



Vlaams
Mensenrechten
Instituut

Hervormingen van het zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap

Advies

Advies nr. 4 van 2026
Uitgebracht op 30/06/2026





Inhoud

1. Samenvatting.....	3
1.1. Waarover gaat het advies?	3
1.2. Waarbinnen kadert dit advies?	3
1.3. Wat staat in het advies?	3
2. Situering.....	6
3. Mensenrechtelijk kader	8
4. Conceptnota hervormingen zorg- en ondersteuningsbeleid.....	11
5. Analyse van het Vlaams Mensenrechteninstituut	13
5.1. Verplichtingen in het VN-Verdrag Handicap.....	14
1° Recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij erkennen.....	14
2° Keuzevrijheid over de verblijfplaats en de leefstructuur.....	15
3° Toegang tot ondersteuningsdiensten waarborgen	15
4° Toegang tot reguliere diensten waarborgen.....	19
5° Deïstitutionalisering	19
6° Betrokkenheid van personen met een handicap.....	20
7° Verzamelen van gegevens	22
8° Gelijkheid voor de wet	22
5.2. Recht op een menswaardig leven	24
5.3. Eigendomsrecht.....	27



1. Samenvatting

1.1. Waarover gaat het advies?

Dit advies gaat over de hervormingen die de Vlaamse Regering wil doorvoeren in het zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap. Vandaag wachten veel mensen jarenlang op de nodige ondersteuning zonder duidelijkheid over wanneer zij dit zullen ontvangen. De geplande hervormingen beogen een ruimere toegang tot ondersteuning en een eenvoudiger en transparanter beleid. In dat kader keurde de Vlaamse Regering op 23 mei 2025 een conceptnota goed. Intussen zijn ook de eerste regelgevende initiatieven genomen om deze hervormingen concreet te realiseren.

1.2. Waarbinnen kadert dit advies?

Dit advies kadert binnen het mandaat van het Vlaams Mensenrechteninstituut om als onafhankelijke toezichthouder in te staan voor de bevordering, de bescherming en de opvolging van de uitvoering van het VN-Verdrag Handicap. Dit verdrag waarborgt het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij en legt de verdragstaten concrete verplichtingen op om dit recht te realiseren. Daarnaast wordt zorg en ondersteuning voor personen met een handicap beschouwd als een vorm van sociale bijstand, waarbij de overheid het recht op een menswaardig leven (artikel 23 van de Grondwet) en het eigendomsrecht (artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) moet respecteren. In dit advies worden de voorgestelde hervormingsprincipes hieraan getoetst.

1.3. Wat staat in het advies?

Met de invoering van het persoonsvolgend budget gaf Vlaanderen uitvoering aan het recht op zelfstandig wonen en het recht op deel uitmaken van de maatschappij. De aanhoudende wachtlijsten ondermijnen echter die rechten al jaren. We waarderen daarom de inspanningen



van de Vlaamse Regering om deze terug te dringen, ondanks de moeilijke budgettaire context. Een grondige hervorming is aan de orde. Dit advies formuleert aanbevelingen om het mensenrechtenkader sterk te verankeren in de verdere uitvoering.

Aanbevelingen in het kader van het VN-Verdrag Handicap:

- 1° Stel zelfbeschikking, zelfstandig wonen en volwaardige participatie centraal voor alle personen met een handicap, ongeacht hun ondersteuningsnood.
- 2° Garandeer vrije keuze van woonplaats en woonvorm, voor alle personen met een handicap.
- 3° Voorzie een flexibel, breed ondersteuningsaanbod afgestemd op hun individuele en veranderende behoeften zodat zij effectief keuzevrijheid hebben.
- 4° Waarborg toegang tot persoonlijke assistentie met eigen regie en persoonsgerichte financiering.
- 5° Leg bindende toegankelijkheidsnormen vast voor reguliere diensten en handhaaf deze effectief.
- 6° Neem een duidelijke strategie voor deïstitutionalisering aan, met specifieke tijdschema's en adequate budgetten.
- 7° Betrek personen met een handicap structureel en transparant in het hervormingsproces.
- 8° Onderbouw het beleid met data en meetbare doelstellingen voor opvolging.
- 9° Neem initiatieven om personen met een handicap te ondersteunen in het maken en uiten van hun keuzes, rekening houdend hun ondersteuningsnoden.

Aanbevelingen in het kader van het recht op een menswaardig leven, zoals bepaald in artikel 23 van de Grondwet:

- 1° Vergelijk grondig de impact van oude en nieuwe regelgeving, rekening houdend met alle relevante bepalingen.
- 2° Evalueer concreet de effecten van beleidswijzigingen op zorg en ondersteuning voor personen met een handicap, in structureel overleg met hen en hun organisaties.
- 3° Motiveer duidelijk dat maatregelen nodig en proportioneel zijn, met een evenwicht tussen algemeen belang en impact op de zorg en ondersteuning van personen met een handicap.



Aanbevelingen in het kader van het eigendomsrecht zoals gewaarborgd in artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens:

- 1° Onderzoek of de hervormingen de feitelijke zorg- en ondersteuningspraktijk niet beperken.
- 2° Zorg voor voorspelbare regelgeving en bescherming tegen willekeur.
- 3° Bewaar steeds een billijk evenwicht tussen algemeen belang en de rechten van personen met een handicap.



2. Situering

Het Vlaams Mensenrechteninstituut staat als onafhankelijke toezichthouder in voor de bevordering, de bescherming en de opvolging van de uitvoering van het Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (verder: VN-Verdrag Handicap) binnen de Vlaamse bevoegdheden. Dit verdrag waarborgt het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij en legt de verdragstaten concrete verplichtingen op om dit recht te realiseren.

Op 23 mei 2025 legde de Vlaamse minister van Welzijn de conceptnota “*naar een vernieuwd, geïntegreerd zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap*” (verder: de conceptnota) voor aan de Vlaamse Regering.¹ Vandaag krijgen niet alle personen de zorg die ze nodig hebben. Sommigen wachten jaren op een persoonsvolgend budget zonder te weten wanneer ze het krijgen. Hervormingen moeten zorgen voor meer toegang tot hulp, en voor meer eenvoud en duidelijkheid.² In deze conceptnota wordt gesteld dat een grondige hervorming van het huidige beleid, het financieringssysteem en het ondersteuningslandschap noodzakelijk is. Om dat te realiseren worden acht acties voorgesteld die de basis vormen voor het vernieuwde beleid.³

Hoewel het Vlaams Mensenrechteninstituut aanvankelijk niet het voornemen had om een advies te geven over de conceptnota als dusdanig en veeleer de verdere vertaling ervan in regelgevende initiatieven wilde afwachten, werd vanuit de Klankbordgroep Handicap nadrukkelijk gewezen op de grote bezorgdheden die leven over de aangekondigde hervormingsplannen en het achterliggende participatieproces.

- De Klankbordgroep Handicap werd opgericht binnen het Vlaams Mensenrechteninstituut om de betrokkenheid en participatie van personen met een handicap te kunnen waarborgen. Deze bestaat uit ervaringsdeskundigen en

¹ [Conceptnota: "Naar een vernieuwd, geïntegreerd zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap", Vlaamse Regering, 23 mei 2025, VR 2025 23 05 MED.0209-1.](#)

² <https://www.vaph.be/hervormingen-ondersteuningsbeleid-personen-met-handicap/wat-en-waarom>.

³ [Conceptnota: "Naar een vernieuwd, geïntegreerd zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap", Vlaamse Regering, 23 mei 2025, VR 2025 23 05 MED.0209-1.](#)



vertegenwoordigers van organisaties. [Lees meer over de Klankbordgroep Handicap hier.](#)

Tegen die achtergrond acht het Vlaams Mensenrechteninstituut het alsnog aangewezen om reeds in dit stadium de hervormingsprincipes te toetsen aan het VN-Verdrag Handicap en een aantal fundamentele aandachtspunten naar de Vlaamse regering te brengen. Dit met het oog op een verdere operationalisering van de hervormingen die in overeenstemming is met het mensenrechtenkader.



3. Mensenrechtelijk kader

Personen met een handicap hebben, net als iedereen, het recht om zelf te bepalen waar en hoe ze wonen en hun leven inrichten. Artikel 19 van het VN-Verdrag Handicap garandeert zowel het recht op zelfstandig wonen als het recht om deel uit te maken van de maatschappij. Om deze rechten voor alle personen met een handicap te kunnen verwezenlijken, verplicht het VN-Verdrag Handicap dat de staten bepaalde maatregelen nemen. Op 1 juni 2026 publiceerde het Vlaams Mensenrechteninstituut het *“Mensenrechtelijk kader: het recht op zelfstandig leven voor personen met een handicap”*, waarin we verduidelijken wat het VN-Verdrag Handicap aan staten oplegt op het vlak van deze rechten. Daarnaast bespreken we hoe deze rechten voor deze specifieke doelgroep verder wordt ingevuld in andere (internationale) rechtsnormen, relevante rechtspraak en de interpretaties van toezichthoudende comités. Daarbij besteden we ook aandacht aan artikel 22ter van de Grondwet, dat waarborgt dat elke persoon met een handicap recht heeft op volledige inclusie in de samenleving, inclusief het recht op redelijke aanpassingen. Voor een uitgebreide toelichting van de verplichtingen verwijzen we naar het Mensenrechtelijk kader.

Lees hier het **Mensenrechtelijk kader: [het recht op zelfstandig leven voor personen met een handicap](#)**. Daarbij publiceerden we ook een visienota over de vraag in hoeverre collectieve woonvoorzieningen verenigbaar zijn met het recht op zelfstandig leven.

Het spreekt voor zich dat de hervormingen in overeenstemming moeten zijn met het bredere mensenrechtelijke kader, dat ook andere rechten waarborgt, zoals het discriminatieverbod en de rechten van het kind. Gezien ons specifiek mandaat binnen het VN-Verdrag Handicap richten wij ons in dit algemene advies in het bijzonder op dit verdrag, alsook het recht op menswaardig leven en eigendomsrecht.

Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de bevoegde wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de



uitoefening bepalen.⁴ Dit artikel drukt enkel het beginsel uit, maar het zijn de verschillende wetgevers die ermee belast zijn die rechten te waarborgen rekening houdend met de overeenkomstige plichten.⁵ Tot deze rechten behoort onder meer het recht op sociale bijstand. Het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en het Hof van Cassatie hebben herhaaldelijk bevestigd dat tegemoetkomingen voor personen met een handicap hieronder vallen.⁶ Artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op sociale bijstand een standstillverplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.⁷

De standstillverplichting is tevens verankerd in het VN-Verdrag Handicap. Artikel 4 (2) van het VN-Verdrag Handicap benadrukt het progressieve karakter van economische, sociale en culturele rechten, in de zin dat verdragspartijen zich verbinden om maatregelen te nemen om *“steeds nader tot een algehele verwezenlijking”* van deze rechten te komen. Dit houdt ook in dat moet worden nagegaan of een maatregel niet moet worden gekwalificeerd als een (onvoldoende gemotiveerde) retrogressieve maatregel. De algemene opmerking bij artikel 19 van het VN-Verdrag Handicap stelt dat de plicht tot geleidelijke verwezenlijking een vermoeden van niet-toelaatbaarheid van retrogressieve maatregelen inhoudt. Het VN-Comité Handicap wijst er met name op dat dergelijke maatregelen het volledige genot van het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij kunnen ontnemen en bijgevolg een schending kunnen uitmaken van artikel 19 VN-Verdrag Handicap. Wanneer een staat retrogressieve maatregelen met betrekking tot artikel 19 VN-Verdrag Handicap wil invoeren, bijvoorbeeld als reactie op een economische of financiële crisis, is de staat verplicht om aan

⁴ Artikel 23 [Grondwet](#).

⁵ [Grondwettelijk Hof, 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.2](#); [Grondwettelijk Hof, 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.6.1](#).

⁶ [Grondwettelijk Hof 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.13.1](#); [Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak, 8 januari 2024, nr. 258.354, 12](#); [Hof van Cassatie, 19 juni 2023, nr. S.22.0046.N, 1.1.](#); zie ook [Raad van State afdeling Wetgeving, 8 februari 2021, nr. 68.624/1, 5](#).

⁷ [Grondwettelijk Hof 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.4](#); [Grondwettelijk Hof 17 juli 2025, nr. 111/2025, B.13.3](#); [Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak, 8 januari 2024, nr. 258.354, 13](#); [Raad van State afdeling Wetgeving over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 34, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie’, 8 augustus 2025, 78.041/1/V, , 4.1.](#)



te tonen dat die maatregelen tijdelijk, noodzakelijk en niet-discriminerend zijn en dat ze geen afbreuk doen aan de kernverplichtingen die uit deze bepaling voortvloeien.⁸

Volledigheidshalve vermelden we ook artikel 22ter van de Grondwet. Dit artikel waarborgt het recht op volledige inclusie voor iedere persoon met een handicap. De rechtspraak moet dit nog verder uitwerken, maar de memorie van toelichting bevestigt de principes van het VN-Verdrag Handicap. Ze stelt ook dat dit artikel een standstillverplichting en een plicht tot progressieve realisatie inhoudt, waarbij elke bevoegde wetgever dit actief moet uitvoeren.⁹

Artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (verder: Aanvullend Protocol EVRM) waarborgt dat iedere persoon het recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Eigendom mag slechts worden ontnomen in het algemeen belang, en dan nog alleen onder de voorwaarden die zijn vastgelegd in de wet en in overeenstemming met de algemene beginselen van internationaal recht.¹⁰ Ook artikel 16 van de Grondwet beschermt het eigendomsrecht. Deze bepaling stelt dat “*Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling*”. Het Grondwettelijk Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de draagwijdte van artikel 1 van Aanvullend Protocol EVRM vergelijkbaar is met die van artikel 16 van de Grondwet. De waarborgen in beide bepalingen vormen dan ook één samenhangend geheel. Bij de toetsing aan artikel 16 van de Grondwet houdt het Hof systematisch rekening met artikel 1 van Aanvullend Protocol EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.¹¹ Daarom focussen we verder op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

⁸ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §38 en 43-45.

⁹ Artikel 22ter Grondwet. 169. [Herziening van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen dat de personen met een handicap het genot van de rechten en de vrijheden moet waarborgen, SENAAT, 2019-2020, 26 juni 2020, nr. 7-169/2, 7-8](#)

¹⁰ Artikel 1 [Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden](#).

¹¹ [Grondwettelijk Hof, 30 november 2017, nr. 135/2017, B.41.2](#); [Grondwettelijk Hof, 24 april 2025, nr. 63/2025, B.4.2](#); Zie bijvoorbeeld ook [Grondwettelijk Hof, 18 november 2021, nr. 165/2021, B.2](#); [Grondwettelijk Hof, 23 januari 2014, nr. 12/2014, B.8.1 – B.8.3](#); [Grondwettelijk Hof, 19 september 2024, nr. 92/2024, B.6.1 – B.6.4](#); [Grondwettelijk Hof, 16 januari 2025, nr. 5/2025, B.44.1 – B.44.3](#).



4. Conceptnota hervormingen zorg- en ondersteuningsbeleid

De conceptnota wijst op de verschillende uitdagingen die er vandaag bestaan binnen het zorg- en ondersteuningslandschap voor personen met een handicap:

- Het aantal personen op de wachtlijst blijft groeien, ondanks hoge investeringen.
- De toegang tot zorg is versnipperd en personen met een handicap worden te snel naar het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap doorverwezen zonder andere opties te bekijken.
- De zorgbehoefte is evolutief, maar het systeem volgt niet.
- Voor sommige doelgroepen zijn de budgetten te laag voor kwaliteitsvolle zorg.
- De scheiding tussen minder- en meerderjarigen zorgt voor extra complexiteit.
- Het zorglandschap is complex.¹²

De conceptnota benadrukt dan ook de nood aan een ingrijpende hervorming van het beleid, het financieringssysteem en het bredere ondersteuningslandschap. Als basisprincipes worden er drie zorgniveaus ingevoerd voor handicapspecifieke zorg en ondersteuning:

1. Rechtstreeks toegankelijke hulp: handicapspecifieke ondersteuning waarvoor je rechtstreeks bij een zorgaanbieder terecht kunt binnen een beperkt aantal zorggebonden punten.
2. Persoonsvolgend budget voor niet rechtstreeks toegankelijke hulp: intensieve en langdurige handicapspecifieke niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning.
3. Geïntegreerde cogefinancierde zorg en ondersteuning voor personen met complexe, meervoudige zorg- en ondersteuningsnoden.¹³

De conceptnota formuleert acties ter realisatie van het vernieuwde beleid:

1. Verruiming van rechtstreeks toegankelijke hulp
2. We leggen de focus op handicapspecifieke zorg

¹² [Conceptnota: "Naar een vernieuwd, geïntegreerd zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap", Vlaamse Regering, 23 mei 2025, VR 2025 23 05 MED.0209-1.](#)

¹³ [Conceptnota: "Naar een vernieuwd, geïntegreerd zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap", Vlaamse Regering, 23 mei 2025, VR 2025 23 05 MED.0209-1.](#)



3. We maken werk van gedeelde zorg in een inclusieve maatschappij
4. We maken werk van geïntegreerde zorg bij complexe zorgvragen
5. We installeren één Aanspreekpunt handicap
6. We hervormen de toeleiding
7. De rol en positie van de bijstandsorganisaties wordt aangepast aan het nieuwe beleid
8. We stemmen het beleid van minder- en meerderjarigen op elkaar af¹⁴

De Vlaamse Regering keurde op 23 mei 2025 de principes, uitgangspunten en timing uit de conceptnota goed en gaf de minister van Welzijn de opdracht om deze verder uit te werken, in overleg met vertegenwoordigers van de sector personen met een handicap en met de gebruikers.¹⁵

¹⁴ [Conceptnota: "Naar een vernieuwd, geïntegreerd zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap", Vlaamse Regering, 23 mei 2025, VR 2025 23 05 MED.0209-1.](#)

¹⁵ [Conceptnota: "Naar een vernieuwd, geïntegreerd zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap", Vlaamse Regering, 23 mei 2025, VR 2025 23 05 MED.0209-1.](#)



5. Analyse van het Vlaams Mensenrechteninstituut

Met de invoering van het persoonsvolgend budget heeft Vlaanderen uitvoering gegeven aan artikel 19 van het VN-Verdrag Handicap, dat het recht op zelfstandig wonen en volwaardig deelnemen aan de samenleving voor alle personen met een handicap waarborgt. De wachtlijsten voor zorg en ondersteuning hypothekeren al jarenlang de rechten van personen met een handicap. Op 22 december 2023 publiceerde het Vlaams Mensenrechteninstituut hierover reeds een advies.

[Lees het advies van het Vlaams Mensenrechteninstituut over het persoonsvolgende budget hier.](#)

We waarderen daarom de inspanningen van de Vlaamse Regering om deze wachtlijsten daadwerkelijk terug te dringen. We erkennen bovendien de uitdagende budgettaire context waarin dit moet gebeuren en begrijpen de noodzaak van een grondige hervorming om zoveel mogelijk mensen te kunnen ondersteunen. Het streven naar meer klantvriendelijkheid en administratieve vereenvoudiging beantwoordt aan een reële-behoefte.

In deze analyse vertrekken we vanuit de verplichtingen die het VN-Verdrag Handicap aan staten oplegt. Daarnaast geldt de zorg en ondersteuning voor personen met een handicap als een vorm van sociale bijstand, waarbij de overheid de fundamentele beginselen van de standstillverplichting en het eigendomsrecht moet respecteren. We zijn ons ervan bewust dat de hervorming nog verder moet worden uitgewerkt in regelgeving. Toch willen we nu al enkele belangrijke aandachtspunten meegeven, zodat het mensenrechtenkader stevig kan worden verankerd in de verdere operationalisering van deze hervormingen.



5.1. Verplichtingen in het VN-Verdrag Handicap

1° Recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij erkennen

Staten moeten het recht op zelfstandig wonen en het recht om deel uit te maken van de maatschappij erkennen.¹⁶ De conceptnota geeft aan dat het VN-Verdrag Handicap, en in het bijzonder artikel 19, het vertrekpunt en de toetssteen vormt voor het beleid. Dit biedt een sterke basis. Om deze ambitie volledig waar te maken, is het belangrijk om de fundamentele principes uit artikel 19 van het VN-Verdrag Handicap, het waarborgen van autonomie en zelfregie, expliciet op te nemen in de doelstellingen en beleidsambities. De daadwerkelijke erkenning van het recht op zelfstandig wonen en het recht om deel uit te maken van de maatschappij voor alle personen met een handicap moet centraal staan bij iedere hervorming in het kader van de zorg en ondersteuning van personen met een handicap.

Personen met een complexe, meervoudige zorg- en ondersteuningsnood zullen volgens de conceptnota niet langer beroep kunnen doen op persoonsgebonden financiering. Voor deze doelgroep wordt een meer organisatie gebonden financiering ingevoerd. Het is belangrijk hierbij in acht te nemen dat artikel 19 VN-Verdrag Handicap stelt dat *alle* personen met een handicap recht hebben op zelfstandig wonen en om deel uit te maken van de maatschappij ongeacht hun de behoefte aan ondersteuning.¹⁷ Het niveau van de vereiste ondersteuning kan niet worden ingeroepen om het recht op zelfstandig wonen, te ontzeggen of te beperken.¹⁸ Het VN-Comité Handicap heeft dan ook uitdrukkelijk gesteld dat het kiezen voor institutionele zorg voor personen met intensieve persoonlijke ondersteuning in strijd is met artikel 19 VN-Verdrag Handicap.¹⁹

¹⁶ Artikel 19, lid 1 [Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap](#).

¹⁷ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §8.

¹⁸ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §20.

¹⁹ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §21.



Aanbeveling: Plaats het recht op zelfbeschikking, zelfstandig wonen en volwaardige deelname aan de samenleving voor alle personen met een handicap, ongeacht hun ondersteuningsnood, centraal.

2° Keuzevrijheid over de verblijfplaats en de leefstructuur

Het VN-Verdrag Handicap bepaalt dat staten moeten waarborgen dat personen met een handicap vrij hun verblijfplaats kunnen kiezen, alsmede waar en met wie zij leven, en niet worden verplicht om te leven in een bepaalde leefstructuur.²⁰ Bij de invoering van drie zorgniveaus moet deze keuzevrijheid voor iedereen gewaarborgd blijven, ook voor mensen met intensieve noden. In de praktijk kan die vrijheid beperkt worden als ondersteuning enkel in bepaalde woonvormen, zoals instellingen, beschikbaar is. Volgens het Vlaams Mensenrechteninstituut sluit dit collectieve woonvormen niet uit, maar echte keuzevrijheid betekent toegang tot een breed aanbod aan ondersteuning binnen verschillende woonvormen, zodat mensen daadwerkelijk zelf kunnen bepalen waar en hoe ze wonen.²¹

Aanbeveling: Waarborg dat alle personen met een handicap vrij hun verblijfplaats kunnen kiezen en niet verplicht worden om, afhankelijk van hun ondersteuningsnood, in een bepaalde woonvorm zoals een instelling te leven.

3° Toegang tot ondersteuningsdiensten waarborgen

Ondersteunende diensten moeten zo zijn ontworpen dat zij personen met handicap toelaten om te wonen in de samenleving en isolatie en afzondering voorkomen. De diensten moeten geschikt zijn om dit doel te bereiken.²² Personen met een handicap moeten zelf de diensten en dienstverleners kunnen kiezen die aansluiten bij hun individuele behoeften en voorkeuren.²³

²⁰ Artikel 19, lid 1, a. [Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap](#).

²¹ Vlaams Mensenrechteninstituut, [Visienota over het recht op zelfstandig leven voor personen met een handicap en collectieve woonvoorzieningen](#), 1 juni 2026.

²² [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §30-31.

²³ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §28-29.



Met de invoering van drie zorgniveaus kunnen personen met een handicap niet langer vrij kiezen welke ondersteuning zij nodig hebben. Hun keuze wordt beperkt tot het aanbod binnen het toegewezen zorgniveau, bepaald op basis van hun ondersteuningsnood. Rechtstreeks toegankelijke hulp biedt slechts een beperkt aantal vormen van ondersteuning. Het aanbod kan voor sommigen weliswaar volstaan maar het moet worden erkend dat dit systeem de keuzevrijheid beperkt dewelke essentieel is om ondersteuning op maat van de werkelijke noden te kunnen organiseren. Personen met een complexe ondersteuningsnood worden beperkt tot organisatie gebonden financiering. Dit roept de vraag op of deze zorgniveaus alle personen met een handicap voldoende zullen toelaten om in de samenleving te wonen en of zij isolatie en uitsluiting effectief voorkomen. Ook strengere bestedingsregels kunnen de vrije keuze verder inperken. Het is essentieel dat personen die recht hebben op een persoonsvolgend budget voldoende keuzevrijheid behouden in de besteding van hun budget, zodat deze ondersteuningsvorm blijft voldoen aan de vereisten van artikel 19 van het VN-Verdrag handicap.

Daarnaast rijst de vraag hoe flexibel personen kunnen overstappen van het ene naar het andere zorgniveau wanneer hun ondersteuningsnood verandert en hoe in de operationalisering van de conceptnota deze veranderlijkheid zal worden erkend. De afstemming tussen het beleid voor minder- en meerderjarigen wordt wel als actie opgenomen. Maar er is geen ambitie om de aanbodsgestuurde financiering te wijzigen in een persoonsvolgende, waardoor er geen perspectief is voor een grote groep kinderen en jongeren op toegang tot een eigen budget met brede bestedingsmogelijkheden waaronder persoonlijke assistentie.

De conceptnota bevat ook de actie om te focussen op handicapspecifieke zorg. Zo zal het effect van een afgebakende definitie “handicapspecifiek” op het systeem van zorgzwaarte inschaling, de wijze van budgetbepaling en de vertaling naar budgetcategorieën worden onderzocht. Vlaanderen heeft de verplichting om te zorgen voor voldoende gekwalificeerde specialisten en om te investeren in een breed en flexibel aanbod van ondersteuningsdiensten. Deze diensten moeten inspelen op uiteenlopende behoeften, de keuzevrijheid van personen



respecteren en ruimte laten voor de ontwikkeling van nieuwe vormen van ondersteuning.²⁴ In dit kader stellen we de volgende vragen:

- Zullen de ondersteuningsdiensten breed en levensdomeinoverschrijdend zijn?
- Zullen personen met een handicap vrij kunnen kiezen welke diensten zij nodig hebben en welke dienstverleners zij hiervoor aanspreken?
- Zullen de ondersteuningsdiensten flexibel en aanpasbaar zijn aan individuele behoeften?

Aanbeveling: Voorzie een breed en flexibel aanbod van ondersteunende diensten dat verschillende levensdomeinen omvat zodat personen met een handicap volgens hun eigen keuzes kunnen wonen en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving, met ondersteuning die aansluit bij hun (veranderende) behoeften en voorkeuren.

Het VN-Verdrag Handicap stelt ook uitdrukkelijk dat personen met een handicap toegang moeten hebben tot persoonlijke assistentie.²⁵ De conceptnota wil meer mensen naar rechtstreeks toegankelijke hulp leiden in plaats van naar persoonsvolgende financiering. Rechtstreeks toegankelijke hulp biedt echter slechts beperkte mogelijkheden voor praktische ondersteuning, waardoor minder personen effectief beroep zullen kunnen doen op persoonlijke assistentie en hun zelfsturing afneemt. Hieruit volgt dat zij zelf de kosten van assistentie moeten dragen, wanneer rechtstreeks toegankelijke hulp niet in een aanbod op maat voorziet dat zij nodig hebben.

De conceptnota benadrukt dat er garanties voor kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning moeten worden ingebouwd. Dat is positief. Het evenwel belangrijk dat deze kwaliteitsbewaking de kernprincipes van persoonlijke assistentie niet ondermijnt. In de algemene opmerkingen bij het VN-Verdrag Handicap wordt gesteld dat personen met een handicap de mogelijkheid moeten hebben om zelf hun eigen dienst te ontwerpen en te beslissen door wie, hoe, wanneer, waar en op welke wijze de dienst wordt verleend en de dienstverleners te instrueren en te sturen. Hierbij kunnen zij zelf hun mate van persoonlijke controle over de dienstverlening kiezen,

²⁴ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §28.

²⁵ Artikel 19, a) [Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap](#).



afhankelijk van de levensomstandigheden en voorkeuren. Dit is een fundamenteel uitgangspunt van persoonlijke assistentie en moet behouden blijven.²⁶

Aanbeveling: Garandeer dat personen met een handicap die persoonlijke assistentie nodig hebben er toegang toe hebben, als een één-op-één relatie die zij zelf vorm kunnen geven volgens hun levensomstandigheden en voorkeuren. Zij kunnen zelf bepalen wie, hoe, wanneer en waar de ondersteuning gebeurt, en de assistenten aansturen. De financiering gebeurt op basis van gepersonaliseerde criteria.

Het Vlaams Mensenrechteninstituut formuleerde eerder een advies over de hervorming van de toeleidingsprocedure in twee fasen. In december 2024 werd een voorstel van decreet ingediend dat de toeleiding naar het persoonsvolgend budget grondig wijzigt en belangrijke gevolgen heeft voor aanvragers. Op 19 mei 2025 publiceerde het instituut op eigen initiatief een advies over dit voorstel van decreet. Het decreet werd evenwel op 18 december 2025 zonder aanpassingen aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement. Vervolgens gaf de Vlaamse Regering op 27 maart 2026 haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van wijzigingsbesluit dat de hervorming verder uitvoert. Onze bezorgdheden en aanbevelingen blijven onverkort gelden. We verwijzen daarom opnieuw naar ons eerdere advies en nodigen de Vlaamse Regering uit om hiermee alsnog rekening te houden. Het volledige advies is raadpleegbaar via [Advies over het persoonsvolgend budget: Voorstel van decreet tot wijziging van de toeleidingsprocedure | Vlaams Mensenrechteninstituut](#). Het Vlaams Mensenrechteninstituut formuleerde drie aanbevelingen:

1. Werk de wachtlijsten weg via het financieringsmechanisme dat de meeste rechtszekerheid biedt.
2. Bied de aanvrager voldoende rechtszekerheid door hen bij de toewijzing van het persoonsvolgend budget het tijdstip van de terbeschikkingstelling en de budgethoogte mee te delen.
3. Ga bij voorgestelde wijzigingen na of geen sprake is van een aanzienlijke achteruitgang.

²⁶ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §16.



4° Toegang tot reguliere diensten waarborgen

De conceptnota streeft terecht naar gedeelde verantwoordelijkheid over beleidsdomeinen en niveaus heen. De toegang tot zowel ondersteuningsdiensten als reguliere diensten is inderdaad cruciaal om het recht op zelfstandig wonen en maatschappelijk participatie te kunnen waarborgen.²⁷ Die verantwoordelijkheid moet resultaatgericht en afdwingbaar zijn, om te voorkomen dat rechten in de praktijk worden afgebouwd wanneer andere domeinen tekortschieten. Het VN-Comité Handicap benadrukt dat het ontwikkelen, uitvoeren, controleren en sanctioneren van regelgeving, plannen en richtsnoeren rond de toegankelijkheid van reguliere basisdiensten één van de kernelementen vormt die staten altijd moeten respecteren.²⁸

Aanbeveling: Leg bindende toegankelijkheidsnormen vast voor reguliere diensten en zorg voor effectieve naleving.

5° Deinstitutionalisering

Staten moeten om de volledige uitvoering van artikel 19 van het VN-Verdrag Handicap te waarborgen duidelijke en gerichte strategieën voor deinstitutionalisering aannemen, met specifieke tijdschema's en adequate budgetten, teneinde alle vormen van isolatie, afzondering en institutionalisering van personen met een handicap uit te bannen.²⁹ Deinstitutionalisering wordt omschreven als *“onderling verbonden processen die zich moeten richten op het herstellen van autonomie, keuzevrijheid en controle voor personen met een handicap, zodat zij zelf kunnen beslissen hoe, waar en met wie zij willen leven”*.³⁰ Tijdens de tweede evaluatie van België stelde het VN-Comité Handicap met bezorgdheid vast dat in België een hoog percentage van personen met een handicap wordt opgenomen in instellingen en dat er geen plannen zijn voor deinstitutionalisering. Het VN-Comité Handicap formuleerde de aanbeveling

²⁷ Artikel 19, lid 1, b en c. [Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap](#).

²⁸ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §38.

²⁹ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §57 en 97.

³⁰ [Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap, 10 oktober 2022, 19.



om dringend werk te maken van een deinstitutionaliseringbeleid, waarbij de investeringen in collectieve infrastructuur worden teruggeschroefd en meer aandacht wordt besteed aan persoonlijke keuzes.³¹ De conceptnota bevat geen intentie om werk te maken van een plan tot deinstitutionalisering en wekt eerder de indruk dat de keuzevrijheid van personen met een handicap niet wordt versterkt maar wordt beperkt.

Aanbeveling: Neem bij deze hervorming duidelijke en gerichte strategieën voor deinstitutionalisering aan, met specifieke tijdschema's en adequate budgetten, teneinde alle vormen van institutionalisering van personen met een handicap uit te bannen. Dit betekent concreet dat de overheid moet waarborgen dat alle ondersteunende diensten, ongeacht of zij worden aangeboden binnen een collectieve woonvoorziening, steeds de volgende rechten waarborgen:

- 1° de vrijheid om de eigen verblijfplaats te kiezen;
- 2° de vrijheid om te kiezen waar en met wie men wil leven;
- 3° niet verplicht te worden te leven binnen een vooraf bepaalde leefstructuur;
- 4° de afwezigheid van isolatie of segregatie van de samenleving;
- 5° de vrijheid om te bepalen welke ondersteuning nodig is, en op welke manier en door wie deze ondersteuning wordt verleend.

6° Betrokkenheid van personen met een handicap

Het hervormingsprogramma bestaat uit 15 projecten, waarbij externe experts, waaronder ervaringsdeskundigen, worden betrokken. Afhankelijk van de inhoud en timing van elk project wordt bepaald hoe deze experts worden ingezet, bijvoorbeeld via bilaterale of groepsgesprekken, bevragingen, focusgroepen, thematische besprekingen of deelname aan het projectteam.³² Toch leven er bekommernissen bij de doelgroep, ook binnen de Klankbordgroep Handicap van het Vlaams Mensenrechteninstituut, over de feitelijke betrokkenheid van personen met een handicap in het hervormingsproces.³³

³¹ [Slotopmerkingen over het gecombineerde tweede en derde periodieke rapport van België van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap, 30 september 2024](#), 38-39.

³² [Het programma Hervormingen | VAPH](#)

³³ Zie bv. de petitie van Kannet, Absoluut vzw en Gezin & Handicap vzw, in samenwerking met tal van andere organisaties, [Ongehoord, Niet Akkoord - 3twaalf.be](#); [Actievoerders eisen inspraak bij hervormingsplannen](#)



Het VN-Verdrag Handicap verplicht staten om bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van wetgeving en beleid tot uitvoering van dit Verdrag en bij andere besluitvormingsprocessen betreffende aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap nauw overleg te plegen met personen met een handicap, met inbegrip van kinderen met een handicap, en hen daar via hun representatieve organisaties actief bij te betrekken.³⁴ Overleg met en betrokkenheid van personen met een handicap is essentieel bij de totstandkoming van beleid, plannen en strategieën, de opvolging en het toezicht op de uitvoering van artikel 19 waaronder de omvorming van ondersteunende diensten en de uitwerking van deinstitutionaliseringstrategieën.³⁵ We willen hierbij ook wijzen op de [algemene opmerking over de participatie van personen met een handicap aan de uitvoering van en het toezicht op het Verdrag](#) die het VN-Comité Handicap heeft opgesteld. Het VN-Comité Handicap benadrukt dat staten organisaties van personen met een handicap systematisch en openlijk moeten betrekken op een zinvolle en tijdige manier, met toegang tot alle relevante informatie. Hun standpunten moeten naar behoren in overweging worden genomen en voorrang aan worden gegeven, en overheden moeten duidelijk toelichten hoe deze in beslissingen zijn verwerkt.³⁶

Aanbeveling: Betrek personen met een handicap en hun organisaties systematisch, transparant en tijdig, voorzie hen van alle relevante informatie, neem hun standpunten prioritair in overweging en licht transparant toe hoe deze in de besluitvorming zijn verwerkt.

[Gennez: "Onze stem ontbreekt!" | Onafhankelijk Leven](#); Zie de rapportage: [Terzake - Actie mensen met handicap tegen plannen Gennez | VRT MAX](#); PENNEMANS, S., 'Mensen met een handicap voeren actie bij minister Gennez: 'Ongehoord? Niet akkoord'', Bruzz 3 december 2025, [Mensen met een handicap voeren actie bij minister Gennez: 'Ongehoord? Niet akkoord' | BRUZZ](#).

³⁴ Artikel 4, lid 3 [Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap](#).

³⁵ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §42, 56, 70 en 97.

³⁶ Algemene opmerking nr. 7 (2018) over de deelname van personen met een handicap, waaronder kinderen met een handicap, via hun representatieve organisaties, aan de uitvoering van en het toezicht op het Verdrag van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §22-23 en 47-48.



7° Verzamelen van gegevens

Verschillende aannames in de conceptnota missen onderliggende onderzoeksgegevens, waardoor ze niet kunnen worden gestaafd. Het VN-Verdrag Handicap verplicht staten om relevante informatie te verzamelen, met inbegrip van statistische en onderzoeksgegevens, teneinde hen in staat te stellen beleid te formuleren en te implementeren ter uitvoering van dit Verdrag.³⁷ Ook in het kader van artikel 19 van het VN-Verdrag Handicap vormt het verzamelen van consistente kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over personen met een handicap, met inbegrip van degenen die nog in instellingen wonen, één van de kernelementen volgens het VN-Comité Handicap.³⁸ Voor de uitvoering van de hervormingen is het cruciaal dat duidelijke doelstellingen en meetbare resultaten worden vastgelegd, zodat kan worden nagegaan of de maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij.

Aanbeveling: Zorg ervoor dat de hervorming systematisch wordt onderbouwd met betrouwbare kwantitatieve en kwalitatieve data over de zorg en ondersteuning aan personen met een handicap, inclusief mensen die in instellingen verblijven. Leg daarnaast duidelijke doelstellingen en meetbare indicatoren vast, zodat de uitvoering van hervormingen kan worden opgevolgd en geëvalueerd, en kan worden nagegaan in welke mate zij effectief bijdragen aan het recht op zelfstandig wonen en volwaardige participatie in de samenleving.

8° Gelijkheid voor de wet

Artikel 19 VN-Verdrag Handicap houdt verband met de erkenning en uitoefening van rechtspersoonlijkheid en rechtsbekwaamheid zoals vastgelegd in artikel 12 van het Verdrag en nader toegelicht in de algemene opmerking nr. 1 (2014) van het VN-Comité Handicap.³⁹ Dit artikel bevestigt dat alle personen met een handicap volledig rechtsbekwaam zijn op voet van

³⁷ Artikel 31 [Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap](#).

³⁸ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, 38.

³⁹ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §27 en 80.



gelijkheid met anderen.⁴⁰ Dit houdt zowel de mogelijkheid in om rechten en plichten te hebben (juridische status) als de mogelijkheid deze rechten en plichten uit te oefenen (juridische vertegenwoordiging).⁴¹ Artikel 12 (3) erkent dat de staten verplicht zijn om personen met een handicap bij de uitoefening van hun rechtsbevoegdheid toegang te verlenen tot steun. De staten moeten personen met een handicap toegang verschaffen tot de ondersteuning die zij mogelijk behoeven om hen in staat te stellen beslissingen te nemen die rechtsgevolgen hebben. Ondersteuning bij de uitoefening van de rechtsbevoegdheid moet de rechten, de wil en de voorkeuren van personen met een handicap respecteren en mag nooit vervangende besluitvorming zijn.⁴² De algemene opmerking nr. 1 maakt duidelijk dat het voor staten niet volstaat om ondersteunde besluitvorming als alternatief aan te bieden naast bestaande stelsels van vervangende besluitvorming: die stelsels moeten actief worden afgebouwd. Het parallel laten voortbestaan van beide systemen is onverenigbaar met de verdragsverplichtingen.⁴³

Om de overgang naar ondersteunde besluitvorming volledig te realiseren, is het absoluut noodzakelijk dat personen met een handicap de kans krijgen om hun wensen en voorkeuren te ontwikkelen en tot uitdrukking te brengen.⁴⁴ Niet alle personen met een handicap zijn vandaag in staat om zelf hun keuzes volledig te maken of te uiten, vaak ook omdat ze hierover onvoldoende ervaring of informatie hebben.⁴⁵ Dit heeft concrete implicaties voor de Vlaamse beleidscontext: de toeleidingsprocedure en zorgzwaarte-inschaling moeten vertrekken vanuit de ondersteuningsbehoefte zoals de persoon die zelf formuleert, met actieve ondersteuning

⁴⁰ [Algemene opmerking nr. 1 \(2014\) over artikel 12: gelijkheid voor de wet](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §8.

⁴¹ [Algemene opmerking nr. 1 \(2014\) over artikel 12: gelijkheid voor de wet](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (VRPH), §12 en 14.

⁴² [Algemene opmerking nr. 1 \(2014\) over artikel 12: gelijkheid voor de wet](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §12 en 14.

⁴³ [Algemene opmerking nr. 1 \(2014\) over artikel 12: gelijkheid voor de wet](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §26-28.

⁴⁴ [Algemene opmerking nr. 1 \(2014\) over artikel 12: gelijkheid voor de wet](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §16-17.

⁴⁵ [Algemene opmerking nr. 5 \(2017\) over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij](#) van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over de uitvoering van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, §80.



bij de besluitvorming. Daarom is het belangrijk dat er initiatieven worden genomen die hen versterken in hun besluitvorming en zelfbepaling.

Aanbeveling: Bouw bestaande stelsels van vervangende besluitvorming actief af en vervang ze door systemen van ondersteunde besluitvorming die de rechten, wil en voorkeuren van de persoon centraal stellen. Veranker concrete instrumenten van ondersteunde besluitvorming in de hervorming van de toeleidingsprocedure en het persoonsvolgend budget.

5.2. Recht op een menswaardig leven

Zoals hierboven reeds vermeld, bevat artikel 23 van de Grondwet inzake het recht op sociale bijstand een standstillverplichting. De standstillverplichting kan niet zo worden begrepen dat ze de bevoegde wetgever verbiedt om te raken aan de nadere regels van de sociale bijstand. Zij verbiedt hem om maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen, maar zij ontzegt hem niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.⁴⁶

Beoordeling van een achteruitgang: Om te kunnen oordelen of er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang moet er een vergelijking worden gemaakt tussen de bestaande norm, zijnde de referentienorm, en de nieuwe norm, die in de plaats treedt, en dient meer bepaald de situatie van de geadresseerden onder de nieuwe norm te worden vergeleken met hun situatie onder de vroeger geldende regelgeving. De vergelijking gebeurt op het niveau van de regelgeving en niet op individueel niveau. Bovendien moet de vergelijking gebeuren met inachtneming van alle relevante bepalingen van de referentienorm en de nieuwe norm.⁴⁷ Zoals

⁴⁶ [Grondwettelijk Hof, 17 maart 2016, nr. 42/2016](#), B.13.1 en B.13.2; [Grondwettelijk Hof 20 juli 2023, nr. 112/2023](#), B.5.3 en B.5.5; [Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak, 8 januari 2024, nr. 258.354](#), 12; [Raad van State afdeling Wetgeving over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap'](#), 8 februari 2021, nr. 68.624/1, 5; [Raad van State afdeling Wetgeving over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 34, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie'](#), 8 augustus 2025, 78.041/1/V, , 4.1.

⁴⁷ [Hof van Cassatie, 19 juni 2023, nr. S.22.0046.N.](#)



reeds in eerdere adviezen gesteld, aanvaardt het Grondwettelijk Hof⁴⁸ dat de implementatie van de omslag van het financieringssysteem stapsgewijs gebeurt; het Hof van Cassatie heeft dit bevestigd.⁴⁹ 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.

Aanbeveling: Maak een grondige vergelijking tussen de situatie van de geadresseerden onder de nieuwe norm en hun situatie onder de vroeger geldende regelgeving. Daarbij moet rekening worden gehouden met alle relevante bepalingen van zowel de referentienorm als de nieuwe norm.

Een aanzienlijke achteruitgang: artikel 23 van de Grondwet verzet zich niet tegen elke achteruitgang, maar enkel tegen een aanzienlijke achteruitgang van het sociale beschermingsniveau.⁵⁰ De rechtspraak toont aan dat een aanzienlijke achteruitgang zich kan voordoen wanneer:

- personen met een ernstige zorgnood minder snel dan voorheen toegang krijgen tot zorgbudget om zijn kosten betreffende die zorgnood te compenseren;⁵¹
- het beschikbare budget daalt;⁵²
- verschillende niet aanzienlijke verminderingen van het sociale beschermingsniveau tezamen kunnen leiden tot een achteruitgang die wel aanzienlijk is.⁵³

Ook maatregelen die raken aan de beroepsprocedures tegen beslissingen met betrekking tot deze tegemoetkomingen vallen onder artikel 23 van de Grondwet.⁵⁴ Dit onderstreept het belang van impactanalyses op de zorg en ondersteuning waar personen met een handicap toegang tot hebben. Het advies van NOOZO biedt daarbij concrete inzichten in de gevolgen

⁴⁸ [Grondwettelijk Hof, 17 maart 2016, nr. 42/2016](#), B.13.3.

⁴⁹ [Hof van Cassatie 19 juni 2023, nr. S.22.0046.N](#), 2.1.2.1 met verwijzing naar GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.13.3.

⁵⁰ [Hof van Cassatie 19 juni 2023, nr. S.22.0046.N](#), 3.1.

⁵¹ [Grondwettelijk Hof, 20 juli 2023, nr. 112/2023](#), B.7.3.

⁵² [Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak, 8 januari 2024, nr. 258.354](#), 18; [Raad van State 20 februari 2019, nr. 243.760](#), p.60.

⁵³ [Raad van State 20 februari 2019, nr. 243.760](#), p.60.

⁵⁴ [Grondwettelijk Hof, 20 juli 2023, nr. 112/2023](#), b.17.



voor personen met een handicap van het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de toeleidingsprocedure naar een persoonsvolgend budget.

Lees het advies van NOOZO over het Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de toeleidingsprocedure naar een persoonsvolgend budget van 8 mei 2026 [hier](#).

Aanbeveling: Zorg voor een concrete evaluatie van de effecten van beleidswijzigingen op de zorg en ondersteuning voor personen met een handicap, en doe dit in structureel overleg met personen met een handicap en hun representatieve organisaties.

Redelijke verantwoording in het licht van het algemeen belang: wanneer er sprake is van een aanzienlijke vermindering van bescherming, rust op de regelgever de verplichting om redenen van algemeen belang aan te voeren die een dergelijke achteruitgang kunnen rechtvaardigen.⁵⁵ Uit de materiële motiveringsplicht volgt bovendien dat deze redenen duidelijk uit het dossier moeten blijken.⁵⁶ Hieruit vloeit voort dat de proportionaliteit van de maatregel moet worden beoordeeld: zijn de genomen maatregelen pertinent en noodzakelijk om de beoogde doelstellingen te bereiken, en brengen zij geen onevenredige gevolgen met zich mee voor de betrokken personen?

Het Grondwettelijk Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat het beheersen van budgettaire kosten een legitieme doelstelling kan vormen.⁵⁷ Bij de beoordeling of er sprake is van een redelijke verantwoording, houdt het Hof echter rekening met de vraag of de budgettaire impact voldoende significant is en of deze steunt op objectieve gegevens. Er moet dus worden aangetoond dat de maatregel toelaat om het financiële evenwicht van het systeem te behouden of herstellen.⁵⁸

⁵⁵ [Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak, 8 januari 2024, nr. 258.354](#), §13; [Cass 19 juni 2023, nr. S.22.0046.N](#), 4.1.

⁵⁶ [Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak, 8 januari 2024, nr. 258.354](#), §13.

⁵⁷ [Grondwettelijk Hof 12 maart 2020, nr. 41/2020](#), B.9.7 - B.9.8; [Grondwettelijk Hof 23 januari 2019, nr. 6/2019](#), B.9.6. - B.9.8.; [Grondwettelijk Hof 20 juli 2023, nr. 112/2023](#), B.11.2.2. - B.11.2.5; [Raad van State afdeling Wetgeving over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap', 8 februari 2021, nr. 68.624/1](#), 5.; [Raad van State afdeling Wetgeving over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 34, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie', 8 augustus 2025, 78.041/1/V](#), , 4.3.

⁵⁸ [Grondwettelijk Hof 12 maart 2020, nr. 41/2020](#), B.9.7 - B.9.8; [Grondwettelijk Hof 23 januari 2019, nr. 6/2019](#), B.9.6. -B.9.8.; [Grondwettelijk Hof 20 juli 2023, nr. 112/2023](#), B.11.2.2. - B.11.2.5; [Raad van State afdeling](#)



Ook de Raad van State oordeelde reeds dat de regelgever de motieven moet aantonen die kunnen verantwoorden dat een reden van algemeen belang de aanzienlijke achteruitgang verantwoorden.⁵⁹ De regelgever moet dus wel voldoende motiveren dat de maatregel geschikt is om de redenen van algemeen belang te verwezenlijken en dat de deze in evenwicht staat tot deze redenen. Ook op dit vlak verwijzen we naar het [advies van Noozo over het Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de toeleidingsprocedure naar een persoonsvolgend budget van 8 mei 2026](#). In het bijzonder motiveren zij dat de voorgestelde hervorming van de toeleidingsprocedure niet geschikt is om de redenen van algemeen belang te verwezenlijken (zie concreet 5.2). Nog steeds geen actuele budgethoogte met een ondersteuningsplan als basis voor budgetbepaling, 5.3. de procedure wordt complexer voor personen met een handicap en 9. Een zeer beperkte besparing op de systeemkosten).

Aanbeveling: Zorg voor een duidelijke en onderbouwde motivering waaruit blijkt dat de maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan de redenen van algemeen belang die worden nagestreefd. Streef daarbij naar een evenwichtige afweging tussen het algemeen belang en de impact van de maatregel op de zorg en ondersteuning van personen met een handicap, zodat de proportionaliteit van de maatregel overtuigend wordt aangetoond.

5.3. Eigendomsrecht

Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft het begrip “eigendom” in artikel 1 van Aanvullend Protocol EVRM een autonome betekenis. Het is onafhankelijk van de formele kwalificatie in het nationale recht.⁶⁰ In bepaalde gevallen kan een legitieme verwachting op het verkrijgen van een vermogensrecht worden beschermd, op voorwaarde dat die verwachting steunt op een wettelijke bepaling of een rechtshandeling,

[Wetgeving over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap’, 8 februari 2021, nr. 68.624/1, 5.; Raad van State afdeling Wetgeving over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 34, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie’, 8 augustus 2025, 78.041/1/V, , 4.3.](#)

⁵⁹ [Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak, 8 januari 2024, nr. 258.354, §19. Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 64.](#)

⁶⁰ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, Bélané Nagy t. Hongarije, nr. 53080/13, §76.](#)



zoals een rechterlijke uitspraak.⁶¹ Het Hof onderzoekt telkens of de omstandigheden van de zaak een reële aanspraak op een materieel belang opleveren. Daarbij kijkt het onder meer naar:⁶²

- of verzoekers “een voldoende gevestigde en afdwingbare vordering” hadden;
- of zij “een afdwingbaar recht onder nationaal recht op een sociale uitkering” konden aantonen;
- of zij voldeden aan de wettelijke voorwaarden voor de toekenning van een bepaalde uitkering. Wanneer een verdragsstaat wetgeving invoert die voorziet in de toekenning als recht van een sociale uitkering of pensioen — ongeacht of voorafgaande bijdragen vereist zijn — doet die wetgeving een eigendomsbelang ontstaan voor iedereen die aan de wettelijke voorwaarden voldoet.⁶³

Een vordering geldt echter alleen als “vermogensbestanddeel” wanneer zij een voldoende basis in het nationale recht heeft. Een louter “verdedigbare aanspraak” volstaat niet.⁶⁴ Een legitieme verwachting wordt dus enkel erkend wanneer er sprake is van een afdwingbare aanspraak die voldoende is verankerd in het nationale recht.⁶⁵

Zo kan ook een sociale uitkering binnen een niet-bijdragestelsel hieronder vallen.⁶⁶ Het eigendomsrecht beperkt de verdragsstaten niet in hun vrijheid om al dan niet een sociaal-zekerheidsstelsel in te voeren, noch in hun keuze van het type of de omvang van de uitkeringen.⁶⁷ Nationale rechtsstelsels erkennen doorgaans dat deze personen zekerheid en voorspelbaarheid nodig hebben en voorzien daarom in uitkeringen die, mits aan de voorwaarden is voldaan, als recht worden toegekend.⁶⁸ Indien een staat echter wetgeving heeft die voorziet in uitkeringen die als recht worden toegekend — ongeacht of bijdragen

⁶¹ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, Béláné Nagy t. Hongarije, nr. 53080/13, §75.](#)

⁶² [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, Béláné Nagy t. Hongarije, nr. 53080/13, §76.](#)

⁶³ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, Béláné Nagy t. Hongarije, nr. 53080/13, §76.](#)

⁶⁴ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, Béláné Nagy t. Hongarije, nr. 53080/13, §77](#) en [Kopecký v. Slovakia \[GC\], 2004, §52;](#)

⁶⁵ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, Béláné Nagy t. Hongarije, nr. 53080/13, §79.](#)

⁶⁶ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 30 september 2023, Koua Poirrez t. Frankrijk, §37;](#) [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 26 november 2002, Bučeň t. Tsjechië, §46.](#)

⁶⁷ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 8 oktober 2019, Fedulov tegen Rusland, nr. 53068/08, §66.](#)

⁶⁸ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, Béláné Nagy t. Hongarije, nr. 53080/13, §80.](#)



vereist zijn — dan creëert die wetgeving een eigendomsbelang dat binnen het toepassingsgebied valt voor personen die aan de voorwaarden voldoen.⁶⁹

Zodra het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap beslist dat de aanvrager aan de decretale voorwaarden voldoet en expliciet bevestigt dat de persoon recht heeft op een persoonsvolgend budget voor een bepaalde budgetcategorie, kan dit aanleiding geven tot een legitieme verwachting. In dat geval zou de aanvrager tegenover de overheid kunnen beschikken over een afdwingbare aanspraak die mogelijk als een voldoende gevestigd, materieel eigendomsbelang onder het nationale recht kan worden beschouwd.

Wanneer een persoon niet (meer) voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor een bepaalde sociale uitkering, is er geen inmenging. Wanneer de opschorting of vermindering van een sociale uitkering voortvloeit uit een wijziging in de wet of de toepassing ervan, kan dit wel een inmenging vormen.⁷⁰ Een inmenging kan slechts verenigbaar zijn met artikel 1 van Aanvullend Protocol EVRM indien zij voldoet aan het legaliteitsbeginsel, een legitiem doel van openbaar belang nastreeft en de gebruikte middelen in een redelijke verhouding staan tot dat doel.

- Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kijkt niet uitsluitend naar de formele kwalificatie van een maatregel, maar naar de feitelijke realiteit aangezien het Verdrag rechten wil garanderen die “praktisch en effectief” zijn.⁷¹ Vanuit dat perspectief zou moeten worden onderzocht of bepaalde elementen van de nieuwe regeling feitelijk kunnen neerkomen op een inmenging, ongeacht hun juridische vorm.
- Een inmenging moet voldoen aan het legaliteitsbeginsel. Dit veronderstelt dat de relevante rechtsnormen voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar zijn. Een norm is in het bijzonder “voorzienbaar” wanneer zij een zekere bescherming biedt tegen willekeurige inmenging door de overheid.⁷² Elke inmenging moet daarom gepaard gaan met procedurele waarborgen die de betrokken persoon of entiteit een redelijke mogelijkheid

⁶⁹ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, Béláné Nagy t. Hongarije, nr. 53080/13, §82.](#)

⁷⁰ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, Béláné Nagy t. Hongarije, nr. 53080/13, §86.](#)

⁷¹ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 8 oktober 2019, Fedulov tegen Rusland, nr. 53068/08, §78-79.](#)

⁷² [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 25 oktober 2012, no. 71243/01, Vistiņš en Perepjolkins t. Letland, §96-97.](#)



bieden om zijn zaak voor te leggen aan de bevoegde autoriteiten, teneinde de inmengende maatregel effectief te betwisten. Bij de beoordeling of aan deze voorwaarde is voldaan, moet een algeheel beeld worden gevormd van de toepasselijke gerechtelijke en administratieve procedures.⁷³ Bij de hervorming dient er te worden gewaarborgd dat de regeling voldoende procedurele waarborgen biedt die de betrokkenen een reële mogelijkheid bieden om een maatregel te betwisten.

- Ten slotte vereist artikel 1 van Aanvullend Protocol EVRM dat elke inmenging proportioneel is ten aanzien van het nagestreefde doel. Er is geen billijk evenwicht wanneer de betrokkenen een individuele en buitensporige last dragen.⁷⁴ Dit kan echter niet uitsluitend worden gebaseerd op het bedrag of percentage van de vermindering in abstracte zin. In verschillende zaken heeft het Hof alle relevante elementen beoordeeld in het licht van de specifieke omstandigheden. Daarbij heeft het Hof belang gehecht aan factoren zoals:
 - het discriminerende karakter van het verlies van aanspraak
 - het ontbreken van overgangsmaatregelen;
 - de willekeur van de voorwaarde;
 - de goede trouw van de verzoeker.⁷⁵

Aanbeveling:

- Onderzoek of de hervormingen de feitelijke zorg- en ondersteuningspraktijk niet beperken.
- Zorg ervoor dat de regelgeving voldoende voorzienbaar blijft en effectieve bescherming biedt tegen willekeurige overheidsinmenging.
- Bewaar steeds een billijk evenwicht tussen het algemeen belang en de rechten en belangen van personen met een handicap.

⁷³ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 11 december 2018, Lekić tegen Slovenië, nr. 36480/07](#), §95; [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 24 november 2005, Capital Bank AD v. Bulgarië, nr. 49429/99](#), §134.

⁷⁴ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, Béláné Nagy t. Hongarije, nr. 53080/13](#), §115; [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 11 december 2018, Lekić tegen Slovenië, nr. 36480/07](#), §110; [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 31 oktober 2017, Krajnc tegen Slovenië, nr. 38775/14](#), §41.

⁷⁵ [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, Béláné Nagy t. Hongarije, nr. 53080/13](#), §117; [Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 31 oktober 2017, Krajnc tegen Slovenië, nr. 38775/14](#), §42.