



Repertoriumnummer: 22/ 3732
Datum van uitspraak: 04/11/2022
Rolnummer: 21/480/A
Materie: Personen met een handicap
Type vonnis: Eindvonnis

Uitgifte

<i>Uitgereikt aan</i>	<i>Uitgereikt aan</i>
<i>op</i> €	<i>op</i> €
Rechtsmiddelen	

**arbeidsrechtbank Gent,
afdeling Kortrijk**

Vonnis

Kamer K5

VON : EVT

In de zaak van:

 RRN: 

wonende te

eisende partij,

ter terechtzitting in persoon verschenen en bijgestaan door Meester MICHELESEN LIES, advocaat met kantoor te 2018 ANTWERPEN 1, Lange Van Ruusbroecstraat 76-78.


tegen:

VLAAMS AGENTSCHAP PERSONEN MET HANDICAP, KBO: 0887.164.275,
met zetel te 1030 BRUSSEL 3, Koning Albert II-laan 37,

verwerende partij,

ter terechtzitting vertegenwoordigd door Meester ABBELOOS DIRK, advocaat met kantoor te 9200 DENDERMONDE, Sint-Gillislaan 117.

1. PROCEDURE

Eisende partij, de heer  heeft bij verzoekschrift, ter griffie neergelegd op 8 oktober 2021 van de Arbeidsrechtbank Gent, afdeling Kortrijk, beroep ingesteld tegen de beslissing van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (hierna verkort: 'VAPH') van 13 juli 2021.

De partijen werden naar behoren opgeroepen overeenkomstig artikel 704 §2 van het Gerechtelijk Wetboek.

De vordering werd overeenkomstig artikel 764, 10° van het Gerechtelijk Wetboek meegedeeld aan het openbaar ministerie.

Op de openbare terechtzitting van 4 februari 2022 kwamen partijen conclusietermijnen overeen en werd de rechtsdag overeenkomstig artikel 747 §1 van het Gerechtelijk Wetboek bepaald op 7 oktober 2022.

Op 4 april 2022 legde verwerende partij conclusies neer ter griffie.

Op 2 juni 2022 legde eisende partij conclusies neer ter griffie.

Op de openbare terechtzitting van 7 oktober 2022 werden partijen gehoord in hun middelen en conclusies, waarna de debatten werden gesloten.

Mevrouw Evi De Clercq, substituut-arbeidsauditeur, verleende mondeling advies ter zitting.

Partijen gaven hierop geen repliek, waarna de zaak in beraad werd genomen.

De stukken van het geding, onder meer deze gevoegd bij het dossier van de rechtspleging, werden ingezien.

De rechtspleging verliep in het Nederlands overeenkomstig artikel 2 en volgende van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken.

2. FEITEN EN VOORWERP VAN DE VORDERING

1.-

Eisende partij, de heer X heeft een handicap in de zin van artikel 2, 2° van het decreet van 7 mei 2004 en heeft in die zin zorg en ondersteuning nodig.

Hij maakte in het verleden reeds gebruik van een persoonlijk assistentiebudget.

Bij de introductie van het systeem van de persoonsvolgende financiering, werd zijn ondersteuning omgezet naar een persoonsvolgend budget. Op 22 juni 2018 heeft hij een ondersteuningsplan persoonsvolgend budget ingediend bij het VAPH, met het oog op een herziening van zijn persoonsvolgend budget.

Met een brief van 17 juni 2019 werd de heer X op de hoogte gebracht van het voornemen tot toewijzing van een persoonsvolgend budget. De vraag van de heer X werd ingedeeld in prioriteitengroep 2 met budgetcategorie X [70,960164 zorggebonden punten - € 60.778,09]. De datum in de prioriteitengroep was 22 juni 2018 (administratief dossier).

De heer X ontving met een brief van 24 september 2019 de beslissing tot definitieve toewijzing van zijn persoonsvolgend budget. Het definitief toegekende bedrag was ongewijzigd in vergelijking met het voornemen tot toewijzing. Na heroverweging werd zijn vraag ingedeeld in prioriteitengroep 1.

Met een brief van 13 juli 2021 deelde het VAPH aan de heer X vervolgens de beslissing mee het hem toegewezen budget ter beschikking te stellen vanaf 27 juli 2021. In deze brief werd hem ook meegedeeld dat hem een lager budget zal worden uitgekeerd in vergelijking met het voornemen van budget van 17 juni 2019 en de definitieve toewijzing van een budget bij beslissing van 24 september 2019.

Deze beslissing luidt als volgt:

*“Het VAPH stelt u vanaf 27 juli 2021 een persoonsvolgend budget (PVB) ter beschikking met budgetcategorie BC_14. Uw budget bedraagt op jaarbasis 62,160000 zorggebonden punten. Op dit moment stemt dat overeen met 54.006,47 euro. Dit budget vervangt uw huidig budget.
U ontvangt een aangepaste budgetcategorie en niet de budgetcategorie die u werd toegewezen in het voornemen dat wij u bezorgden op 17 juni 2019.*

Sinds 1 januari 2020 werd een nieuwe methode van budgetbepaling ingevoerd. Die nieuwe methode werd geïntroduceerd na grondige evaluatie van de voorgaande methode en veelvuldig overleg met de sector. Hierdoor zijn er gelijke middelen voor gelijkaardige vragen en profielen. Omwille van deze gelijke toepassing, krijgt u een terbeschikkingstelling op basis van deze nieuwe budgetbepaling. De nieuwe budgetbepaling houdt rekening met uw gevraagde ondersteuning en zorgzwaarte (op het moment van uw aanvraag op 22 juni 2018). Het gevraagde aantal uren, dagen en/of nachten kan u dus blijven realiseren.[...]”

Concreet wordt het persoonsvolgend budget van de heer **X** bij beslissing van 13 juli 2021 met 6.771,62 euro (11,14 %) verlaagd in vergelijking met het eerder toegekende definitieve budget bij beslissing van 24 september 2019, zoals hierna schematisch weergegeven:

	Beslissing van 24 september 2019	Beslissing van 13 juli 2021
Zorggebonden punten	70,960164	62,160000
Bedrag	60.778,09 euro	54.006,47 euro

Het is tegen deze beslissing van 13 juli 2021 dat de heer **X** beroep heeft aangetekend.

2.-

De heer **X** vordert het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 tot wijziging van een aantal besluiten over de ondersteuning van personen met een handicap, BS 29 april 2021, buiten beschouwing te laten en de bestreden beslissing van 13 juli 2021, wat betreft de verlaging van het hem toegekende budget, te vernietigen op basis van de ongrondwettigheid van de toegepaste wetgeving die eraan ten grondslag ligt. Hij vordert ook het VAPH te veroordelen tot betaling van het verschil vanaf 27 juli 2021 en tot een rechtsplegingsvergoeding van 306,10 euro, “aangepast aan het actuele bedrag”.

Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap voert aan dat zij met de bestreden beslissing van 13 juli 2021 enkel de geldende regelgeving heeft uitgevoerd. Zij vraagt de vordering van de heer **X** af te wijzen als ongegrond en de bestreden beslissing te bevestigen.

3. BEOORDELING

3.1 BEOORDELING VAN DE ONTVANKELIJKHEID

3.-

Het verzoekschrift van de heer **X** werd tijdig en regelmatig naar de vorm neergelegd.

De vordering van de heer **X** is ontvankelijk.

Voor de toepasselijke regelgeving verwijst de rechtbank naar artikel 23 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het ‘handvest’ van de sociaal verzekerde, die in deze kwestie van toepassing is, en dat bepaalt dat de termijn om beroep aan te tekenen tegen beslissingen van de voorzieningen van sociale zekerheid die bevoegd zijn voor de toekenning, betaling of de terugvordering van prestaties,

op straffe van verval, drie maanden bedraagt na de kennisgeving, of bij gebreke aan kennisgeving, drie maanden vanaf de dag waarop de betrokkene er kennis van heeft gehad.

Voor de vormvereisten verwijst de rechtbank naar artikel 704 §2 van het Gerechtelijk Wetboek.

3.2 BEOORDELING VAN DE GEGRONDHEID

4.-

Gelet op het feit dat de heer **X** voldoende naar recht aantoonde dat het hem toegekende financieringsbudget voor zijn nood aan zorg en ondersteuning door de bestreden beslissing van 13 juli 2021 ernstig is gedaald in vergelijking met het voornemen tot toewijzing van een budget van 17 juni 2019 en met de beslissing tot definitieve toewijzing van een persoonsvolgend budget van 24 september 2019, ligt de bewijslast van het wettig karakter van deze daling bij het VAPH als verwerende partij.

5.-

De rechtbank stelt vast dat het VAPH niet voldoet aan haar bewijslast ter zake. Meer in het bijzonder stelt de rechtbank vast dat er met de bestreden beslissing sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht van eisende partij (artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM), waarvoor het VAPH geen voldoende verantwoording kan aantonen. Voorts toont het VAPH niet aan dat zij als overheidsorgaan de zorgplicht die op haar rust overeenkomstig de artikelen 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 19 IVRPH, niet schendt. Het verweer van het VAPH dat zij correct het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 tot wijziging van een aantal besluiten over de ondersteuning van personen met een handicap, *BS* 29 april 2021 (hierna verkort: 'besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021') heeft toegepast, is correct, maar niet dienend. De vordering van eisende partij komt dan ook gegrond voor.

6.-

Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot haar oordeel is gekomen. Daarvoor beantwoordt zij achtereenvolgens de volgende twee vragen:

1. Wat is de bevoegdheid van de rechter in geval een overheidsbeslissing bestreden wordt?
2. Is de bestreden beslissing wettig verantwoord?

1. Wat is de bevoegdheid van de rechter in geval een overheidsbeslissing bestreden wordt?

7.-

Een belangrijke voorvraag die in deze zaak rijst, is te weten waar de beleidsruimte/ beslissingsruimte van de Vlaamse Regering (en van haar intern verzelfstandigd agentschap het VAPH) ophoudt en waar de rechterlijke controle begint. Deze vraag ziet op de spanning tussen enerzijds de erkenning van de bijzondere positie van de Vlaamse Regering als bestuurlijke overheid, hetgeen terughoudendheid van de rechter verlangt, zeker waar de decreetgever aan de Vlaamse regering ruimte heeft geboden in de vorm van een verregaande beslissingsruimte, en anderzijds de door eisende partij in onderhavige zaak scherp aangevoelde noodzaak van een rechterlijke controle.

8.-

Uitgangspunt voor deze rechtbank is dat de overheidsbesluiten waarmee de transitieregeling wordt vorm gegeven, niet louter zien op beleidsvorming, maar in belangrijke mate ook rechtsvorming inhouden.

Waar de decreetgever expliciet heeft gekozen voor een ruime beleidsinvulling van de vastgelegde kaderregelgeving, zoals het geval is wat betreft de uitvoering 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, heeft de Vlaamse Regering en haar uitvoeringsorganen de ruimte om nadere (beleids-)regels te maken en naar eigen inzicht een redelijk, met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur strokend, beleid in te vullen. Dit impliceert een terughoudende toetsing door de rechterlijke macht. Maar deze vrijheid van het bestuur wordt tegelijk ook sterk ingeperkt, doordat de rechter ten allen tijde kan en moet nagaan of de overheid van haar beslissingsruimte op een voldoende zorgvuldige en legitieme wijze gebruik heeft gemaakt. Dat geldt niet alleen in zaken waar het bestuur een gebonden bevoegdheid heeft, maar ook in zaken waar het bestuur een discretionaire bevoegdheid heeft. Elk gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid, weze het 'vol' of 'discretionair' is immers steeds gebonden aan de regels van het recht.

De rechtbank wijst er nadrukkelijk op dat zij daarmee niet op de stoel van de wetgever gaat plaatsnemen, maar zich louter conformeert aan de opdracht van de rechterlijke macht om de subjectieve rechten te beschermen.

2. Is de bestreden beslissing wettig verantwoord?**9.-**

Kern van de problematiek in onderhavige zaak is de vraag of de bestreden beslissing van het VAPH van 13 juli 2021 waarmee het persoonsvolgend budget van eisende partij is gedaald naar aanleiding van een nieuwe methode budgetbepaling van het VAPH, die haar rechtsgrond vindt in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021, al dan niet wettig verantwoord is.

2.1 Artikel 159 van de Grondwet**10.-**

De rechtbank herinnert er aan dat krachtens artikel 159 van de Grondwet, de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen. Elk rechtsprekend orgaan is verplicht om de interne en externe wettigheid na te gaan van elke administratieve akte waarop een vordering, verweer of exceptie is gegrond.¹

11.-

De rechtbank heeft de taak om het geschil te beslechten overeenkomstig de toepasselijke rechtsregels, met inbegrip van, in voorkomend geval: het internationale recht, het Europese recht en de mensenrechten: niet meer maar ook niet minder.² De rechtbank heeft ook de plicht om ambtshalve

¹ Cass. 7 december 2020, C.19.0301.N, www.juportal.be.

² Cf. Cass. 5 december 2019, AR C.18.0004.N, www.juportal.be; Cass. 14 december 2012, AR C.12.0018.N, *Arr. Cass.* 2012, nr. 690.

de rechtsregels op te werpen waarvan de toepassing geboden is door de feiten die door de partijen in het bijzonder worden aangevoerd tot staving van hun eisen, mits het recht van verdediging van partijen niet wordt miskent, zodat partijen niet verrast of verschalkt worden.³

De rechtbank miskent het recht van verdediging (artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, hierna verkort: 'EVRM') wanneer zij haar beslissing grondt op een middel dat niet door de partijen is aangevoerd of op een ambtshalve aangevoerd middel, zonder hen de mogelijkheid te bieden zich daarover te verdedigen.⁴

Het criterium is daarbij het al dan niet voorzienbaar karakter van het ambtshalve opgeworpen feitelijke of juridische middel. In de kern volstaat het dat de toepassing van een rechtsregel op basis van de door de rechter in aanmerking genomen feiten voor de partijen voorzienbaar is geweest.

De maatstaf van de voorzienbaarheid vindt tevens ruime weerklank in de rechtsleer die handelt over de relatie tussen de eerbiediging van het recht van verdediging en de taak van de rechter bij de toepassing van het recht op de feiten.⁵

12.

In onderhavige zaak stelt de rechtbank vast, op grond van de feitelijke gegevens aangevoerd door partijen (de daling van het persoonsvolgend budget van eisende partij door de beslissing van het VAPH van 13 juli 2021), dat de rechtbank overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet moet nagaan of de bestreden beslissing al dan niet in overeenstemming is met verschillende hogere internationaalrechtelijke en grondwettelijke rechtsnormen, met name: artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens (hierna verkort: artikel 1 EP EVRM) en artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 19 van het Internationaal Verdrag voor Bescherming van de Rechten van Personen met een handicap (hierna verkort: 'IVRPH')⁶, en dat partijen zich hieraan ook mochten verwachten.

De rechtbank overloopt.

2.2 Schendt de bestreden beslissing artikel 1 EP EVRM?

13.-

Artikel 1 EP EVRM bepaalt:

³ Cfr. Cass. 2 april 2010, nr. C.09.0204.F, *JLMB* 2010, 1235, noot J.-F. VAN DROOGHENBROECK.

⁴ Cfr. Cass. 10 sept. 1990, *Arr.Cass.* 1990-91, nr. 14; Cass. 8 maart 1993, *Arr.Cass.* 1993, nr. 131; Cass. 26 juni 1995, *Arr.Cass.* 1995, nr. 326; Cass. 21 okt. 1996, *Arr.Cass.* 1996, I, nr. 391; Cass. 7 april 1997, *Arr.Cass.* 1997, nr. 171; Cass. 22 mei 1998, *Arr.Cass.* 1998, nr. 266; Cass. 28 jan. 2000, *Arr.Cass.* 2000, nr. 71.

⁵ Zie onder meer J.F. VAN DROOGHENBROECK, *Cassation et juridiction*, Brussel-Parijs, Bruylant-LGDJ, 2004, 266, nr. 269 en 625, nr. 814 e.v.; B. ALLEMEERSCH, *Taakverdeling in het burgerlijk proces*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 310-311, nr. 192; J.-F. VAN DROOGHENBROECK, "Les faits tirés du dossier...dans le respect effectif du contradictoire", noot onder Cass. 28 mei 2009, *JT* 2009, 557, nr. 5.

⁶ Het IVRPH werd goedgekeurd door de Verenigde Naties op 13 december 2006, door België ondertekend op 30 maart 2007, en vervolgens in België goedgekeurd bij wet van 13 mei 2009, bij decreet van 8 mei 2009 en geratificeerd op 2 juli 2009.

“Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren.”

14.-

Het begrip ‘eigendom’ in de zin van deze verdragsbepaling is niet beperkt tot de eigendom van zaken in de betekenis die het Burgerlijk Wetboek daaraan geeft. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna verkort: ‘Mensenrechtenhof’) geeft aan het begrip ‘eigendom’ in artikel 1 EP EVRM (*‘possessions’* in de Engelse tekst) immers een autonome classificatie. Behalve wat onder het nationale recht als eigendom wordt gekwalificeerd, kunnen ook eigendom zijn in de zin van artikel 1 EP EVRM: *“certain other rights and interests constituting assets”*.⁷

15.-

Artikel 1 EP EVRM beschermt het recht op het ongestoord genot van eigendom (*possessions*). Het eigendomsbegrip is daarbij niet beperkt tot de eigendom van fysieke goederen. Het begrip omvat daarnaast (i) aanspraken die voldoende vaststaan om ze als ‘assets’ aan te merken en (ii) legitieme verwachtingen om een effectief genot van eigendomsrechten te verwerven. Onder de eerste categorie vallen aanspraken (assets) die voldoende vaststaan om ten uitvoer te kunnen worden gelegd uit hoofde van bijvoorbeeld een contract, een rechterlijke uitspraak of een administratieve beslissing. Onder de tweede categorie vallen (financiële) rechten die een burger aan de wet ontleent indien aan alle voorwaarden wordt voldaan.

De vaststelling van de persoonsvolgende budgetten van personen met een handicap vallen dus onder de bescherming van artikel 1 EP EVRM, zowel onder de eerste als onder de tweede categorie.⁸

Het Mensenrechtenhof stelde in een arrest van 6 juli 2005:⁹

“In the modern, democratic State, many individuals are, for all or part of their lives, completely dependent for survival on social security and welfare benefits. Many domestic legal systems recognise that such individuals require a degree of certainty and security, and provide for

⁷ P. VAN DEN BROEK, “The Protection of Property Rights under the European Convention on Human Rights”, in *Legal Issues of European Integration* 1986, p. 52-90; K. Lenaerts, “Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, *European Constitutional Law Review* 2012/3; J. Meyer (red.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2014, p. 748 e.v.; A.E.M. LEIJTEN, ‘Eigendomsrechten en proportionaliteit: Toetsing aan Artikel 1 Eerste Protocol EVRM in het sociaalzekerheidsrecht’, *JBplus* 2016/2; J. SLUYSMANS en R.L. DE GRAAFF, ‘Ontwikkelingen in het eigendomsbegrip onder artikel 1 Eerste Protocol’, *NTM/NJCM-Bulletin* 2014/20.

⁸ A.E.M. LEIJTEN, ‘Eigendomsrechten en proportionaliteit: Toetsing aan Artikel 1 Eerste Protocol EVRM in het sociaalzekerheidsrecht’, *JBplus* 2016/2; J. SLUYSMANS en R.L. DE GRAAFF, ‘Ontwikkelingen in het eigendomsbegrip onder artikel 1 Eerste Protocol’, *NTM/NJCM-Bulletin* 2014/20; T. BARKHUYSEN & M.L. VAN EMMERIK, ‘Het recht op eigendom’, in: J. GERARDS (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen.

⁹ EHRM 6 juli 2005, nrs. 65731/01 en 65900/01 (Stec en anderen/het Verenigd Koninkrijk), r.o. 51, zie <http://hudoc.echr.coe.int>.

benefits to be paid – subject to the fulfilment of the conditions of eligibility – as of right. Where an individual has an assertable right under domestic law to a welfare benefit, the importance of that interest should also be reflected by holding Article 1 of Protocol No. 1 to be applicable.”

In de zaak Moskal/Polen diende het Mensenrechtenhof zich bv. uit te spreken over de wijziging van een beslissing tot pensioenuitkering.¹⁰ De verzoekster in deze zaak kreeg in eerste instantie een vervroegde pensioenuitkering toegekend. Naderhand bleek dat deze uitkering ten onrechte was toegekend door de betreffende overheidsinstantie en werd deze bij een gewijzigde beslissing ingetrokken. Reden voor de intrekking was dat haar zoon niet zo ziek was als de wet vereiste om voor een vervroegd pensioen in aanmerking te komen. Het Mensenrechtenhof overwoog dat artikel 1 EP EVRM van toepassing is omdat de aanvraag te goeder trouw door verzoekster en in lijn met de wet was ingediend en omdat de overheid de aanvraag in eerste instantie ook gehonoreerd had. Uit dit arrest kan afgeleid worden dat zodra het recht op een (financiële) bijdrage door de overheid is verstrekt, deze bijdrage de eigendomsbescherming van artikel 1 EP EVRM geniet. In deze zaak werd ook een schending van artikel 1 EP EVRM aanvaard.

16.-

De rechtbank verwijst ook nog naar het recente arrest Casarin/Italië van het Mensenrechtenhof van 11 februari 2021.¹¹ Een ontvangen uitkering/tegemoetkoming, zo blijkt uit dit arrest, geniet ook nog de eigendomsbescherming van artikel 1 EP EVRM, zelfs wanneer naderhand blijkt dat niet aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan. In deze zaak ontving verzoekster (een lerares) een toeslag als compensatie voor salarisverlies na invoering van nieuwe regelgeving. Pas jaren later bleek dat verzoekster niet voldeed aan de wettelijke voorwaarden voor deze toeslag en moest zij ruim 13.000,00 euro terugbetalen. Het Mensenrechtenhof benadrukt dat verzoekster te goeder trouw de vergoeding aanvroeg en door toepassing van de bestaande regelgeving ook kreeg, en dat zij niet kon vermoeden dat dit ten onrechte is gebeurd, waardoor zij, bij terugvordering, wel degelijk geschonden is in haar legitieme verwachtingen ter zake.

17.-

Toegepast in onderhavige zaak stelt de rechtbank vast dat het verschil tussen de twee geschetste casussen die aanleiding gaven tot een uitspraak van het Mensenrechtenhof, en onderhavige zaak, er in bestaat dat het hier gaat om een actief ingrijpen van de regelgever, waardoor de toekomstige uitkering van een in het verleden reeds definitief toegekend correct budget, aanzienlijk daalt.

De rechtbank meent dat er ook in dergelijke situatie sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht van eisende partij in de zin van artikel 1 EP EVRM, maar dat dit nog niet voldoende is voor een schending van artikel 1 EP EVRM.

18.-

Uit artikel 1 Eerste Protocol EVRM volgt immers dat het eigendomsrecht geen absoluut recht is, waarop nooit een inbreuk mogelijk zou zijn of waarvan het gebruik nooit zou kunnen worden beperkt, maar dat de inmenging van de overheid wel gebonden is aan strikte vereisten, waaronder de vereiste dat deze inmenging het algemeen belang dient en niet onevenredig is.¹² Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens houdt bij deze laatste evenredigheidstoets onder meer rekening met de ernst

¹⁰ EHRM 15 september 2009, nr. 10373/05 (Moskal/Polen), zie <http://hudoc.echr.coe.int>.

¹¹ EHRM, 11 februari 2021, nr. 4893/13 (Casarin/Italië), zie <http://hudoc.echr.coe.int>.

¹² K. Lenaerts, “Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, *European Constitutional Law Review* 2012/3; J. Meyer (red.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2014, p. 748 e.v.

en de impact van de opgelegde eigendomsbeperking, het nadeel dat daar voor de getroffen uit voortvloeit, de in het geding zijnde belangen, en het bestaan van een daadwerkelijke rechterlijke controle.

19.-

De legitieme verwachtingen aan de zijde van de getroffen worden ook mee in de beoordeling van artikel 1 Eerste Protocol EVRM betrokken. Burgers (net zoals ondernemingen) moeten in staat zijn om de rechtsgevolgen van regelgeving min of meer te kunnen voorspellen, waarbij passende gevolgen tegen het risico op overschrijding van de bevoegdheid van de uitvoerende macht moeten worden voorzien en waarbij de omstandigheden duidelijk moeten worden afgebakend waarbinnen de uitvoerende macht zijn uitvoeringsbevoegdheid kan uitoefenen, in overeenstemming met de principes van de democratische besluitvorming in de rechtsstaat.

20.-

Toegepast in deze zaak leidt dit de rechtbank tot het volgende. Het VAPH heeft bij beslissing van 24 september 2019 aan de heer X eerst een definitief budget toegewezen, waarvan het bedrag ongewijzigd is gebleven in vergelijking met het eerdere voornemen tot toewijzing van 17 juni 2019. De beslissing van 24 september 2019 liet uitschijnen dat deze beslissing definitief zou zijn.

De heer X kon en moest er zich dan ook niet aan verwachten dat het VAPH twee jaar later bij beslissing van 13 juli 2021 plots alsnog zou overgaan tot een daling van zijn persoonsvolgend budget met 11,14 %.

De rechtbank is dan ook van oordeel dat de bestreden beslissing van 13 juli 2021 in ieder geval in strijd is met de eerder door de overheid gewekte legitieme verwachtingen bij de heer X (cf. het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel).

21.-

Om na te gaan of het beschermingsniveau dat het sociaal grondrecht/recht op sociale bijstand biedt, door de overheid ook in aanzienlijke mate is afgebouwd door de bestreden beslissing, dient de rechtbank na te gaan in welke het niveau aan zorg en ondersteuning is afgebouwd. Vervolgens dient de rechtbank te beoordelen of de afbouw van het persoonsvolgend budget van eisende partij al dan niet kan verantwoord worden vanuit het algemeen belang.

Welnu, de rechtbank stelt in de eerste plaats in onderhavige zaak vast dat de bestreden beslissing van 13 juli 2021 een aanzienlijke vermindering van het niveau aan sociale bescherming van de heer X behelst, in vergelijking met het niveau aan sociale bescherming dat hij genoot krachtens de beslissing van 24 september 2019.

In een zaak voorgelegd aan de Raad van State werd zelfs een vermindering met 2% als een aanzienlijke afname van het beschermingsniveau aanzien.¹³ De daling van het persoonsvolgend budget van de heer X is veel omvangrijker: 11,14%.

¹³ Zie in deze zin Arbh Gent, afd. Gent, 3 december 2021, AR 2020/AG/213, onuitgegeven, met een verwijzing naar RvSt, arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019, p. 60; besproken door L. BURSENS en D. VAN EECKHOUTTE, "Le handicap à travers, les sources du droit", in *Les grands arrêts en matière de handicap*, I. Hachez en J. Vrielink, Larcier, 2020, p. 89.

22.-

In de bestreden beslissing van 13 juli 2021 houdt het VAPH voor dat:

“de nieuwe budgetbepaling (...) rekening [houdt] met uw gevraagde ondersteuning en zorgzwaarte (op het moment van uw aanvraag op 22 juni 2018). Het gevraagde aantal uren, dagen en/of nachten kan u dus blijven realiseren”.

Het valt op dat het VAPH in haar conclusie over deze bewering zelf geen enkel standpunt meer inneemt.

De bewijslast van deze bewering rust nochtans op het VAPH. Meer in het bijzonder toont het VAPH dus niet aan dat het beschermingsniveau van de heer **X** aan zorg en ondersteuning met de manifeste budgetvermindering, ‘min of meer’ hetzelfde blijft.

23.-

De rechtbank stelt in de tweede plaats vast dat de motieven van algemeen belang door het VAPH, in deze casus niet nader worden geëxpliciteerd.

Uit de infonota’s van het VAPH bij het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 (www.vaph.be) blijkt dat de Vlaamse Regering met haar mozaïekbesluit volgende doelstellingen van algemeen belang nastreeft:

- het zo efficiënt mogelijk inzetten van de overheidsgelden bestemd voor de zorg en ondersteuning van personen met een handicap,
- het vlotter ter beschikking stellen van persoonsvolgend budgetten,
- het ter beschikking stellen van persoonsvolgend budgetten aan nog meer personen met een handicap,
- het vermijden van het ontstaan van ongelijkheden bij het ter beschikking stellen van het persoonsvolgend budget volgens de procedure die men heeft doorlopen.

24.-

Het VAPH heeft in haar conclusie niet toegelicht op welke wijze de nieuwe methode budgetbepaling in onderhavige zaak deze zeer abstracte beleidsdoelstellingen volledig of zelfs maar op een betekenisvolle wijze kan realiseren.

Het algemeen belang en de op dat algemeen belang te baseren redenen en motieven die een afbreuk van het beschermingsniveau van een burger rechtvaardigen, zouden daarenboven proportioneel moeten zijn, derhalve ook in balans zijn met de subjectieve rechten van de betrokkenen. De rechtbank moet hier nauw op toe zien, en moet nog intensiever toetsen wanneer er fundamentele rechten in het geding zijn, zoals hier het geval is.

Welnu, de rechtbank stelt in die zin vast dat het VAPH ook niet aanvoert en dus niet aantoonde dat aan het vereiste van een ‘*fair balance*’ (het beginsel van de proportionaliteit) in onderhavige zaak is voldaan. Voor de rechtbank blijft daarmee volstrekt onduidelijk wat precies de toch wel zeer aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van eisende partij in het concrete geval rechtvaardigt, en of de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering niet op een andere, voor de heer **X**, minder nadelige wijze, kunnen worden gerealiseerd.

25.-

De rechtbank oordeelt dan ook dat de bestreden beslissing van 20 juli 2021 (en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 waarop deze beslissing is gebaseerd) een schending inhouden van artikel 1 EP EVRM, zodat het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 waarop deze beslissing is gebaseerd, op die grond buiten beschouwing moet worden gelaten, en de bestreden beslissing van 13 juli 2021 ook op die grond moet vernietigd worden.

2.3 Schendt de bestreden beslissing artikel 23 Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 19 IVRPH?**26.**

Ten overvloede gaat de rechtbank nog na of er in onderhavige zaak ook sprake is van een schending van artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 19 IVRPH.

De Grondwet waarborgt in artikel 23 Grondwet het recht voor eenieder op een menswaardig leven, in het bijzonder de bescherming van sociale, economische en culturele grondrechten:

"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, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid:

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

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

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;

6° het recht op gezinsbijslagen."

Artikel 19 IVRPH bepaalt:

"Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij.

De staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van alle personen met een handicap om in de maatschappij te wonen met dezelfde keuzemogelijkheden als anderen en nemen doeltreffende en passende maatregelen om de personen met een handicap gemakkelijker te maken dit recht ten volle uit te oefenen en volledig deel uit te maken van en te participeren in de maatschappij, onder meer te waarborgen dat:

- a) Personen met een handicap de kans hebben, op voet van gelijkheid met anderen, vrij hun verblijfplaats te kiezen, alsmede waar en met wie zij leven en niet verplicht zijn te leven in een bepaalde leefstructuur.*
- b) Personen met een handicap toegang hebben tot een reeks van thuis-, residentiële en andere maatschappij-ondersteunende diensten waaronder persoonlijke assistentie noodzakelijk om het wonen en de opname in de maatschappij te ondersteunen en isolatie of uitsluiting uit de maatschappij te voorkomen.*

c) De sociale diensten en faciliteiten voor het algemene publiek op voet van gelijkheid beschikbaar zijn voor personen met een handicap en beantwoorden aan hun behoeften.”

27.-

Op de Vlaamse overheid krachtens artikel 23 Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 19 IVRPH een (passieve) zorgplicht op grond van het *stand still*-beginsel, die een negatieve resultaatsverbintenis inhoudt ten aanzien van de (sociale) rechtspositie van personen met een handicap. De verplichtingen die hier voor de overheid uit voortvloeien houden enerzijds de plicht tot bescherming in van het bestaande sociale beschermingsniveau dat geboden wordt aan personen met een handicap en anderzijds het verbod voor de bevoegde wetgever om dat sociale beschermingsniveau in aanzienlijke mate te verminderen, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Deze redenen dienen in voorkomend geval dus beargumenteerd en gemotiveerd te worden. Artikel 23 van de Grondwet verhindert dat de overheid maatregelen zou aannemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.¹⁴

28.-

Hierboven werd reeds vastgesteld dat het VAPH niet slaagt in de op haar rustende bewijslast op deze punten (randnummers 20-24). De bestreden beslissing van 13 juli 2021 schendt derhalve ook de (passieve) zorgplicht die rust op de overheid om het beschermingsniveau aan zorg en ondersteuning van eisende partij te handhaven, overeenkomstig artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 19 IVRPH, zodat de bestreden beslissing van 13 juli 2021 ook op die grond moet vernietigd worden, en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 waarop deze beslissing is gebaseerd, ook op die grond buiten beschouwing moet worden gelaten.

29.-

De slotsom in onderhavige zaak is dat de vordering van eisende partij gegrond is. Het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding dient, gelet op de vordering van eisende partij, echter vastgesteld te worden op het basisbedrag voor niet in geld waardeerbare vorderingen.

30.-

Alle overige middelen die werden opgeworpen door partijen, behoeven geen antwoord omwille van deze beslissing van de rechtbank over de grond van de zaak zelf. Zij wegen niet op tegen de voormelde motieven en zijn niet van aard om tot een andere overtuiging te leiden.

4. BESLISSING

De rechtbank, op eensluidend advies van het openbaar ministerie:

- verklaart de vordering van eisende partij ontvankelijk en gegrond,
- zegt voor recht dat het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 tot wijziging van een aantal besluiten over de ondersteuning van personen met een handicap, *BS* 29 april 2021, buiten beschouwing wordt gelaten,

¹⁴ Zie onder meer: Arbitragehof nr. 169/2002, 27 november 2002, *RW* 2003-2004, 93; GwH nr. 87/2007, 20 juni 2007; GwH nr. 135/2011, 27 juli 2011; GwH nr. 95/2014, 30 juni 2014, www.const-court.be.

- vernietigt de bestreden beslissing van 13 juli 2021, en daarmee al haar rechtsgevolgen (de daling van het persoonsvolgend budget van de heer X) met uitzondering van de datum vanaf wanneer het persoonsvolgend budget aan de heer X ter beschikking wordt gesteld en die door het VAPH is vastgesteld op 27 juli 2021,
- zegt voor recht dat het VAPH een nieuwe beslissing moet nemen overeenkomstig dewelke het persoonsvolgend budget dat aan de heer X ter beschikking wordt gesteld vanaf 27 juli 2021 niet daalt in vergelijking met het bij beslissing van 24 september 2019 reeds definitief toegekende persoonsvolgend budget,
- veroordeelt het VAPH tot het betalen van het verschil tussen het reeds uitgekeerde persoonsvolgend budget en het door de rechtbank in deze beslissing vastgestelde persoonsvolgend budget,
- verwijst, in toepassing van artikel 1017, tweede lid van het Gerechtelijk Wetboek, het VAPH tot de kosten van het geding, aan de zijde van eisende partij vastgesteld op 163,89 euro rechtsplegingsvergoeding (zoals herleid), en aan de zijde van het VAPH niet vereffend bij gebrek aan opgave,
- verwijst het VAPH in de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, begroot op 24,00 euro.

Dit vonnis werd gewezen door:

DE KEZEL EVELIEN, rechter-voorzitter van de kamer,
VANDELEENE BRIGITTE, rechter in sociale zaken, zelfstandige,
GOUSSAERT NATHALIE, rechter in sociale zaken, werknemer-arbeider,

bijgestaan door:

DESMET MELANIE, griffier,



DESMET MELANIE

Rechter in sociale zaken
verkeert in de onmogelijkheid
het vonnis te ondertekenen.
(Art. 786 Ger.W.)

GOUSSAERT NATHALIE

Rechter in sociale zaken
verkeert in de onmogelijkheid
het vonnis te ondertekenen.
(Art. 786 Ger.W.)

VANDELEENE
BRIGITTE



DE KEZEL EVELIEN

en uitgesproken op **VIER NOVEMBER TWEEUUIZEND TWEEËNTWINTIG** in openbare zitting van de arbeidsrechtbank Gent, afdeling Kortrijk, kamer K5, door DE KEZEL EVELIEN, rechter-voorzitter van de kamer en bijgestaan door DESMET MELANIE, griffier.



DESMET MELANIE



DE KEZEL EVELIEN