeen belang waarop de Vlaamse Regering zich steunt om de aanzienlijke stapsgewijze afoming van het persoonsvolgend budget van de heer L. C. te rechtvaardigen, moeten immers proportioneel zijn, m.a.w. moeten in balans zijn met de subjectieve rechten van de heer L. C..

Zoals hierboven reeds uiteengezet wil de Vlaamse Regering met het Transitiebesluit 2018 historisch gegroeide verschillen in de financiering van de zorgaanbieders wegwerken: aan zorgaanbieders die vroeger om de één of andere reden beter werden gefinancierd en gesubsidieerd dan andere gelijkaardige zorgaanbieders, worden minder financiële middelen ter beschikking gesteld door het persoonsvolgend budget van de personen met een handicap die reeds vóór de inwerkingtreding van de persoonsvolgende financiering een beroep deden op deze "beter gefinancierde" zorgaanbieders, stapsgewijze af te romen.

6.3.4.2. Op de zorgaanbieders rust overeenkomstig artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 een zorggarantieplichting: de vergunde zorgaanbieder die ondersteuning bood op 31 december 2016 moet aan de 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 zorgaanbieder die van toepassing was op 31 december 2016, tenzij die individuele dienstverleningsovereenkomst sinds 31 december 2016 op verzoek van de persoon met een handicap is opgezegd of gewijzigd³⁵. De zorgaanbieder moet er dus voor zorgen dat de persoon met een handicap dezelfde zorg en ondersteuning kan blijven genieten als hij vóór 1 januari 2017 genoot.

De Vlaamse Regering heeft er dus voor gekozen om d.m.v. het Transitiebesluit 2018 de verantwoordelijkheid voor de waarborg dat de persoon met een handicap die reeds vóór 1 januari 2017 voor zijn zorg en ondersteuning een beroep deed op een door het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap erkende en gesubsidieerde zorgaanbieder, deze zorg en ondersteuning kan blijven genieten, te leggen bij de zorgaanbieders. Het zijn dus de zorgaanbieders die overeenkomstig artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 er moeten voor zorgen dat de persoon met een handicap dezelfde zorg en ondersteuning kan blijven genieten die hij reeds vóór 1 januari 2017 genoot. De Vlaamse Regering heeft de zorggarantieplichting die een veruitwendiging is van het standstill-beginsel en ook is ingebed in artikel 46 van het decreet van 25 april 2014, via artikel 12 van het Transitiebesluit 2018 verschoven naar de zorgaanbieders.

6.3.4.3. Het arbeidshof ziet evenwel niet in dat een vermindering van de financiële middelen voor de betrokken zorgaanbieder d.m.v. het stapsgewijze afomen van het persoonsvolgend budget van de heer L. C., niet zou gepaard gaan met een vermindering van de kwaliteit van de zorg en ondersteuning die deze zorgaanbieder in het verleden steeds heeft kunnen bieden aan de heer L. C.. Noch het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap noch de Vlaamse Gemeenschap kunnen het arbeidshof ervan overtuigen dat de stapsgewijze vermindering van zijn persoonsvolgend budget geen impact zou hebben op de kwaliteit van de zorg en ondersteuning die aan de heer L. C. kan worden geboden. Het argument dat de zorg en ondersteuning die de heer L. C. steeds heeft gekregen niet zal worden aangetast door de stapsgewijze vermindering van zijn persoonsvolgend budget is niet geloofwaardig.

³⁵ Artikel 12 van het Transitiebesluit 2018, nadat het werd gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019

Noch het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap noch de Vlaamse Gemeenschap kunnen op vandaag voldoende hard maken of waterdichte garanties geven dat de kwaliteit van de zorg en ondersteuning die de heer L. C. in het verleden steeds heeft gekregen, niet te lijden zal krijgen onder het terugschroeven van de financiële middelen die volgtuit het stapsgewijze afromen van het persoonsvolgend budget van de heer L. C.. Noch het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap noch de Vlaamse Gemeenschap kunnen op vandaag de waterdichte garantie geven dat het stapsgewijze afromen van het persoonsvolgend budget van de heer L. C. geen enkele impact zal hebben op de kwaliteit van de zorg en ondersteuning die hij tot 31 december 2019 steeds heeft kunnen genieten.

6.3.4.4. Wanneer aan de heer L. C. m.i.v. 1 januari 2018 een persoonsvolgend budget op basis van 30,62 zorggebonden personeelspunten werd toegekend, dan mocht hij erop vertrouwen dat hem de zorg en ondersteuning die hij met dit budget kan aankopen, in alle omstandigheden gewaarborgd zou blijven. De heer L. C. mocht erop vertrouwen dat hij met dit budget steeds verder terecht zou kunnen bij de vzw D. V. waarop hij reeds jaren een beroep doet, en dat met dit budget steeds dezelfde kwaliteit van zorg en ondersteuning gewaarborgd zou blijven.

Door het stapsgewijze afromen van het zijn persoonsvolgend budget komt deze zekerheid thans op losse schroeven te staan: het is geenszins zeker dat de vzw D. V. hem dezelfde zorg en ondersteuning kan blijven aanbieden die hij steeds gewoon is geweest en waarop hij steeds heeft kunnen rekenen. Als persoon met een handicap die voor zijn zorg en ondersteuning in zeer sterke mate afhankelijk is van de hulp van derden, behoort de heer L. C. tot de zwakste groep in onze maatschappij.

In het bijzonder voor deze groep van mensen moet de zorggarantie volkomen waterdicht zijn. Zij moeten er volledig op kunnen rekenen dat eenmaal hen een bepaald niveau van sociale bescherming wordt geboden (zoals voor de heer L. C. het beschermingsniveau dat hem wordt geboden door middel van het hem met ingang van 1 januari 2018 toegekende persoonsvolgend budget) hen steeds in alle omstandigheden dezelfde zorg en ondersteuning zal worden geboden.

6.3.4.5. De toepassing van het standstill-principe impliceert dat een afweging wordt gemaakt tussen enerzijds de belangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap enerzijds en de belangen van de heer L. C. als persoon met een handicap anderzijds:

- enerzijds zijn er de Vlaamse overheid en het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap die er belang bij hebben dat de (beperkte) financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de financiering van de zorg en ondersteuning van personen met een handicap, zo efficiënt mogelijk worden ingezet, dat zoveel mogelijk personen met een handicap een financiële tussenkomst kunnen genieten in de kosten van hun zorg en ondersteuning en dat elke persoon met een gelijkaardige handicap en een gelijkaardige zorgbehoefte een gelijkaardig persoonsvolgend budget kan genieten;
- anderzijds is er de heer L. C. die als persoon met een handicap voor zijn zorg en ondersteuning in zeer sterke mate afhankelijk is van derden en die erop moet kunnen rekenen dat één- maal hem een bepaald sociaal beschermingsniveau wordt geboden, hij dit beschermingsniveau steeds zal kunnen blijven genieten.

Het arbeidshof is van oordeel dat in casu de belangen van de heer L. C. primeren en dat de hierboven geschetste doelen die de Vlaamse overheid beoogt met het Transitiebesluit 2018 niet opwegen tegen de belangen van de heer L. C., nl. zijn gerechtvaardigde verwachting dat de kwaliteit van de zorg en ondersteuning die hij geniet, voor de volle 100% gewaarborgd blijft.

De onzekerheid die voor de heer L. C. gepaard gaat met de trapsgewijze terugschroefing van zijn persoonsvolgend budget, is te nefast voor zijn welzijn. De redenen van algemeen belang die de Vlaamse overheid aanhaalt om de aanzienlijke vermindering van het sociaal beschermingsniveau voor de heer L. C. te rechtvaardigen, staan dan ook niet in verhouding tot de onzekerheden die deze terugschroefing

voor de heer L. C. en zijn naasten teweegbrengt, en moeten dus wijken voor de belangen van de heer L. C. die als persoon met een handicap recht heeft op een 100% sluitende zorggarantie.

6.3.4.6. Het wegwerken van de historisch gegroeide verschillen van de beschikbare financiële middelen tussen de instellingen en de budgetneutraliteit waarmee de overgang naar de persoonsvolgende financiering dient gepaard te gaan, wegen niet op tegen de onzekerheden waarmee het stapsgewijze afkomen van het persoonsvolgend budget gepaard gaat.

De personen met een handicap die voor hun zorg en ondersteuning in sterke mate afhankelijk zijn van een persoonsvolgend budget, kunnen en mogen niet de dupe zijn van eventuele fouten die vroeger zouden zijn gebeurd in de financiering en subsidiëring van zorgaanbieders.

In een utopische wereld zal het misschien wel zo zijn dat wanneer een persoon met een handicap vaststelt dat de zorgaanbieders waarop hij reeds geruime tijd een beroep doet, hem niet langer dezelfde kwaliteit van zorg en ondersteuning kan aanbieden doordat hij door het terugschroeven van zijn persoonsvolgend budget aan zijn zorgaanbieder minder financiële middelen ter beschikking kan stellen, hij zich dan zal wenden tot een andere zorgaanbieder. In de realiteit is het zo dat van een persoon met een handicap die voor zijn zorg en ondersteuning reeds geruime tijd een beroep doet op een bepaalde zorgaanbieder en waarmee hij een sterke vertrouwensband heeft opgebouwd, niet zomaar kan verwacht worden dat hij van zorgaanbieder wijzigt. Een standvastigheid in de zorg en ondersteuning is voor een persoon met een handicap van cruciaal belang.

Die standvastigheid kunnen de Vlaamse overheid en het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap thans niet waarborgen.

6.3.5. Besluit

Aangezien er geen sluitende garantie is dat de heer L. C. met het persoonsvolgend budget dat hem met ingang van 1 januari 2020 ter beschikking wordt gesteld en dat vanaf dan stapsgewijze wordt afgeroomd, nog steeds dezelfde kwaliteit aan zorg en ondersteuning kan genieten als de zorg en ondersteuning waarop hij tot en met 31 december 2019 steeds heeft kunnen rekenen en aangezien hij recht heeft op een waterdichte garantie dat hij ook vanaf 1 januari 2020 kan blijven rekenen op hetzelfde kwalitatieve niveau aan zorg en ondersteuning als hij tot dan steeds heeft kunnen genieten, bestaat er een onevenwicht tussen enerzijds de belangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap en anderzijds de belangen van de heer L. C..

Het Transitiebesluit 2018 (zoals gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019) impliceert voor de heer L. C. dan ook een ongeoorloofde aanzienlijke vermindering van zijn sociaal beschermingsniveau zodat de Vlaamse Regering met het Transitiebesluit 2018 (zoals gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019) het standstill-beginsel van artikel 23 van de Belgische Grondwet schendt.

Aangezien het Transitiebesluit 2018 (zoals gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019) voor de heer L. C. een schending inhoudt van het standstill-beginsel van artikel 23 van de Belgische Grondwet, kan dit besluit overeenkomstig artikel 159 van de Belgische Grondwet voor hem niet worden toegepast om zijn rechten op een persoonsvolgend budget vanaf 1 januari 2020 vast te stellen.

De eerste rechter besliste dan ook terecht dat het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap een nieuwe beslissing dient te treffen waarbij de stapsgewijze vermindering van het persoonsvolgend budget van de heer L. C. vanaf 1 januari 2020, zoals voorzien in het Transitiebesluit 2018 (zoals gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019) niet wordt toegepast.

Het persoonsvolgend budget dient voor de heer L. C. vanaf 1 januari 2020 op hetzelfde niveau gehouden te worden als voor 1 januari 2020, en dit tot er een wijziging optreedt in zijn zorgbehoefte.

BESLISSING VAN HET ARBEIDSHOF

Het arbeidshof spreekt, na beraadslaging, recht op tegenspraak.

Het arbeidshof stelt vast dat de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, en in het bijzonder artikel 24 van deze wet, werd gerespecteerd.

Het arbeidshof verklaart het principaal hoger beroep van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap tegen het vonnis dat de arbeidsrechtbank Gent, afdeling leper (kamer 15) op 13 april 2021 uitsprak in de zaak gekend onder het AR-nr. 19/195/A, ontvankelijk maar wijst dit hoger beroep als ongegrond af.

Het arbeidshof verklaart het incidenteel beroep van de heer R. C. die handelt in zijn hoedanigheid van bewindvoerder over de goederen van L. C., tegen het vonnis dat de arbeidsrechtbank Gent, afdeling leper (kamer 15) op 13 april 2021 uitsprak in de zaak gekend onder het AR-nr. 19/195/A, ontvankelijk maar wijst dit incidenteel beroep als ongegrond af.

Het arbeidshof verklaart de vordering van de Vlaamse Gemeenschap ontvankelijk maar wijst deze vordering als ongegrond af.

Het arbeidshof bevestigt het aangevochten vonnis in al zijn onderdelen.

Het arbeidshof verklaart voor recht dat de partijen de volgende gerechtskosten hebben m,b.t. de procedure in hoger beroep:

- de heer R. C.:
rechtsplegingsvergoeding 204,09 euro
- Vlaams Agentschap voor personen met een handicap en Vlaamse Gemeenschap: niet vast te stellen bij gebrek aan omstandige opgave.

Het arbeidshof veroordeelt het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap overeenkomstig artikel 1017, tweede lid van het Gerechtelijk Wetboek tot betaling van de gerechtskosten verbonden aan de procedure in hoger beroep, nl.:

- aan de heer R. C.: de rechtsplegingsvergoeding t.b.v. 204,09 euro
- aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand: de bijdrage van 20 euro.

Het arbeidshof verklaart voor recht dat de Vlaamse Gemeenschap zelf haar gerechtskosten dient te dragen.

Dit arrest werd beslist door het arbeidshof Gent, afdeling Brugge, zevende kamer, samengesteld uit:

- de heer Philippe Descamps: raadsheer en voorzitter van de zevende kamer
- de heer Luc Geerardyn: raadsheer in sociale zaken, benoemd als werknemer-arbeider
- de heer José Vanderfaellie: raadsheer in sociale zaken, benoemd als zelfstandige.

Dit arrest werd in de openbare zitting van dinsdag 12 april 2022 uitgesproken door de heer Philippe Descamps, raadsheer, die daarbij werd bijgestaan door de heer Stefan Tavernier, griffier