

**Tribunal du travail de Gand, division Ypres, jugement du 13 avril 2021, X. c. Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)**

---

*Décision de réduction du budget personnalisé d'une personne handicapée – Obligation de standstill article 23 Constitution – Réduction substantielle du niveau de protection – Absence de motifs liés à l'intérêt général*

---

X est une personne handicapée. Le décret de la Communauté flamande du 25 avril 2014 introduit un nouveau cadre général de financement et de soutien des personnes handicapées. Le décret est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016. Dans le cadre du régime transitoire, la VAPH réduit le budget personnalisé de X par décision du 25 septembre 2019. Elle demande au Tribunal du travail d'annuler cette décision.

Pour le Tribunal du travail, il est certain que le niveau de protection de X a été considérablement réduit. Le Tribunal considère que l'élimination de l'inégalité historique des moyens disponibles entre les institutions et la neutralité budgétaire ne constitue pas une justification raisonnable de la réduction substantielle du budget de X. Comme la VAPH ne peut pas justifier la garantie de prise en charge de X dans le V. en raison de la réduction substantielle du budget de X, le Tribunal du travail estime que la VAPH a violé l'obligation de standstill de l'article 23 de la Constitution. En effet, la VAPH a considérablement réduit le niveau de protection de X sans pouvoir justifier ce régime transitoire en raison de motifs liés à l'intérêt général.

Extraits pertinents du jugement

“(…)

### 3.5. Nopens artikel 23 van de Grondwet, de “standstill-verplichting”

Artikel 23 Grondwet bepaalt:

*“Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.*

*Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, de sociale en culturele rechten waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.*

*Die rechten omvatten inzonderheid:*

*2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand.”*

Van het artikel 23 Grondwet wordt aanvaard dat het een standstill-verplichting inhoudt.

De standstill-verplichting houdt het verbod in voor de bevoegde wetgever om het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate te verminderen zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Deze “standstill-verplichting” houdt in dat geen aanzienlijke afbreuk mag worden gedaan aan een bestaand beschermingsniveau, tenzij daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang (Arbitragehof nr. 169/2002, 27 november 2002, RW 2003-2004, 93; GwH nr. 87/2007, 20 juni 2007, www.const-court.be).

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in haar arrest van 17 maart 2016, (42/2016) dat de situatie van de adressaten van die nieuwe norm moet vergeleken worden met hun situatie onder de gelding van de vroegere wetgeving:

- Er moet een vermindering van het beschermingsniveau worden vastgesteld
- Het moet gaan om een aanzienlijke vermindering
- De aangevoerde rechtvaardigingsgronden vormen geen toelaatbare redenen van algemeen belang.

Ten eerste dient nagegaan te worden of het beschermingsniveau dat het sociaal grondrecht biedt, wordt afgebouwd door de nieuwe normatieve regel. Hierbij dient getoetst te worden aan de normatieve regel die van kracht was op het ogenblik dat de nieuwe normatieve regel werd uitgevaardigd (GwH nr. 135/2011, 27 juli 2011; GwH nr. 95/2014, 30 juni 2014, www.const-court.be). Vervolgens, indien dit het geval is, dient te worden beoordeeld of deze afbouw kan worden verantwoord vanuit het algemeen belang.

Het Grondwettelijk Hof heeft reeds geoordeeld over het Decreet van 25 april 2014 inzake de persoonsvolgende financiering. Het voorwerp van het beroep bij het Grondwettelijk Hof was een gedeeltelijke vernietiging van het Decreet van 25 april 2014 wegens schending door de artikelen 3 tot 6, 8 tot 13, 15, 16 en 41 van het Decreet van 25 april 2014 van de artikelen 10 en 11 GW in samenlezing met artikel 23 GW.

Uit dit arrest kan worden begrepen dat het Grondwettelijk Hof van oordeel is dat met betrekking tot de persoonsvolgende financiering een “standstill-verplichting” geldt uit hoofde van artikel 23, eerste lid en derde lid, 2° GW. Dit betekent evenwel niet dat de wetgever niet zou mogen raken aan de modaliteiten van de sociale bijstand. Wel verbieden deze bepalingen om

maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Ook wordt aan de wetgever niet de bevoegdheid ontzegd om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd (overwegingen B13.1 en B13.2).

Daarenboven oordeelt het Grondwettelijk Hof het volgende:

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

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

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

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

Aangezien het Decreet van 25 april 2014 slechts een algemeen kader schetst, waarbij het aan de Vlaamse Regering behoort om hieraan uitvoering te geven, komt het, volgens het Grondwettelijk Hof, aan de gewone rechtscolleges toe te oordelen of de “standstill-verplichting” werd gewaarborgd. Hetgeen onder meer moet blijken bij de overgangsmaatregelen.

Eerder schreef ook de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies met betrekking tot het ontwerp van Decreet van 25 april 2014 iets gelijkaardig inzake de overgangsmaatregelen. Hierin werd gesteld dat de overgangsmaatregelen aan de Vlaamse Regering werden gedelegeerd, zodat de Raad van State hierover geen advies kon formuleren. Wel werd hierin geadviseerd dat:

*“De Vlaamse Regering zal er bij het vastleggen van de overgangsregeling over moeten waken dat de overgangsregeling niet leidt tot een verschil in behandeling waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of dat aan het vertrouwensbeginsel niet op buitensporige wijze afbreuk*

*wordt gedaan. Dat laatste zou het geval zijn wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een bepaalde overgangsregeling kan verantwoorden”* (Advies van de Raad van State bij het 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 de personen met een handicap, Parl. St. VI. Parl. 2013-2014, nr. 2429/1, 126).

Voor de rechtbank staat het vast dat het beschermingsniveau voor X aanzienlijk verminderd is. De rechtbank is van oordeel dat het wegwerken van de historische ongelijkheid van de beschikbare middelen tussen de instellingen en de budgetneutraliteit geen redelijke verantwoording vormen voor de substantiële vermindering van het budget van X.

Nu de rechtbank van oordeel is dat verweerder de zorggarantie voor X in de V. niet kan hard maken, gelet op de substantiële vermindering van het budget van X en de daaraan gekoppelde vermindering van personeelspunten, is de rechtbank van oordeel dat verweerder het standstill-beginsel van artikel 23 Grondwet geschonden heeft doordat verweerder ten aanzien van X het beschermingsniveau in aanzienlijke mate heeft verminderd, zonder dat daarvoor redenen zijn van algemeen belang die de overgangsregeling verantwoorden.

De rechtbank gaat dan ook over tot de vernietiging van de bestreden beslissing van verweerder en verklaart het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018, gewijzigd bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019, houdende maatregelen voor de uitvoering van de persoonsvolgende budgetten die in het kader van de transitie naar persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld, in strijd met artikel 23 van de Grondwet.

Overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet oordeelt de arbeidsrechtbank dat het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019, houdende maatregelen voor de uitvoering van de persoonsvolgende budgetten die in het kader van de transitie naar persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld, niet moet worden toegepast.

(...)

Vernietigt de bestreden beslissing door verweerder genomen op 25 september 2019 waarin hij het persoonsvolgend budget van X vermindert.

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

Beveelt verweerder tot het nemen van een nieuwe beslissing rekening houdend met de bepalingen van dit vonnis.

(...)”