

ADVIES PERSOONSVOLGEND BUDGET

ADVIES NR. 1 VAN 2023
UITGEBRACHT OP 22 DECEMBER 2023

INHOUD

Samenvatting	3
Volledig advies	5
Situering	5
Internationale verplichtingen.....	5
Het nieuwe Vlaamse financieringssysteem	7
Aanbeveling 1: Stel de nodige budgetten ter beschikking om de wachtlijsten weg te werken	10
Aanbeveling 2: Informeer de aanvragers over het tijdstip van de terbeschikkingstelling van het budget	12
Aanbeveling 3: Maak een grondige vergelijking tussen de beschermingsniveaus van de oude en de nieuwe norm	13

SAMENVATTING

In 2009 ratificeerde Vlaanderen het Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap. Persoonlijke autonomie met inbegrip van de vrijheid zelf keuzes te maken en de onafhankelijkheid van personen, alsook de volledige en daadwerkelijke participatie in en opname in de samenleving vormen mee de grondbeginselen van dit verdrag. Om dit te verwezenlijken werd in Vlaanderen het persoonsvolgend budget ingevoerd voor meerderjarige personen die door hun handicap nood hebben aan intensieve of frequente ondersteuning. Dit is een budget op maat, waarmee zorg en ondersteuning kan worden aangekocht binnen het eigen netwerk, bij vrijwilligersorganisaties, bij individuele of professionele begeleiders. Lange wachtlijsten zorgen ervoor dat het budget niet onmiddellijk ter beschikking kan worden gesteld na het doorlopen van een aanvraagprocedure en een positieve beslissing tot toewijzing. Daarnaast hebben verschillende wijzigingen aan de regelgeving tot gevolg dat er vaak minder budget ter beschikking wordt gesteld dan oorspronkelijk werd toegewezen.

In het kader van zijn opdracht tot bevordering, bescherming en opvolging van het VN-verdrag:

1. Benadrukt het Vlaams Menschenrechteninstituut dat de huidige wachtlijsten ontoelaatbaar zijn en dat het wegwerken van de wachtlijsten via het effectief en snel ter beschikkingstellen van het persoonsvolgend budget binnen het huidig kader noodzakelijk is om het recht op zelfstandig wonen en het recht om deel uit te maken van de maatschappij te verwezenlijken, zoals gewaarborgd is in artikel 19 van het VN-verdrag. Het Vlaams Menschenrechteninstituut dringt erop aan dat de Vlaamse Regering de nodige budgetten ter beschikking stelt om de wachtlijsten weg te werken, via het financieringsmechanisme dat de meeste rechtszekerheid biedt.
2. Vraagt het Vlaams Menschenrechteninstituut de Vlaamse overheid om de aanvragers meer rechtszekerheid te bieden door hen bij de toewijzing van het persoonsvolgend budget het tijdstip mee te delen wanneer het budget ter beschikking zal worden gesteld.
3. Is het Vlaams Menschenrechteninstituut van mening dat bij aanpassingen aan de regelgeving die een invloed hebben op de hoogte van het persoonsvolgend budget dat ter beschikking wordt gesteld, een grondige vergelijking

noodzakelijk is tussen het beschermingsniveau van de oude en nieuwe norm. Deze vergelijking dient rekening te houden met de gehele groep van personen die geraakt worden door de regelgeving en met alle relevante bepalingen van de regelgeving. Zij dient vooraf te gaan aan het aannemen van nieuw beleid en transparant ter beschikking worden gesteld van relevante stakeholders en het ruime publiek. Het verzamelen van consistente kwantitatieve en kwalitatieve gegevens is hierbij essentieel. Zodoende kan de precieze impact van het voorgestelde beleid vooraf duidelijk worden bepaald en kan ook toezicht op de naleving van de ter zake geldende internationale verplichtingen beter worden uitgeoefend. Wat de reeds ingevoerde aanpassingen betreft, beveelt het Vlaams Menschenrechteninstituut aan om deze vergelijking alsnog uit te voeren en hierover transparant te communiceren.

Lees het volledige advies vanaf pagina 3.

VOLLEDIG ADVIES

SITUERING

Meerderjarige personen die door hun handicap nood hebben aan intensieve of frequente ondersteuning, hebben onder bepaalde voorwaarden recht op een persoonsvolgend budget. Dit is een budget op maat, waarmee zorg en ondersteuning kan worden aangekocht binnen het eigen netwerk, bij vrijwilligersorganisaties, bij individuele of professionele begeleiders. Lange wachtlijsten zorgen ervoor dat het budget niet onmiddellijk ter beschikking kan worden gesteld na het doorlopen van een aanvraagprocedure en een positieve beslissing tot toewijzing. Daarnaast hebben verschillende wijzigingen aan de regelgeving tot gevolg dat er vaak minder budget ter beschikking wordt gesteld dan oorspronkelijk werd toegewezen.

INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN

In 2009 ratificeerde Vlaanderen het Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (verder: het VN-verdrag).¹ Het Vlaams Menschenrechteninstituut staat in voor de bevordering, de bescherming en de opvolging van de uitvoering van het VN-verdrag.² Persoonlijke autonomie met inbegrip van de vrijheid zelf keuzes te maken en de onafhankelijkheid van personen, alsook de volledige en daadwerkelijke participatie in en opname in de samenleving vormen mee de grondbeginselen van dit verdrag.³ Artikel 19 van het VN-verdrag erkent het gelijke recht van alle personen met een handicap om zelfstandig te wonen en in de maatschappij te worden opgenomen, met de vrijheid om hun leven te kiezen en te besturen. Het realiseren van dit recht is ook een basisvoorwaarde voor het realiseren van andere mensenrechten in het VN-Verdrag, zoals het recht op gelijkheid en non-discriminatie (art. 5), het recht op persoonlijke mobiliteit (art. 20), het recht op integratie en participatie (art. 26) en het recht op behoorlijke levensstandaard en sociale beschermingen (art. 28).⁴

Zelfstandig wonen betekent dat personen met een handicap alle nodige middelen krijgen om hen in staat te stellen keuze en controle over hun leven uit te oefenen en

¹ Decreet 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.

² Art. 33, 2de lid Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap; Art. 6 Decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Menschenrechteninstituut.

³ Art. 3 Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

⁴ General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, §69-96.

alle beslissingen over hun leven te nemen. De opname in de samenleving omvat een volledig sociaal leven en toegang tot alle diensten die aan het publiek worden aangeboden en tot ondersteunende diensten die aan personen met een handicap worden aangeboden, zodat zij volledig kunnen worden opgenomen in en deelnemen aan alle aspecten van het maatschappelijk leven. Geldoverdrachten zijn één van de vormen om steun te verlenen. Dergelijke geldoverdrachten houden vaak rekening met uitgaven in verband met de handicap en vergemakkelijken de volledige opname van personen met een handicap in de maatschappij. Geldoverdrachten pakken ook situaties van armoede en extreme armoede aan waarmee personen met een handicap kunnen worden geconfronteerd.⁵ De criteria en procedures voor toegang tot ondersteunende diensten moeten bovendien vastgesteld worden op een wijze die niet-discriminerend is, objectief en gericht op de behoeften van de persoon in plaats van op de handicap, volgens een aanpak die strookt met de mensenrechten.⁶

Het recht de verblijfplaats te kiezen en waar, hoe en met wie te leven (art. 19, a van het VN-verdrag) is onmiddellijk van toepassing aangezien het een burgerlijk en politiek recht is. Het recht op toegang tot geïndividualiseerde, geëvalueerde ondersteunende diensten en het recht op toegang tot dienstenvoorzieningen (art. 19, b en c van het VN-verdrag) zijn economisch, sociale en culturele rechten die geleidelijk toepasbaar zijn. Geleidelijke verwezenlijking houdt de verplichting in om concrete strategieën, actieplannen en middelen te ontwerpen en aan te nemen om ondersteunende diensten te ontwikkelen en bestaande en nieuwe algemene diensten inclusief te maken voor personen met een handicap. Deze stappen moeten onmiddellijk of binnen een redelijk korte termijn worden ondernomen. Daarnaast moeten deze stappen weloverwogen, concreet en doelgericht zijn en gebruik maken van alle passende en beschikbare middelen.⁷

Het recht op inclusie is recent ook grondwettelijk verankerd.⁸ Artikel 22ter van de Grondwet bepaalt dat iedere persoon met een handicap het recht heeft op volledige inclusie in de samenleving, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen.

In 2024 zal het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap België voor de tweede keer evalueren over de maatregelen die zijn genomen om de verplichtingen

⁵ Ibid. §2, 6 en 62-63.

⁶ Ibid. §71.

⁷ General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, §39.

⁸ Herziening van de Grondwet 17 maart 2021 teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht van personen met een handicap op volledige inclusie in de samenleving waarborgt, BS 30 maart 2021.

inzake het VN-verdrag na te komen, alsmede over de vooruitgang die is geboekt in dat verband. Naar aanleiding van de komende evaluatie door het comité formuleert het Vlaams Mensenrechteninstituut een aantal adviezen inzake de rechten van personen met een handicap binnen het huidige systeem van het persoonsvolgend budget.

HET NIEUWE VLAAMSE FINANCIERINGSSYSTEEM

Bij de eerste evaluatie in 2014 gaf het comité reeds de aanbeveling om het beleid rond handicap te **de-institutionaliseren**, d.w.z. werk te maken van een beleid waarbij niet vertrokken wordt van het aanbod van bestaande instituties, maar vanuit persoonlijke keuzes. Het comité vereiste de implementatie van een handicapplan dat ervoor zorgt dat de bestaande **wachlijsten** zouden verdwijnen en dat personen met een handicap toegang zouden hebben tot toereikende financiële middelen en een zelfstandig leven kunnen leiden, met volwaardige deelname aan de maatschappij.⁹

Met het decreet van 25 april 2014¹⁰ heeft Vlaanderen stappen gezet richting de-institutionalisering. Er werd een nieuw financieringsinstrument voor erkende personen met een handicap ingevoerd dat omschakelde van een aanbodgericht beleid met rechtstreekse financiering aan de instellingen naar een vraaggestuurde zorg. Met vraaggestuurde zorg kan een persoon met een handicap zelf kiezen welke zorg en ondersteuning hij of zij nodig heeft, waarbij de financiering rechtstreeks wordt verstrekt aan de persoon zelf in plaats van aan een instelling.

Deze omslag na de evaluatie door het VN-comité lag in lijn met het VN-verdrag. Kiezen en beslissen hoe, waar en met wie te wonen is de centrale gedachte van het recht om zelfstandig te leven en in de maatschappij te worden opgenomen. Die individuele keuzevrijheid omvat de woonplaats maar ook alle aspecten van iemands levenswijze: de dagelijkse planning en routine, alsook de levenswijze en levensstijl van een persoon, die zowel de private als de publieke sfeer omvat, elke dag en op lange termijn.¹¹ De omschakeling van een financiering die vertrekt vanuit het aanbod van bestaande instituties, naar een financiering die vertrekt vanuit de individuele vraag is dan ook een grote stap vooruit voor de rechten van personen met een handicap.

Concreet bestaat de nieuwe, persoonsvolgende financiering in het decreet van 25 april 2014 uit een getrappt ondersteuningssysteem. De eerste trap omvat een

⁹ [CRPD/C/BEL/CO/1, Comité voor de rechten van personen met een handicap, Slotopmerkingen betreffende het initiële verslag van België.](#)

¹⁰ Decreet 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.

¹¹ General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, §1, 8 en 24.

basisondersteuningsbudget dat bestaat uit een maandelijks vast bedrag, verstrekt in het kader van de Vlaamse sociale bescherming. De tweede trap omvat een persoonsvolgend budget, verstrekt door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap nadat aan een aantal voorwaarden is voldaan. Dit budget is bedoeld voor meerderjarige personen die door hun handicap intensieve of frequente ondersteuning nodig hebben. Het moet hen in staat stellen zelfstandiger te kunnen participeren in de samenleving door het inkopen van bijvoorbeeld dag- of woonondersteuning, individuele praktische hulp, ...

Om aanspraak te kunnen maken op een persoonsvolgend budget, moet de persoon aan de volgende voorwaarden voldoen:

1. beschikken over een door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap goedgekeurd ondersteuningsplan. Het ondersteuningsplan is de beschrijving van het geheel van ondersteuning waarop de persoon met een handicap een beroep kan doen;
2. een geobjectiveerde nood hebben aan zorg en ondersteuning die de duur, intensiteit en frequentie van de rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning overschrijdt, vastgesteld op basis van het zorgzwaarte-instrument. Dit instrument bestaat uit een reeks vragen om te bepalen in welke mate een persoon met een handicap zorg en ondersteuning nodig heeft in het dagelijks leven.¹²

Het persoonsvolgend budget wordt georganiseerd in de vorm van een budget dat wordt uitgedrukt in budgetcategorieën.¹³ De hoogte van het toegewezen bedrag is afhankelijk van de vastgestelde nood aan zorg en ondersteuning. Na het doorlopen van de aanvraagprocedure, beslist een Vlaamse toeleidingscommissie over de erkenning als persoon met een handicap, de toewijzing van het budget, de budgetcategorie, de samenstelling van het budget, de prioriteitengroep (1, 2 of 3) en de datum waarop de aanvraag gerangschikt wordt in de prioriteitengroep.¹⁴ Personen met een vraag in prioriteitengroep 1 wachten het minst lang, in prioriteitengroep 2 is de wachttijd

¹² Art. 1, 8° en 8 decreet 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.

¹³ Art. 10 Decreet 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.

¹⁴ Art. 17, 23, 26 BVR 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.

langer en in prioriteitengroep 3 is de wachttijd het langst.¹⁵ Deze commissie is samengesteld uit minstens drie leden waarvan:

- minstens één doctor in de genees-, heel- en verloskunde of master in de geneeskunde
- minstens één master/bachelor in de gedrags-, sociale, psychosociale of paramedische wetenschappen
- minstens één ervaringsdeskundige of een professioneel deskundige als er geen ervaringsdeskundige beschikbaar is.¹⁶

Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat pas uit de wijze van uitvoering van de beoogde maatregelen door de Vlaamse Regering en de daarvoor ter beschikking gestelde begroting, zal blijken of er sprake is van een schending van de standstillverplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet.¹⁷ Deze verplichting bepaalt dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, niet in aanzienlijke mate kan verminderen zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.¹⁸

Het is in het kader van de uitvoering van het decreet van 25 april 2014, dat het Vlaams Mensenrechteninstituut met het oog op de rapportering in 2024 een aantal bezorgdheden vaststelt. In 2023 staan er nog steeds 17.172 personen met een handicap op een wachtlijst voor persoonsvolgend budget.¹⁹ Daarnaast blijkt ook dat er vaak minder budget ter beschikking wordt gesteld dan oorspronkelijk werd toegewezen.²⁰ Verschillende personen op de wachtlijst alsook organisaties uit het middenveld startten reeds gerechtelijke procedures tegen dit beleid, in het bijzonder vanwege een potentiële schending van het recht op menswaardig leven gewaarborgd in artikel 23 van de Grondwet.²¹

¹⁵ <https://www.vaph.be/documenten/wegwijs-het-persoonsvolgend-budget>.

¹⁶ <https://www.vaph.be/vtc/samenstelling>.

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

¹⁸ GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.3; GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020, B.6.2; GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.7.1; GwH 17 oktober 2019, nr. 136/2019, B.23; GwH 5 juli 2018, nr. 86/2018, B.20.1; GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018, B.15; GwH van 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.13.1; RvS 20 februari 2019, nr. 243.760; Adv. RvS 8 februari 2021, 68.624/1, 5; Adv. RvS 24 januari 2014, nr. 54.820/1, 7.3.

¹⁹ <https://extranet.vaph.be/jaarverslag/2023-eerste-jaarhelft/pages/1/index.html>; Opnieuw halen de wachtlijsten voor persoonsvolgende budgetten de voorpagina: Het Belang van Limburg, 4 december 2023, p 1-3.

²⁰ Infra: ter beschikkingstelling van deelbudgetten, invoering van een transitierегeling en een nieuwe budgetmethode.

²¹ Verschillende mediaberichten zie bijvoorbeeld: Opnieuw fluiten rechters de overheid terug: 'experiment' met zorgbudgetten is onaanvaardbaar, De Standaard, 5 oktober 2023; Weer tikt rechter overheid op de vingers

AANBEVELING 1: STEL DE NODIGE BUDGETTEN TER BESCHIKKING OM DE WACHTLIJSTEN WEG TE WERKEN

Een persoon met een handicap die een positieve beslissing tot toewijzing van een persoonsvolgend budget ontving na het doorlopen van de aanvraagprocedure, is voor de ter beschikkingstelling van het budget afhankelijk van volgende factoren:

- de toegewezen prioriteitengroep 1, 2 of 3;
- het aantal aanvragen in de prioriteitengroep;
- de beschikbare middelen;
- het aantal aanvragers dat voorrang krijgt door de onmiddellijke toewijzing.²²

De bevoegde Vlaamse minister bepaalt jaarlijks hoe de middelen verdeeld moeten worden over de prioriteitengroepen.²³ Vervolgens kan het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, binnen de beschikbare middelen, het toegewezen persoonsvolgend budget ter beschikking stellen aan personen met een handicap voor wie een prioriteitengroep 1,2 of 3 is toegekend. Dit betekent dat de personen met een handicap voor wie objectief werd vastgesteld dat zij recht hebben op een persoonsvolgend budget, afhankelijk zijn van de beschikbare middelen voor het effectief ontvangen van het budget waar ze recht op hebben. Enkel voor de aanvragers in prioriteitengroep 1 werd deze regeerperiode de doelstelling vooropgesteld om binnen 18 maanden het budget ter beschikking te stellen en werd dit in 2022 ook daadwerkelijk verwezenlijkt.²⁴

Met het oog op de rapportering in 2024 wil het Vlaams Menschenrechteninstituut deze problematiek prioritair onder de aandacht brengen. Het niet meteen ter beschikkingstellen van het toegewezen budget zorgt voor een onzekere situatie voor personen die zich vanwege hun handicap vaak in een kwetsbare situatie bevinden. Dit terwijl voor veel personen met een handicap de toegang tot een reeks geïndividualiseerde ondersteunende diensten een voorwaarde is om zelfstandig te kunnen wonen in de maatschappij.

over toekenning van zorgbudgetten, De Standaard, 26 september 2023;
<https://www.gripvzw.be/nl/artikel/671/slachtoffer-actualisering-ik-wil-hier-weg-dit-is-niet-vol-te-houden>.

²² Art. 28, 30, 32, 33 en 37 BVR 27 november 2015.

²³ Zie bv. MB 17 februari 2023 over de verdeling van de middelen voor de terbeschikkingstelling van budgetten voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor het jaar 2023 en MB 2 mei 2022 over de verdeling van de middelen voor de terbeschikkingstelling van budgetten voor niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning voor het jaar 2022.

²⁴ Jaarverslag VAPH 2022, <https://extranet.vaph.be/jaarverslag/2022/pages/1/index.html>;
<https://extranet.vaph.be/jaarverslag/2022/pages/7/>.

Op 27 november 2023 publiceerde het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap het jaarverslag over 2023, eerste jaarhelft. In deze periode werden bijkomend 1.249 persoonsvolgende budgetten ter beschikking gesteld en waren er 28.737 houders van een persoonsvolgend budget. 17.172 vragen staan geregistreerd in de prioriteitengroepen en staan dus nog op de wachtlijst.²⁵

Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap geeft aan dat om aan alle personen met een handicap en hun gezin een reëel perspectief op handicapspecifieke zorg en ondersteuning te geven binnen de huidige regelgeving, er een bijkomend budget van 1,6 miljard euro nodig is. Een bedrag van die omvang vrijmaken is niet eenvoudig, het agentschap pleit daarom eerder voor een breed maatschappelijk en politiek debat over een verdere aanpassing van het systeem. Enkel de toewijzing van een persoonsvolgend budget, zonder het effectief ter beschikking stellen van dit budget is niet voldoende om het recht op zelfstandig wonen en volledige participatie in de maatschappij te kunnen verwezenlijken, zoals nochtans vereist is op grond van artikel 19 en 28 van het VN-verdrag.

Daarnaast dient ook te worden onderzocht of het systeem waarbij telkens bijkomende budgetten moeten worden gezocht niet kan worden vervangen door een andere vorm van financiering die meer zekerheid biedt voor de onderkende noden en hieraan gekoppelde toegekende ondersteuning, zoals bv. een open-einde regeling. Daarbij zou bijvoorbeeld ook voorzien kunnen worden in mechanismen om budgetontsporingen te voorkomen.

Het Vlaams Menschenrechteninstituut benadrukt dat de huidige wachtlijsten de rechten van personen met een handicap hypothekeren. Binnen het huidige kader is het wegwerken van de wachtlijsten via het effectief en snel ter beschikkingstellen van het persoonsvolgend budget noodzakelijk om het recht op zelfstandig wonen en het recht om deel uit te maken van de maatschappij, gewaarborgd in artikel 19 van het VN-verdrag, te verwezenlijken. Het Vlaams Menschenrechteninstituut dringt erop aan dat de Vlaamse Regering de nodige budgetten ter beschikking stelt om de wachtlijsten weg te werken, via het financieringsmechanisme dat de meeste rechtszekerheid biedt.

²⁵ <https://extranet.vaph.be/jaarverslag/2023-eerste-jaarhelft/pages/1/index.html>

AANBEVELING 2: INFORMEER DE AANVRAGERS OVER HET TIJDSTIP VAN DE TERBESCHIKKINGSTELLING VAN HET BUDGET

Eén van de doelstellingen van [Perspectief 2020 nieuw ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap](#) van toenmalig Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, is de vraaggestuurde zorg en ondersteuning voor goed geïnformeerde gebruikers. Hoewel het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap aangeeft inspanningen te doen om de gebruikers goed te informeren bij het proces van toeleiding en ondersteuningsplan ²⁶, is er vaak een gebrek aan communicatie tussen de toewijzing en de terbeschikkingstelling van het budget. In de praktijk blijkt dat aanvragers lang op de wachtlijsten staan zonder enig perspectief op het tijdstip van de ter beschikkingstelling van het persoonsvolgend budget.²⁷

Dit geldt ook bij een gedeeltelijke ter beschikkingstelling van het persoonsvolgend budget. De Vlaamse Regering besliste om bij wijze van “experiment” het persoonsvolgend budget dat is toegewezen aan de personen met een handicap die al het langst wachten in prioriteitengroep 2 gedeeltelijk ter beschikking te stellen.²⁸ Na de gedeeltelijke ter beschikkingstelling van het persoonsvolgend budget blijft de aanvrager voor het resterende saldo op de wachtlijst staan, waarbij het tijdstip van ter beschikkingstelling opnieuw afhankelijk is van de beschikbare middelen. De uitvoering van [een wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van de gedeeltelijke ter beschikkingstelling van het budget is echter noodzakelijk](#), en zal het Vlaams Mensenrechteninstituut met veel belangstelling verder opvolgen.

Een geleidelijke verwezenlijking betekent dat er stappen onmiddellijk of binnen een redelijk korte termijn worden ondernomen, maar ook dat deze stappen concreet zijn.²⁹ Er werd reeds gewezen op de onzekere situatie die het niet meteen ter beschikking stellen van het budget teweegbrengt. Dit geldt eens te meer als er geen concreet tijdstip wordt meegedeeld wanneer het budget ter beschikking gesteld zal worden. Het is van bijzonder belang dat informatie over ondersteunende diensten toegankelijk en

²⁶ Evaluatie PVF Tussentijdse evaluatie – juni 2019, van het VAPH, p.8 ([link](#)).

²⁷ [https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Verslag-bevraging-2020 .pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Verslag-bevraging-2020.pdf); Arbrb. Antwerpen, 4 oktober 2023, 22/2871/A; Het Belang van Limburg, dd. 4 december 2023, Meer dan 17.000 mensen met beperking op de wachtlijst; De Standaard, dd. 22 juni 2023, De strijd om het persoonsvolgend budget: ‘Moet mijn kind proefkonijn voor het beleid zijn?’.

²⁸ BVR van 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.

²⁹ General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, §41.

uit verschillende bronnen beschikbaar is, zodat personen met een handicap met volledige kennis van zaken beslissingen en keuzes kunnen maken over waar, met wie en hoe zij willen leven en welk soort dienstverlening voor hen het meest geschikt is.³⁰ In de praktijk blijkt het antwoord op de meest cruciale vraag nl. wanneer het budget ter beschikking wordt gesteld, te ontbreken. De aanvragers hebben nood aan perspectief en rechtszekerheid over het tijdstip van de effectieve ter beschikkingstelling van het budget. Rechtszekerheid vereist in deze dat het recht duidelijk is zodat personen met een handicap weten wat hun rechten zijn en zij hun keuzes hierop kunnen afstemmen. Deze rechtszekerheid biedt hun minstens een perspectief op de effectieve verwezenlijking van het recht op zelfstandig wonen en volledige participatie in de maatschappij, zoals gewaarborgd in artikel 19 van het VN-verdrag.

Het Vlaams Menschenrechteninstituut vraagt de Vlaamse overheid om de aanvragers meer rechtszekerheid te bieden door hen bij de toewijzing van het persoonsvolgend budget het tijdstip mee te delen wanneer het budget ter beschikking zal worden gesteld.

AANBEVELING 3: MAAK EEN GRONDIGE VERGELIJKING TUSSEN DE BESCHERMINGSNIVEAUS VAN DE OUDE EN DE NIEUWE NORM

De invoering van een nieuw financieringsmodel vereist een omschakeling voor personen die reeds gebruik maakten van een persoonlijke-assistentiebudget of een persoonsgebonden budget of die ondersteund worden door een flexibel aanbodcentrum voor meerderjarigen of een thuisbegeleidingsdienst. Het transitiebesluit van 24 juni 2016³¹ bevatte de initiële uitwerking van de overgangsregeling. Vervolgens zijn er verschillende transitiebesluiten³² aangenomen die wijzigingen inhielden om **ongelijkheden en historische verschillen weg te werken**.

³⁰ Ibid. §85.

³¹ BVR 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.

³² BVR 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; BVR 5 maart 2021 tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap.

Met het transitiebesluit van 20 april 2018³³ bijvoorbeeld worden een aantal maatregelen genomen die tot doel hebben om ervoor te zorgen dat de gebruikers met eenzelfde zorgzwaarte na verloop van een zekere periode over eenzelfde persoonsvolgend budget kunnen beschikken. Dit heeft tot gevolg dat het oorspronkelijk ter beschikking gesteld budget kan verhogen of verlagen.³⁴ Daarnaast werd de zorggarantie ingevoerd. Dit houdt in dat de zorgaanbieders moeten instaan voor dezelfde ondersteuning met dezelfde frequentie als voorzien in de individuele dienstverleningsovereenkomst van toepassing op 31 december 2016, en dit ondanks een eventuele daling van het persoonsvolgend budget, tenzij deze overeenkomst sindsdien werd gewijzigd of opgezegd.³⁵

Individuele beslissingen van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap om het persoonsvolgend budget van bepaalde personen te verminderen o.b.v. het transitiebesluit van 20 april 2018 werden aangevochten voor de arbeidsrechtbanken en arbeidshoven wegens een schending van artikel 23 van de Grondwet. De vermindering van het toegewezen persoonsvolgend budget zou een aanzienlijke vermindering inhouden ten aanzien van het beschermingsniveau dat werd geboden door de vorige wetgeving, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.³⁶ Op 19 juni 2023 heeft ook het Hof van Cassatie zich uitgesproken over de toepassing van artikel 23 van de Grondwet.³⁷

Zowel het Grondwettelijk Hof³⁸ als het Hof van Cassatie³⁹ aanvaarden dat de implementatie van de omslag van het financieringssysteem stapsgewijs gebeurt. Het blijft wel essentieel om bij iedere aanpassing een grondige vergelijking te maken tussen het beschermingsniveau van de geadresseerden onder de oude en de nieuwe norm. Volgens het Hof van Cassatie vereist de controle op de naleving van de standstillverplichting van artikel 23 van de Grondwet een vergelijking tussen het beschermingsniveau geboden door de referentienorm en het beschermingsniveau

³³ BVR 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.

³⁴ Bisnota aan de Vlaamse Regering, betreffende Besluit van de Vlaamse Regering houdende maatregelen voor de uitwerking van de persoonsvolgende budgetten die in het kader van de transitie naar persoonsvolgende financiering ter beschikking zijn gesteld, Principiële goedkeuring, VR 2017 2212 DOC.1473/1BIS.

³⁵ Art. 12 BVR 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.

³⁶ Arbh. Gent (afd. Gent) 3 december 2021, NjW 2022, afl. 456, 143, Noot Niek Laenen; Arbh. Antwerpen (afd. Hasselt) 18 september 2023, nr. 2022/AH/95.

³⁷ Cass 19 juni 2023, nr. S.22.0046.N.

³⁸ GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.13.3.

³⁹ Cass 19 juni 2023, nr. S.22.0046.N.

geboden door de nieuwe norm voor de gehele groep geadresseerden van de betrokken normen. Bovendien moet de vergelijking gebeuren met inachtneming van alle relevante bepalingen van de referentienorm en de nieuwe norm.⁴⁰

Dezelfde grondige vergelijking is volgens het Vlaams Mensenrechteninstituut nodig bij het invoeren van een nieuwe methode van zorgzwaartebepaling en budgetbepaling. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 mei 2019⁴¹ werd er vanaf 1 januari 2020 een nieuwe methode van zorgzwaartebepaling en budgetbepaling ingevoerd. De nieuwe methode voegde meer differentiatie toe in de budgetcategorieën (van 12 naar 24). De nieuwe methodes hebben een impact op de budgetten die zullen worden toegewezen.⁴² Bij het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021⁴³ werd beslist dat bij de terbeschikkingstelling van het persoonsvolgend budget het budget geactualiseerd wordt op basis van de nieuwe methode, ook voor de aanvragers die reeds op de wachtlijst stonden. Omdat de budgetten altijd naar boven afgerond worden, kan een meer fijnmazige lijst budgetcategorieën ertoe leiden dat een budget - net omwille van het hogere aantal categorieën - soms lager is dan voorheen. De gevolgen van de nieuwe budgetbepaling zijn sterk afhankelijk van de persoonlijke situatie van de aanvrager. De afdeling Wetgeving van de Raad van State merkte indertijd reeds op dat er onvoldoende inzicht is in de feitelijke situaties van de betrokken personen om te beoordelen of er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang.⁴⁴

Ook het VN-verdrag erkent dat de systematische verwezenlijking van het recht op zelfstandig wonen in de maatschappij structurele veranderingen vereist. De plicht tot geleidelijke verwezenlijking houdt een vermoeden in tegen retrogressieve maatregelen in het genot van economische, sociale en culturele rechten. Dergelijke maatregelen ontnemen personen met een handicap het volledige genot van het recht om zelfstandig te wonen en in de maatschappij te worden opgenomen. Bijgevolg vormen retrogressieve maatregelen een schending van artikel 19 van het VN-verdrag.⁴⁵

⁴⁰ Cass 19 juni 2023, nr. S.22.0046.N.

⁴¹ BVR van 10 mei 2019 tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap.

⁴² Art. 10 BVR 10 mei 2019; Bis Nota aan de Vlaamse Regering, betreft Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap Definitieve goedkeuring, Nr. VR 2019 1005 DOC.0689/1BIS.

⁴³ BVR van 5 maart 2021 tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap.

⁴⁴ Adv. RvS 8 februari 2021, 68.624/1, 5.

⁴⁵ General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, §39 en 44.

Vlaams Mensenrechteninstituut

Bovendien behoort het verzamelen van consistente kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over personen met een handicap, met inbegrip van degenen die nog in instellingen wonen tot de kernelementen van art. 19 van het VN-verdrag die steeds gerespecteerd moeten worden. Gegevens en informatie moeten systematisch worden uitgesplitst per handicap. Die informatie moet het mogelijk maken regelmatig te analyseren hoe de de-institutionalisering en de overgang naar ondersteunende diensten in de maatschappij verlopen.⁴⁶ Nauw overleg met personen met een handicap en het actief betrekken van hun representatieve organisatie mag hierbij niet ontbreken.⁴⁷

Het Vlaams Menschenrechteninstituut stelt dat bij aanpassingen aan de regelgeving die een invloed hebben op de hoogte van het persoonsvolgend budget dat ter beschikking wordt gesteld, een grondige vergelijking noodzakelijk is tussen het beschermingsniveau van de oude en nieuwe norm. Deze vergelijking dient rekening te houden met de gehele groep van personen die geraakt worden door de regelgeving en met alle relevante bepalingen van de regelgeving. Zij dient vooraf te gaan aan het aannemen van nieuw beleid en transparant ter beschikking worden gesteld van relevante stakeholders en het ruime publiek. Het verzamelen van consistente kwantitatieve en kwalitatieve gegevens is hierbij essentieel. Zodoende kan de precieze impact van het voorgestelde beleid vooraf duidelijk worden bepaald en kan ook toezicht op de naleving van de ter zake geldende internationale verplichtingen beter worden uitgeoefend. Wat de reeds ingevoerde aanpassingen betreft, beveelt het Vlaams Menschenrechteninstituut aan om deze vergelijking alsnog uit te voeren en hierover transparant te communiceren.

⁴⁶ Ibid. §38 en 95.

⁴⁷ Art. 4, 3 Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.