

Hof van Cassatie van België

Arrest

Nr. S.23.0087.N

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

eiser,

vertegenwoordigd door mr. Willy van Eeckhoutte, advocaat bij het Hof van Cassatie, met kantoor te 9051 Gent, Drie Koningenstraat 3, waar de eiser woonplaats kiest,

tegen

A. W.,

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

verweerster,

vertegenwoordigd door mr. Patricia Vanlersberghe, advocaat bij het Hof van Cassatie, met kantoor te 1000 Brussel, Koloniënstraat 11, waar de verweerster woonplaats kiest.

I. RECHTSPLEGING VOOR HET HOF

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

Advocaat-generaal Henri Vanderlinden heeft op 1 juni 2026 een schriftelijke conclusie neergelegd.

Raadsheer Bruno Lietaert heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal Henri Vanderlinden heeft geconcludeerd.

II. CASSATIEMIDDEL

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

III. BESLISSING VAN HET HOF

Beoordeling

Eerste onderdeel

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

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

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

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

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

1° beschikken over een door het agentschap goedgekeurd ondersteuningsplan;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. De appelrechters stellen vast en oordelen dat:

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

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

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

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

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

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

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

Tweede onderdeel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In zoverre kan het onderdeel niet worden aangenomen.

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

Derde onderdeel

Eerste subonderdeel

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

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

en niet valt in te zien hoe de verweerster en bij uitbreiding andere personen met een aanzienlijk gedaald budget, en als gevolg daarvan ook een daling van de personeelspunten, dezelfde kwaliteit van zorgen zouden kunnen krijgen.

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

Tweede subonderdeel

26. De appelrechters stellen vast en oordelen dat:

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

op zij beroep doen, en dit budget afhankelijk is van het aantal zorggebonden punten die worden omgezet in een budget in euro's.

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

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

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

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

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

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

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

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

Derde subonderdeel

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

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

33. De appelrechters stellen vast en oordelen dat:

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

met een substantiële daling van het PVB en de hieraan gekoppelde vermindering van het aantal personeelspunten”;

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

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

In zoverre kan het subonderdeel niet worden aangenomen.

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

Vierde onderdeel

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

37. Het inmiddels opgeheven artikel 25 Transitiebesluit 2016 bepaalde dat indien de FAM's en de thuisbegeleidingsdiensten voor hun gebruikers meer zorggebonden punten hebben op grond van de vertaling conform hoofdstuk 3 van hun ondersteuning in het FAM of de thuisbegeleidingsdienst, dan de middelen die de

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

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

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

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

In zoverre faalt het onderdeel naar recht.

39. De appelrechters stellen vast en oordelen dat:

- het Decreet 25 april 2014 tegemoetkomt aan de rechten die personen met een handicap kunnen ontlenen aan het verdrag van de VN van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, en dat de persoon met een handicap met het budget eigen zorg en assistentie kan aankopen;
- de decreetgever tot een gelijkshakeling wilde komen in de financiering van de zorgaanbieders en de historisch gegroeide verschillen wilde wegwerken;
- het budget van de personen met een handicap die reeds voor de inwerkingtreding beroep deden op de beter gefinancierde en gesubsidieerde instellingen gradueel zou verminderen waardoor deze instellingen minder financiële middelen zouden krijgen;

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

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

In zoverre kan het onderdeel niet worden aangenomen.

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

Vijfde onderdeel

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

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

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

Het onderdeel kan niet worden aangenomen.

Dictum

Het Hof,

Verwerpt het cassatieberoep.

Veroordeelt de eiser tot de kosten.

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

Dit arrest is gewezen te Brussel door het Hof van Cassatie, derde kamer, samengesteld uit sectievoorzitter Bart Wylleman, als voorzitter, en de raadsheren Ilse Couwenberg, Myriam Ghyselen, Bruno Lietaert en Eva Van Hoorde, en in openbare rechtszitting van 29 juni 2026 uitgesproken door sectievoorzitter Bart Wylleman, in aanwezigheid van advocaat-generaal Henri Vanderlinden, met bijstand van griffier Mike Van Beneden.

M. Van Beneden

E. Van Hoorde

B. Lietaert

M. Ghyselen

I. Couwenberg

B. Wylleman

