

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIVe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 258.354 van 8 januari 2024  
in de zaak A. 233.984/XIV-39.252**

In zake: 1. de VZW GELIJKE RECHTEN VOOR IEDERE PERSOON  
MET EEN HANDICAP

2. XXXX
3. XXXX
4. XXXX
5. XXXX
6. XXXX

bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Lies Michiels en Rosalie Daneels  
kantoor houdend te 2018 Antwerpen  
Lange Van Ruusbroecstraat 76-78  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP,  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bart Staelens  
kantoor houdend te 8000 Brugge  
Gerard Davidstraat 46/1  
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen

1. XXXX
2. XXXX
3. XXXX
4. XXXX
5. XXXX
6. XXXX
7. XXXX
8. XXXX
9. XXXX

bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Lies Michiels en Rosalie Daneels  
kantoor houdend te 2018 Antwerpen  
Lange Van Ruusbroecstraat 76-78  
bij wie woonplaats wordt gekozen

## *I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 26 juni 2021, strekt tot de nietigverklaring van (in hoofdorde) het besluit van 5 maart 2021 van de Vlaamse regering ‘tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse regering over de ondersteuning van personen met een handicap’ en in ondergeschikte orde, van de artikelen 26, 29, 31, 1<sup>o</sup>, 55, eerste lid en de bijlage bij het voornoemde besluit.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

XXXX hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 23 november 2021. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2023, om 14.30 uur.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Lies Michiels en Rosalie Daneels, die verschijnen voor de verzoekende en de tussenkomende partijen en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. Het decreet van 25 april 2014 ‘houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’ (hierna: het decreet van 25 april 2014) regelt de organisatie van de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap (artikel 3, eerste lid).

Dit decreet hertekent op fundamentele wijze de financiering voor de ondersteuning van personen met een handicap: met het genoemde decreet beoogt de decreetgever met name een “omslag” te maken van de financiering van voorzieningen voor personen met een handicap naar de rechtstreekse financiering van de personen met een handicap zelf. Die omslag past in de zogenaamde « vermaatschappelijking van de zorg » (*Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2429/7, 8) en ligt, volgens de parlementaire voorbereiding van het voornoemde decreet, in de lijn van het VN-Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap (*Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2429/1, 3-5, 12-13 en 111; *ibid.*, nr. 2429/7, 6-14).

Luidens artikel 3, tweede lid, van dat decreet bestaat de persoonsvolgende financiële ondersteuning van personen met een handicap uit een getrappt ondersteuningssysteem. De eerste trap omvat een basisondersteuningsbudget, verstrekt in het kader van de Vlaamse sociale bescherming. De tweede trap omvat een budget, verstrekt door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (hierna : het agentschap), voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, zijnde “de zorg en ondersteuning die de duur, intensiteit en frequentie van de rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning overschrijdt, vermeld in artikel 8 of 9” van het voornoemde decreet (art. 2, 7°, van het decreet van 25 april 2014). Met dit budget financiert de persoon met een handicap niet-rechtstreeks toegankelijke hulp, met dien verstande dat budgetten van de eerste en de tweede trap niet kunnen worden gecumuleerd (artikel 6 van het decreet van 25 april 2014). Wat de toekenning van een budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning betreft, worden in artikel 8 van het decreet de voorwaarden bepaald waaraan de meerderjarige persoon met een handicap dient te voldoen om daarop aanspraak te kunnen maken. Artikel 9 van datzelfde decreet betreft de – in het voorliggende geschil niet relevant zijnde – regeling voor minderjarige personen met een handicap. Uit artikel 10 van het decreet van 25 april 2014 blijkt dat de niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning gefinancierd in de vorm van een “budget”, wordt uitgedrukt in budgetcategorieën. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze waarop het budget, in cash of in vouchers, wordt vastgesteld en de budgetcategorieën, rekening houdende met de bepalingen van de artikelen 8 en 9 van dat decreet.

Ten aanzien van de bestaanbaarheid van de artikelen 3 tot 6, 8 tot 13, 15 en 16 van het decreet van 25 april 2014 met de *stand-still* verplichting in artikel 23 van de Grondwet, heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 42/2016 van 17 maart 2016 het volgende overwogen:

“B.11. Het decreet van 25 april 2014 voert een persoonsgebonden financiële ondersteuning in voor de zorg en de ondersteuning van personen met een handicap. De persoonsvolgende financiële ondersteuning toegekend aan personen met een handicap bestaat in een getrappt ondersteuningssysteem. De eerste trap omvat een recht op een « basisondersteuningsbudget » ten laste van de Vlaamse

zorgverzekering. Dat basisondersteuningsbudget wordt toegekend aan iedere persoon met een handicap die een duidelijk vast te stellen behoefte aan zorg en ondersteuning heeft, met het oog op de bekostiging van niet-medische hulp- en dienstverlening. Het toegekende bedrag vormt een tenlasteneming zoals bedoeld in het bestaande systeem van de zorgverzekering. De tweede trap van de persoonsgebonden financiering bestaat in een « budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning » ten laste van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap. Dat bedrag kan worden toegekend in de vorm van een cashbudget of een voucher (een aantal uren of dagen hulp, in de vorm van waardebons) of een combinatie van beide. Met dat budget kan de persoon met een handicap niet-rechtstreeks toegankelijke hulp financieren. De budgetten van de eerste en de tweede trap kunnen niet worden gecumuleerd.

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

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

[...]

B.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<sup>o</sup>, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.

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

inzonderheid op het vlak van de toekenning van budgetten aan bepaalde categorieën van personen met een handicap.

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

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

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

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

3.2. Het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 ‘over de indiening en de afhandeling van de aanvraag van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over de terbeschikkingstelling van dat budget’ (hierna: het besluit van 27 november 2015) geeft onder meer uitvoering aan artikel 10 van het decreet van 25 april 2014. Het wordt nadien nog verschillende malen gewijzigd.

Artikel 1, 11° van het besluit van 27 november 2015 bepaalt de niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning als volgt: “de zorg en ondersteuning die de duur, intensiteit en frequentie van de rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, vermeld in artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2013 betreffende rechtstreeks toegankelijke hulp voor personen met een handicap, overschrijdt en waarvoor minimaal een budget ten bedrage van de eerste budgetcategorie, vermeld in tabel 1, die als bijlage bij dit besluit is gevoegd, toegewezen kan worden.”

Artikel 17, van het besluit van 27 november 2015, in de versie zoals die bestond voor de inwerkingtreding van het bestreden besluit, luidt:

“Art. 17.1 Het agentschap kan een van de budgetcategorieën toewijzen die vermeld worden in tabel 1, opgenomen in de bijlage die bij dit besluit is gevoegd.

Elke budgetcategorie wordt uitgedrukt in zorggebonden punten. Het aantal zorggebonden punten is een maximum voor een kalenderjaar.  
[...].”

Het besluit van 27 november 2015 voorziet, in zijn oorspronkelijke versie, in twaalf budgetcategorieën.

De budgetcategorie wordt vastgesteld op basis van de vraag en op basis van het resultaat van de objectivering van de nood aan zorg en ondersteuning als vermeld in het multidisciplinaire verslag (artikel 18 van het besluit van 27 november 2015).

3.3. Artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juni 2016 ‘over de besteding van het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over organisatiegebonden kosten voor vergunde zorgaanbieders’ (hierna: het besluit van 24 juni 2016) bepaalt dat de budgetcategorie die ter beschikking gesteld wordt aan de budgethouder, wordt uitgedrukt in zorggebonden punten, waarbij het aantal zorggebonden punten een maximum is voor een kalenderjaar.

Artikel 3, § 2, van dat besluit, in zijn versie geldend daags voor de inwerkingtreding van het bestreden besluit, luidt:

“§ 2. Als een budgethouder kiest voor een cashbudget ontvangt hij van het agentschap daarnaast nog een bedrag van 11,94 % van het gedeelte van het budget dat hij besteedt als een cashbudget voor de vergoeding van beheerskosten.

In afwijking van het eerste lid stelt het agentschap geen bedrag voor de vergoeding van beheerskosten ter beschikking als de budgethouder het cashbudget inzet bij een zorgaanbieder die vergund is door het agentschap.”

3.4. Het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 wordt verschillende malen gewijzigd, zoals door het besluit van de Vlaamse regering van 10 mei 2019 ‘tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse regering over de ondersteuning van de personen met een handicap’ (hierna: het besluit van 10 mei 2019) (artikelen 3 – 14). Dit besluit stelt onder meer een nieuw zorgzwaarte-instrument vast en vervangt de bijlage 1 bij het besluit van

27 november 2015 door een nieuwe bijlage 1 (art. 14), die voortaan in 24 budgetcategorieën voorziet.

Artikel 25 van het besluit van 10 mei 2019 voorziet de inwerkingtreding van de voornoemde wijzigingen. Artikel 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 april 2020 ‘tot aanpassing van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap’ (hierna: het besluit van 24 april 2020) vult het voornoemde artikel 25 aan met een tweede lid, zodat die bepaling op het ogenblik van het inwerkingtreden van het bestreden besluit luidt:

“Art. 25. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2019 met uitzondering van artikel 11, 13 en 15 die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2018 en artikel 9, 10, en 14, die in werking treden op 1 januari 2020 en artikel 12 dat in werking treedt op de datum die de Vlaamse Regering bepaalt.

De bepalingen van artikel 19, 20 en 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 over de indiening en de afhandeling van de aanvraag van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over de terbeschikkingstelling van dat budget en de bijlage bij dat besluit, zoals van kracht voor 1 januari 2020, zijn van toepassing op de aanvragen die conform artikel 1 tot en met artikel 15 van het voormelde besluit zijn ingediend voor 17 maart 2020.”

Het besluit van de Vlaamse regering van 10 mei 2019 maakt het voorwerp uit van een beroep tot nietigverklaring, gekend onder het nummer G.A 229.031/XIV-39.087 waarin heden uitspraak wordt gedaan bij arrest nr. 258.353

3.5. Het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2021 ‘tot aanpassing van een aantal besluiten van de Vlaamse regering over de ondersteuning van personen met een handicap’ (hierna: het besluit van 5 maart 2021) wijzigt veertien besluiten van de Vlaamse regering die betrekking hebben op de ondersteuning van personen met een handicap. De Raad van State, afdeling Wetgeving omschrijft in zijn advies het ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden besluit, als “een ontwerp van ‘mozaïekbesluit’ waarin een groot aantal wijzigingen met een gevarieerde draagwijdte op het vlak van de ondersteuning van personen met een handicap wordt samengebracht en met het oog waarop diverse besluiten



van de Vlaamse regering worden aangepast.” (RvS, afdeling Wetgeving, 8 februari 2021, nr. 68.624/1, 4).

Dit is het bestreden besluit waarvan de verzoekende partijen in hoofdde de nietigverklaring vorderen. Het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 april 2021. Naast het voorliggende beroep, maakt het bestreden besluit ook het voorwerp uit van een ander aanhangig beroep tot nietigverklaring gekend onder het nummer G/A.234.845/XIV-39.328 (BS 8 december 2021, 117.696).

3.6. De artikelen 16 tot en met 29 van het bestreden besluit betreffen wijzigingen van het besluit van 27 november 2015 en de artikelen 31 tot en met 33 die van het besluit van 24 juni 2016. Artikel 55 regelt de inwerkingtreding van het bestreden besluit.

De artikelen 26, 29, 31, 1° en 55, eerste lid ervan luiden:

“Art. 26. In hoofdstuk 8 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 4 maart 2016, 10 mei 2019 en 24 april 2020, wordt een artikel 37/0 ingevoegd, dat luidt als volgt:

‘Art. 37/0. § 1. Het agentschap kan binnen de grenzen van de middelen die jaarlijks zijn vastgelegd op zijn begroting voor de toekenning van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap die resteren na de terbeschikkingstelling van een budget aan de personen met een handicap, vermeld in artikel 37, § 2 en § 3, het toegewezen budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning ter beschikking stellen aan personen met een handicap voor wie een prioriteitengroep als vermeld in artikel 23 is toegekend.

De Vlaamse minister, bevoegd voor de personen met een beperking, bepaalt jaarlijks hoe de resterende middelen, vermeld in het eerste lid, verdeeld moeten worden over de prioriteitengroepen, vermeld in artikel 23.

§ 2. Als het budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning conform paragraaf 1 ter beschikking gesteld kan worden, en het budget toegewezen is nadat een procedure doorlopen is als vermeld in het tweede lid, en de budgetcategorie van het budget dat toegewezen is, niet is vastgesteld conform artikel 17 tot en met 21, wordt de budgetcategorie voorafgaand aan de terbeschikkingstelling opnieuw vastgesteld conform artikel 17 tot en met 21 op basis van de vraag, vermeld in het ondersteuningsplan persoonsvolgende financiering, en op basis van het resultaat van de objectivering van de nood aan zorg en ondersteuning als vermeld in het multidisciplinaire verslag, vermeld in artikel 12, tweede, lid, 2°, dat aan het agentschap is bezorgd in het kader van de aanvraag van het toegewezen budget. De beslissing tot toewijzing van de nieuw vastgestelde

budgetcategorie vervangt de eerdere beslissing tot toewijzing. Het agentschap stelt de nieuw vastgestelde budgetcategorie ter beschikking.

Onder de procedures, vermeld in het eerste lid, worden de volgende procedures verstaan:

1° de procedure om een budget aan te vragen, vermeld in hoofdstuk 2 en 3, en in artikel 33 van dit besluit;

2° een aanvraag tot herziening als vermeld in artikel 35 van dit besluit;

3° de procedure, vermeld in artikel 32 van dit besluit;

4° een aanvraag tot herziening als vermeld in artikel 16, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juni 2016 houdende de transitie van personen met een handicap met een actieve zorgvraag naar persoonsvolgende financiering, zoals van toepassing op 30 april 2018;

5° een aanvraag tot herziening als vermeld in artikel 24 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;

6° een aanvraag tot herziening als vermeld in artikel 11/2 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;

7° de procedure, vermeld in artikel 3, § 4, en artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2018 over de zorg en ondersteuning voor personen met een niet-aangeboren hersenletsel of tetraplegie ten gevolge van een hoge dwarslaesie met de hoogste zorg- en ondersteuningsnood.

Als de budgetcategorie van het budget dat conform paragraaf 1 ter beschikking gesteld kan worden, vastgesteld is conform artikel 6 tot en met 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juni 2016 houdende de transitie van personen met een handicap met een actieve zorgvraag naar persoonsvolgende financiering, wordt het budget aangepast dat is toegewezen conform tabel 9 die als bijlage bij dit besluit is gevoegd. De beslissing tot toewijzing van het aangepaste budget vervangt de eerdere beslissing tot toewijzing. Het agentschap stelt het aangepaste budget ter beschikking.’.

Art. 29. De bijlage bij hetzelfde besluit, vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019, wordt vervangen door de bijlage die bij dit besluit is gevoegd.

Art. 31. In artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 over de besteding van het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over organisatiegebonden kosten voor vergunde zorgaanbieders, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 22 december 2017, 11 januari 2019 en 28 december 2019, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 2, eerste lid, wordt het percentage "11,94 %" vervangen door het percentage "10,35%";

[...].

Art. 55. Artikel 5, 6, 25, 26, 28, met uitzondering van punt 4°, artikel 29, artikel 31, 1°, en artikel 52 hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2021.”

De in artikel 29 bedoelde bijlage bevat negen tabellen.

De verzoekende partijen vorderen in ondergeschikte orde de nietigverklaring van de voornoemde bepalingen en de bijlage.

3.7. In het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving nr. 68.624/1 van 8 februari 2021 over het ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden besluit, wordt inzake het *standstill*-beginsel het volgende gesteld (citaat zonder voetnoten):

“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 worden 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 ermee een legitieme doelstelling wordt nagestreefd. 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 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. 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.”

In het artikelsgewijze onderzoek van de tekst van het ontwerp wordt inzake de voornoemde bepalingen van het bestreden besluit (*supra*, punt 3.6) het volgende gesteld:

“Artikel 26

7. In het ontworpen artikel 37/0, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘over de indiening en de afhandeling van de aanvraag van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over de terbeschikkingstelling van dat budget’, wordt de bevoegde minister opgedragen om

‘jaarlijks [te bepalen] hoe de middelen die vastgelegd zijn op de begroting van het agentschap voor de terbeschikkingstelling van budgetten voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarigen, verdeeld moeten worden over de personen, vermeld in artikel 37, en de prioriteitengroepen, vermeld in artikel 23’. Deze bepaling herneemt in ruime mate het bestaande artikel 37, § 2, tweede lid, van het voornoemde besluit, in welk verband de afdeling Wetgeving in advies 57.925/1 van 2 oktober 2015 opmerkte dat de desbetreffende beslissing van de minister ‘moet geacht worden mee de omvang van de ondersteuning te bepalen en [dat de minister] de voorwaarden [zal] bepalen waaronder een persoon met een handicap aanspraak kan maken op een dergelijk budget’ waardoor ‘dergelijke beslissing (...) niet als bijkomstig of detailmatig [kan] worden beschouwd, en (...) door de Vlaamse Regering zelf [hoort] te worden genomen’.

Ook met betrekking tot het ontworpen artikel 37/0, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015, rijst de vraag of deze bepaling inhoudt dat de minister kan beslissen hoeveel budget er is voor, enerzijds, de ‘reguliere’ budgetten en, anderzijds, de prioriteitengroepen, hetgeen effectief zou neerkomen op een beleidsmatige beslissing waarvoor veeleer de Vlaamse Regering bevoegd moet worden geacht en niet de minister wiens bevoegdheid immers beperkt dient te blijven tot het nemen van bijkomstige of detailmatige beslissingen. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

‘Vooreerst dit is geen nieuwe bepaling.

In eerste instantie bepaalt de Vlaamse Regering jaarlijks het percentage van de middelen uitbreidingsbeleid dat moet besteed worden voor het ter beschikking stellen van persoons- volgende budgetten aan meerderjarige personen met een handicap en wel percentage ingezet moet worden voor de ondersteuning van minderjarige personen met een handicap.

Conform artikel 37 moet [het agentschap] het persoonsvolgend budget dat wordt toegewezen in een aantal gevallen (personen bevinden zich in een noodsituatie, hebben een snel degeneratieve aandoening, hebben als jongere al nood gehad aan ondersteuning omwille van hun handicap enz) onmiddellijk na de toewijzing ter beschikking stellen. De jaarlijkse middelen uitbreidingsbeleid moeten dus in eerste instantie worden ingezet om een budget ter beschikking te stellen aan die personen die tot een zogenaamde automatische toekenningsgroep behoren.

De minister bepaalt op welke wijze de resterende middelen (uitbreidingsbeleid meerderjarige personen met een handicap – middelen nodig voor automatische toekenningsgroepen) verdeeld zullen worden over de drie prioriteitengroepen (PG 1, 2 en 3) De eerste groep omvat de personen met de meest dringende vraag en PG 3 de personen met de minst dringende vraag. De personen in de prioriteitengroep zijn personen die een persoonsvolgend budget hebben gevraagd via de reguliere aanvraagprocedure of wiens oude vragen om ondersteuning zijn omgezet naar een vraag naar persoonsvolgend budget. De minister bepaalt welke percentage van de resterende middelen kan worden gebruikt om persoonsvolgende budgetten ter beschikking te stellen uit de verschillende prioriteitengroepen.’

De toelichting door de gemachtigde doet ervan blijken dat de bevoegdheid van de minister is toegespitst op wat in het antwoord van de gemachtigde ‘de resterende middelen’ wordt genoemd en is in die zin al meer beperkt en afgebakend. Desalniettemin zou de redactie van de ontworpen bepaling op dat punt duidelijker de bedoeling van de stellers van het ontwerp kunnen weergeven en dus de bevoegdheid van de minister preciezer kunnen afbakenen.

Artikel 31

8. Aan artikel 31, 1°, van het ontwerp wordt terugwerkende kracht gegeven met ingang van 1 januari 2021 (zie artikel 55, eerste lid, van het ontwerp) en komt erop neer dat het percentage voor beheerskosten retroactief wordt verlaagd. De

vraag rijst op welke wijze en wanneer het desbetreffende “percentage” wordt uitgekeerd en of de terugwerkende kracht tot 1 januari 2021 geen probleem kan doen rijzen doordat bijvoorbeeld sommige budgethouders het bedrag dat overeenstemt met het desbetreffende percentage gebeurlijk al zullen hebben besteed.

Meer in het algemeen kan trouwens in herinnering worden gebracht dat de terugwerkende kracht van verordenende bepalingen enkel aanvaardbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De gemachtigde verstrekke in verband met artikel 31, 1°, van het ontwerp de volgende verduidelijking:

‘Een vergoeding voor beheerskosten wordt toegekend voor het gedeelte van het persoonsvolgend budget dat als cashbudget wordt besteed. De toekenning van een vergoeding voor beheerskosten betekent dus in feite dat het bedrag dat men kan besteden als cashbudget wordt verhoogd. De verlaging van het percentage beheerskosten vanaf 1 januari 2021 betekent voor diegenen die al cash besteden dat het bedrag voor cashbesteding vanaf 2021 iets lager zal zijn dan in 2020. De budgethouders werden van dit gegeven al op de hoogte gebracht.’

In het licht van de aangehaalde verduidelijking lijkt de terugwerkende kracht van artikel 31, 1°, van het ontwerp te kunnen worden gebillijkt.

9. De wijziging die artikel 31, 2°, van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 3, § 3, vijfde lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016 ‘over de besteding van het budget voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor meerderjarige personen met een handicap en over organisatiegebonden kosten voor vergunde zorgaanbieders’, doet de vraag rijzen welk percentage dan toepassing vindt voor de jaren 2020 en 2021 aangezien in artikel 3, § 3, vijfde lid, 1° en 2°, van het voornoemde besluit een ander (en lager) percentage wordt vermeld voor de jaren 2020 en 2021. Hierover om toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Artikel 3, §3 werd gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 december 2019 tot wijziging van de regelgeving in het beleidsdomein welzijn volksgezondheid en gezin wat betreft de uitvoering van besparingen in het kader van het regeerakkoord 2019-2024.

In de nota aan de Vlaamse Regering staat het volgende te lezen.

‘... Als een persoonsvolgend budget geheel of gedeeltelijk wordt ingezet bij een vergunde zorgaanbieder bij wijze van cashbudget of bij wijze van voucher dan heeft de vergunde zorgaanbieder recht op een bijkomende vergoeding voor organisatiegebonden kosten. Deze vergoeding wordt uitgedrukt in een percentage van het aantal zorggebonden punten die bij voucher worden ingezet of een percentage van het bedrag in euro dat met cashbesteding bij de vergunde zorgaanbieder wordt ingezet.

Dit percentage bedraagt op vandaag 21, 18% en wordt vanaf 1 januari 2020 19,40 %, vanaf 1 januari 2021 17,85% en vanaf 1 januari 2022 16,18%.

Het [agentschap] berekent voor elk jaar het bedrag van de extra punten of het extra bedrag in euro waarop de vergunde zorgaanbieder voor dat jaar aanspraak kan maken.

Het [agentschap] berekent hiertoe het gemiddelde van het totaal aantal zorggebonden punten of het van totale bedrag in euro dat gedurende de twee voorafgaande kalenderjaren bij de vergunde zorgaanbieder werden ingezet en past voormelde percentage hierop toe.

Een vergunde zorgaanbieder kan de organisatiegebonden punten die hem in dit kader worden toegekend beperkt omzetten in werkingsmiddelen. Hij kan nu maximaal 50% van de organisatiegebonden punten omzetten in werkingsmiddelen. Dit percentage wordt in 2020 opgetrokken tot 55%, in 2021 tot 60% en in 2022 tot 65%...'

Het percentage van de organisatiegebonden punten dat kan worden omgezet in werkingsmiddelen wordt geleidelijk aan verhoogd.

Intussen werd opgemerkt dat de formulering van artikel 31, 2° als volgt moet worden aangepast:

'2° in paragraaf 3, vijfde lid, wordt punt 3°, vervangen door wat volgt:

'2° vanaf het kalenderjaar 2022: 65%'.  
De redactie van artikel 31, 2°, van het ontwerp zal moeten worden aangepast in de door de gemachtigde aangegeven zin.

[...]

Artikel 55

13. In artikel 55, eerste lid, wordt aan sommige bepalingen van het ontwerp uitwerking gegeven met ingang van 1 januari 2021. Dit is het geval voor onder meer de artikelen 29, 5° en 34. Er moet evenwel worden vastgesteld dat de tekst van het ontwerp geen artikel 29, 5°, bevat en dat de inwerkingtreding van artikel 34 ook het voorwerp uitmaakt van artikel 55, vijfde lid, van het ontwerp. De inwerkingtredingsbepaling van artikel 55 bevat derhalve een aantal onvolkomenheden en incoherenties. De gemachtigde verklaarde in dit verband:

'Er zijn inderdaad fouten geslopen in het artikel over de inwerkingtreding als gevolg van laatste aanpassingen aan het ontwerpbesluit. Zo moet artikel 33 en niet 34 uitwerking krijgen met ingang van 1 januari 2021 en was artikel 29 in een eerder ontwerp onderverdeeld in een aantal punten'.

De stellers van het ontwerp zullen de redactie van artikel 55 van het ontwerp nog aan een bijkomend nazicht moeten onderwerpen."

3.8. In de nota aan de Vlaamse regering met betrekking tot de definitieve goedkeuring van het bestreden besluit is het volgende gesteld:

"1. Situering

B. Vorige beslissingen en adviezen

[...]

De Raad van State bracht advies uit op 8 februari 2021 (advies 68.624/1). De aanhef werd aangepast conform de opmerking van de Raad van State.

Artikel 26 over de terbeschikkingstelling van persoonsvolgende middelen aan de personen met een handicap die niet tot de automatische toekenningsgroepen behoren is aangepast conform de opmerking van de Raad van State over de machtiging die aan de Vlaamse minister, bevoegd voor personen met een beperking, wordt gegeven om de resterende middelen te verdelen.

[...]

Tot slot werd artikel 55 van het ontwerpbesluit over de inwerkingtreding van de verschillende bepalingen van het ontwerpbesluit conform de opmerking van de Raad van State nagekeken en waar nodig aangepast.

2. Inhoud

A. Algemene toelichting

[...]

10. Aanpassing van de tabellen bij het besluit van 27 november 2015 in verband

met de budgetbepaling

(artikel 28 van het ontwerpbesluit en tabel in bijlage)

In de tabellen 2, 3 en 4 in de bijlage bij het besluit van 27 november 2015 worden een aantal wijzigingen aangebracht. Het betreft een aantal corrigerende acties

.-Met het vernieuwde ZZI dat in gebruik is sinds maart 2020 wordt een grotere spreiding bij de B –waarden (0-8 i.p.v.0-6), gehanteerd. Dit betekent dat nieuwe combinaties gemaakt moesten worden met de P –waarden. De tabellen zijn nu aangevuld met de nog ontbrekende, noodzakelijke combinaties: B5/P1, B1/P4, B1/P6, B1/P7, B5/P0, B5/P1, B5/P2, B7/P1, B7/P2, B7/P3, B8/P2, B5/P7.

-Momenteel worden sommige B/P combinaties (bijvoorbeeld B4/P3, B3/P4, B6/P2) gelinkt aan meerdere budgetcategorieën. Omdat ontbrekende combinaties zijn aangevuld (zie Pagina 18 van 36boven), konden de dubbels verwijderd worden bij de budgetcategorieën. Er is steeds voor gekozen om de hogere budgetcategorie toe te kennen: Bv B4/P3 stond zowel bij 7 als 8, dan is de combinatie in 7 verwijderd maar in 8 behouden.-Aan de combinaties B6/P1 en B8/P1 zijn momenteel niet de correcte budgetcategorieën gekoppeld. Dit wordt rechtgezet.

11. Actualisering van budgetten in functie van de nieuwe methode budgetbepaling

(artikel 25 van het ontwerpbesluit (nieuw ontworpen artikel 37, §5)

Sinds 1 januari 2020 werd een nieuwe methode van budgetbepaling ingevoerd. Voor de grootste groep van wachtenden op de wachtlijst werd het persoonsvolgend budget bepaal[d] aan de hand of rekening houdend met de oude methode budgetbepaling.

Omwille van de gelijke berechtiging van alle personen met een handicap die staan te wachten op een persoonsvolgend budget wordt voorgesteld om het budget dat werd toegewezen op het moment dat deze personen in aanmerking komen voor een terbeschikkingstelling van het toegewezen budget te actualiseren in functie van de nieuwe methode budgetbepaling. Er wordt een bepaling in deze zin ingevoegd in het besluit van 27 november 2015 over de toeleiding naar een persoonsvolgend budget.

De huidige prioriteitenlijst bevat drie grote categorieën van vragen:

-CRZ vragen: ofwel vragen die nog in het oude systeem gesteld zijn, en bij de invoering van persoonsvolgende financiering in 1 grote beweging vertaald zijn naar een persoonsvolgend budget. De objectieve ondersteuningsnood (B/P waarden) is niet gekend.

-Nieuwe vragen of herzieningen waarbij het budget werd vastgesteld aan de hand van de oude methode budgetbepaling. Ondersteuningsfuncties, frequenties en B/P waarden zijn dan gekend.

-Nieuwe vragen of herzieningen waarbij het budget al werd berekend op basis van de nieuwe methode budgetbepaling.

Voor vragen uit de tweede categorie, waarbij ondersteuningsfuncties, frequentie van ondersteuningsfuncties én de objectieve ondersteuningsnood (uitgedrukt in B/P waarden) gekend zijn, wordt bij de terbeschikkingstelling van het budget op basis van deze parameters een nieuwe berekening gemaakt volgens de nieuwe budgetbepaling. Het geactualiseerde budget zal worden ter beschikking gesteld.

Voor de eerste categorie vragen, de grootste groep op de prioriteitenlijst, wordt een meer pragmatische aanpak voorgesteld. Er wordt hier geopteerd om dezelfde vertaalbeweging uit te voeren als gebruikt is om de vaste budgetcategorieën bij automatische toekenningsgroepen (noodsituatie, spoedprocedure & NAH) om te zetten naar de nieuwe budgetcategorieën. Dit betekent dat alleen naar de hoogte van de ‘oude’ budgetcategorie wordt gekeken, en deze bij de terbeschikkingstelling van het budget wordt vertaald naar de budgetcategorie van de nieuwe budgetbepaling

waarvan de zorggebonden punten net iets lager liggen. Er wordt een tabel in de bijlage bij het besluit van 27 november 2015 toegevoegd aan de hand waarvan de omzetting naar nieuwe budgetcategorieën kan worden uitgevoerd.

[...].

### 13. Verlaging van het percentage beheerskosten

Bij de regeringsvorming en het opstellen van een meerjarenraming werden een aantal maatregelen genomen die budgettaire ruimte moeten creëren voor nieuwe beleidsinitiatieven. Bij de cashbesteding van een persoonsvolgend budget werd een besparing vooropgesteld ten belope van 2 miljoen euro. Om deze besparing te kunnen realiseren wordt het percentage beheerskosten dat wordt toegekend bij cashbesteding verlaagd. Het besluit besteding van het persoonsvolgend budget voorziet dat voor het deel van het PVB dat cash wordt besteed een bijkomend bedrag van 11,94% van het deel dat in cash wordt besteed, wordt toegekend als vergoeding voor beheerskosten. Dit percentage wordt verlaagd van 11,94% naar 10,35%.

(artikel 31 van het ontwerpbesluit)

[...]

### B. Toelichting bij de artikelen

[...]

Artikel 26 voegt een nieuw artikel 39/0 in, in hoofdstuk 8. De terbeschikkingstelling van een budget voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning. De budgetten die niet zijn vastgesteld conform de nieuwe methode budgetbepaling zullen rekening houdend met deze nieuwe methode geactualiseerd zullen worden op het moment dat ze ter beschikking kunnen worden gesteld worden.

[...]

Artikel 29 vervangt een aantal tabellen in verband met budgetbepaling in de bijlage bij het besluit en voegt een tabel toe die gebruikt wordt om de transitie CRZ budgetten te actualiseren.

[...]

Artikel 31 past artikel 3 aan. Het percentage beheerskosten wordt verlaagd van 11% naar 10,35%. Er wordt een materiële fout verbeterd in artikel 3, §3, vijfde lid.

[...]

Artikel 55 regelt de inwerkingtreding

### 3. Bestuurlijke impact

#### A. Budgettaire impact voor de Vlaamse overheid

Voorliggend ontwerpbesluit bevat een hele reeks aanpassingen aan besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap.

[...]

10. Vervangen van een aantal tabellen die verband houden met de budgetbepaling. Sinds 17 maart 2020 is er een nieuw zorgzwaarte-instrument in gebruik dat toelaat om de inschatting van de nood aan begeleiding meer te differentiëren. Deze verfijningen worden nu gelinkt aan de nieuwe budgetbepaling en de bijhorende budgetcategorieën. Omdat enerzijds de range van de scores niet wijzigt en anderzijds er ook geen wijziging is op macro-budgettair vlak, heeft dit geen financiële implicaties.

11. Actualisering van budgetten in functie van de nieuwe methode budgetbepaling. Als een toegewezen budget niet is vastgesteld conform de nieuwe methode budgetbepaling (nieuwe methode budgetbepaling wordt toegepast sinds 17 maart 2020) zal het budget op het moment van de terbeschikkingstelling geactualiseerd worden. Om de financiële impact te kunnen beoordelen werd voor alle personen die op de wachtlijst staan en aan wie een PVB is toegewezen dat werd vastgesteld conform de oude methode budgetbepaling, het budget opnieuw vastgesteld aan de hand van de nieuwe methode van budgetbepaling. Voor de personen met een handicap die op de wachtlijst staan met een budget dat de vertaling



is van een oude zorgvraag werd het toegewezen budget behouden. Er zijn geen B/P waarden bekend omdat er geen ZZI is afgenomen. Er kan geen budget worden vastgesteld aan de hand van de nieuwe methode budgetbepaling. Deze budgetten zullen aan de hand van een tabel gevoegd bij het ontwerpbesluit vertaald worden naar een nieuwe budgetcategorie. Mogelijke zeer beperkte financiële implicaties van deze vertaling werden niet meegenomen in de simulatie maar doorgaans liggen de nieuwe budgetcategorieën iets lager dan de oude. Er werd vervolgens uitgegaan van de hypothese dat aan alle personen op de wachtlijst een persoonsvolgend budget kon worden toegekend, *quod non*. De kostprijs hiervan zonder actualisatie van de budgetten bedraagt 522 miljoen euro en met actualisatie 548 miljoen euro.

[...]

13. Verlaging van het percentage beheerskosten van 11,94% naar 10,35%. De verlaging van het percentage beheerskosten bij cashbesteding leidt tot een mindere uitgave die geraamd wordt op 2 miljoen euro.

[...].”

3.9. Het artikel 37/0 van het besluit van 27 november 2015, ingevoegd door artikel 26 van het bestreden besluit, wordt als volgt aangevuld door artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2023 ‘tot wijziging van een aantal besluiten over de ondersteuning van personen met een handicap (hierna: het besluit van 17 februari 2023):

“Art. 9. In artikel 37/0, § 2, eerste lid, van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021, wordt tussen de woorden ‘van het toegewezen budget’ en de woorden ‘De beslissing’ de zin ‘Om de budgetcategorie vast te stellen, wordt de waarde 5 voor de parameter begeleiding, vermeld in het multidisciplinaire verslag, omgezet in de waarde 6 en wordt de waarde 6 omgezet in de waarde 8.’ ingevoegd.”

Deze bepaling heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2021 (art. 9, tweede lid, van het besluit van 17 februari 2023).

*IV. Ontvankelijkheid van het beroep wat de gehele nietigverklaring van het bestreden besluit betreft*

#### *Standpunt van de partijen*

4. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord dat de verzoekende partijen een belang hebben bij de nietigverklaring van het gehele bestreden besluit argumenterend dat die enkel en alleen hun belang schetsen inzake

de artikelen 26, 29, 31, 1° en 55 van het bestreden besluit en hiermee dus zelf te kennen geven dat een partiële vernietiging van het bestreden besluit, enkel met betrekking tot deze artikelen, eigenlijk moet volstaan. Voorts wijst de verwerende partij op het feit dat gebruik is gemaakt van de techniek van een mozaïek-besluit hierbij verwijzend naar het advies nr. 68.624/1 van 8 februari 2021 van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Het bestreden besluit wijzigt een veertiental besluiten van de Vlaamse regering die betrekking hebben op de ondersteuning van personen met een handicap, waarbij de wijzigingen effectief van uiteenlopende aard zijn. Het ligt derhalve voor de hand dat het mogelijk is om enkele geïsoleerde artikelen uit het bestreden besluit te betwisten, zonder dat dit zijn gevolgen zou moeten hebben met betrekking tot andere wijzigingen, *a fortiori* andere wijzigingen van andere besluiten.

In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat het auditoraat akkoord gaat met de beperking van de rechtsstrijd en met de beperking van het voorwerp van de betwisting.

5. In het verzoekschrift vragen de verzoekende partijen in hoofdorde de nietigverklaring van het gehele bestreden besluit en in ondergeschikte orde de nietigverklaring van de artikelen 26, 29, 31, 1° en 55, eerste lid, en van de bijlage van het bestreden besluit. Zij stellen voorts dat zij van oordeel zijn dat de voornoemde bepalingen, met inbegrip van de bijlage bij het bestreden besluit, afsplitsbaar zijn van de andere delen van het bestreden besluit. Zij viseren “alleen de actualisering van de persoonsvolgende budgetten voor zover ze betrekking hebben op de aanvragen die ingediend werden voor 17 maart 2020 en de vermindering van de vergoeding voor de beheerskosten”, want “beide bestreden wijzigingen hebben een vermindering van het persoonsvolgend budget tot gevolg”. De overige artikelen van het bestreden besluit handelen volgens de verzoekende partijen “over een potpourri van onderwerpen”.

De verzoekende partijen nemen in de memorie van wederantwoord “akte” van het standpunt van de verwerende partij en verwijzen, voor zoveel als nodig, naar het verzoekschrift hieromtrent.

In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen dat zij zich kunnen aansluiten bij het auditoraatsverslag en beperken zij zich tot het beantwoorden van de juridische argumenten van de verwerende partij in haar laatste memorie.

### *Beoordeling*

6. De verzoekende partijen kunnen in het auditoraatsverslag het volgende lezen:

“8. *In casu* zal een gedeeltelijke vernietiging aan de verzoekers een volledige genoegdoening geven in het licht van het door hen aangevoerde belang. Verzoekers viseren enkel de actualisering van de persoonsvolgende budgetten voor zover ze betrekking hebben op de aanvragen die ingediend werden voor 17 maart 2020 en de vermindering van de vergoeding voor de beheerskosten. De bestreden bepalingen hebben een vermindering van het persoonsvolgend budget tot gevolg. De vernietiging van de bestreden bepalingen geeft de verzoekers een volledige genoegdoening. Voorts kan de actualisering van de betrokken budgetten voorzien in het nieuwe artikel 37/0, de bijlage met de tabel voor de omzetting van oude naar nieuwe budgetcategorieën voor personen met een handicap van wie de B/P waarden niet zijn gekend, de vermindering van het bedrag voor de beheerskosten en de inwerkingtreding van deze bepalingen, worden afgesplitst van de rest van het [bestreden besluit], en blijkt niet dat de overheid, afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige niet dezelfde beslissing zou kunnen hebben uitgevaardigd. Verzoekers hebben bijgevolg enkel belang bij de nietigverklaring van het bestreden besluit van de Vlaamse regering in zoverre ze betrekking heeft op de actualisering van de persoonsvolgende budgetten voor aanvragen ingediend voor 17 maart 2020 (volledige aanvraagdossier ingediend op een datum voorafgaand aan 17 maart 2020).”

De verzoekende partijen betwisten dat standpunt niet doch sluiten zich aan bij het auditoraatsverslag zonder nog op deze exceptie te antwoorden. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit, na eigen onderzoek, aldus de redenering van het auditoraat bijvallend, dat de verzoekende partij enkel belang hebben bij de nietigverklaring van het bestreden besluit in

zoverre het betrekking heeft op de actualisering van de persoonsgebonden budgetten voor aanvragen ingediend voor 17 maart 2020 (volledige aanvraagdossier ingediend op een datum voorafgaand aan 17 maart 2020), nu de bestreden wijzigingen een vermindering van het persoonsvolgend budget tot gevolg hebben wat die aanvragen betreft.

7. Uit wat voorafgaat volgt dat het voorwerp van het beroep is beperkt tot artikel 26 en artikel 29 samen te lezen met de bijlage bij het bestreden besluit, in zoverre die betrekking hebben op de volledige aanvragen van persoonsgebonden budgetten ingediend voor 17 maart 2020; artikel 31, 1<sup>o</sup> en artikel 55, eerste lid, in zoverre dat die bepaling de datum van inwerkingtreding betreft van de voornoemde bepalingen.

Met de bestreden bepalingen hierna worden dan ook de voornoemde bepalingen bedoeld.

Het beroep wordt hierna vanuit dit oogpunt onderzocht.

#### *V. Onderzoek van het derde middel*

##### *Standpunt van de partijen*

8. De verzoekende partijen voeren in het verzoekschrift een derde middel aan afgeleid uit inzonderheid de schending van artikel 23 van de Grondwet en van de materiële motiveringsplicht.

Vooreerst zetten zij uiteen dat er door artikel 26 van het bestreden besluit, samen te lezen met artikel 29 en de bijlage, een aanzienlijke vermindering is van het beschermingsniveau. Het recht op sociale bijstand wordt op twee punten aanzienlijk verminderd, waarbij elk van beide afzonderlijk een aanzienlijke vermindering van de sociale bescherming betekent en de combinatie van beide een nog grotere aanzienlijke achteruitgang is:

1° ten eerste wat het tijdstip betreft van de vaststelling van de budgetcategorie. Dat wordt verschoven van het moment van de aanvraag naar het moment van de terbeschikkingstelling, zonder dat dit gebeurt op basis van een nieuwe procedure met een reële inschaling en het objectief vaststellen van de zorgnood. Aangezien de zorgnood met de jaren is toegenomen moet om een nieuwe budgetcategorie te kunnen bepalen een nieuwe inschaling gebeuren zoals verplicht door het decreet van 25 april 2014. Door dit niet te doen en een artificiële omzetting te doen gaan de personen met een toegekend persoonsvolgend budget er aanzienlijk op achteruit. Niet alleen kunnen zij maar inschalen in een beperkter aantal budgetcategorieën dan de 24 categorieën, zij kunnen ook hun objectieve zorgnood niet laten vaststellen waardoor zij er op het ogenblik van de terbeschikkingstelling van hun budget aanzienlijk op achteruitgaan;

2° ten tweede wordt het toegekende budget voor de meeste personen met een handicap die op de wachtlijst staan voor een persoonsvolgend budget voor 17 maart 2021, aanzienlijk wordt verminderd. Verzoekers baseren zich voor hun berekening op de zorggebonden punten en het budget zoals geïndexeerd op 1 januari 2021 en ondersteunen hun standpunt aan de hand van uitgewerkte omzettingstabellen. Hieruit blijkt volgens de verzoekende partijen het volgende:

- wat de personen betreft die vallen onder het door artikel 26 van het bestreden besluit ingevoegde artikel 37/0, § 1, eerste lid, blijkt uit de door de verzoekende partijen aangereikte omzettingstabel betreffende “de actualisering van het toegekende [persoonsvolgend budget] met omzetting van de toegekende waarden B (voor nood aan begeleiding) en P (voor nood aan permanentie), geïndexeerd op 01./01.2021” dat die “er systematisch op achteruitgaan met een percentageverlies tussen 0,68% en 27,58% en een verlies van budget gaande van 615,43 euro tot 10.261,57 euro per jaar.” Slechts twee categorieën gaan erop vooruit met een percentage van 0,32 % en 3,27 % voor een bedrag van 199,69 euro en 2.502,56 euro. Samengevat, stellen de verzoekende partij, gaan 10 van de 12 categorieën (83,33%) er sterk tot zeer sterk op achteruit. De twee categorieën (16,67 %) die erop

voortuitgaan zien hun budget veel minder sterk stijgen dan dat de andere budgetten dalen;

- wat de personen betreft die vallen onder het door artikel 26 van het bestreden besluit ingevoegde artikel 37/0, § 2, derde lid, blijkt uit de door de verzoekende partijen aangereikte omzettingstabel betreffende “de actualisering van het toegekende [persoonsvolgend budget] ingeval geen toegekende waarden B (voor nood aan begeleiding) en P (voor nood aan permanentie) zijn gekend, geïndexeerd op 01./01.2021” dat die “er allemaal op achteruitgaan met een percentageverlies tussen 0,68% en 16,14% en verlies van budget gaande van 615,43 euro tot 2.989,46 euro per jaar.”

Voorts geven de tweede tot en met de zesde verzoekende partij op omstandige en gedetailleerde wijze inzage in hun feitelijke situatie, om te besluiten dat de actualisering voor hen persoonlijk een aanzienlijke achteruitgang betekent met belangrijke concrete gevolgen.

Ten tweede stellen de verzoekende partijen dat het een “onbetwistbare aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau” betreft voor henzelf en voor andere personen op de wachtlijst voor 17 maart 2020, hierbij ter adstructie van hun standpunt verwijzend naar rechtspraak ter zake waar een vergelijkbare achteruitgang in die zin werd gekwalificeerd. Zij wijzen er voorts op dat het bestreden besluit een grotere impact heeft op de situatie van personen met een handicap, dewelke in vele gevallen geen inkomen kunnen verwerven uit arbeid en afhankelijk zijn van een vervangingsinkomen, alsook dat de bestreden bepalingen uitsluitend betrekking hebben op wachtenden, waarbij hun reeds bestaande benadeling nog wordt versterkt.

Ten derde stellen de verzoekende partijen vast dat er geen afdoende redenen worden aangegeven waarom een dergelijke vermindering van het beschermingsniveau objectief gerechtvaardigd zou zijn, zodat de materiële motiveringsplicht is geschonden. De enige reden van rechtvaardiging voor de actualisering die wordt gegeven in de nota aan de Vlaamse regering is de

gelijke berechtiging. Deze gelijkberechtiging zou erin bestaan om het budget, dat werd toegewezen op het moment dat deze personen in aanmerking komen voor een terbeschikkingstelling van het toegewezen budget, te actualiseren in functie van de nieuwe methode van budgetbepaling. Verdere motivering of documentatie ontbreekt. Die rechtvaardiging is gebrekkig. Er is volgens de verzoekende partijen geen sprake van een gelijke berechtiging door de mensen die op de wachtlijst staan voor 17 maart 2020 artificieel om te zetten naar een nieuwe budgetcategorie op basis van het oude zorgzwaarte-instrument die ze jaren geleden hebben doorlopen of op basis van tabel 9 van het bestreden besluit. In het bestreden besluit rechtvaardigt de regering de achteruitgang onder het voorwendsel van een gelijke berechtiging zonder echter de actuele zorgzwaarte en zorggebruik van de personen met een handicap in kaart te brengen, zodat er geen sprake kan zijn van een gelijke berechtiging; integendeel. Een gelijke berechtiging kan enkel worden bekomen door de zorgzwaarte en het zorggebruik opnieuw in kaart te brengen. Bovendien gaat de gegeven rechtvaardiging in tegen de rechtvaardiging die werd gegeven voor de invoering van het nieuwe zorgzwaarte-instrument vanaf 1 januari 2020. In de “ternota” aan de Vlaamse regering ‘betreffende het ontwerp van 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’ staat: "Met het oog op een gelijkberechtiging van alle cliënten zal het [agentschap] de geoptimaliseerde methodes van zorgzwaartebepaling en budgetbepaling vanaf 1 januari 2020 ook toepassen bij alle nieuwe aanvragen en herzieningen PVB." (nadien werd de datum van 1 januari 2020 verschoven naar 17 maart 2020). Gelet op het feit dat de gelijke berechtiging van personen met een handicap in het verleden werd ingeroepen om het nieuwe zorgzwaarte-instrument niet van toepassing te laten zijn op de personen met een handicap die een aanvraag indienden voor 17 maart 2021, kan deze doelstelling niet ingeroepen worden om thans het tegenovergestelde te rechtvaardigen. Minstens kan dit niet zonder expliciete rechtvaardiging hiervan.

9. De verwerende partij gaat in de memorie van antwoord eerst in op de draagwijdte van het *standstil*beginsel, op het arrest van het Grondwettelijk

hof nr. 42/2019 van 17 maart 2016 waarin ook een *standstill*-toets is uitgevoerd en dat zij uitvoerig citeert, op het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State ten aanzien van het bestreden besluit en waarin ook is ingegaan op de *standstil*-verplichting, om daaruit te besluiten dat de vereiste van “aanzienlijk” niet bepalend is, maar wel of de vermindering van de toegekende rechten leidt tot een daling van het beschermingsniveau, waarbij moet worden nagegaan of deze vermindering evenredig is ten aanzien van het vooropgestelde doel. Te dezen stelt de nota aan de Vlaamse regering dat het bestreden besluit tot doel heeft de regelgeving over de personen met een handicap te verduidelijken, te optimaliseren en te rationaliseren, waarbij dat als volgt in die nota *in concreto* wordt verduidelijkt:

“Sinds 1 januari 2020 werd een nieuwe methode van budgetbepaling ingevoerd. Voor de grootste groep van wachtenden op de wachtlijst werd het persoonsvolgend budget bepaal[d] aan de hand of rekening houdend met de oude methode budgetbepaling.

Omwille van de gelijke berechtiging van alle personen met een handicap die staan te wachten op een persoonsvolgend budget wordt voorgesteld om het budget dat werd toegewezen op het moment dat deze personen in aanmerking komen voor een terbeschikkingstelling van het toegewezen budget te actualiseren in functie van de nieuwe methode budgetbepaling.”

Voorts stelt de verwerende partij, na erop te hebben gewezen dat artikel 23 van de Grondwet er niet aan in de weg staat dat de rechten voor sommige categorieën van personen worden beperkt en gemoduleerd, op voorwaarde dat voor het onderscheid in behandeling een redelijke verantwoording bestaat, het volgende:

“Er wordt dus door verwerende partij niet betwist dat er bij verzoekers een welbepaalde andere modulering voorhanden kan zijn, wat volgens het *standstillbeginsel* gerechtvaardigd is. De transitie naar het persoonsgebonden budget voor personen met een handicap heeft in de geschiedenis een lange weg afgelegd met verschillende, jaarlijkse mozaïekbesluiten. Deze hebben tot doel de vigerende regelgeving te optimaliseren.

Personen met een handicap moeten in de toekomst allen gelijke rechten hebben op een welbepaald budget. Omdat de kloof tussen de verschillende categorieën te groot zou blijven, besloot de Vlaamse Gemeenschap tot actualisering van de budgetten in het [bestreden besluit] bij de terbeschikkingstelling van het budget. Dat deze actualisering noodzakelijk is om aan de besparingsdoelinden van de Vlaamse middelen te voldoen, houdt uiteraard geen stand daar duidelijk uit de nota blijkt dat indien de hypothese gemaakt wordt dat aan alle personen op de wachtlijst een persoonsgebonden budget kon worden toegekend, de kostprijs hiervan zonder actualisatie van de budgetten 522 miljoen euro bedraagt en met actualisatie 548



miljoen euro. Dit is dus geen daling van de middelen.

Het doel ‘gelijke berechting voor alle personen met een handicap’ steunt bijgevolg dus niet op vermeende besparingsoperaties.

In geen geval kadert het onderzoek naar de budgetbepaling en de daaruitvolgende optimalisatie binnen een besparingsoperatie. Het volledige instrumentarium (budgetbepaling, zorgzwaartebepaling, zorggebruikvaststelling) is in het kader van correctiefase 2 geëvalueerd. Alle opmerkingen en kritieken zijn met de hele sector op talloos veel momenten besproken. Er is gesimuleerd, zodat de evaluatie van het instrumentarium afgerond was alvorens de correctiefase werd aangevangen. Er werd uitzonderlijk veel met de sector besproken en empirisch werd de budgetbepaling en het instrumentarium daaromtrent aangepast. Dit zal ertoe leiden dat er in sommige gevallen tot een lager budget werd geconcludeerd, in sommige tot een hoger budget. Besparing was niet het doel. Het doel was nauwer aan te sluiten bij het zorgzwaarteprofiel.”

Volgens de verwerende partij is het voorts evident dat niet kan worden geponereerd dat de vaststelling van de budgetcategorie in de tijd wordt gefixeerd op het ogenblik van de terbeschikkingstelling tegen het *standstill*-beginsel zou ingaan: zulks leidt er gewoon toe dat er een grotere groep gelijk wordt behandeld. De verwerende partij wijst erop dat het overigens eigen is aan elke toepassing in de tijd dat een nieuwe regeling van toepassing is op de rechtsgevolgen van een bestaande toestand. Niemand gaat erop achteruit die al een ter beschikking gesteld budget geniet.

De omstandigheid dat de wijzigingen ertoe kunnen leiden dat desgevallend een aantal budgetten “iets” lager zouden zijn bij de terbeschikkingstelling dan men, staande op de wachlijst, beoogde, hangt volgens de verwerende partij nu eenmaal samen met de implementatie van een nieuw persoonsvolgend budget, waarmee net een grondiger sociale bescherming wordt geboden. Dit compenseert volgens de verwerende partij ruimschoots een eventuele lichte daling van de verhoopte budgetten, waarbij de verzoekende partijen bovendien uit het oog verliezen dat de gelijkstelling van de budgetbepalingen niet alleen het gelijkheidsbeginsel dient, maar er ook kan toe leiden dat wie nu wacht, door de gelijkschakeling, desgevallend sneller een terbeschikkingstelling zou bekomen dan vroeger. Zulks impliceert dat er hier geen sprake kan zijn van schending van het *standstill*-beginsel.

Voorts verliezen de verzoekende partijen uit het oog dat wat zij beogen, eigenlijk impliceert dat zij op meer aanspraak zouden kunnen maken op het ogenblik van de terbeschikkingstelling van het budget, dan de verzoekers die na hen hun aanvraag hebben ingediend.

Na voorts in te gaan op de *concrete* problematiek van bepaalde verzoekende partijen, besluit de verwerende partij wat de schending betreft van het *standstill*-beginsel:

“Het is uiteraard de bedoeling geweest, van het betwiste besluit, om in grotere gelijkheid te voorzien en ervoor te zorgen dat meerdere mensen budgetten kunnen krijgen, sneller een terbeschikkingstelling kunnen bekomen als ze op de wachtlijst staan, sneller een terbeschikkingstelling bekomen als ze zich aandienen en op de wachtlijst terecht komen. Ook hier dient dus te worden vastgesteld dat de bedoeling of een van de ratio's van de regel, hoe dan ook strekt tot een globalere, veel betere sociale bescherming. Dit moet uiteraard globaal bekeken worden en niet zomaar uit het oogpunt van een individuele verzoeker. Wat niet belet dat ook de individuele verzoeker voldoende verder een budget kan bekomen, zonder dat er daarbij een negatieve weerslag zou zijn die tot een andere toetsing aan de door de verzoekers ingeroepen rechtsregels zou moeten leiden.

Er moet ook worden vastgesteld dat wat als achteruitgang wordt aan de kaak gesteld, toch wel heel erg ‘*eventualis*’ is. Zo geeft vierde verzoeker aan al 17 jaar op de wachtlijst te staan. Er valt dan ook niet in te zien hoe er in deze concrete omstandigheden kan beweerd worden dat er hier sprake is van een negatieve weerslag, integendeel, de nieuwe regelgeving zal er desgevallend toe strekken dat vierde verzoeker rapper een terbeschikkingstelling bekomt dan zonder deze nieuwe regelgeving.

De algemene conclusie dat er sprake zou zijn van wat een onbetwistbare aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau [...], klopt dus niet en is helemaal niet correct. Er wordt gewag gemaakt van een achteruitgang van euro's per jaar, terwijl deze euro's op het ogenblik van inwerkingtreding van het betwiste besluit niet eens ter beschikking waren gesteld.

Maar waar wel onmiddellijk sprake is van een betere sociale bescherming, precies door het hele systeem vraaggestuurd te maken en het is in het kader van deze paradigma-shift dat met steeds grotere precisie gelijkheid wordt nagestreefd tussen de verschillende aanvragers. Bij de beoordeling in rechte moet uiteraard rekening gehouden worden met alle aanvragers en met alle potentiële ter beschikkinggestelden, niet alleen met de verzoekers die zich samen met eerste verzoekster tot Uw Raad wendden. De verwijzingen naar een arrest van het Grondwettelijk Hof en naar een arrest van Uw Raad, gaan volledig voorbij aan die paradigma-shift die het grondkader vormt waarin de mozaïekbesluiten worden ingebed. Het gaat niet zomaar om een bepaling waarbij plots desgevallend en eventueel bij een aantal verzoekers een en ander tot een vermindering zou kunnen leiden op het ogenblik van terbeschikkingstelling, het gaat om een volstrekt nieuw systeem dat als such de sociale bescherming aanzienlijk verhoogt.”

Wat de schending van de materiële motiveringsplicht betreft, verwijst de verwerende partij naar de nota aan de Vlaamse regering waar is uiteengezet wat het doel van het bestreden besluit is, namelijk de regelgeving over de personen met een handicap te verduidelijken, te optimaliseren en te rationaliseren. Ook verwijst zij naar de passage uit die nota betreffende de gelijke berechtiging van alle personen met een handicap die wachten op een persoonsvolgend budget en de actualisering van het toegewezen budget in functie van de nieuwe methode inzake budgetbepaling. Voorts betoogt zij:

“Ten onrechte betoogt de verzoekende partij dat de rechtvaardiging gebrekkig zou zijn en dat het om een artificiële redenering zou gaan. Het is net artificieel wat verzoekers betogen, namelijk dat er een motief zou bestaan dat zich zou verzetten tegen de huidige regelgeving om mensen die desgevallend al jaren op de wachtlijst staan, zoals bepaalde verzoekende partijen, anders te behandelen dan mensen die na 17 maart 2020 op de wachtlijst zijn gekomen. En als er sprake is van een nieuw te bepalen zorgzwaarte en zorggebruik, is dit iets anders dat niets te maken heeft met de betwiste regels.

De stelling dat een gelijke berechtiging enkel zou bekomen worden door de zorgzwaarte en het zorggebruik opnieuw in kaart te brengen, is een stelling die zondermeer onjuist is. Het gaat erom dat in de visie van de verzoekers mensen met een gelijke zorgzwaarte en een gelijk zorggebruik per definitie anders zouden moeten behandeld worden, als men nu voor of na 17 maart 2020 op de wachtlijst is geplaatst, ook al is er helemaal geen sprake van een terbeschikkingstelling. Net de redenering van de verzoekers is als er dieper op wordt nagedacht, moeilijker hanteerbaar en moeilijker te verzoenen met het gelijkheidsbeginsel dan de situatie zoals die dankzij het nu betwiste besluit gecreëerd wordt.

(Wat verzoekers beogen zou desgevallend niet per definitie tegen het gelijkheidsbeginsel zijn, gezien de toepassing van de wet in de tijd nu eenmaal door de wijziging en de voortgang in de tijd, een aantal verschillen kan impliceren. Maar het is toch evident dat het criterium terbeschikkingstelling in een situatie waar mensen bijzonder lang op een wachtlijst kunnen figureren, veel meer het gelijkheidsbeginsel dient dan de criteria die de verzoekende partijen naar voren menen te mogen schuiven.) Ook de verwijzing naar vroegere regelgeving waar gelijkheid werd nagestreefd, leidt niet tot een omgekeerde vaststelling, integendeel.

Verzoekers geven tenslotte aan dat de budgetten bijzonder krap zijn. Dit is natuurlijk een eeuwige verzuchting, namelijk dat al wie aanspraak maakt op sociale bescherming, hoopt dat de budgetten verhoogd worden. Dit hangt ook samen met de eigenheid van sociale rechten, dat ze progressief verbeterd worden.

De begroting blijft echter een exclusieve bevoegdheid van de uitvoerende macht en er kan Uw Raad niet gevraagd worden om een arrest uit te spreken dat de begroting dient gewijzigd te worden.

Er is uiteraard sprake, van een evidente budgettaire schaarste. Aldus ligt het toch ook voor de hand dat de gelijkheid wordt nagestreefd en dat die ook wordt nagestreefd met als relevant beoordelingsmoment het ogenblik dat een budget ter beschikking wordt gesteld.”

10. In haar laatste memorie beklemtoont de verwerende partij dat het bestreden besluit in het leven is geroepen om de persoonsvolgende financiering te implementeren en bij te sturen, waarbij deze bijsturing er net is gekomen om het doel verder te bestendigen, met name om te bereiken dat er tussen gelijke “zorgvragers” meer gelijkheid nagestreefd kan worden. Eén van die pertinente bijsturingen vormt de wijziging van het budget. Voor de invoering van de bestreden bepalingen gold als algemene principe dat wie een bepaald budget toegewezen kreeg, ook dit budget daadwerkelijk (weliswaar op een latere datum) uitgekeerd kreeg. Deze werkwijze bestendigde *de facto* de ongelijkheid en leidde tot ellenlange wachtlijsten, waardoor bijsturing noodzakelijk was. Het is daarom onjuist deze bijsturing niet als een systeemhervorming te zien.

Voorts betoogt de verwerende partij dat de verzoekende partijen uitgaan van een verkeerde lezing van het *standstill*-beginsel. Volgens haar wordt door de verzoekende partijen bij de vergelijking steeds vertrokken vanuit de individuele situatie van deze partijen, terwijl het *standstill*-beginsel *de facto* moet worden gezien in het licht van de geldende reglementering *an sich*.

Voorts is volgens haar minstens evenzeer van belang, de toepassing van de intertemporele werking in de tijd van de rechtsregel. Volgens de verwerende partij is de vraag die aan de orde is of zij de definitieve toekenning van het budget mocht bepalen op het ogenblik van de terbeschikkingstelling, zoals is vastgelegd in het bestreden besluit. Zij wijst erop dat de wetgever steeds de wetgeving mag wijzigen en te dezen was de wijziging van het “kantelpunt” noodzakelijk om tegemoet te komen aan de volgende doelen:

“1. de gelijkberechting van personen met een handicap die gebruik willen maken van een persoonsvolgend budget en staan te wachten op de wachtlijst door een gelijk budget toe te kennen voor een gelijke zorgvraag en een gelijke zorgzwaarte.

2. Een efficiënte inzet van de schaarse overheidsmiddelen door budgetten toe te kennen die voldoende hoog maar ook niet te hoog zijn zodat er middelen vrijkomen om budgetten toe te kennen aan die grote groep van personen met een handicap die nog wachten op hun budget.”

Volgens de verwerende partij hebben de verzoekende partijen een recht bekomen, maar dat was hen nog niet toegekend: zij stonden op een wachtlijst. Het aanknopingspunt wordt thans inzake de budgetbepalingsmethodiek, het moment dat het budget ter beschikking wordt gesteld. Kortom, er bestaat een rechtstoestand vanaf het ogenblik dat het budget is toegewezen aan de verzoekende partijen, maar er was nog geen budget ter beschikking gesteld. De wetgever kan bepalen dat de nieuwe norm onmiddellijke uitwerking heeft. Typerend voor het zorgbudget is dat de investering slechts kan gebeuren op het ogenblik dat het zorgbudget ter beschikking is gesteld. Zolang dat niet het geval is, gaat er per definitie geen investering door krachtens het zorgbudget. Het kantelmoment is derhalve het gebruik van het zorgbudget.

Tot slot is het voor de verwerende partij evident dat het gelijkheidsbeginsel wordt gediend door de thans betwiste wijziging en wordt het financiële systeem daarbij beveiligd, waardoor net aan meer mensen sneller de toewijzing kan gebeuren.

11. De tussenkommende partijen voeren in het verzoekschrift tot tussenkomst eenzelfde argumentatie aan als de verzoekende partijen in het verzoekschrift. Het volstaat daar naar te verwijzen.

### *Beoordeling*

#### *Vooraf*

12. De verzoekende partijen voeren inzonderheid de schending aan van het *standstill*-beginsel en van de materiële motiveringsplicht.

De draagwijdte van het *standstill*-beginsel is hiervoor (zie *supra*, punt 3.1.) uiteengezet door het Grondwettelijk hof in zijn arrest nr. 42/2016 van 17 maart 2016, punten B.13.1. en B.13.2. De Raad van State sluit zich voor deze zaak bij die rechtspraak aan.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

13. Het onderzoek van het middel afgeleid uit de schending van het in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-beginsel vereist dat nagegaan wordt of de bestreden bepalingen de graad van bescherming die door de eerder van toepassing zijnde bepalingen werd geboden aanzienlijk vermindert en zo ja, of de verwerende partij redenen die verband houden met het algemeen belang kan doen gelden om een dergelijke vermindering van de bescherming van de rechten van gehandicapten te rechtvaardigen. Uit de materiële motiveringsplicht volgt dat deze redenen moeten blijken uit de stukken van het dossier. Dit wordt hierna onderzocht.

Voorts stelt de verwerende partij in de laatste memorie terecht dat het in beginsel aan de regelgever staat om zijn regelgeving te wijzigen – en dus ook de systeemhervorming naar persoonsvolgende financiering te optimaliseren en dus een nieuw “kantelpunt” te kiezen –, en wijst zij terecht op de intertemporele werking in de tijd van die (nieuwe) regels, maar zulks belet niet dat de regelgever bij die wijziging van de regelgeving het in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde *standstill*-beginsel moet naleven. In de mate dat de verwerende partij dat anders zou zien, faalt dat standpunt in rechte.

14. De vaststelling van een aanzienlijke vermindering van de graad van bescherming vereist een vergelijking van de graad van bescherming die de van toepassing zijnde norm biedt met de graad van bescherming die werd geboden door de eerder van toepassing zijnde norm. Deze toetsing dient te gebeuren op het niveau van de regelgeving en niet op dat van de individuele administratieve beslissingen.

Anders dan hoe de verwerende partij het ziet, blijkt uit het verzoekschrift dat aan deze voorwaarde is voldaan. De verzoekende partijen voeren ter adstructie van hun middel duidelijk aan dat er sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau door de bestreden regelgeving. De omstandigheid dat zij uiteenzetten dat dat zulks ook blijkt uit de feitelijke situatie van de tweede tot en met de zesde verzoekende partij, doet hieraan geen afbreuk. Overigens gaat deze kritiek in elk geval niet op voor de eerste verzoekende partij.

15. Anders dan hoe de verwerende partij het ziet, is de vermindering van het beschermingsniveau het gevolg van de wijziging van de uitvoering – door het bestreden besluit – van de systeemwijziging (of paradigma-shift) naar een persoonsvolgend budget, beoogd door het decreet van 25 april 2014. De vermindering heeft betrekking op personen die in wezen door omstandigheden volledig buiten hun wil en actiemogelijkheden om, op een wachtlijst stonden tot er een beslissing voor de effectieve terbeschikkingstelling van dat budget zou worden genomen. Zulks maakt dat de enkele omstandigheid dat het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 42/2016 van 17 maart 2016 (pt. B.13.3) aanvaardt dat de implementatie van die omslag stapsgewijs gebeurt (zie *supra*, punt 3.1.), niet kan worden afgeleid dat de voorliggende (verdere) uitvoering ervan de aangevoerde bepalingen en beginselen niet schenden.

*De schending van de materiële motiveringsplicht in het licht van de plicht tot naleving van het standstill-beginsel*

16. De bestreden bepalingen zijn hiervoor weergegeven (*supra*, punt 3.6.). Voor de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen legden het besluit van 10 mei 2019 en het besluit van 24 april 2020 de datum van de inwerkingtreding van de nieuwe methode van berekening van de budgetcategorie vast op 1 januari 2020, nadien uitgesteld naar 17 maart 2020. Dit hield in dat, wie voor 17 maart 2020 een aanvraag van een persoonsvolgend budget had ingediend die formeel volledig was, nog onder de vorige budgetbepalingsmethodiek viel, waarbij het persoonsvolgend budget bestond uit twaalf budgetcategorieën. Met de bestreden

regeling wordt, samengevat, wat de personen betreft die op de wachtlijst staan voor een persoonsvolgend budget dewelke met een formeel volledige vraag, werd aangevraagd voor 17 maart 2020 – en dus bij de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen nog niet over dit budget beschikten - “geactualiseerd” naar het moment waarop het toegekende budget in de toekomst ter beschikking zal worden gesteld. Daarnaast wordt de vergoeding van beheerskosten wat de budgethouders betreft die kiezen voor een cashbudget, vanaf de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen, verminderd van 11,94 % naar 10,35%.

17. De verzoekende partijen maken, aan de hand van door hen aangereikte gedetailleerde omzettingstabellen afdoende aannemelijk dat:

1°) wat de personen betreft die vallen onder het door artikel 26 van het bestreden besluit ingevoegde artikel 37/0, § 1, eerste lid, deze “er systematisch op achteruitgaan met een percentageverlies tussen 0,68% en 27,58% en een verlies van budget gaande van 615,43 euro tot 10.261,57 euro per jaar.” Slechts twee categorieën gaan erop vooruit met een percentage van 0,32 % en 3,27 % voor een bedrag van 199,69 euro en 2.502,56 euro. Samengevat, stellen de verzoekende partijen, gaan 10 van de 12 categorieën (83,33%) er sterk tot zeer sterk op achteruit. De twee categorieën (16,67%) die erop vooruitgaan zien hun budget veel minder sterk stijgen dan dat de andere budgetten dalen;

2°) wat de personen betreft die vallen onder het door artikel 26 van het bestreden besluit ingevoegde artikel 37/0, § 2, derde lid, deze “er allemaal op achteruitgaan met een percentageverlies tussen 0,68% en 16,14% en verlies van budget gaande van 615,43 euro tot 2.989,46 euro per jaar.”

Voorts wordt niet betwist dat artikel 31, 1°, van het bestreden besluit impliceert dat voor de personen die opteren voor een cashbudget, de vergoeding voor beheerskosten daalt van 11,94 % naar 10,35 %.

De algemene verwijzing in de memorie van antwoord naar het “creatieve cijferwerk” zonder dat evenwel de door de verzoekende partijen



voorgelegde berekeningen en omzettingen worden betwist - laat staan op aannemelijke wijze worden weerlegd - is niet van aard die te weerleggen.

18. Uit de voorgaande vaststelling blijkt dat voor de betrokken categorie van gerechtigden, de bestreden “actualisatie” van het persoonsvolgend budget in de feiten neerkomt op een lineaire vermindering van dat budget voor bijna alle gerechtigden, op twee categorieën na (die 16,67 % vormen van een deelgroep). Ook de verlaging voor beheerskosten betreft een lineaire verlaging van dat budget voor alle gerechtigden. De bedragen van deze verminderingen van het budget zijn hiervoor weergegeven (zie punt 17).

Ook al bevindt de verwerende partij in de memorie van antwoord dat “desgevallend een aantal budgetten iets lager zouden zijn bij de terbeschikkingstelling dan men, staande op de wachtlijst, verhoopte,” moet een dergelijke lineaire vermindering aanzienlijk worden geacht voor de betrokken categorie van personen die wacht op de terbeschikkingstelling van het toegekende persoonsvolgend budget en die zich, per hypothese, in een kwetsbare toestand bevindt.

19. Een dergelijke aanzienlijke vermindering kan verantwoord worden indien daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Zoals hiervoor is gesteld, dienen die op grond van de materiële motiveringsplicht te blijken uit de stukken van het dossier. Te dezen blijkt het volgende:

1°) De verwerende partij geeft in de nota aan de Vlaamse regering (zie *supra*, pt. 3.8.) de volgende verklaring voor het onmiddellijk toepassen van de nieuwe budgetbepaling op de categorie van “wachtenden” die voor 17 maart 2020 werden ingeschaald overeenkomstig de oude budgetbepalingsmethode:

“11. Actualisering van budgetten in functie van de nieuwe methode budgetbepaling  
(artikel 25 van het ontwerpbesluit (nieuw ontworpen artikel 37, §5)  
Sinds 1 januari 2020 werd een nieuwe methode van budgetbepaling ingevoerd.  
Voor de grootste groep van wachtenden op de wachtlijst werd het persoonsvolgend

budget bepaal[d] aan de hand of rekening houdend met de oude methode budgetbepaling.

Omwille van de gelijke berechtiging van alle personen met een handicap die staan te wachten op een persoonsvolgend budget wordt voorgesteld om het budget dat werd toegewezen op het moment dat deze personen in aanmerking komen voor een terbeschikkingstelling van het toegewezen budget te actualiseren in functie van de nieuwe methode budgetbepaling. Er wordt een bepaling in deze zin ingevoegd in het besluit van 27 november 2015 over de toeleiding naar een persoonsvolgend budget”

Het doel is derhalve, vanuit de wens tot gelijke berechtiging van alle “wachtenden,” en die dus in aanmerking komen voor een terbeschikkingstelling van het toegewezen budget, het toegewezen budget te “actualiseren”. Deze nota, noch enig ander stuk uit het administratief dossier, geven evenwel enige reden of verantwoording aan die verband houden met het algemeen belang, waarom de blijkbaar met het oog op gelijke berechtiging toegepaste “actualisering” – die in wezen bestaat uit een forfaitaire omzetting van de eerder toegekende budgetcategorie naar een nieuwe (lagere) budgetcategorie – verantwoordt dat voor de categorie van personen die wachten op de terbeschikkingstelling van persoonsvolgend budget betreffende een volledige aanvraag ingediend voor 17 maart 2020 die “actualisering” een aanzienlijke vermindering betekent, ten opzichte van de voorheen geldende regeling, van de voor hen geldende bescherming. Dit gebrek aan enig inzicht ter zake in de motieven van deze aanzienlijke vermindering, plaatst de Raad van State in de onmogelijkheid dit motief op zijn merites te beoordelen en inzonderheid te beoordelen of dit een reden van algemeen belang is die de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau verantwoordt.

2°) Voorts blijkt evenmin uit enig stuk dat door die “actualisering” die – zoals reeds is vastgesteld – voor de betrokken categorie van personen een (forfaitaire) theoretische omzetting van een eerdere budgetcategorie in een (lagere) budgetcategorie inhoudt, nauwer wordt aangesloten bij het zorgzwaarteprofiel.

3°) In de mate dat de bestreden regeling tot gevolg zou hebben dat de persoonsgebonden budgetten sneller ter beschikking zouden kunnen worden gesteld van de betrokkenen, blijkt zulks niet te zijn ondersteund door enig objectief

gegeven of berekening, zodat het te dezen een blote bewerking betreft die geenszins de aanzienlijke vermindering van de bestaande graad van bescherming kan verantwoorden.

Eenzelfde vaststelling gaat op wat de verantwoording betreft van de lineaire daling van de beheerskosten. Ter zake blijkt uit de nota aan de Vlaamse regering dat de verlaging van het percentage van de beheerskosten bij cashbesteding een besparing oplevert die op 2 miljoen euro wordt geraamd. Zonder dat de Raad van State zich moet uitspreken over de vraag of budgettaire overwegingen kunnen volstaan als reden van algemeen belang, blijkt ook wat dat argument betreft uit geen enkel stuk enige reden die verband houdt met het algemeen belang die verantwoordt dat deze besparing, al dan niet in cumulatie met de overige verminderingen van de persoonsvolgende budgetten, evenredig is ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen. Dit gebrek aan enig inzicht ter zake, plaatst de Raad van State ook op dit punt in de onmogelijkheid dit motief op zijn merites te beoordelen en inzonderheid te beoordelen of dit een reden van algemeen belang is die de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau verantwoordt.

Tot slot is het argument dat de verzoekende partijen meer aanspraak zouden maken op het ogenblik van de terbeschikkingstelling van het budget dan de personen met een handicap die na hen hun aanvraag hebben ingediend, niet ter zake. Aan de orde is immers de vraag of de aanzienlijke vermindering van de graad van bescherming voor de categorie van personen die wachten op de terbeschikkingstelling van persoonsvolgend budget betreffende een volledige aanvraag ingediend voor 17 maart 2020, steunt op (afdoende) redenen die verband houden met het algemeen belang.

20. Uit wat voorafgaat volgt dat uit de stukken die de verwerende partij heeft neergelegd, geen (afdoende) verantwoording blijkt van reden(en) van algemeen belang die de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau verantwoorden. Deze afwezigheid aan afdoende verantwoording wordt

gelijkgesteld met de afwezigheid van deugdelijke materiële motieven waarop de bestreden bepalingen zijn gesteund, zodat de materiële motiveringsplicht in de aangegeven mate geschonden is.

Het derde middel is in de aangegeven mate gegrond.

## *VI. Handhaving van de gevolgen van de nietigverklaring*

### *Verzoek van de verwerende partij*

21. In de memorie van antwoord vraagt de verwerende partij, uiterst subsidiair en in geval van vernietiging, “te zeggen voor recht dat de rechtsgevolgen die zijn ontstaan uit het betwiste besluit tot het te wijzen arrest, blijven gelden.”

Zij argumenteert ter zake:

“IV.3. Rekening houdende met de normale duur van een annulatieprocedure voor Uw Raad, ware een vernietiging van aard om tot een chaos te leiden. Dit zou er toe leiden dat eventuele zorgbudgetten volledig anders moeten herberekend worden, dit zou ertoe leiden dat prioriteringen eigenlijk ten onrechte zijn toegepast, dit zou tot een ongelooflijke chaos leiden. Die ware in niemands voordeel en dergelijke chaos zou moeten vermeden worden.

De vernietiging valt uiteraard ook *erga omnes* en zou dus niet enkel ten aanzien van de verzoekende partijen zijn weerslag hebben maar zou zijn weerslag hebben ten aanzien van duizenden en duizenden personen met een handicap. Dit zou er ook toe leiden dat een aantal mensen die een aanvraag hebben ingediend en die dicht bij een terbeschikkingstelling staan, door het evidentelijk retroagerend karakter van het arrest van Uw Raad, plots jaren achteruit zouden geslagen worden.

Dit alles is enkel te vermijden als Uw Raad toepassing maakt van art. 14ter Gecoördineerde Wetten op de Raad van State en zegt voor recht dat de rechtsgevolgen die zich hebben voorgedaan van het betwiste besluit, blijven gelden.”

### *Beoordeling*

22. De verwerende partij verwijst in algemene bewoordingen naar “de chaos” die zou volgen uit de nietigverklaring en de weerslag ervan op derden,

waarbij zij alle rechtsgevolgen die zich voordeden voor het voorliggend arrest, gehandhaafd wenst te zien.

Haar verzoek komt er wezenlijk op neer dat zij de noodzakelijke gevolgtrekking uit de vaststelling van de onwettigheid en de uitwerking van de nietigverklaring volledig wil uithollen. Voor de toepassing van artikel 14<sup>ter</sup> van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de verwerende partij echter niet volstaan met de enkele constatering dat de nietigverklaring van het reglementair besluit zou leiden tot een “chaos” en ongewenste impact op de nog niet definitief geworden individuele beslissingen – met de daaraan verbonden ongemakken – want dat zou betekenen dat zowat elke nietigverklaring van een reglementair besluit – en zelfs van heel wat individuele rechtshandelingen – gepaard moet gaan met de handhaving van de gevolgen tot aan de datum van de uitspraak van de rechterlijke uitspraak. Voorts blijkt te dezen niet - en toont de verwerende partij evenmin aan - dat de gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit, specifiek vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, onaanvaardbare gevolgen zal hebben.

23. De verwerende partij overtuigt niet van uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel zouden rechtvaardigen. Het verzoek wordt afgewezen.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de volgende bepalingen uit het besluit van 5 maart 2021 van de Vlaamse regering ‘tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse regering over de ondersteuning van personen met een handicap’:**

**1° artikel 26,**

**2° artikel 29 en de bijlage gevoegd bij het voornoemde besluit van 5 maart 2021 in zoverre die betrekking hebben op de actualisatie van volledige aanvragen van persoonsgebonden budgetten ingediend voor 17 maart 2020 en**

**waarvoor dat budget op de datum van inwerkingtreding van die bepalingen nog niet ter beschikking was gesteld;**

**3° artikel 31, 1° en**

**4° artikel 55, eerste lid, in zoverre dat die bepaling de datum van inwerkingtreding betreft van de voornoemde bepalingen.**

**2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.**

**3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**

**4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.**

**De tussenkommende partijen worden, elk voor een negende, verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 1350 euro.**

**5. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de tweede tot en met zesde verzoekende partij en van de tussenkommende partijen, niet bekendgemaakt.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op acht januari tweeduizend vierentwintig,  
door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

**De griffier**

**De voorzitter**

**Johan Pas**

**Geert Debersaques**