

Het Persoonsvolgend Budget door zwaar weer.

Welke (r)evoluties laten sociale grondrechten toe?

Blomme, Naomi; De Becker, Eleni; Opgenhaffen, Tim

Published in:
Rechtskundig Weekblad

Publication date:
2024

Document Version:
Accepted author manuscript

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Blomme, N., De Becker, E., & Opgenhaffen, T. (2024). Het Persoonsvolgend Budget door zwaar weer. Welke (r)evoluties laten sociale grondrechten toe? *Rechtskundig Weekblad*, 2024-25(9), 323-338.
<https://rw.be/archief/8809>

Copyright

No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form, without the prior written permission of the author(s) or other rights holders to whom publication rights have been transferred, unless permitted by a license attached to the publication (a Creative Commons license or other), or unless exceptions to copyright law apply.

Take down policy

If you believe that this document infringes your copyright or other rights, please contact openaccess@vub.be, with details of the nature of the infringement. We will investigate the claim and if justified, we will take the appropriate steps.

Het Persoonsvolgend Budget door zwaar weer. Welke (r)evoluties laten sociale grondrechten toe?

Naomi Blomme

Eleni De Becker

Tim Opgenhaffen

I. Inleiding

In 2014 introduceerde de Vlaamse decreetgever een nieuw financieringssysteem voor meerderjarige personen met een handicap: de persoonsvolgende financiering (PVF).¹ Dit betekende een revolutie voor personen met een handicap en hun zorgaanbieders.² Waar voorheen de zorgaanbieder door de overheid gefinancierd werd, worden de middelen nu gekoppeld aan de persoon met een handicap, die daarmee zelf zijn zorg en ondersteuning kan organiseren. Een belangrijk onderdeel van de PVF is het persoonsvolgend budget (PVB), bedoeld voor frequente en/of intensieve niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning.

Tien jaar later gaat het PVB door zwaar weer. Diverse vonnissen en arresten hebben aspecten van de omslag naar het PVB getoetst aan het standstillbeginsel in artikel 23 Gw., het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie in de artikelen 10 en 11 Gw., het recht op eigendom in artikel 16 Gw. en artikel 1 Aanvullend Protocol EVRM. Een recent (en tijdelijk) hoogtepunt zijn twee arresten van de Raad van State op 8 januari 2024.³

Het eerste arrest van de Raad van State (nr. 258.353) betreft een correctie van het budget voor wie reeds voor de invoering van het PVB door de overheid gefinancierde zorg en ondersteuning kreeg. Het arrest beoordeelt deze correctie vanuit het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie. De Raad ziet geen schending. Het tweede arrest (nr. 258.354) – dat opmerkelijk meer media-aandacht kreeg – gaat over de impact van een aanpassing aan de

¹ Decr. VI. 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, BS 28 augustus 2014.

² K. HERMANS en B. VERSCHUERE, *Welzijn in Vlaanderen- Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdagingen*, Brugge, die keure, 2020, 71-79.

³ RvS 8 januari 2024, nr. 258.353; RvS 8 januari 2024, nr. 258.354.

budgetcategorieën op personen die op de PVB-wachlijst staan. De verzoekende partijen in deze zaak voerden een schending van het standstill-beginsel en van de materiële motiveringsplicht aan. De Raad stelt vast dat er geen afdoende verantwoording is voor de aanzienlijke achteruitgang, waarin het een schending ziet van de materiële motiveringsplicht. Onduidelijk is het waarom de Raad van State niet ook stelt dat het standstill-beginsel geschonden is. Deze veroordeling komt boven op een reeks van eerdere rechtspraak van de arbeidsgerechten die eveneens tot de schending van het standstillbeginsel besloten en een arrest van het Hof van Cassatie dat de motivering van één van de zaken voor de arbeidsgerechten terugfloot.

De recente rechtspraak over het PVB is onderling divers, maar wordt in de media⁴ en het politieke debat⁵ vaak onterecht als een eenheid behandeld. Deze bijdrage wil nuance aanbrengen door de recente rechtspraak en het debat te structureren. Daarbij schetsen we eerst bij wijze van inleiding de contouren van het persoonsvolgend budget (II); vervolgens delen we de rechtspraak in drie thema's in (III, IV, V) waarbij we telkens de omstandigheden schetsen en de verschillende voorliggende rechtsvragen behandelen. Eindigen doen we met een fundamentele vraag: zijn revoluties in de zorgfinanciering vandaag juridisch nog mogelijk binnen het Belgische grondwettelijke kader (VI)?

II. De contouren van het persoonsvolgend budget

Alvorens in te gaan op de recente rechtspraak, schetst deze bijdrage de contouren van het PVB. Eerst komt aan bod hoe het PVB een onderdeel vormt van de PVF (A). Vervolgens komt aan bod wie aanspraak kan maken op een PVB, wat de daartoe te volgen procedure is en hoe een budget besteed kan worden (B). Daarna wordt ingegaan op de positie van het PVB in het ruimere ondersteuningslandschap voor personen met een handicap, waarbij vooral de verhouding ten aanzien van de gekendere federale tegemoetkomingen voor personen met een handicap

⁴ V. VANHELDEN, "Raad van State fluit "actualisering" budgetten personen met handicap terug", *VRT NWS*, 8 januari 2024, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/01/08/raad-van-state-budgetten-personen-met-handicap/>; V. BEELE en K. BECKERS, "Opnieuw fluiten rechters de overheid terug: 'experiment' met zorgbudgetten is onaanvaardbaar", *De Standaard*, 5 oktober 2023, https://www.standaard.be/cnt/dmf20231004_97248739?.

⁵ Actuele Vr. VI.Parl., Vr. nr. 194, 10 januari 2024 (H. ANAF); Actuele Vr. VI.Parl., Vr. nr. 201, 10 januari 2024 (L. VANDECASTEELE). Actuele Vr. VI.Parl., Vr. nr. 191, 10 januari 2024 (A. DE MARTELAER); Actuele Vr. VI. Parl., Vr. nr. 205, 10 januari 2024 (I. DE REUSE); Actuele Vr. VI. Parl., Vr. nr. 195, 10 januari 2024 (M. VANDE REYDE).

geschetst wordt (C). Tot slot, wordt het debat voor de rechter kort geschetst, om deze vervolgens in de verdere delen meer in detail te bespreken (D).

A. Een deel van de persoonsvolgende financiering

Het PVB is onderdeel van de PVF, die in 2014 door de decreetgever werd ingevoerd en geleidelijk werd uitgevoerd door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH).⁶ De PVF omvat mechanismen die de zorg voor personen met een handicap vraaggestuurd moeten maken. Belangrijke drijfveren waren het VN-verdrag over de rechten van personen met een handicap⁷ en het vermaatschappelijkingsparadigma.⁸ Dat stelt dat zorg in de samenleving gegeven moet worden, met gedeelde verantwoordelijkheid tussen de persoon met een handicap, zijn gezin, netwerk, reguliere zorg en handicapspecifieke zorg.⁹

In de uitrol van dit paradigma financiert het PVB de handicapspecifieke zorg voor zover ze intensief of frequent is.¹⁰ Zoals verderop blijkt, kan iemand met een handicap slechts aanspraak maken op een PVB als de zorg niet door gezin, netwerk of reguliere zorg geboden kan worden. Dit is een belangrijke kritiek op het PVB:

⁶ Decr. VI. 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, *BS* 28 augustus 2014.

⁷ Het VN-verdrag werd op 13 december 2006 goedgekeurd en werd door het Vlaams Parlement geratificeerd middels het Decr. VI. 8 mei 2009 houdende instemming met het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, en het facultatief protocol bij het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, opgemaakt in New York op 13 december 2006, *BS* 3 augustus 2009. Voor de federale staat zie ook Wet 13 mei 2009 houdende instemming met volgende Internationale Akten: Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006, *BS* 22 juli 2009.

⁸ Ontwerp van decreet 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, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2429/1, 3-4; zie voor het vermaatschappelijkingsparadigma ook WHO, *Global strategy on people-centred and integrated health services*, Genève, 2015, p. 27.

⁹ K. HERMANS en B. VERSCHUERE, *Welzijn in Vlaanderen- Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdagingen*, Brugge, die keure, 2020, 76-77.

¹⁰ Art. 8, eerste lid, 2° Decr. VI. 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, *BS* 28 augustus 2014; Ontwerp van decreet 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, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2429/1, 12.

wie goed ondersteund wordt door gezin en netwerk, krijgt daar geen financiering voor, wat deze ondersteuning onder druk zet.¹¹

Het PVB vormt de tweede trap in de PVF. Om te voorkomen dat personen met een handicap die slechts af en toe handicapspecifieke zorg nodig hebben een PVB moeten aanvragen, biedt de PVF ook een eerste trap die bestaat uit een systeem van rechtstreeks toegankelijke hulp (RTH).¹² RTH geeft iedereen met een handicap of een vermoeden van een handicap jaarlijks acht punten, die vrij gebruikt kunnen worden voor begeleiding, dagopvang of nachtopvang.¹³ In tegenstelling tot het PVB hoeft RTH niet aangevraagd te worden; contact opnemen met een zorgaanbieder die RTH aanbiedt is voldoende.¹⁴ Ook verschilt RTH van het PVB doordat het niet vraag- maar aanbodgefinancierd is: de voorziening wordt gesubsidieerd voor het RTH-aanbod.¹⁵

Bij de totstandkoming van de PVF was het de bedoeling dat de eerste trap niet alleen RTH zou omvatten, maar ook een maandelijks financiële tegemoetkoming van 300 euro voor elke persoon met een erkende handicap die geen gebruik maakt van het PVB.¹⁶ Dit zogenaamde Basisondersteuningsbudget (BOB) moest personen met een laagfrequente of laagintensieve zorgnood helpen hun zorgnood te financieren. De uitrol van het BOB startte in 2016, waarna in 2018 het BOB werd overgeheveld naar de Vlaamse Sociale Bescherming (VSB) waar het omgevormd

¹¹ Zie onder meer L. DECLERCK, "Nieuwe financieringsregeling voor personen met een handicap buist in de praktijk", *Gezinskrant De Bond*, 3 november 2017, 5; G. ROETS, C. VANDEKINDEREN, N. DE STERCKE, "Het mensbeeld achter vermaatschappelijking is fictie. Terreinwerkers zijn kritisch voor beleid", *Sociaal.net*, 13 december 2018 (<https://sociaal.net/achtergrond/het-mensbeeld-achter-vermaatschappelijking-is-fictie/>).

¹² Art. 2, eerste lid, 9° Decr. VI. 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, *BS* 28 augustus 2014. De regeling inzake RTH werd opgenomen in B.VI.Reg. 22 februari 2013 betreffende rechtstreeks toegankelijke hulp voor personen met een handicap, *BS* 19 maart 2013.

¹³ Art. 1, eerste lid, 9° en art. 13, B.VI.Reg. 22 februari 2013 betreffende rechtstreeks toegankelijke hulp voor personen met een handicap, *BS* 19 maart 2013.

¹⁴ Ontwerp van decreet 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, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2429/1, 18.

¹⁵ Art. 6 B.VI.Reg. 22 februari 2013 betreffende rechtstreeks toegankelijke hulp voor personen met een handicap, *BS* 19 maart 2013.

¹⁶ Ontwerp van decreet 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, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2429/1, 13-14; Zie de oorspronkelijke artt. 4-7 Decr. VI. 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, *BS* 28 augustus 2014.

werd tot het Zorgbudget voor personen met een handicap.¹⁷ Niet veel later, in 2021, werd de verdere uitrol van dat zorgbudget bijna volledig stopgezet, dit in afwachting van de eenmaking van de zorgbudgetten in de VSB.¹⁸ Ten gevolge van de stopzetting is het Zorgbudget voor personen met een handicap/BOB vandaag uitdovend. Wie al een BOB ontving, blijft dit krijgen, maar nieuwe personen worden – op enkele uitzonderingen na – niet langer toegelaten tot het BOB.¹⁹

Ter volledigheid merken we op dat de PVF ook voor minderjarigen is ontwikkeld²⁰, maar nog niet volledig is uitgerold. Minderjarigen hebben toegang tot de eerste trap, bestaande uit RTH en de Ondersteuningstoelage, maar nog niet tot de tweede trap, het PVB. Voor minderjarigen met een handicap bestaat de tweede trap momenteel uit ondersteuning door een (aanbodgefinancierd) Multifunctioneel Centrum²¹ of een Persoonlijk Assistentiebudget (PAB)²². Hoewel een PAB ook een budget op maat biedt, zijn de bestedingsmogelijkheden beperkter; het budget is vooral bedoeld voor het aanwerven van persoonlijke assistenten voor ondersteuning in een thuiscontext.²³ Of en wanneer minderjarigen zullen overgaan naar de PVB-regeling is niet duidelijk.

B. Van aanvraag tot budget

Een PVB kan enkel worden toegekend aan een meerderjarige als aan drie basisvoorwaarden is voldaan. Ten eerste moet de betrokkene door het VAPH erkend zijn als persoon met een handicap. Een handicap is gedefinieerd als een

¹⁷ Artt. 91-94 Decr. VI. 18 mei 2018 houdende de Vlaamse Sociale Bescherming, *BS* 17 augustus 2018; Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Sociale Bescherming, *Parl. St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1474/1, 11-12.

¹⁸ Zie voor de uitdoving in het bijzonder B.VI.Reg. 30 november 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming, wat betreft de wijziging van het basisondersteuningsbudget, *BS* 30 december 2020 en Adv.RvS 68.343/1, 22 december 2020 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming, wat betreft de wijziging van het basisondersteuningsbudget' dat in de afbouw een schending van het standstillbeginsel leest (p. 4-5).

¹⁹ Voor een overzicht van de uitrol en stopzetting zie: P. DRIESSENS, "Vlaamse Sociale Bescherming", in J. PUT, V. VERDEYEN en Y. STEVENS, *Praktijkboek Socialezekerheid 2024*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2024, 1040-1042.

²⁰ Ontwerp van decreet 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, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2429/1, p. 15-17.

²¹ B.VI.Reg. 26 februari 2016 houdende erkenning en subsidiëring van multifunctionele centra voor minderjarige personen met een handicap, *BS* 12 april 2016.

²² Art. 19/2-19/4 Decr.VI. 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, *BS* 11 juni 2004.

²³ B.VI.Reg. 15 januari 2000 houdende vaststelling van de voorwaarden van toekenning van een persoonlijke-assistentiebudget aan personen met een handicap, *BS* 30 januari 2001.

langdurig en aanzienlijk participatieprobleem dat voortkomt uit een combinatie van mentale, psychische, lichamelijke of zintuiglijke functiestoornissen, beperkingen in het uitvoeren van activiteiten en persoonlijke en externe factoren.²⁴ Ten tweede moet de aanvrager ingeschreven zijn in het bevolkings- of vreemdelingenregister in Vlaanderen of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en daar ook daadwerkelijk verblijven. Daarnaast moet hij – behoudens tal van uitzonderingen – in de vijf jaar voor de aanvraag ononderbroken in België hebben verbleven, of in totaal al tien jaar in België hebben verbleven.²⁵ Ten derde moet de aanvrager bij zijn eerste ondersteuningsvraag jonger zijn dan 65 jaar.²⁶ Personen die een handicap verwerven na de leeftijd van 65 jaar kunnen geen aanspraak meer maken op ondersteuning door het VAPH en moeten zich wenden tot de (vaak minder voordelige) ouderenzorgsector. Daarentegen blijft wie voor zijn 65e een handicap ontwikkelt, ook na zijn 65e verjaardag ondersteuning genieten.

De aanvraag verloopt via een stapsgewijs traject. Dit begint met het opstellen van een gedetailleerd ondersteuningsplan door de aanvrager, waarin de zorg- en ondersteuningsbehoeften worden vastgelegd.²⁷ Het doel is om te identificeren welke ondersteuning de aanvrager al heeft en welke hij niet kan verkrijgen via zijn gezin, sociaal netwerk en de reguliere zorg. Vervolgens wordt deze ondersteuningsnood objectief vastgesteld in een multidisciplinair verslag.²⁸ Een multidisciplinair team beoordeelt de ondersteuningsnood en urgentie met behulp van een zorgzwaarte-instrument. Dit instrument scoort de ondersteuningsnood op diverse levensdomeinen en leidt tot een score bestaande uit een B-waarde, die de nood aan begeleiding en ondersteuning overdag vat en een P-waarde, die de nood aan toezicht of permanentie door andere personen vat.²⁹ De aanvraag wordt

²⁴ Art. 2, 2° Decr. VI. 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, *BS* 11 juni 2004.

²⁵ Art. 21 Decr. VI. 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, *BS* 11 juni 2004.

²⁶ Art. 20 Decr. VI. 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, *BS* 11 juni 2004.

²⁷ Art. 6-11 B.VI.Reg. 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, *BS* 15 januari 2016.

²⁸ Art. 12-15 B.VI.Reg. 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, *BS* 15 januari 2016.

²⁹ VAPH, *Inschaling van de zorgzwaarte*, <https://www.vaph.be/persoonlijke-budgetten/pvb/aanvragen/inschaling>.

vervolgens voorgelegd aan een Vlaamse toeleidingscommissie, die beoordeelt of de persoon een handicap heeft zoals bedoeld door het VAPH en het dossier vervolgens indeelt in één van de drie prioriteitengroepen.³⁰

Omdat het aantal beschikbare budgetten de vraag overstijgt, ontvangt – behoudens in enkele uitzonderlijke noodsituaties³¹ – de persoon met een beperking die een budget aanvraagt dit niet onmiddellijk. Personen die in prioriteitengroep 1 worden ingedeeld, ontvangen relatief snel een budget, terwijl degenen in prioriteitengroep 2 en 3 enkele jaren tot decennia moeten wachten op hun eerste budget.³² Dit probleem staat bekend als de wachtlijsten. In de laatste stap van het traject neemt het VAPH een beslissing over de toewijzing van het budget, waarbij onder meer de prioriteitengroep en budgetcategorie worden vermeld.³³ In totaal zijn er 24 budgetcategorieën, waarbij de laagste momenteel aanspraak kan maken op een budget van maximaal 7.786,74 euro per jaar en de hoogste op 103.774,57 euro per jaar.

Na de beslissing tot toewijzing begint voor veel personen het wachten op het moment waarop het toegewezen budget voor de eerste keer ter beschikking wordt gesteld. Een persoon die een budget krijgt, kan kiezen om dit in cash, in de vorm van een voucher, of in een combinatie van beide te ontvangen.³⁴ Bij een cashbudget neemt de betrokkene zelf de regie in handen, van het sluiten van overeenkomsten tot het betalen van de prestaties.³⁵ In het vouchersysteem sluit de betrokkene zelf overeenkomsten, maar wordt de betaling geregeld tussen het VAPH en de zorgaanbieder.³⁶ Vouchers mogen alleen worden besteed bij door het

³⁰ Art 22-23 B.VI.Reg. 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, *BS* 15 januari 2016.

³¹ Art. 28-32 B.VI.Reg. 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, *BS* 15 januari 2016.

³² Zie in detail B.VI.Reg. 4 maart 2016 houdende de toekenning van prioriteitengroepen en de rangschikking binnen prioriteitengroepen, *BS* 20 april 2016.

³³ Art. 25-26 B.VI.Reg. 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, *BS* 15 januari 2016.

³⁴ Art. 10 Decr. VI. 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, *BS* 28 augustus 2014.

³⁵ Art. 16 B.VI.Reg. 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, *BS* 16 augustus 2016.

³⁶ Art. 13-14 B.VI.Reg. 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, *BS* 16 augustus 2016.

VAPH vergunde zorgaanbieders³⁷, terwijl een cashbudget meer flexibiliteit biedt, omdat het ook gebruikt kan worden voor het vergoeden van personen of organisaties die geen vergunning van het VAPH hebben.³⁸ In beide gevallen moet het budget – op een beperkt vrij besteedbaar deel na³⁹ – echter wel gebruikt worden voor zorg en ondersteuning⁴⁰, en kan er controle plaatsvinden om na te gaan of dit ook daadwerkelijk gebeurt.⁴¹

C. Een onderdeel van een ruimer ondersteuningslandschap

Het PVB is één bouwsteen in een divers ondersteuningslandschap. Veel personen met een handicap die een PVB ontvangen kunnen aanspraak maken op andere vormen van ondersteuning. Naast het reguliere aanbod dat voor iedereen toegankelijk is, waaronder de via de ziekteverzekeringswet terugbetaalbare medische zorg, zijn er tal van handicapspecifieke ondersteuningsvormen. Zo kent het VAPH een regeling voor Individuele Materiële Bijstand, wat een tegemoetkoming inhoudt voor hulpmiddelen en aanpassingen in de thuiscontext⁴²; ook kunnen mobiliteitshulpmiddelen verkregen worden via de VSB.⁴³ Een volledig overzicht van alle mogelijke ondersteuning aan personen met een handicap gaat voorbij aan het doel van deze bijdrage. Niettemin is het zinvol om kort stil te staan bij de verhouding tussen het PVB en de vaak gekendere federale tegemoetkomingen aan personen met een handicap: de inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) en de integratietegemoetkoming (IT), die beide worden

³⁷ Art. 6 B.VI.Reg. 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, *BS* 16 augustus 2016.

³⁸ Art. 7 B.VI.Reg. 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, *BS* 16 augustus 2016.

³⁹ Art. 20 B.VI.Reg. 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, *BS* 16 augustus 2016.

⁴⁰ Art. 4-5 B.VI.Reg. 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, *BS* 16 augustus 2016.

⁴¹ Art 19 B.VI.Reg. 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, *BS* 16 augustus 2016.

⁴² B.VI.Reg. 13 juli 2001 tot vaststelling van de criteria, voorwaarden en refertebedragen van de tussenkomsten in de individuele materiële bijstand voor de sociale integratie van personen met een handicap, *BS* 20 november 2001.

⁴³ Art. 105-135 Decr. VI. 18 mei 2018 houdende de Vlaamse Sociale Bescherming, *BS* 17 augustus 2018.

toegekend door de Directie-generaal Personen met een handicap op federaal niveau.⁴⁴

Hoewel zowel de IVT en IT als het PVB financiële tegemoetkomingen zijn, verschillen ze fundamenteel van elkaar. Het PVB dekt een ander sociaal risico dan de IVT en (deels) dan de IT. Het PVB financiert handicapspecifieke niet-medische zorg en ondersteuning, terwijl de IVT een vervangingsinkomen biedt voor mensen met een handicap die niet of beperkt kunnen verdienen.⁴⁵ De IT compenseert bijkomende kosten door verlies aan zelfredzaamheid.⁴⁶ De doelstellingen van de IT en het PVB overlappen echter ten dele, omdat veel tegemoetkomingen voor niet-medische zorg ook kosten zijn door verlies aan zelfredzaamheid. Waar vroeger het VAPH diensten financierde die toegankelijk waren voor personen met een handicap, worden nu gebruikers gefinancierd, waardoor het Vlaamse handicapbeleid en de IT dichterbij elkaar zijn gekomen. Ondanks de verschillen tussen de IT en het PVB (*infra*), rijst de vraag of ze niet beter door dezelfde regelgever behandeld kunnen worden. Bij de zesde staatshervorming gebeurde dit al in de ouderenzorg. De federale Tegemoetkoming Hulp aan Bejaarden⁴⁷, vergelijkbaar met de IT maar bedoeld voor wie een zorgnood ontwikkelt na zijn 65e, werd toen aan de deelstaten overgedragen en door de Vlaamse decreetgever via de VSB als Zorgbudget voor ouderen met een zorgnood in het zorgbeleid ingebed.⁴⁸

Dat elk van de drie regelingen een ander sociaal risico aanpakken heeft tot gevolg dat elke regeling een andere inschaling hanteert en dat de regelingen ook onderling te cumuleren zijn.

Een ander verschil is dat het PVB niet inkomensafhankelijk is, terwijl de IVT en IT dat wel zijn. Het inkomen heeft geen impact op de toegang tot of de hoogte van een PVB. In tegenstelling hiertoe is de toegang tot de IVT en IT afhankelijk van

⁴⁴ Wet 27 februari 1987 inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap, BS 1 april 1987.

⁴⁵ Art. 2, § 1 Wet 27 februari 1987 inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap, BS 1 april 1987.

⁴⁶ Art. 2, § 2 Wet 27 februari 1987 inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap, BS 1 april 1987. Zie in detail T. OPGENHAFFEN, "Tegemoetkomingen aan personen met een handicap Rechtsleer", in PUT, J., V. VERDEYEN, Y. STEVENS, *Praktijkboek sociale zekerheid 2024*, Mechelen, Wolters-Kluwer, 2024, 945-968; Voor een recente (kritische) analyse van de gehanteerde handicapbegrippen zie: D. DUMONT, "La définition et l'évaluation de la « capacité de gain » en matière d'allocations aux personnes handicapées: enquête sur une boîte noire", JT 2023, 413-431.

⁴⁷ Art. 5, §1, II, 4, a BWHL.

⁴⁸ Art. 84-90 Decr. VI. 18 mei 2018 houdende de Vlaamse Sociale Bescherming, BS 17 augustus 2018.

het inkomen van de persoon met een handicap en van bepaalde gezinsleden.⁴⁹ Ook op dit vlak groeit de IT⁵⁰ (en in beperktere mate ook de IVT⁵¹) naar het PVB toe; de voorbije jaren werden vrijstellingsgrenzen sterk opgetrokken zodat inkomen nu een minder prominente rol speelt bij de toekenning van de tegemoetkomingen.

Verder verschillen PVB, IVT en IT in besteding. Het PVB is geoormerkt voor niet-medische zorg en ondersteuning, terwijl IVT en IT vrij besteed mogen worden.

Een laatste belangrijk verschil is de aanwezigheid van wachtlijsten bij het PVB, die niet bestaan bij de IVT en de IT. Het recht op een IVT en IT gaat in op de eerste dag van de maand na de aanvraag en wordt uitbetaald in de maand na de beslissing.⁵² Dit contrasteert met het PVB, waarvan de eerste uitbetaling afhangt van beschikbare overheidsmiddelen en niet retroactief gebeurt.⁵³ Hoewel dit voor wie naar het PVB kijkt vanuit socialezekerheidsperspectief bevreemdend is, is dit verklaarbaar doordat het PVB niet tot de sociale zekerheid in de klassieke zin behoort. In de zorg- en welzijnssector is subsidiëring van het aanbod vaker afhankelijk van beschikbare middelen, wat leidt tot wachtlijsten. Dit gold ook voor de aanbodgefinancierde sector voor personen met een handicap. Met de transitie naar het vraaggefinancierde PVB is dit principe behouden, maar nu beïnvloedt het direct de beschikbaarheid van budget in plaats van de toegang tot diensten.

D. De aankondiging van drie stormen

In voorgaande onderdelen werd het PVB geplaatst binnen de ruimere PVF en in verhouding tot andere tegemoetkomingen aan personen met een handicap in de sociale zekerheid. Hierbij werd belicht hoe het PVB zich historisch verhoudt tot het verleden van aanbodgestuurde financiering in de handicapsector en hoe het probleem van wachtlijsten nu op een andere plek zichtbaar is. Hoewel er al

⁴⁹ Art. 7 Wet 27 februari 1987 inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap, BS 1 april 1987.

⁵⁰ Art. 9ter KB 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming, BS 8 juli 1987.

⁵¹ Art. 9bis KB 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming, BS 8 juli 1987.

⁵² Art 14 KB 23 mei 2003 betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap, BS 27 juni 2003.

⁵³ Art. 3, derde lid Decr. VI. 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, BS 28 augustus 2014.

juridische vragen waren bij aanbodfinanciering⁵⁴, roept de grote transitie naar het PVB nieuwe juridische vragen op. Deze hebben zowel betrekking op personen die al ondersteuning ontvingen als op degenen die nog wachten. Opvallend is dat deze vragen nu worden gekoppeld aan fundamentele rechten, het recht op sociale zekerheid en het standstillbeginsel alsook het recht op eigendom, wat het PVB in zwaar weer brengt. Momenteel spelen drie juridische kwesties in de rechtbank, die in de volgende secties besproken worden. De eerste betreft de overgang van personen die al zorg ontvingen naar het PVB (III), de tweede heeft te maken met wijzigingen aan het zorgzwaarte-instrument en de impact op de wachtlijst (IV), en de derde betreft een experiment waarbij personen op de wachtlijst een half budget ontvangen in afwachting van hun volledige budget (V).

III. De eerste storm. De transitie van wie al ondersteund werd

A. Achtergrond

De eerste groep van rechtspraak, inclusief het eerste arrest van de Raad van State (2024)⁵⁵, heeft betrekking op personen die al voor de invoering van het PVB zorg en ondersteuning ontvingen van het VAPH. Zij maakten de overgang van de traditionele aanbodfinanciering naar het PVB. Deze omzetting werd aangestuurd door twee transitiebesluiten.⁵⁶ De transitie werd door de Vlaamse regering aangegrepen om de historische verschillen in de aanbodfinanciering weg te werken. Dit moest ervoor zorgen dat elke gebruiker een budget ontvangt dat overeenstemt met zijn reële ondersteuningsnood.

Het eerste transitiebesluit (2016) regelt de omzetting van de bestaande zorg en ondersteuning die een gebruiker in natura bij een zorgaanbieder ontvangt in de vorm van een persoonsgebonden budget.⁵⁷ Het uitgangspunt daarbij is dat de zorggebruikers van dezelfde zorg en ondersteuning moeten kunnen genieten bij deze zorgaanbieders, maar dat de zorg en ondersteuning vanaf nu met een

⁵⁴ Zie S. KEUNEN en D. CUYPERS, "Zorgen over 'zorg'. Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) onder juridisch vuur", *Sociaalrechtelijke Kronieken* 2016(4), 1-9.

⁵⁵ RvS 8 januari 2024, nr. 258.353.

⁵⁶ B.VI.Reg. 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, BS 7 september 2016 (hierna verkort geciteerd als Transitiebesluit 2016); B.VI.Reg. 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, BS 9 mei 2018 (hierna verkort geciteerd als Transitiebesluit 2018).

⁵⁷ Art. 3 Transitiebesluit 2016.

individueel budget toegekend aan de zorgbehoevenden gefinancierd wordt. Om deze overgang te maken moesten de zorgaanbieders de intensiteit en frequentie van de begeleiding van elk van hun gebruikers inschalen aan de hand van een zorgzwaarte-instrument.⁵⁸ Deze inschaling leidt tot een toekenning van een voorlopig aantal zorggebonden punten en een budgetcategorie per gebruiker.

De voorlopige inschaling stemde niet automatisch overeen met het voor 2017 definitieve budget. Voor dat jaar werd immers een correctie doorgevoerd met het oog op budgetneutraliteit op het niveau van de zorgaanbieder: de som van de budgetten van de zorggebruikers mocht niet hoger of lager liggen dan de vergoeding die de zorgaanbieder voorheen ontving. Het budget van elke gebruiker werd bijgevolg procentueel verhoogd of verlaagd om het af te stemmen op de historische financiering.⁵⁹ Hieruit volgde dat voor het jaar 2017 de zorggebruiker niet gefinancierd werd volgens zijn reële ondersteuningsnood, maar wel volgens zijn ondersteuningsnood overeenkomstig de middelen die de zorgaanbieder historisch ter beschikking had. De idee van de Vlaamse regelgever was om gradueel tegen 2019 de toegekende budgetten af te stemmen op de reële ondersteuningsnood en zo de middelen over de voorzieningen heen te herverdelen. Deze bepaling werd in de loop van 2016 geschrapt.⁶⁰ De inschaling in de budgetcategorieën door de zorgaanbieders bleek immers onvoldoende nauwkeurig; gebruikers met een gelijkaardige ondersteuningsnood werden in heel andere budgetcategorieën ingeschaald. Een eenduidige verklaring werd niet gevonden voor deze uiteenlopende resultaten.⁶¹ Om dit onevenwicht weg te

⁵⁸ Art. 15-17 Transitiebesluit 2016.

⁵⁹ Art 22-23 Transitiebesluit 2016.

⁶⁰ Art. 25 Transitiebesluit 2016 werd opgeheven bij art. 8 B.VI.Reg. 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, *BS* 30 december 2016. Tegen deze wijziging werd ook een beroep tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State, dat verworpen werd (RvS 17 februari 2022, nr. 253.003). Art. 25 werd in 2017 in een licht gewijzigde vorm opnieuw opgenomen bij art. 17 B.VI.Reg. 24 februari 2017 houdende de wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de invoering van persoonsvolgende financiering, *BS* 27 juni 2017. Bij art. 18, 1° Transitiebesluit 2018 werd de bepaling vervolgens opnieuw opgeheven en vervangen door een nieuwe bepaling om de historische ongelijke financiering weg te werken tegen 2027, dit was het voorwerp van het arrest van de Raad van State van 8 januari 2024, nr. 258.353 (*infra*).

⁶¹ Zoals aangehaald door het VAPH, zie arrest Raad van State 8 januari 2024, nr. 258.353, nr. B.3.6

werken, werden alle gebruikers opnieuw ingeschaald door middel van een tweede transitiebesluit (2018).

Het tweede transitiebesluit (2018) corrigeert in twee fasen de hierboven besproken ongelijke financiering. In een eerste fase wordt op korte termijn het budget verhoogd van wie door de historische onderfinanciering een budget ontving dat substantieel lager was dan het budget dat hij op basis van zijn reële ondersteuningsnood zou moeten krijgen.⁶² In een tweede fase worden de budgetten van alle gebruikers opnieuw berekend. Daartoe wordt (na een bijkomende wijziging van het tweede transitiebesluit in 2019⁶³) gebruik gemaakt van een nieuw zorgzwaarte-instrument en fijnmazigere budgetcategorieën (24 i.p.v. 12 categorieën⁶⁴, *supra*).

In een overgangperiode die loopt tot 2027 (oorspronkelijk: 2022) worden de beschikbare budgetten gradueel aangepast aan de reële ondersteuningsnood. Alle dalingen zijn tegen 2023 doorgevoerd, de stijgingen tegen 2027.⁶⁵ Wie zorg en ondersteuning genoot bij een goed gefinancierde zorgaanbieder ziet zijn budget daardoor stapsgewijs dalen. Anderen zien hun budget stijgen. Waar deze correctie oorspronkelijk theoretisch onbeperkt was, werd later beslist dat een budget slechts met maximaal 15% mag dalen.⁶⁶ Deze hele oefening verloopt budgetneutraal en met een zorggarantie voor de gebruiker als hij bij dezelfde zorgaanbieder blijft.⁶⁷ Overeenkomstig die zorggarantie dienen vergunde zorgaanbieders namelijk te garanderen dat ze aan de betrokken zorggebruiker de ondersteuning die ze op 31 december 2016 boden, zullen blijven bieden.⁶⁸ De continuïteit van de ondersteuning wordt dus bij de zorgaanbieders zelf gelegd. Het is deze tweede correctiefase binnen het tweede transitiebesluit (2018) die voor juridische

⁶² Art. 3-5 Transitiebesluit 2018. Het verhoogde aantal zorggebonden punten werd ter beschikking gesteld met ingang van 1 juli 2018.

⁶³ Art. 20 B.VI.Reg. van 10 mei 2019 tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap, BS 8 juli 2019. Retroactieve uitwerking vanaf 1 januari 2019.

⁶⁴ Art. 14 B.VI.Reg. van 10 mei 2019 tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap, BS 8 juli 2019. Inwerkingtreding op 1 januari 2020.

⁶⁵ Art. 6-12 Transitiebesluit 2018.

⁶⁶ Art. 10, §4 Transitiebesluit 2018.

⁶⁷ Art. 12 Transitiebesluit 2018.

⁶⁸ Deze bepaling blijft van toepassing zolang de zorggebruiker zijn individuele dienstverleningsovereenkomst niet wijzigt. Als de zorggebruiker bijvoorbeeld overstapt naar een andere zorgverstrekker valt hij niet langer onder de zorggarantie.

beroering zorgde en aanleiding gaf tot verschillende rechtszaken. De rechtspraak wat dat betreft kan ingedeeld worden in twee rechtsvragen.

B. De daling van de budgetten en het standstillbeginsel

Een eerste rechtsvraag is of de daling van sommige budgetten tijdens de tweede transitiefase in strijd is met het standstillbeginsel in art. 23 Gw. Deze eerste rechtsvraag kwam niet aan bod in de twee arresten van de Raad van State, maar werd wel veelvuldig behandeld door de arbeidsgerechten en maakt ook het voorwerp uit van een arrest van het Hof van Cassatie.⁶⁹

In de loop van 2021 en 2022 veroordeelden een aantal arbeidsgerechten uit Oost- en West-Vlaanderen het VAPH wegens schending van het standstillbeginsel.⁷⁰ Het standstillbeginsel houdt in dat de overheid geen maatregelen mag nemen die het beschermingsniveau van de in artikel 23 Gw. opgesomde grondrechten aanzienlijk vermindert, tenzij er daarvoor redenen van algemeen belang zijn.⁷¹ De wetgever moet ervoor waken dat de genomen maatregelen redelijkerwijze in verhouding staan met het nagestreefde doel en dient daartoe alle daarbij betrokken belangen zorgvuldig tegen elkaar af te wegen. Hij geniet een ruime beleidsvrijheid om te oordelen welke maatregelen worden vereist door het algemeen belang.⁷² Enkel bij gebrek aan een redelijke verantwoording mag de beleidskeuze van de wetgever worden afgekeurd. Op die manier wou de wetgever de verplichting in art. 23 Gw. niet terugbrengen tot een louter programmatorische verplichting, maar wordt ook

⁶⁹ Cass. 19 juni 2023, nr. S.22.0046.N/1.

⁷⁰ Arbh. Gent (afd. Gent) 3 december 2021, *NjW* 2022, afl. 456, 143; Arbh. Gent (afd. Brugge) 12 april 2022, nr. 2021/AR/92, onuitg; Arbh. Gent (afd. Brugge) 12 april 2022, nr. 2021/AR/138; Arbh. Antwerpen (afd. Hasselt) 18 september 2023, nr. 2022/AH/95, onuitg; Arbrb. Gent (afd. Ieper) 13 april 2021, onuitg; Arbrb. Gent (afd. Kortrijk) 4 november 2022, nr. 21/480/A, *RABG* 2024, afl. 5-6, 415; Arbrb. Brussel 12 januari 2023, nr. 22/477/A, onuitg.

⁷¹ Zie Toelichting bij Herziening van titel II van de Grondwet, om een artikel 24bis in te voegen betreffende de economische en sociale rechten, *Parl.St.* Senaat, Bijz. zitting 1991-92, nr. 100-2/3, 13 en bijvoorbeeld: GwH, nr. 41/2020, 12 maart 2020, B.9.8. en GwH, nr. 123/2022, 13 oktober 2022, B.12.1. en B.12.2: dit arrest toont aan dat deze verplichting ook geldt voor beleidsdomeinen die indirect raken aan de grondrechten in artikel 23 Gw.

⁷² Bijvoorbeeld: GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.17.2, alsook latere rechtspraak: GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.2-B.6.4 en GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.3.

verduidelijkt dat het niet aan de rechter toekomt zelf te voorzien in de uitvoering van art. 23 Gw.⁷³ Het standstillbeginsel is ook op het PVB van toepassing.⁷⁴

Vooraleer de nadruk te leggen op een aantal beroepen voor het arbeidshof te Gent merken we op dat over de werking van het standstillbeginsel steeds meer vragen rijzen⁷⁵, in het bijzonder in welke mate een proportionaliteitstoets moet worden afgeleid uit dit beginsel. Een afzonderlijke proportionaliteitstoets was immers niet voorzien door de Belgische grondwetgever, die een duidelijk onderscheid wou maken tussen de rechterlijke controle op burgerlijke en politieke grondrechten enerzijds en economische, sociale en culturele grondrechten anderzijds.⁷⁶ Er zijn evenwel voorbeelden terug te vinden in arresten en adviezen bij wetgeving waar zulke proportionaliteitstoets wordt toegepast, waardoor het verschil in toetsing tussen burgerlijke en politieke grondrechten enerzijds en sociale, economische en culturele grondrechten anderzijds minder uitgesproken wordt.⁷⁷ Bepaalde rechtsleer leidt dan ook een proportionaliteitsbeginsel af uit het standstillbeginsel.⁷⁸ In elk geval dient er wel steeds een afweging te gebeuren

⁷³ D. VAN EECKHOUTTE en L. BURSENS, "Het standstill-beginsel houdt een verscherpte materiële en formele motiveringsplicht in voor de regelgever", *RW*, 1124: "Hij kan er enkel op wijzen dat een handeling of onthouding van de wetgever of het bestuur niet strookt met zijn verplichtingen voortvloeiende uit art. 23 Gw.".

⁷⁴ GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.13.3.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld: W. PAS, "Kan standstill op hol slaan? Een reflectie over de herijking van de standstillwerking van artikel 23 Gw." in A. WIRTGEN (ed.), *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Brugge, die Keure, 2021, 81-97; zie ook de bespreking in E. DE BECKER, "Het grondrecht van de sociale zekerheid en sociale bijstand: een Belgisch perspectief", *TRA* 2023, 3-9 en D. DUMONT en I. HACHEZ, "Le principe de *standstill redéfini* par la Cour constitutionnelle: la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionalité", *JT* 2024, 2-15.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld: GwH, nr. 62/2018, 31 mei 2018, B.7.3.

⁷⁷ Bijvoorbeeld: Adv. RvS 66.660/1/3, 25 oktober 2019; GwH, nr. 64/2019, 8 mei 2019; Cass. 14 september 2020, nr. S.18.0012.F; zie ook GwH, nr. 69/2023, 27 april 2023, B.6.4 waaruit D. Dumont en I. Hachez impliciet uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof een proportionaliteitsbeginsel als onderdeel van het standstillbeginsel afleiden: en D. DUMONT en I. HACHEZ, "Le principe de *standstill redéfini* par la Cour constitutionnelle: la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionalité", *JT* 2024, 4; zie ook de discussie in L. GOOSSENS, "Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat? Over de harde kern van deze grondrechten en de proportionaliteitstoets bij een vermindering van het sociale beschermingsniveau", *RW* 2014-15, 809 e.v.

⁷⁸ Bijvoorbeeld: D. DUMONT, "Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution: quelle signification et quelle justiciabilité?" in D. DUMONT (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Larcier, Brussel, 2017, 82-83 en I. HACHEZ en F. LOUCKX, "Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l'ordre juridique belge : de l'effet direct à la responsabilité civile" in S. VAN DROOGHENBROECK et. al., *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer/Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, die Keure, Brugge, 2016, 110 en D. DUMONT en I. HACHEZ, "Le principe de *standstill redéfini* par la Cour constitutionnelle: la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionalité", *JT* 2024, 2-15; zie ook de discussie in L.

tussen de voorziene achteruitgang en het algemeen belang, maar de intensiteit van deze toetsing is moeilijk exact te bepalen.⁷⁹ Het lijkt ons wenselijk dat het Grondwettelijk Hof hierover bijkomende duiding verschaft. De huidige situatie zorgt voor rechtsonzekerheid. De discussie over de werking van het standstillbeginsel in art. 23 Gw. voegt nog een bijkomende complexiteit toe aan de verschillende rechtszaken over het PVB.

In de zaken voor het arbeidshof te Gent⁸⁰ werd een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau vastgesteld. De rechters vergeleken daarbij het budget van de individuele zorggebruiker voor én na de tweede correctiefase.⁸¹ Dat is in het kader van het standstillbeginsel ongebruikelijk: het standstillbeginsel veronderstelt traditioneel immers een beoordeling van het beschermingsniveau op het niveau van de regelgeving, *in casu* de transitiebesluiten 2016 en 2018, en niet de individuele (budget)beslissingen (*infra*). De argumentatie van het VAPH dat de achteruitgang maximaal 'slechts' 15% kan bedragen en bovendien volledig door de zorggarantie opgevangen wordt wanneer de betrokkene bij dezelfde zorgaanbieder blijft, overtuigde de rechters niet. De rechters leken er weinig vertrouwen in te hebben dat de zorggarantie – die de voorzieningen zonder extra middelen moeten bieden – ook effectief zou worden uitgevoerd.

Vervolgens werd onderzocht of de vermindering van het beschermingsniveau gerechtvaardigd kan worden door redenen van algemeen belang. De rechters erkenden dat deze redenen gevonden kunnen worden in het wegwerken van de ongelijke financiering en dat de Vlaamse regering budgetneutraliteit mag nastreven. De rechters gingen vervolgens na of de aanzienlijke achteruitgang gerechtvaardigd kan worden rekening houdende met deze redenen van algemeen belang. Opvallend is dat dit gebeurt door middel van een erg geïndividualiseerde

GOOSSENS, "Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat? Over de harde kern van deze grondrechten en de proportionaliteitstoets bij een vermindering van het sociale beschermingsniveau", *RW* 2014-15, 809.

⁷⁹ D. VAN EECKHOUTTE en L. BURSENS, "Het standstill-beginsel houdt een verscherpte materiële en formele motiveringsplicht in voor de regelgever", *RW* 2020-21, 1126.

⁸⁰ Arbh. Gent (afd. Gent) 3 december 2021, *NjW* 2022, afl. 456, 143 en de noot van Laenen hierbij; Arbh. Gent (afd. Brugge) 12 april 2022, nr. 2021/AR/92, onuitg; Arbh. Gent (afd. Brugge) 12 april 2022, nr. 2021/AR/138, onuitg.

⁸¹ Zie het standpunt van Laenen, waarin hij wist op de beperkte motivering naar voren geschoven door het VAPH maar niet nader ingaat op de individuele toets gehanteerd door het arbeidshof te Gent: N. LAENEN, "De standstill-verplichting in artikel 23 Gw.: het belang van een gedegen motivering in het licht van het evenredigheidsbeginsel", *NjW* 2022, 149.

proportionaliteitstoets. In twee arresten⁸² werden expliciet de belangen van de overheid afgewogen tegen de impact van de opéénvolgende budgetwijzigingen op het concrete individu.⁸³ De arbeidshoven waren van oordeel dat het wegwerken van de historische ongelijkheid geen redelijke verantwoording vormde voor de substantiële vermindering van de budgetten, ook al gebeurde dat stapsgewijs en ging dat gepaard met een – volgens de rechters allerm minst betrouwbare – zorggarantie. Zo werd de stelling naar voren geschoven dat personen met een handicap er volledig op moeten kunnen rekenen dat éénmaal hen een bepaald niveau van bescherming wordt geboden hen steeds in alle omstandigheden dezelfde zorg kan worden geboden.⁸⁴

Tegen één van de arresten⁸⁵ tekende het VAPH Cassatieberoep aan.⁸⁶ Het VAPH achtte het oordeel over de aanzienlijke achteruitgang waarbij het arbeidshof te Gent, afdeling Brugge het oude en het nieuwe budget vergelijkt in strijd met het standstillbeginsel. Het Hof van Cassatie volgt de kritiek van het VAPH en beslist dat het arbeidshof met zijn vergelijking van het oude en nieuwe budget de beslissing niet naar recht verantwoord heeft. In overeenstemming met de traditionele visie op het standstillbeginsel oordeelt het Hof dat het arbeidshof in plaats daarvan de bescherming geboden door de oude en nieuwe regelgeving had moeten vergelijken en niet de individuele beslissingen.⁸⁷

Het cassatie-arrest van 2023 leidt er echter niet toe dat rechters vandaag de dalende budgetten niet meer in strijd achten met het standstillbeginsel.⁸⁸ Ook na dit arrest oordeelde het arbeidshof te Antwerpen, afdeling Hasselt dat het standstillbeginsel geschonden was.⁸⁹ Sinds dit cassatiearrest zien we een duidelijk

⁸² Arbh. Gent (afd. Brugge) 12 april 2022, nr. 2021/AR/92, onuitg; Arbh. Gent (afd. Brugge) 12 april 2022, nr. 2021/AR/138, onuitg.

⁸³ Zie daarover meer in detail T. OPGENHAFFEN en M. VRANCKEN, “Zorgt de transitie van de persoonsvolgende budgetten in de zorg voor een transitie in de standstill-rechtspraak?” *Tijd voor Mensenrechten*, 14 september 2022.

⁸⁴ Arbeidshof Gent, afd. Brugge, 12 april 2022, nr. 2021/AR/138, onuitg., overweging 6.3.4.4.

⁸⁵ Arbh. Gent (afd. Brugge) van 12 april 2022, nr. 22/169, onuitg.

⁸⁶ Cass. 19 juni 2023, nr. S.22.0046.N/1.

⁸⁷ Zie gelijkaardig ook: N. GHYS, “Actualisering persoonsvolgende budgetten schendt standstill-verplichting: de relevantie van de materiële motiveringsplicht”, *NjW* 2024, 82 en M. DE CONYNCK, “Tijd om even stil te staan”, *RABG* 2024, 387.

⁸⁸ M. DE CONYNCK, “Tijd om even stil te staan”, *RABG* 2024, 387: “*Er valt daarentegen niet uit af te leiden of het Transitiebesluit al dan niet in overeenstemming is met de standstill-verplichting. De arbeidsgerechten zullen de oefening ongetwijfeld nog verschillende keren opnieuw dienen te maken [...]*”.

⁸⁹ Arbh. Antwerpen (afd. Hasselt) 18 september 2023, nr. 2022/AH/95, *RABG* 2024, afl. 5-6, 388.

verschil in motivering. Waar in de voorgaande zaken de individuele administratieve beslissingen van het VAPH *an sich* met elkaar werden vergeleken, vertrok het arbeidshof Antwerpen, afdeling Hasselt allereerst vanuit een vergelijking van de toepasselijke regelgeving. Vervolgens werd er gekeken naar de individuele administratieve beslissingen. Ook de proportionaliteitstoets werd minder individueel ingevuld door het hof. Hoewel de rechters nog steeds diep ingaan op de impact van de transitie op het individuele dossier, en minder de gehele hervorming bekijken, volgt de schending veeleer uit het feit dat het VAPH niet kan aantonen dat het wegwerken van de historische ongelijkheid van de beschikbare middelen effectief gerealiseerd wordt door de Vlaamse Regering en dat de operatie budgetneutraal verloopt. Ook de vraag of de aanzienlijke achteruitgang in redelijke verhouding staat tot de nagestreefde doelstellingen wordt geobjectiveerd: de substantiële daling van het budget en de onzekerheid die daaruit volgt staan niet in verhouding tot de doelen die het VAPH beoogt.

C. De tragere stijging van de budgetten en het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie?

De tweede rechtsvraag heeft betrekking op de geleidelijke stijging van het PVB ten gevolge van de tweede transitiefase (2018).⁹⁰ Waar sommige personen hun budget zien dalen en een nieuw budget krijgen tegen 2023, moet wie zijn budget ziet stijgen wachten tot 2027 (*supra*). De rechtsvraag rees of dit verschil in behandeling strijdig zou zijn met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie in de artikelen 10 en 11 Gw., en maakte het voorwerp uit van arrest nr. 258.353 van de Raad van State.⁹¹

In casu was het een zorgaanbieder die de kat de bel aanbond. Hoewel het PVB naar de gebruikers gaat, zijn ook de zorgaanbieders een belanghebbende partij. De organisatiegebonden middelen die de zorgaanbieders van de overheid ontvangen om de globale werking van de voorziening te faciliteren, zijn immers afhankelijk van de hoogte van het PVB van de gebruikers. De getroffen zorgaanbieder die in het verleden ondergefinancierd werd, moet door de transitieregeling langer op de gecorrigeerde middelen wachten dan zijn historisch

⁹⁰ Gewijzigd door B.VI.Reg. 10 mei 2019 tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap, BS 8 juli 2019. *In casu* het bestreden besluit.

⁹¹ RvS 8 januari 2024, nr. 258.353.

overgefinancierde collega's en ziet daarin een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De Raad van State was het niet eens met de zorgaanbieder en zag een verschil in behandeling dat berust op een objectief criterium, dat redelijk verantwoord is en waarbij de aangewende middelen proportioneel zijn ten opzichte van het beoogde doel. Belangrijk voor de Raad was dat de overgang van aanbod- naar vraaggestuurde zorg een ingrijpende transitie vormt, die niet anders dan stapsgewijs kon worden ingevoerd. De grootste ongelijkheden werden bovendien al in de eerste correctiefase weggewerkt. De Raad is bovendien van mening dat er rekening mag gehouden worden met budgettaire beperkingen. De finale keuze van de overheid om de maatregelen over een langere periode dan oorspronkelijk voorzien te spreiden valt binnen de grenzen van de redelijkheid en is dus gerechtvaardigd.

IV. De tweede storm. De impact van nieuwe budgetcategorieën op de wachtenden

A. Achtergrond

Waar de eerste storm woedt bij stijgingen en dalingen ten gevolge van de transitie van aanbod- naar vraaggestuurde zorg, gaat de tweede storm over een heel ander thema. Zoals hoger al aangehaald, voerde de Vlaamse Regering in de loop van 2019 een nieuw zorgzwaarte-instrument in, dat op 17 maart 2020 in gebruik werd genomen. In eenzelfde beweging verhoogde de Vlaamse Regering het aantal budgetcategorieën van 12 naar 24. Met deze extra categorieën wordt een grotere fijnmazigheid beoogd: door het interval tussen twee budgetcategorieën te halveren, wordt het budget meer afgestemd op de reële ondersteuningsnood.⁹²

De nieuwe budgetcategorieën worden niet op iedereen toegepast. Het schakelmoment is het moment waarop het PVB ter beschikking wordt gesteld. Indien dat voor het eerst gebeurde op 1 januari 2021, worden de nieuwe budgetcategorieën toegepast, ongeacht het gehanteerde zorgzwaarte-instrument. Dat betekent dat de groep wachtenden wiens aanvraag dateerde van vóór 17 maart 2020 en wiens ondersteuningsnood dus werd ingeschaald op basis van het

⁹² Nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap, VR 2021 0503 DOC.0216/1.

oude zorgzwaarte-instrument, wordt omgezet naar de 24 budgetcategorieën wanneer ze na 31 december 2020 voor het eerst een budget zouden krijgen. Het resultaat daarvan is meestal dat ze een lager budget krijgen dan wat ze op basis van de 12 oude categorieën gekregen zouden hebben. De Vlaamse Regering wil zo iedereen die op 1 januari 2021 nog op een wachtlijst staat gelijk behandelen. In eenzelfde beweging verlaagde de Vlaamse regering de bijkomende vergoeding voor de beheerskosten voor wie een budget in cash besteedt van 11,94% van het budget naar 10,35%.⁹³ Deze aanpassing heeft eveneens geleid tot rechtsgeschillen en twee rechtsvragen.

B. Het lagere ter beschikking gestelde budget en het standstillbeginsel

De eerste rechtsvraag is of het feit dat het ter beschikking gestelde budget ten gevolge van een aanpassing van de budgetcategorieën lager ligt dan het toegewezen budget strijdig is met het standstillbeginsel in art. 23 Gw. Deze vraag werd positief beantwoord door de Kortrijkse arbeidsrechtbank (2022)⁹⁴, maar in deze bijdrage leggen wij onze focus op de positie van de Raad van State (2024), die zich ook over deze vraag diende te buigen.⁹⁵ De Raad van State achtte het hierbij voldoende bewezen dat de groep wachtenden die een volledig aanvraagdossier hadden ingediend voor 17 maart 2020 en aan wie dat budget pas na 31 december 2020 zou worden toegekend er aanzienlijk op achteruit gaat. Op een kleine groep personen na wiens budget stijgt, kennen de meesten een verlies tussen 0,68% en 27,58%.

De Raad onderzocht vervolgens of de door de Vlaamse Regering beoogde gelijke behandeling van al wie op 1 januari 2021 op een wachtlijst staat (*supra*) als een reden van algemeen belang kon worden aangemerkt die een aanzienlijke achteruitgang kan verantwoorden. In het arrest wordt sterk de nadruk gelegd op de materiële motiveringsplicht voor de Vlaamse Regering. Die plicht houdt in dat elke administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan is bewezen en die de handeling kunnen verantwoorden.⁹⁶ De

⁹³ Nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap, VR 2021 0503 DOC.0216/1.

⁹⁴ Arbrb. Gent (afd. Kortrijk) 4 november 2022, AR 21/480/A, RABG 2024, afl. 5-6, 415.

⁹⁵ RvS 8 januari 2024, nr. 258.354.

⁹⁶ J. DUJARDIN, M. VANDAMME, J. VAN DE LANOTTE, A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 77.

redenen van algemeen belang zouden bijgevolg uit het administratief dossier duidelijk moeten blijken. Hier knelde volgens de Raad echter het schoentje. Noch de nota aan de Vlaamse Regering, noch enig ander stuk motiveren dat de genomen maatregel het algemeen belang zou dienen. Het is daardoor niet duidelijk waarom een forfaitaire omzetting van een eerder toegekende budgetcategorie naar een nieuwe lagere budgetcategorie binnen een reden van algemeen belang zou kaderen. Ook de volgens de Raad van State “*blote bewering*” dat budgetten hierdoor in de toekomst sneller zouden kunnen worden toegekend, doet daar niets aan af.

De Raad van State oordeelt dat de materiële motiveringsplicht is geschonden. De Raad stelt de plicht van deugdelijke motivering in de materiële motiveringsplicht gelijk met het gebrek van een afdoende verantwoording in de zin van het standstill-beginsel.⁹⁷ Deze link tussen het standstillbeginsel en de motiveringsplicht is niet nieuw (*infra*). Ook eerder werden de twee nauw aan elkaar gekoppeld. Enkele gekende en recente voorbeelden voor het Grondwettelijk Hof betreffen de verblijfsvoorwaarde van 10 jaar opgelegd aan nieuwkomers voor de toekenning van de inkomensgarantie voor ouderen, de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap en de Vlaamse zorgbudgetten.⁹⁸ Het Grondwettelijk Hof tilde toen zwaar aan de gebrekkige motivering van de federale en Vlaamse wetgever.⁹⁹

Parallel aan de zaak bij de Raad van State werd ook bij de arbeidsgerechten tegen de nieuwe budgetcategorieën geprocedeerd. Het voorwerp van de nog aanhangige dossiers zal echter wegvallen. Inmiddels besliste de Vlaamse Regering om aan het arrest van de Raad van State gevolg te geven.¹⁰⁰ Als reactie op het arrest kregen

⁹⁷ Zie ook de bespreking door N. GHYS, “Raad van State vernietigt actualisering van de persoonsvolgende budgetten voor personen met een handicap”, *Juristenkrant* 24 januari 2024, 2 en N. GHYS, “Actualisering persoonsvolgende budgetten schendt standstill-verplichting: de relevantie van de materiële motiveringsplicht”, *NjW* 2024, 82-83.

⁹⁸ GwH, nr. 6/2019, 23 januari 2019; GwH, nr. 41/2020, 12 maart 2020 en GwH, nr. 112/2023, 20 juli 2023.

⁹⁹ Zie ook over de motiveringsplicht in het kader van art. 23 Gw: D. DUMONT, “Le principe de *standstill* comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré”, *JT* 2019, 601-611 en D. VAN EECKHOUTTE et L. BURSSSENS, “Het standstill-beginsel houdt een verscherpte materiële en formele motiveringsplicht in voor de regelgever”, *RW* 2020-21, 1123-1135.

¹⁰⁰ Zie VAPH, *Concretisering arrest Raad van State over persoonsvolgende budgetten voor personen met een handicap*, <https://www.vaph.be/concretisering-arrest-raad-van-state-over-persoonsvolgende-budgetten-voor-personen-met-een-handicap> (laatst geconsulteerd 6 augustus 2024).

personen met een lager budget (door de overgang van 12 naar 24 budgetcategorieën) die voor 17 maart 2020 een aanvraag indienden en wiens budget na 31 december 2020 werd toegekend alsnog het oude budget (op basis van de 12 budgetcategorieën). Voor wie inmiddels een budget ter beschikking heeft, gebeurt dat retroactief. Voor de kleine groep die door de actualisering een hoger budget krijgt, verandert er niets. De vergoeding voor de beheerskosten van cashbudgetten wordt bovendien retroactief terug op 11.94% gebracht. Ook daar besloot de Raad van State immers om dezelfde reden tot een schending van het standstillbeginsel in art. 23 Gw.

C. Het lagere ter beschikking gestelde budget en het eigendomsrecht

Naast de vraag of het standstillbeginsel geschonden was, lag een tweede rechtsvraag voor, met name of het feit dat ter beschikking gestelde budget ten gevolge van een aanpassing van de budgetcategorieën lager ligt dan het toegewezen budget strijdig is met het eigendomsrecht in artikel 1 AP EVRM en artikel 16 Gw. De Raad van State beoordeelde deze vraag niet, aangezien ze al een schending van het standstillbeginsel vaststelde. De Kortrijkse arbeidsrechtbank bekeek dit wel nader, en oordeelde dat art. 1 AP EVRM geschonden was.¹⁰¹

Het eigendomsrecht zoals dat door artikel 1 AP EVRM en artikel 16 Gw. beschermd wordt, bepaalt dat niemand van zijn eigendom beroofd kan worden tenzij daar een wettelijke basis voor bestaat en dat ten behoeve van het algemeen belang gebeurt. Doordat het eigendomsrecht niet enkel geldt voor bestaande bezittingen maar ook voor legitieme verwachtingen zo'n bezittingen te zullen krijgen¹⁰², komt dit recht ook hier in het vizier. Dat werd bevestigd door de Kortrijkse arbeidsrechter. De beslissing tot toewijzing van een PVB wekte een legitieme verwachting op een definitieve beslissing inzake de toekenning van een PVB. Volgens de arbeidsrechtbank, kan en moet de zorggebruiker zich er dus niet aan verwachten dat wanneer het VAPH jaren later het budget ter beschikking stelt, het bedrag ervan zou dalen. Dit lijkt ons evenwel een te strikte lezing van de rechtspraak van

¹⁰¹ Arbrb. Gent (afd. Kortrijk) 4 november 2022, AR 21/480/A, RABG 2024, afl. 5-6, 415.

¹⁰² EHRM 15 september 2009, nr. 10373/05, Moskal t. Polen; EHRM 10 februari 2015, nr. 53080/13, Bélané Nagy t. Hongarije; en recenter: EHRM 19 januari 2023, nr. 32667/19 en nr. 30807/20, Domenech Aradilla en Rodríguez González t. Spanje; EHRM 26 januari 2023, nr. 22386/19, Valverde Digon t. Spanje.

het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), die bovendien zelf ook niet altijd even coherent is.¹⁰³

Waarover geen betwisting bestaat in de rechtspraak van het EHRM, is dat beperkingen aan het eigendomsrecht mogelijk zijn.¹⁰⁴ Er wordt geen absoluut karakter aan dit grondrecht verbonden. Beperkingen moeten het algemeen belang dienen en het proportionaliteitsbeginsel in acht nemen. Bij deze toets werd onder meer rekening gehouden met de ernst en impact van de opgelegde eigendomsbeperking en het nadeel dat daar voor betrokkene uit voortvloeit.¹⁰⁵ Het EHRM gaat daarbij na of er sprake is van een excessieve en disproportionele last voor bepaalde individuen¹⁰⁶, en houdt hierbij ook rekening met de vermindering van een welbepaalde socialezekerheidsuitkering in een gehele hervorming.¹⁰⁷ Traditioneel kent het Hof een eerder ruime beleidsvrijheid toe aan landen om beperkingen aan het eigendomsrecht te motiveren.¹⁰⁸

In de Kortrijkse zaak slaagde het VAPH er echter – net zoals in de zaak over het standstillbeginsel voor de Raad van State (*supra*) – niet in om de redenen van algemeen belang afdoende te motiveren. Ook bij de proportionaliteit van de maatregel stelde de rechter zich vragen. Het is immers niet duidelijk of de beleidsdoelstellingen niet op een andere, voor betrokkene minder nadelige wijze, kunnen worden gerealiseerd. De rechter wees op de zeer algemene motieven naar

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld de bespreking over de in de vorige voetnoot vermelde Spaanse zaken: E. DE BECKER, "Overview of recent cases before the European Court of Human Rights (January – May 2023) and the European Committee of Social Rights (September 2022 – May 2023)", *EJSS* 2023, 297 e.v.

¹⁰⁴ Zie ook de bespreking in E. DE BECKER, *Het recht op sociale zekerheid in de EU: een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de EU-lidstaten*, die Keure, Brugge, 2019, 161 e.v. en L. SLINGENBERG en I. LEIJTEN, Social Security in the case law of the European Court of Human Rights in F. PENNINGNS en G. VONK (eds.), *Research Handbook on European Social Security Law: second edition*, Elgar Publishing, Cheltenham, 2023, 33 e.v.

¹⁰⁵ EHRM 6 januari 2005, nr. 58641/00, Hoogendijk/Nederland; EHRM 12 oktober 2004, Asmudsson/IJsland, nr. 60669/00, para. 45; EHRM 7 mei 2013, nr. 57665/12 en 57657/12, Adedy en Koufaki/Griekenland, para. 46.

¹⁰⁶ Ook wel een aantasting in de wezenskern genoemd door het EHRM, zie bijvoorbeeld: EHRM 14 februari 2012, nr. 17972/07, Arras/Italië, para. 83 en EHRM 6 december 2011, nr. 42923/10, Sulcs/Letland, para. 30-31; alsook in E. DE BECKER, *Het recht op sociale zekerheid in de EU: een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de EU-lidstaten*, die Keure, Brugge, 2019, 161: "dit zal niet het geval zijn wanneer de uitkering op een redelijke en evenredige manier verminderd wordt, in tegenstelling tot een volledig verlies van pensioenrechten of wanneer men zijn bestaansmiddelen volledig verliest".

¹⁰⁷ EHRM 14 april 2014, nr. 21838/10, Stefanetti en andere/Italië, para. 59.

¹⁰⁸ Bijvoorbeeld: EHRM 17 april 2012, nr. 31922/08, Grudic/Servië, para. 76.

voren geschoven door het VAPH, en stelde een schending van het eigendomsrecht vast. Het is onduidelijk in welke mate een meer uitgebreide motivering tot een andere uitkomst had geleid in deze zaak. De Kortrijkse arbeidsrechtbank komt na een korte verantwoording tot het besluit dat er geen redelijk evenwicht werd gevonden voor de persoon in kwestie.

V. De derde storm. Halve budgetten in prioriteitengroep 2

A. Achtergrond

Tot slot woedt er een derde storm, die wellicht nog aan kracht zal toenemen. Deze storm – die we aanstippen maar gelet op lopende beroepen niet uitvoerig bespreken – heeft betrekking op personen die in prioriteitengroep 2 op de wachtlijst staan. Terwijl de wachttijden in prioriteitengroep 1 de voorbije jaren substantieel ingekort zijn, bleef de wachttijd in prioriteitengroepen 2 en 3 even lang, of nam ze zelfs nog toe.

In de loop van 2022 beslist de Vlaamse Regering in afwachting van de verdere terbeschikkingstelling van budgetten in prioriteitengroep 2 om een experiment te organiseren waarbij de eerstvolgende op de wachtlijst tijdelijk, en zonder verlies van hun positie op de wachtlijst de helft van het budget ter beschikking krijgen. De gedeeltelijke terbeschikkingstelling heeft als doel na te gaan of met deze gedeeltelijke budgetten aan de hoogste noden van de betrokken personen tegemoet wordt gekomen, alsook om inzicht te krijgen in de wijze waarop het budget wordt ingezet om dat te realiseren.¹⁰⁹ Een einddatum voor het experiment is er niet.

De storm die ontstaat door de toekenning van de gehalveerde budgetten is in de praktijk moeilijk te onderscheiden van de tweede storm ("nieuwe budgetcategorieën"). Wie vandaag immers in prioriteitengroep 2 een gehalveerd budget krijgt, staat immers al lange tijd op de wachtlijst en wordt dus ook met de nieuwe budgetcategorieën geconfronteerd, waardoor ook het gehalveerde persoonsvolgend budget eerst geactualiseerd werd. Niettemin, moeten zij

¹⁰⁹ Art. 6 B.VI.Reg. 16 september 2022 over een experiment voor de gedeeltelijke terbeschikkingstelling van budgetten voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning aan personen met een handicap in prioriteitengroep twee, BS 26 oktober 2022. In de praktijk werden 1 100 halve budgetten ter beschikking gesteld.

conceptueel van elkaar onderscheiden worden wanneer we deze discussies bekijken in het licht van het toepasselijke grondwettelijke kader.

Gelijkaardig aan storm 2, bestaat de dubbele rechtsvraag of ten eerste de toekenning van een half budget in strijd is met het standstillbeginsel en of ten tweede het eigendomsrecht hierdoor geschonden wordt. Beide vragen werden door minstens twee arbeidsrechtbanken al positief beantwoord.¹¹⁰ Het valt daarbij op hoe sterk in deze zaken de eigendoms- en de standstilltoets op elkaar gelijken. Erg beknopt geven we hierna de redenering in deze vonnissen weer. Aangezien het VAPH hoger beroep hiertegen aantekende, is de uiteindelijke uitkomst nog niet gekend.¹¹¹

B. Gehalveerde budgetten en het eigendomsrecht

De eerste rechtsvraag toetst de halvering van de budgetten aan het eigendomsrecht. Beide vonnissen zien in de toekenning van de halve budgetten een schending van het eigendomsrecht omdat de legitieme verwachting een eigendom te zullen krijgen miskend wordt. Dat is op zich opvallend, aangezien de betrokkene zijn plaats op de wachtlijst niet verliest. De rechters baseren zich echter op een vermoeden dat door het experiment een volledig budget niet langer gegarandeerd is. De schending lijkt er dan ook vooral uit te bestaan dat de terbeschikkingstelling na jaren wachten terug voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld. De rechters lezen hierin ook een schending van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel. Een belangrijk element lijkt daarbij ook de kwetsbare positie van de betrokkenen te zijn en hun hoge zorgnood.

C. Gehalveerde budgetten en het standstillbeginsel

De tweede rechtsvraag toetst de halvering van de budgetten aan het standstillbeginsel. Ook hier zien de rechters een schending. De standstilltoets

¹¹⁰ Arbrb. Antwerpen (afd. Antwerpen) 4 oktober 2023, nr. 22/2871/A, *RABG* 2024, afl. 5-6, 441; Arbrb. Leuven 9 februari 2024, nr. 23/67/A.

¹¹¹ In de commissievergadering dd. 26 maart 2024 van de commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding verklaarde minister Hilde Crevits dat 19 personen met een handicap die een half budget verkregen naar de rechtbank stapten. Vijf zaken daarvan zijn om verschillende redenen doorgehaald. In eerste aanleg zijn reeds 7 vonnissen geveld waarbij in 4 vonnissen de budgethouder gelijk kreeg. Zeven zaken zijn nog hangende in eerste aanleg. Tegen deze 4 vonnissen werd hoger beroep aangetekend door zowel het VAPH als door de Vlaamse Gemeenschap (Commissievergadering commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding: Gedachtewisseling over het onderzoek naar de effecten van de gedeeltelijke terbeschikkingstelling van een persoonsvolgend budget in prioriteitengroep 2 en over de meerjarenanalyse van het VAPH, nr. 42 (2023-2024)).

wordt in deze vonnissen evenwel niet systematisch uitgevoerd.¹¹² In het bijzonder waarom er net door de toekenning van de halve budgetten sprake zou zijn van een aanzienlijke achteruitgang wordt slechts zeer summier gemotiveerd. Dat is opvallend, aangezien het experiment niets wijzigt aan het reeds bestaande mechanisme om budgetten ter beschikking te stellen. Impliciet lijkt het zo dat de rechters ervan uitgaan dat door het experiment de reguliere terbeschikkingstelling vertraagd wordt en lijken ze daarin de achteruitgang te zien. Deze achteruitgang is vervolgens niet te verantwoorden in het licht van het algemeen belang.

De arbeidsauditeur in de zaak voor de arbeidsrechtbank te Antwerpen kwam tot een andere conclusie en besloot dat er geen sprake was van een aanzienlijke achteruitgang, noch van een schending van het eigendomsrecht. Ook de arbeidsauditeur in de zaak voor de arbeidsrechtbank te Leuven haalde aan dat de regeling *niet onredelijk* was, maar benadrukte de noodzaak voor een duidelijk tijdspad tegen wanneer de volledige budgetten beschikbaar zouden zijn. Het is afwachten hoe de arbeidshoven in hoger beroep naar deze problematiek kijken.¹¹³

VI. Concluderende bedenkingen

Naar aanleiding van de twee arresten van de Raad van State over het PVB brengt deze bijdrage een overzicht van de rechtspraak en de rechtsvragen die de omslag naar het financieringsmechanisme (PVB) voor niet-rechtstreeks toegankelijke handicapspecifieke zorg en ondersteuning aan meerderjarige personen met een handicap met zich meebracht. Deze rechtspraak roept een aantal fundamentele bedenkingen op, met name in welke mate (sociale) grondrechten de wetgever toelaten nieuw beleid in te voeren en welke rol daarbij weggelegd is voor de rechterlijke macht. Dit debat is niet nieuw, en kan (deels) teruggebracht worden

¹¹² Arbrb. Antwerpen (afd. Antwerpen) 4 oktober 2023, nr. 22/2871/A, *RABG* 2024, afl. 5-6, 441; Arbrb. Leuven 9 februari 2024, nr. 23/67/A.

¹¹³ In opdracht van de bevoegde minister werd een wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd waarin gepeild werd of de dringendste zorg- en ondersteuningsnood met het halve budget geledigd werd. Uit de bespreking van de resultaten kan afgeleid worden dat het antwoord niet eenduidig is. De halve budgetten zijn vooral interessant voor personen met een handicap die nood hebben aan praktische hulp, voornamelijk personen met een fysieke handicap. Personen met een handicap die nood hebben aan handicapspecifieke ondersteuning (hoofdzakelijk in de vorm van woonondersteuning), voornamelijk personen met een verstandelijke handicap, geven aan dat hun dringendste zorg- en ondersteuningsnood onvoldoende geledigd is. Het is ook hier afwachten welke politieke acties in de toekomst ondernomen zullen worden (Commissievergadering commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding: Gedachtewisseling over het onderzoek naar de effecten van de gedeeltelijke terbeschikkingstelling van een persoonsvolgend budget in prioriteitengroep 2 en over de meerjarenanalyse van het VAPH, nr. 42 (2023-2024)).

naar de invoering van art. 23 Gw. in de Belgische grondwet. De uitgebreide parlementaire voorbereiding over de rechterlijke controle die zou moeten worden toegekend aan sociale grondrechten is hiervan getuige. Ook doen deze zaken vragen rijzen naar de rol van het eigendomsrecht bij (individuele) socialezekerheidsaanspraken. Echter, de rechtspraak van het EHRM inzake het eigendomsrecht is niet altijd eenvoudig toe te passen doordat het EHRM niet altijd coherent en duidelijk is. We stippen enkele zaken aan, die volgens ons verdere reflectie behoeven.

Een eerste aspect dat duidelijk naar voren komt uit de verschillende vonnissen en arresten voor de arbeidsgerechten is de eerder geïndividualiseerde proportionaliteitstoets gehanteerd als onderdeel van het standstillbeginsel.¹¹⁴

Waar er heel wat discussie bestaat over de rol en de werking van sociale grondrechten¹¹⁵, kan worden gesteld dat ze geen recht op een welbepaalde prestatie bevatten. Dit is ook het geval voor het eigendomsrecht. De Belgische wetgever koos ervoor om een standstillbeginsel te koppelen aan de sociale grondrechten. Dit is verschillend van burgerlijke en politieke rechten waar een andere toets wordt gehanteerd, waarbij het proportionaliteitsbeginsel een belangrijke rol speelt. Over de vraag of we nu al dan niet een proportionaliteitstoets kunnen afleiden uit het standstillbeginsel, bestaat de nodige onduidelijkheid. Wat wel helder is, is dat de rechter de aanzienlijke achteruitgang dient af te wegen tegen de redenen van algemeen belang die de wetgever aanhaalt. Meer duiding van het Grondwettelijk Hof lijkt ons wenselijk op dit punt: bovendien, hangt dit volgens ons samen met een ruimere vraag naar de werking van sociale grondrechten, in het bijzonder in individuele zaken. We raken een

¹¹⁴ Zie ook over de toepassing van het standstill-beginsel, die zoals de auteurs aanvoeren niet altijd eenvoudig, rechtlijnig en vlot verloopt: D. VAN EECKHOUTTE en L. BURSENS, "Het standstill-beginsel houdt een verscherpte materiële en formele motiveringsplicht in voor de regelgever", *RW* 2020-21, 1127.

¹¹⁵ Zie ook over de harde kern van sociale grondrechten in een Belgische context: L. GOOSSENS, "Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat? Over de harde kern van deze grondrechten en de proportionaliteitstoets bij een vermindering van het sociale beschermingsniveau", *RW* 2014-15, 808 e.v.; en meer in het algemeen: I. LEIJTEN, *Core socio-economic rights and the European Court of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017 en De Becker waar uit de rechtsvergelijkende analyse bleek dat zulke kern moeilijk in te vullen is door de rechter: E. DE BECKER, *Het recht op sociale zekerheid in de EU: een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de EU-lidstaten*, Brugge, die Keure, 2019, 291 e.v.

moeilijk vraagstuk aan: wat is de rol van de rechter in de beoordeling of er in een individuele zaak al dan niet een achteruitgang is, waarbij ook het ruimere geheel van wetgeving en beleid in acht moet worden genomen. Dat laatste is niet altijd mogelijk, zeker niet wanneer de overheid nalaat beleid afdoende te motiveren of toe te lichten bij de ontwikkeling van het beleid of voor de rechter.

In verschillende van de besproken vonnissen en arresten (bv. bij storm 1) werd het belang van het VAPH afgewogen tegenover de belangen van de betrokkenen in het dossier. Op die manier worden enkele zaken over het hoofd gezien, zoals dat de maatregelen deel uitmaken van een complexe en geleidelijke omslag naar een nieuw financieringssysteem, zoals ook uitdrukkelijk erkend door het Grondwettelijk Hof¹¹⁶; alsook de belangen van andere personen met een handicap aan wie de Vlaamse regelgever eveneens bescherming poogt te bieden; en alle relevante bepalingen in de verschillende normen (oorspronkelijke norm en herziene norm). Een bredere blik lijkt ons wenselijk, waarbij de rechter vertrekt vanuit de oude en nieuwe regelgeving¹¹⁷, rekening houdende met het ruimere wettelijke kader.¹¹⁸ Ondanks de grote impact van herzieningen op de individuele gevallen voor de arbeidsgerechten, lijkt het ons noodzakelijk het standstillbeginsel zoals voorzien door de grondwetgever correct toe te passen. Het besproken oordeel van het Hof van Cassatie over de dalende budgetten in de tweede transitiefase bevestigt dit.¹¹⁹

Een tweede aspect waarover ook onduidelijkheid bestaat is het begrip “aanzienlijke achteruitgang”. Dit hoeft ook niet te verbazen: ten eerste, kan de invulling van de verschillende sociale grondrechten sterk verschillen doorheen de tijd en komt het

¹¹⁶ GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.8.3 en B.13.3.

¹¹⁷ Zie ook L. GOOSSENS, “Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat? Over de harde kern van deze grondrechten en de proportionaliteitstoets bij een vermindering van het sociale beschermingsniveau”, *RW* 2014-15, 805; hierover bestaat ook wel enige discussie of deze vergelijking wel wenselijk is en of niet beter een bredere blik vertrekkende vanuit het grondrecht zelf kan worden gehanteerd: W. PAS, “Kan standstill op hol slaan? Een reflectie over de herijking van de standstillwerking van artikel 23 Gw.” in A. WIRTGEN (ed.), *Liber amicorum Marnix Van Damme*, die Keure, Brugge, 2021, die ook aanhaalt dat er soms wel direct wordt getoetst aan art. 23 Gw op p. 96, over de directe toets zie ook: H. MORMONT en K. STANGHERLIN, “Le principe de standstill déduit de l’Article 23 de la Constitution et droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives”, *Revue Droits fondamentaux et pauvreté* 2022/4, 132-133 en H. VANNESTE, Artikel 23 van de Grondwet in de strijd tegen armoede: naar een volwaardige toetsing aan economische, sociale en culturele mensenrechten, *Tijdschrift Grondrechten en Armoede* 2022/4, 169-188.

¹¹⁸ Zie ook RvS 20 februari 2019, nr. 243.760.

¹¹⁹ Cass. 19 juni 2023, nr. S.22.0046.N/1.

aan de wetgevende en uitvoerende macht toe deze nader in te vullen.¹²⁰ Daarnaast, is het ook geen eenvoudige opdracht na te gaan wat de impact is van een maatregel, en hoe ver die reikt.¹²¹ In storm 3 wordt aangehaald dat de toekenning van de halve budgetten een achteruitgang zou inhouden. In deze zaken lijkt er ons evenwel geen achteruitgang te zijn: waar de personen voorheen nog geen budget hadden, werd door de nieuwe regeling een deel van het budget toegekend. Ook over het eigendomsrecht kunnen we in vraag stellen of er sprake is van een schending van een legitieme verwachting: de verwachting op een volledige uitkering werd niet aan de kant geschoven. Dat een duidelijk tijdspad, met de nodige rechtszekerheid, wel wenselijk is, staat buiten kijf. Ook het VAPH en de commissie welzijn van het Vlaams Parlement beseffen dat er dringend nood is aan een duidelijk tijdspad. Het VAPH werkte daartoe drie scenario's uit in haar meerjarenanalyse met een raming van het budget dat per scenario nodig is. Uiteindelijk zal het een politieke keuze zijn of het vereiste budget al dan niet wordt voorzien in de volgende legislatuur.¹²² In de verschillende verkiezingsprogramma's van de politieke partijen lijkt het beleidsdomein personen met een handicap alvast geen prioriteit te zijn.

Een derde aspect dat we eveneens sterk zien terugkomen in de verschillende arresten en vonnissen is het belang van een goede motivering (bv. Raad van State,

¹²⁰ Zoals ook aangehaald in H. MORMONT en K. STANGHERLIN, "Le principe de standstill déduit de l'Article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives", *Revue Droits fondamentaux et pauvreté* 2022/4, 118.

¹²¹ Zie ook de discussie in RvS 20 februari 2019, nr. 243.760 waar de Raad van State op een gedetailleerde wijze hier nader op in ging en de bespreking in L. BURSENS en D VAN EECKHOUTTE, "Une obligation transversale sous la loupe: le principe de standstill" in I. HACHEZ et al. (eds.), *Les grands arrêts en matière de handicap*, Brussel, Larcier, 2020, 85 en verder; zie voor een strikte lezing van het begrip "achteruitgang": I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Brussel, Bruylant, 2008, 377.

¹²² In het eerste scenario worden alle hulpvragen opgelost in de drie prioriteitengroepen, daarvoor is minstens 964 miljoen euro nodig. Het is een utopie om dit scenario verwezenlijkt te zien worden. Het tweede scenario gaat ervanuit dat er geen investeringen worden gedaan in de volgende legislatuur. Volgens de administrateur-generaal van het VAPH is het wegwerken van de wachtlijsten namelijk geen wettelijke verplichting [sic]. Het derde scenario zou de wachtlijsten in elke prioriteitengroep met 1 jaar inkorten. Voor prioriteitengroep 3 betekent dat een wachttijd van 26 jaar i.p.v. 27 jaar. Voor dit scenario is minstens 126 miljoen euro nodig. Het vierde scenario gaat uit van een aantal prioritair beleidskeuzes waarbij de wachtlijst in prioriteitengroep 1 en 2 tegen het einde van de volgende legislatuur wordt teruggebracht tot respectievelijk 18 maanden en 5 jaar, daarvoor is minstens 531 miljoen euro voor nodig. (Commissievergadering commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding, 26 maart 2024: Gedachtewisseling over het onderzoek naar de effecten van de gedeeltelijke terbeschikkingstelling van een persoonsvolgend budget in prioriteitengroep 2 en over de meerjarenanalyse van het VAPH, nr. 42 (2023-2024)).

nr. 258.354).¹²³ Dit hoeft niet te verbazen, gelet op eerdere rechtspraak en adviezen. Welke zijn dan de handvatten die een regelgever best in acht neemt? In nationale en internationale voorbeelden komt eveneens het belang terug om de nodige motivering naar voren te schuiven.¹²⁴ Stellingen dat een maatregel ten dienste staat van de financiële houdbaarheid of het efficiënt inzetten van overheidsmiddelen zonder enige ondersteuning van die claim zijn onvoldoende. Voert de regelgever bepaalde claims aan, dan zal die deze ook moeten kunnen staven. Men denkt maar aan academisch onderzoek, wetenschappelijke rapporten, beleidsdocumenten, en/of diepgaand parlementair debat waar hervormingen besproken worden. Andere aspecten die we terugvinden zijn de nodige aandacht voor de meest kwetsbaren in de maatschappij, overgangsmaatregelen en aandacht voor het beginsel van gelijke behandeling.

De motivering die naar voren werd geschoven door het VAPH lijkt eerder beperkt te zijn en vormt in verschillende vonnissen en arresten de doorslaggevende reden waarom tot een schending van het standstillbeginsel en/of het eigendomsrecht werd besloten¹²⁵, in combinatie met de bijzondere kwetsbare positie van personen

¹²³ Zie ook eerder: Cass. 14 september 2020, S.18.0012.F: “*Ce contrôle revient, en quelque sorte, à un contrôle de motivation et dans cette mesure donc de légalité interne de la mesure soumise à l'exigence de proportionnalité*”, alsook de bespreking in D. VAN EECKHOUTTE en L. BURSENS, “Het standstill-beginsel houdt een verscherpte materiële en formele motiveringsplicht in voor de regelgever”, *RW* 2020-21, 1126 ; H. MORMONT en K. STANGHERLIN, “Le principe de standstill déduit de l'Article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives”, *Revue Droits fondamentaux et pauvreté* 2022/4, 125 e.v. ; alsook: N. GHYS, “Actualisering persoonsvolgende budgetten schendt standstill-verplichting: de relevantie van de materiële motiveringsplicht”, *NjW* 2024, 82.

¹²⁴ Zie voor een bespreking van verschillende internationale en nationale voorbeelden: L. GOOSSENS, “Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat? Over de harde kern van deze grondrechten en de proportionaliteitstoets bij een vermindering van het sociale beschermingsniveau”, *RW* 2014-15, 811 e.v. en *Het recht op sociale zekerheid in de EU: een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de EU-lidstaten*, die Keure, Brugge, 2019, alsook het uitvoerige onderzoek van A. GJUROVA, *De motiveringsplicht voor regelgeving: naar een versterkt controle-instrument voor wetskrachtige normen en verordeningen*, die Keure, Brugge, 2023.

¹²⁵ Zie eerder ook al D. VAN EECKHOUTTE en L. BURSENS, “Het standstill-beginsel houdt een verscherpte materiële en formele motiveringsplicht in voor de regelgever”, *RW* 2020-21, 1127 over de verschillende toepassing van het standstillbeginsel: “*Maar de redenen voor deze vrij fluctuerende rechtspraak liggen eerder in de belangrijke rol van de bewijsvoering door de partijen. Het toetsingskader is in belangrijke mate gebaseerd op feitenkwesties, zoals het vaststellen van een (aanzienlijke) achteruitgang en van de evenredigheid ervan. Bovendien willen we aannemen dat, net zoals niet steeds elk middel dat gebaseerd is op de standstill even goed door een procespartij zal zijn uitgewerkt, ook niet elke rechter even zorgvuldig met een dergelijk argument zal omgaan.*” en het arrest van de Raad van State 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 62-64, dat de auteurs in deze bijdrage bespreken waaruit de motiveringsplicht duidelijk blijkt; zie ook de bespreking van deze auteurs in:

met een handicap en hun hoge zorgnood. Het toont ook het belang aan van een goede motivering en een sterk uitgebouwd dossier voor de bevoegde rechter: een duidelijke waarschuwing voor de wetgevende en uitvoerende macht.¹²⁶ Opvallend was ook dat meermaals sterk in twijfel werd getrokken of de aangehaalde motivering van het VAPH wel correct was, alsook of de voorziene beschermingsmaatregelen (bv. de zorggarantie) wel effectief zouden worden nagekomen. Dit is enigszins opvallend, waarbij er een sterk wantrouwen lijkt te zijn naar de Vlaamse regelgever en het VAPH toe. Opnieuw lijkt het dat het VAPH niet of eerder beperkt de rechter kan overtuigen.

Een vierde aspect is de vraag in welke mate het standstillbeginsel en het eigendomsrecht op dezelfde wijze horen door te werken in de welzijnssector als dat ze dat in de klassieke sociale zekerheid doen. Het is opvallend hoe de voorbije jaren het argument van standstill en eigendom in individuele geschillen tegen het VAPH opgang maakte, terwijl dat – voor zover wij kunnen inschatten – in andere welzijnssectoren niet het geval is. Nochtans kampen ook die andere welzijnssectoren met schaarste en daaruit voortvloeiende wachtlijsten. Bovendien bestond de schaarste in de toegang tot het aanbod voor meerderjarigen met een handicap al veel langer. Dat roept de vraag op wat de schaarste bij de PVB's zo anders maakt. Het antwoord lijkt ons de nieuwe financieringsstructuur te zijn: door personen niet langer toegang te geven tot een door de overheid gefinancierd aanbod, maar door toegang te geven tot een individueel budget om dat aanbod te financieren, wordt de schaarste zichtbaarder en eenvoudiger te individualiseren. De link met standstill en eigendom wordt daardoor vanzelfsprekender.

De daaropvolgende vraag is: spelen deze twee grondrechten pas een rol nu de overheid de vraag financiert en moet de overheid dus op zijn hoede zijn wanneer het een dergelijke vraagfinanciering invoert? Of gelden beide grondrechten ook

L. BURSENS en D VAN EECKHOUTTE, "Une obligation transversale sous la loupe: le principe de standstill" in I. HACHEZ et al. (eds.), *Les grands arrêts en matière de handicap*, Brussel, Larcier, 2020, 85 e.v.; zie gelijkaardig ook: H. MORMONT en K. STANGHERLIN, "Le principe de standstill déduit de l'Article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives", *Revue Droits fondamentaux et pauvreté* 2022/4, 138 : "Le calcul de l'effet net de la réforme risque de représenter un contentieux dans le contentieux, fort dépendant dans une matière aussi complexe que la sécurité sociale de la qualité de la mise en état des parties (puisqu'elles doivent renseigner la juridiction sur toutes les caractéristiques de l'assuré social de nature à avoir un impact sur son sort au regard de la norme entreprise), et impliquant un grand risque d'erreurs. Pourtant, l'appréciation du caractère qualifié du recul est totalement dépendant de cet exercice".

¹²⁶ Zie ook: Raad van State 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 62-64.

voor wie met aanbodtekorten geconfronteerd wordt in de klassieke aanbodfinanciering, maar werd het potentieel ervan daar nog niet ontdekt? Volgens ons geldt het laatste: sociale grondrechten gelden voor alle domeinen. De vraagfinanciering zoals momenteel georganiseerd op Vlaams niveau maakt echter het standstillbeginsel en het eigendomsrecht moeilijk toepasbaar in individuele dossiers. Zo wordt er sterk vertrokken vanuit de individuele rechten, maar mag ook de plaats van de gehele hervorming niet uit het oog worden verloren in de vraag of het standstillbeginsel of eigendomsrecht geschonden zijn.

Een laatste aspect dat we aanstippen is de rol als rode lijnen die het eigendomsrecht en het standstillbeginsel lijken te spelen in verschillende vonnissen en arresten.¹²⁷ Door hun strikte en individuele toepassing in verschillende gevallen lijken ze de volledige individuele bescherming ooit toegekend als het ware te betonen.¹²⁸ Er mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat hervormingen, waarbij bepaalde beperkingen in ruil voor andere vormen van bescherming voor andere groepen van personen, mogelijk moeten zijn en blijven.¹²⁹

Wat de Vlaamse regelgeving betreft kunnen we zeggen dat het een moeilijke omslag betreft, die geen schoonheidsprijs verdient. Verschillende aspecten van de transitie naar een PVB, het wegwerken van de wachtlijsten om zorg toe te kennen, alsook de herverdeling van de financiering gebeurden stapsgewijs, waarbij regelmatig bijstellingen noodzakelijk waren. Het heeft geleid tot een complex

¹²⁷ Over de rol van verworven rechten, legitieme verwachtingen en het standstillbeginsel: H. MORMONT en K. STANGHERLIN, "Le principe de standstill déduit de l'Article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives", *Revue Droits fondamentaux et pauvreté* 2022/4, 121 e.v.

¹²⁸ De stelling dat wijzigingen steeds mogelijk moeten blijven, vinden we terug zowel voor het standstillbeginsel als voor het eigendomsrecht. Wat betreft het standstillbeginsel, verwijzen we naar de bespreking *supra*; Wat betreft het eigendomsrecht: Het EHRM heeft ook stevast geoordeeld dat wijzigingen nog steeds mogelijk blijven wat betreft het eigendomsrecht: zie bijvoorbeeld EHRM 22 september 2005, nr. 75255/01, Goudswaard/Nederland: "the Court cannot accept the suggestion made by the applicant and the third parties that their pension entitlements, based as they were on contributions to a particular fund made specifically for their benefit, should remain unaltered once they had been granted"; zie verder ook EHRM 24 oktober 2013, nr. 52943/10, Damjanac/Kroatië, para. 86 zoals besproken in E. DE BECKER, *Het recht op sociale zekerheid in de EU: een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de EU-lidstaten*, Brugge, die Keure, 2019, 162.

¹²⁹ Ibid, 162 over het wegwerken van juridische ongelijkheden en het solidariteitsbeginsel, wat het EHRM in volgende zaken niet beschouwde als in strijd met het eigendomsrecht: bijvoorbeeld: EHRM 31 mei 2011, nr. 46286/09, Maggio et al. v. Italië, para. 60-63.

kluwen, waarbij voor bepaalde groepen van personen de toekenning van enige bescherming nog lang op zich laat wachten met de nodige onduidelijkheid over wanneer ze recht zullen hebben op het gehele budget, aangepast aan hun zorgnood. Niettemin, lijkt ons enige voorzichtigheid wenselijk te zijn om de principes uit deze rechtspraak zomaar te transponeren naar andere (toekomstige) hervormingen in het sociaalzekerheidsrecht, rekening houdende met de hoger gemaakte bedenkingen. Ter afsluiting, leren de zaken ons wel – opnieuw – het belang van de noodzaak van een goed uitgetekend stappenplan, waarbij bijsturingen ook met de nodige motivering en voorzichtigheid moeten worden doorgevoerd.

Kopjes arresten Raad van State

Raad van State 8 januari 2024, nr. 258.353 - XIVEe Kamer

Voorzitter: G. Debersaques

Staatsraden: C. BAMPS en K. LEUS

Auditeur: A. SOMERS

Personen met een handicap – Persoonsvolgende financiering – Persoonsvolgend budget -- Gelijkheidsbeginsel – Art. 10 en 11 Gw. - Transitieregeling

De transitie van de financiering van de zorg en ondersteuning voor personen met een handicap via een persoonsvolgend budget schendt het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod niet, wanneer de stijging van de persoonsvolgende budgetten tegen 2027 doorgevoerd wordt, terwijl de daling van budgetten in 2023 werd afgerond. De ongelijke behandeling tussen wie in de toekomst een hoger budget ontvangt en wie een lager budget heeft gekregen, is gebaseerd op een objectief criterium. Dit criterium is redelijk verantwoord en de aangewende middelen zijn proportioneel ten opzichte van het nagestreefde doel.

**Personen met een handicap – Persoonsvolgende financiering –
Persoonsvolgend budget – Recht op sociale zekerheid – Motiveringsplicht
– Transitiebesluiten - Standstillbeginsel**

De aanpassing van de budgetcategorieën binnen het kader van het persoonsvolgend budget is in strijd met de materiële motiveringsplicht en het standstillbeginsel in artikel 23 van de Grondwet. Deze aanpassing leidde voor de meeste rechthebbenden tot een verlaging van hun persoonsvolgend budget. Er is sprake van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, waarbij onvoldoende is aangetoond welke redenen van algemeen belang deze aanzienlijke vermindering rechtvaardigen. Het gebrek aan afdoende verantwoording wordt gelijkgesteld met het ontbreken van deugdelijke materiële motieven waarop de bestreden bepalingen zijn gebaseerd, zodat de materiële motiveringsplicht is geschonden.