

Passende ondersteuning voor personen met een handicap

**Advies op eigen initiatief over de afbakening
van handicapspecifieke ondersteuning in een
vernieuwd zorg- en ondersteuningsbeleid**

Datum van publicatie: 21 oktober 2025



Noozo | info@noozo.be | 02 274 00 31 | www.noozo.be
Vooruitgangstraat 323 bus 7, 1030 Brussel
Ondernemingsnr. 0778291475 | RPR Brussel

Advies

Advies op eigen initiatief

Contactpersonen: Veronique Deblon | veronique@noozo.be
Ina Saenen | ina@noozo.be

Inhoud

1. Samenvatting	5
2. Handicapspecifieke zorg in het vernieuwde zorg- en ondersteuningsbeleid	7
2.1 Conceptnota nieuw zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap.....	7
2.2 Kansen en risico's	8
3. Betekenisvolle participatie van personen met een handicap	9
4. Handicapspecifieke ondersteuning afgebakend vanuit mensenrechtenperspectief	10
4.1 VN-Verdrag Handicap	10
4.2 Een geïntegreerde benadering van inclusieve dienstverlening en handicapspecifieke ondersteuning	12
Algemene diensten beantwoorden aan de noden van personen met een handicap	12
Specifieke ondersteuning voor personen met een handicap	12
4.3 Kenmerken van handicapspecifieke ondersteuning volgens het VN-comité.....	14
4.4 Persoonlijke assistentie	15
4.5 Handicapspecifieke ondersteuning en de link met armoedebestrijding	17
5. Een geïntegreerde benadering van zorg en ondersteuning in het Vlaamse beleid	18
5.1 Keuze en toegang tot de gepaste ondersteuning	18
5.2 Kenmerken van handicapspecifieke ondersteuning	19

6. Besteding	25
Aanbevelingen	26
7. Conclusie.....	27
8. Eindnoten	28

1. Samenvatting

In de conceptnota 'Naar een vernieuwd, geïntegreerd zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap' worden acties voorgesteld die handicapspecifieke zorg en ondersteuning op een nieuwe manier vormgeven. De afbakening hiervan zal een invloed hebben op de beschikbaarheid en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning voor personen met een handicap. Daarom geeft NOOZO – Vlaamse adviesraad handicap hierover een advies op eigen initiatief.

Onze basisdefinitie is dat handicapspecifieke ondersteuning een antwoord biedt op barrières die voortvloeien uit de handicap van de persoon. Wij vragen daarom om de invulling van handicapspecifieke ondersteuning uit te werken vanuit mensenrechten. Om kwaliteitsvol te zijn, moet handicapspecifieke ondersteuning beantwoorden aan volgende kenmerken:

1. **Handicapspecifieke ondersteuning is nodig om de belemmeringen die de persoon ervaart door de handicap te verminderen of op te heffen.**
2. **Handicapspecifieke ondersteuning is op maat van de persoon zelf.** Het vertrekt vanuit de vraag: "Wat heeft deze persoon in deze situatie nodig om keuzes te kunnen maken over zijn of haar leven en te kunnen deelnemen aan de samenleving"?
3. **Handicapspecifieke ondersteuning is persoonsgericht en vraaggestuurd.** Ondersteuning is afgestemd op de individuele noden en wensen van een persoon. Dit gebeurt met respect voor de keuzes en autonomie van de persoon.
4. **Handicapspecifieke ondersteuning faciliteert volwaardige deelname en inclusie in de verschillende levensdomeinen.** Het gaat onder andere om de ondersteuning die gericht is op huisvesting, vervoer, winkelen, onderwijs, tewerkstelling, vrije tijd,...

5. Handicapspecifieke ondersteuning is gebaseerd op mensenrechten en het VN-Verdrag Handicap.

Personen met een handicap sturen de dienstverlening in hun taken. Om dit mogelijk te maken voor alle personen met een handicap worden zij hierin ondersteund.

6. Handicapspecifieke ondersteuning is flexibel, aanpasbaar en duurzaam. De ondersteuning kan aangepast worden aan veranderende levensomstandigheden en behoeften van de persoon.

Als de ondersteuning beantwoordt aan bovenstaande kenmerken, dan spreken we over 'kwaliteitsvolle handicapspecifieke ondersteuning'. De overheid moet hiervan de toegankelijkheid en beschikbaarheid faciliteren, waaronder de financiële toegankelijkheid. Er moet een brede waaier aan ondersteuning en assistentie beschikbaar zijn. Zo kan elke persoon met de handicap volgens de eigen ambities, voorkeuren en noden zijn of haar ondersteuning op maat regelen. Dat gebeurt via een geïntegreerd aanbod aan ondersteuning vanuit algemeen beschikbare diensten en gespecialiseerde ondersteuning. Een geïntegreerde benadering van zorg en ondersteuning mag niet gereduceerd worden tot een systeemkeuze (algemene of gespecialiseerde ondersteuning). Personen met een handicap moeten kunnen rekenen op **de meest geschikte en kwaliteitsvolle ondersteuning**, ongeacht of die binnen een reguliere of gespecialiseerde context wordt aangeboden.

In de discussie rond het creëren van een zogenaamd *gelijk speelveld* tussen persoonsvolgende budgetten (PVB) die thuis worden besteed en PVB's die binnen voorzieningen (VZA) worden ingezet, rijzen fundamentele bezorgdheden. De veronderstelling dat beide situaties op eenzelfde manier kunnen worden beoordeeld of vergeleken, gaat voorbij aan structurele en inhoudelijke verschillen in context, kostprijs en invulling van ondersteuning.

- ✓ Erken het contextverschil tussen thuis- en voorzieningsondersteuning en formuleer passende beleidsdoelen die recht doen aan hun eigenheid.
- ✓ Voer een impactanalyse uit van de voorgestelde maatregelen op keuzevrijheid, autonomie en inclusie van budgethouders.
- ✓ Vermijd een uniforme benadering die de keuze voor passende ondersteuning benadeelt.
- ✓ Stimuleer voorzieningen om meer transparantie te bieden over kostenstructuren en meer ruimte te geven aan budgethouders om zelf keuzes te maken binnen hun PVB.

2. Handicapspecifieke zorg in het vernieuwde zorg- en ondersteuningsbeleid

2.1 Conceptnota nieuw zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap

Mensen met een handicap hebben recht op ondersteuning die aansluit bij hun specifieke noden. In de conceptnota '[Naar een vernieuwd, geïntegreerd zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap](#)' worden acties geformuleerd die een nieuwe invulling geven aan handicapspecifieke zorg en ondersteuning.

Die afbakening moet richting geven aan drie cruciale onderdelen van het systeem:

1. de inschaling van zorgzwaarte (= in kaart brengen hoeveel ondersteuning een persoon met een handicap nodig heeft in het dagelijks leven),
2. de bepaling van budgetten, en
3. de vertaling naar budgetcategorieën.

Daarnaast zal de afbakening van de definitie over handicapspecifieke zorg en ondersteuning een belangrijke impact hebben op de bestedingsregels en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning voor personen met een handicap.

Elke stap uit de hervorming zal een duidelijke impact hebben op het leven van personen met een handicap. Om die reden geven we vanuit NOOZO – Vlaamse adviesraad handicap over een aantal geplande acties een advies op eigen initiatief. We volgen daarbij de tijdlijn zoals ze is voorgesteld in de conceptnota 'Naar een vernieuwd en geïntegreerd zorg- en ondersteuningsbeleid'. In de conceptnota wordt aangehaald dat de inzet van handicapspecifieke middelen tegen midden 2026 wordt hervormd.

2.2 Kansen en risico's

Een nieuwe afbakening van het begrip 'handicapspecifieke ondersteuning' roept belangrijke vragen op. Een duidelijke definitie kan enerzijds zorgen voor meer transparantie, maar brengt anderzijds ook het risico mee dat bepaalde vormen van ondersteuning niet langer beschikbaar zijn. Voor gebruikers kan dit leiden tot onzekerheid of zelfs verlies van ondersteuning die voor hen vandaag noodzakelijk is.

Wij zien een reeks aandachtspunten en risico's.

- **Te strikte definitie**

Een enge afbakening kan ertoe leiden dat bepaalde vormen van noodzakelijke ondersteuning niet langer erkend worden als handicapspecifiek. Dat zou de continuïteit van zorg voor gebruikers kunnen ondermijnen.

- **Onzekerheid voor gebruikers**

De impact van een nieuwe definitie op zorgzwaarte-inschaling en budgetbepaling is vandaag nog onduidelijk. Gebruikers riskeren daardoor een andere inschaling of indeling in een andere budgetcategorie, wat kan leiden tot onzekerheid of verlies van ondersteuning.

- **Een achteruitgang op vlak van inclusieve ondersteuning en gelijke kansen voor personen met een handicap**

Een strikte definitie van handicapspecifieke ondersteuning kan leiden tot een terugval op vlak van inclusieve ondersteuning en de maatschappelijke positie van personen met een handicap verder onder druk zetten. Dat kan voor achteruitgang zorgen in de naleving van mensenrechtenprincipes en de toegankelijkheid van ondersteuning voor kwetsbare groepen verminderen. Het is daarom noodzakelijk dat het beleid expliciet inzet op behoud en versterking van inclusieve praktijken (die zowel vertrekken vanuit algemene ondersteuning als gespecialiseerde expertise), ook binnen een veranderende beleidscontext.

In het advies brengen wij een reeks getuigenissen van personen met een handicap over hoe zij hun ondersteuning gebruiken om deel te kunnen nemen aan de samenleving. We gebruikten pseudoniemen voor deze getuigenissen: het zijn niet hun echte namen, maar hun levensverhalen en ervaringen zijn wel echt.

3. Betekenisvolle participatie van personen met een handicap

Het is nog onduidelijk hoe de nieuwe definitie zich zal vertalen naar de inschaling van zorgzwaarte, de bepaling van budgetten en de indeling in budgetcategorieën. Zonder zorgvuldig overgangsbeleid dreigt dit nieuwe ongelijkheden te creëren of bestaande wachtlijsten te verlengen.

Dit traject vraagt een omzichtige aanpak. Het is cruciaal dat bij de uitwerking voldoende oog is voor de diversiteit van ondersteuningsnoden, en dat gebruikers niet geconfronteerd worden met nieuwe drempels of onzekerheden. We vragen daarbij aandacht voor tijdige en betekenisvolle participatie van personen met een handicap en hun vertegenwoordigende organisaties. De snelheid van de besluitvorming in dit beleidstraject beperkt de ruimte voor betekenisvolle inbreng van personen met een

handicap. Dit stemt niet overeen met de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-Verdrag Handicap.

Artikel 4.3 van het VN-Verdrag Handicap schrijft voor dat staten bij de ontwikkeling en uitvoering van wetgeving en beleid nauw overleg plegen met personen met een handicap, via hun representatieve organisaties. Het Comité dat toeziet op de naleving van het Verdrag heeft dit verder uitgewerkt in Algemeen Commentaar nr. 7 (2018). Daarin wordt benadrukt dat:

- staten zich moeten onthouden van louter symbolische raadpleging;
- er voldoende **tijd, middelen en toegankelijke beleidsdocumenten** beschikbaar moeten zijn, zodat participatie effectief en inclusief kan zijn.ⁱ

Wanneer besluitvormingstrajecten versneld worden, kunnen organisaties van personen met een handicap hun achterban niet consulteren en geen inhoudelijke input te leveren. Dan is er geen sprake van betekenisvolle participatie. Dat kan leiden tot beleid dat niet aansluit bij de leefwereld van personen met een handicap en dat drempels in stand houdt.

4. Handicapspecifieke ondersteuning afgebakend vanuit mensenrechtenperspectief

4.1 VN-Verdrag Handicap

In de tekst van het VN-Verdrag Handicap wordt bij verschillende thema's de klemtoon gelegd op ondersteuning voor personen met een handicap:

- **Artikel 7: kinderen met een handicap** hebben het recht om hun mening uit te drukken. Daarvoor moeten ze beroep

kunnen doen om ondersteuning die past bij hun handicap en leeftijd.ⁱⁱ

- **Artikel 9: Toegankelijkheid**

Maatregelen op vlak van toegankelijkheid zijn ook van toepassing op vlak van hulp en ondersteuning aan personen met een handicap, met een klemtoon op toegang tot informatie.ⁱⁱⁱ

- **Artikel 12: Gelijkheid voor de wet**

De Staten die Partij zijn nemen passende maatregelen om personen met een handicap toegang te verschaffen tot de ondersteuning die zij nodig hebben bij de uitoefening van hun rechtsbekwaamheid.^{iv}

- **Artikel 19: Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de samenleving**

Personen met een handicap moeten toegang hebben tot een reeks aan ondersteunende diensten in de thuisomgeving, in residentiële en maatschappij-ondersteunende diensten, waaronder persoonlijke assistentie. Deze ondersteuning is cruciaal om te participeren in de gemeenschap en om institutionalisering te voorkomen.^v

- **Artikel 23: Gezins- en familielevens**

Kinderen hebben gelijke rechten op het gebied van het familielevens. Om dit te realiseren moet de overheid tijdige en uitvoerige informatie, diensten en ondersteuning bieden aan kinderen met een handicap en hun families.^{vi}

- **Artikel 24 : Onderwijs**

personen met een handicap moeten binnen het algemene onderwijssysteem de ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben om effectieve deelname aan het onderwijs te vergemakkelijken.^{vii}

Ondersteuning voor personen met een handicap moet dus beschikbaar zijn binnen de verschillende levensdomeinen. De verplichting die staten hebben om personen met een handicap kansen te bieden om deel te nemen aan de samenleving heeft een impact op de organisatie van algemene dienstverlening en gespecialiseerde ondersteuning van personen met een handicap.

4.2 Een geïntegreerde benadering van inclusieve dienstverlening en handicapspecifieke ondersteuning

Algemene diensten beantwoorden aan de noden van personen met een handicap

Algemene diensten die beschikbaar zijn voor iedereen, moeten **toegankelijk en laagdrempelig** zijn. Zo kunnen personen met een handicap ze ook gebruiken. In het VN-Verdrag Handicap wordt daarbij specifiek beklemtoond dat diensten voor het algemene publiek “beschikbaar zijn voor personen met een handicap en beantwoorden aan hun behoeften”.^{viii} Enkele voorbeelden:

- De dienstverlening in een openbare bibliotheek moet aangepast zijn aan een divers publiek.
- De lesmaterialen en lesmethodes in een schoolcontext vertrekken vanuit universeel ontwerp, zodat ze aanpasbaar en bruikbaar zijn voor zoveel mogelijk leerlingen.
- Vervoer moet ook bruikbaar en toegankelijk zijn voor personen met een handicap.

Specifieke ondersteuning voor personen met een handicap

Een toegankelijke samenleving kan als positief effect hebben dat er minder bijkomende ondersteuning nodig is voor personen met een handicap.^{ix} Maar zelfs wanneer algemene diensten volledig toegankelijk en bruikbaar zijn voor iedereen, blijft er een nood aan specifieke ondersteuning voor personen met een handicap. De overheid moet deze bijkomende ondersteuning beschikbaar maken zodat personen met een handicap voldoende kansen krijgen om deel te nemen aan de samenleving, of toegang krijgen tot onderwijs, werk, vrije tijd, een zelfstandig leven,... Artikel 19b van het VN-Verdrag Handicap wijst hierop: “personen met een handicap hebben toegang tot een reeks van thuis, residentiële en andere maatschappij-ondersteunende diensten”.^x

Handicapspecifieke ondersteuning is ondersteuning die een verband houdt met de handicap, en het mogelijk maakt om te participeren. Algemene commentaar 5 over het recht op zelfstandig leven in het VN-Verdrag Handicap verduidelijkt hoe zorg en ondersteuning vorm wordt gegeven vanuit een mensenrechtenperspectief. Handicapspecifieke ondersteuning wordt er doorgaans omschreven als 'geïndividualiseerde ondersteuning' of 'individuele ondersteunende diensten'.

"Personen met een handicap hebben het recht diensten en dienstverleners te kiezen op basis van hun individuele behoeften en persoonlijke voorkeuren, en geïndividualiseerde ondersteuning moet flexibel genoeg zijn om zich aan te passen aan de behoeften van de gebruikers en niet andersom. Dit legt de Staten die partij zijn, de verplichting op ervoor te zorgen dat er voldoende gekwalificeerde specialisten zijn die praktische oplossingen kunnen vinden voor de belemmeringen voor het zelfstandig wonen in de maatschappij, overeenkomstig de eisen en voorkeuren van het individu.^{xi} (...) Het is ook van belang in gedachten te houden dat alle ondersteunende diensten moeten worden ontworpen en geleverd op een wijze die het algemene doel van de norm ondersteunt: volledige, geïndividualiseerde, zelfgekozen en effectieve inclusie en participatie, en zelfstandig wonen."^{xii}

De term 'gekwalificeerde specialisten' moet geïnterpreteerd worden in de geest van het VN-Verdrag Handicap dat het belang van persoonsgerichte en flexibele ondersteuning naar voor schuift. Het is de opdracht van de overheid om te verzekeren dat er voldoende aanbod is om personen met een handicap van ondersteuning te voorzien, volgens wat zij zelf nodig achten om zelfstandig te leven. De overheid heeft daarbij de rol om training te voorzien en programma's te ontwikkelen zodat kwaliteitsvolle "geïndividualiseerde ondersteuning" wordt aangeboden met aandacht voor mensenrechten. Gekwalificeerde ondersteuning verwijst dus naar aangetoonde competenties, vaardigheden, inclusieve oriëntatie van ondersteuners, en niet naar rigide

diploma-vereisten. Het gaat erom dat via de ondersteuning drempels weggewerkt kunnen worden met respect voor de keuzes van de persoon.

Onder geïndividualiseerde ondersteuning verstaat het VN-comité dat een divers aanbod aan verschillende vormen van ondersteuning beschikbaar moet zijn, waaronder onder andere persoonlijke assistentie en peer support.^{xiii} Zowel formele vormen van ondersteuning, als informele vormen van ondersteuning vallen onder de definitie van “community-based services” of maatschappij-ondersteunende diensten waar personen met een handicap toegang toe moeten hebben. Het VN-comité benadrukt dat geïndividualiseerde ondersteuning onder andere kan bestaan uit: “persoonlijke assistentie, peer support (of ondersteuning vanuit ervaringsdeskundigheid), ondersteuning in crisissituaties, ondersteunende zorgverleners voor kinderen die opgroeien in gezinsverband, ondersteuning bij communicatie, ondersteuning bij vervoer, toegang tot assisterende technologie, ondersteuning om geschikte huisvesting te vinden, huishoudhulp en andere gemeenschapsdiensten”^{xiv}. Deze lijst met voorbeelden is niet limitatief: er kunnen ook andere voorbeelden zijn die hier niet genoemd worden. Maar het VN-comité toont hiermee aan hoe divers de nood aan ondersteuning is en wat er allemaal begrepen kan worden onder handicapspecifieke ondersteuning.

4.3 Kenmerken van handicapspecifieke ondersteuning volgens het VN-comité

Om ondersteuning vorm te geven vanuit een mensenrechtenmodel, moet er volgens het VN-comité dus rekening worden gehouden met volgende zaken:

- De ondersteuning moet **persoonsgericht en op maat zijn**, afgestemd op de individuele behoeften en wensen.^{xv} Ook de wooncontext van een persoon moet hierbij in rekening worden gebracht. Er moet bijvoorbeeld de flexibiliteit zijn om rekening te houden met de verschillen voor personen die wonen in een stadscontext of personen die wonen buiten de stad.^{xvi}

- Het mag niet alleen gebaseerd zijn op een medisch model, maar moet deelname aan de samenleving en inclusie mogelijk maken.
- Mensen moeten zelf de regie hebben over hun ondersteuning. De keuzevrijheid en controle van de persoon moet worden gegarandeerd.
- Het gaat om een reeks van vormen van ondersteuning: inclusief persoonlijke assistentie, hulpmiddelen, toegankelijke informatie, onderwijsbegeleiding, ondersteunende besluitvorming enz.^{xvii} Ook praktische vormen van hulp of psychosociale ondersteuning kunnen hiertoe behoren.
- De ondersteuning moet beschikbaar zijn voor iedereen, ongeacht de handicap;
- Ondersteuning die de *volledige participatie* in alle levensdomeinen moet mogelijk maken (zoals onderwijs, werk, vervoer, wonen, vrije tijd).^{xviii}

Dat betekent dus dat het Comité pleit voor **een flexibele invulling** van ondersteuning. In algemene commentaar 5 wordt uitdrukkelijk naar voor geschoven dat:

“Diensten ter ondersteuning van personen met een handicap moeten beschikbaar, toegankelijk, betaalbaar, aanvaardbaar en aanpasbaar zijn voor alle personen met een handicap en rekening houden met verschillende levensomstandigheden, zoals het (...) inkomen en individuele omstandigheden, zoals geslacht, leeftijd, nationale of etnische afkomst en taalkundige, religieuze, seksuele en/of genderidentiteit.”^{xix}

4.4 Persoonlijke assistentie

“ Ik heb 's ochtends assistentie nodig om mij klaar te maken voor de dag: mij uit bed helpen, wassen, aankleden, ... Zonder deze ondersteuning kan ik letterlijk niet beginnen aan mijn dag. Het maakt voor mij het verschil tussen isolement en volwaardig deelnemen aan de samenleving. (Rik, 61 jaar)

Persoonlijke assistentie is een voorbeeld van handicapspecifieke ondersteuning die duidelijk persoonsgericht is. De definitie van persoonlijke assistentie werd uitgewerkt door het VN-comité.^{xx} Om te kunnen spreken van persoonsgerichte persoonlijke assistentie moeten volgende elementen centraal staan:

- De financiering moet toegekend worden aan de persoon met een handicap op basis van een individuele beoordeling van de behoeften en de individuele levensomstandigheden van de persoon.^{xxi}
- Personen met een handicap beslissen door wie, hoe, wanneer en waar de assistentie wordt verleend. Zij sturen de dienstverlening aan in hun taken.^{xxii}
- Persoonlijke assistentie gebeurt binnen een één-op-één relatie.^{xxiii}
- De persoon met een handicap staat centraal in de beslissingen over assistentie en ondersteuning. De vragen over de assistentie worden gericht aan de persoon met een handicap, met respect voor de individuele voorkeuren van de persoon zelf.^{xxiv}

Eén van de criteria om persoonlijke assistentie op een inclusieve manier in te vullen (zodat het zelfstandig wonen mogelijk maakt) is dat de ondersteuning niet beperkt mag worden tot een bepaald levensdomein, zoals onderwijs, werk of dagelijkse assistentie in de thuisomgeving. Dat komt naar voor uit de analyse van internationale beleidsmodellen voor persoonlijke assistentie.^{xxv}

“ "Elke weekdag komt er een PAB-assistent van 8u30-17u00. Als ouders weten wij dat wij in die tijdspanne geen ondersteuning moeten opnemen waardoor wij ook nog een job kunnen uitoefenen. De assistent zorgt voor het vervoer naar school, ondersteunt bij de communicatie met leerkrachten en medeleerlingen, zorgt dat onze dochter kan eten en de nodige verzorging krijgt, zorgt dat het lesmateriaal klaarligt en onze dochter kan participeren aan de lessen, stemt af met de leerkrachten over welke

aanpassingen er nodig zijn, gaat mee naar verjaardagsfeestjes of uitstapjes met vrienden, ... Dat is dus een heel brede waaier aan taken. Het zou onmogelijk zijn om dat met de school af te stemmen als dit niet door één persoon per dag wordt georganiseerd die onze dochter kent, vertrouwd is met haar communicatie en de context kent.
(Johan, 44 jaar)

Een aantal van de kenmerken over persoonlijke assistentie biedt een leidraad voor hoe we algemene, handicapspecifieke ondersteuning moeten benaderen en dit op een persoonsgerichte manier kunnen invullen (zie hoofdstuk 5).

4.5 Handicapspecifieke ondersteuning en de link met armoedebestrijding

Personen met een handicap bevinden zich vaak in een kwetsbare socio-economische positie en lopen meer risico op armoede.^{xxvi} Zij hebben vaker te maken met werkloosheid, lagere inkomens en hogere uitgaven voor gezondheidszorg, mobiliteit en hulpmiddelen. We merken evenzeer een financiële kwetsbaarheid wanneer ondersteuningsnoden minder zichtbaar zijn of moeilijk erkend worden. In 2024 kaartte het VN-comité dit probleem al aan: 13% van de personen met een handicap in België leven in gezinnen met een inkomen onder de armoedegrens.^{xxvii}

Het is daarom van cruciaal belang dat de overheid een actieve rol speelt bij de financiering van handicapspecifieke ondersteuning, zoals dit ook vanuit het VN-Verdrag wordt gevraagd.^{xxviii} Dat betekent dat de bijkomende kosten die voortvloeien uit een handicap niet voortdurend door de persoon zelf gedragen mogen worden. Door deze kosten op te vangen kan de overheid bijdragen aan een gelijke toegang tot participatie, onderwijs, werk, sociale activiteiten en een menswaardig inkomen.

Een structurele, overheidsgestuurde aanpak voorkomt dat personen met een handicap economisch worden benadeeld vanwege hun beperking. Het draagt bij aan sociale inclusie en bevordert dat mensen met een handicap volwaardig kunnen

deelnemen aan de samenleving, zonder dat hun financiële situatie daaronder lijdt.

5. Een geïntegreerde benadering van zorg en ondersteuning in het Vlaamse beleid

5.1 Keuze en toegang tot de gepaste ondersteuning

Er moet een brede waaier aan ondersteuning en assistentie beschikbaar zijn zodat elke persoon met een handicap volgens de eigen ambities, voorkeuren en noden zijn of haar ondersteuning op maat kan regelen. Dat gebeurt via een geïntegreerd aanbod aan ondersteuning vanuit algemeen beschikbare diensten en gespecialiseerde ondersteuning. Een geïntegreerde benadering van zorg en ondersteuning gaat niet om een keuze tussen algemene en gespecialiseerde ondersteuning. Personen met een handicap moeten kunnen rekenen op **de meest geschikte en kwaliteitsvolle ondersteuning**, ongeacht of die binnen een reguliere of gespecialiseerde context wordt aangeboden.

Het beleid moet vermijden dat de keuzevrijheid van personen met een handicap gereduceerd wordt tot een systeemkeuze (algemene of gespecialiseerde ondersteuning). De essentie van geïntegreerde zorg en ondersteuning is **passend volgens de context**: ondersteuning op maat, in de gewenste levensdomeinen, met respect voor autonomie.

“ Ik kies ervoor om met mijn persoonsvolgend budget mijn poetshulp te betalen via dienstencheques en daarnaast zet ik gezinszorg in. Die worden aangevuld met een persoonlijke assistent die meegaat bij sommige verplaatsingen en bijstaat bij de taken van het ouderschap voor mijn vijfjarige dochtertje. Samen vormen ze mijn handicapspecifieke ondersteuning.

“ Toen ik mijn zicht verloor, moest ik leren om met een witte stok tot op mijn bestemming te raken. Gelukkig kon ik daarvoor beroep doen op gespecialiseerde expertise om me dit aan te leren.

De overheid moet zowel algemene als gespecialiseerde ondersteuning faciliteren. Het aanbod van ondersteuning moet een samenhangend aanbod zijn, dat beschikbaar, betaalbaar en toegankelijk wordt gemaakt. Zo kunnen personen met een handicap zelf beslissen over wat zij nodig hebben om volwaardig mee te doen in de samenleving. De essentie daarbij is dat personen met een handicap toegang hebben tot passende ondersteuning, op de plaats en tijdstip naar keuze. De kwaliteit en flexibiliteit van de ondersteuning is daarbij cruciaal, net als de financiële toegankelijkheid. Dat beantwoordt aan een belangrijke vereiste vanuit het VN-Verdrag Handicap: “programma’s en rechten ter ondersteuning van zelfstandig wonen in de maatschappij moeten de kosten in verband met handicaps dekken”.^{xxix} Enkel zo kunnen we tot een systeem van geïntegreerde handicapspecifieke ondersteuning komen.

5.2 Kenmerken van handicapspecifieke ondersteuning

We baseerden ons op een mensenrechtenkader om af te bakenen hoe we handicapspecifieke ondersteuning invullen. De bepalingen uit het VN-Verdrag vormden daarvoor de basis, met aandacht voor wat er nodig is om zelfstandig wonen te realiseren, net als een volledige deelname aan de samenleving.

Onze basisdefinitie van handicapspecifieke ondersteuning is dat deze ondersteuning **een specifiek antwoord moet bieden op een barrière die voortvloeit uit de beperking.**

Handicapspecifieke ondersteuning is persoonsgerichte, rechten-gebaseerde en flexibele ondersteuning die erop gericht is dat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen hun leven kunnen leiden, keuzes kunnen maken en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving, in overeenstemming met

het VN-Verdrag Handicap. De verschillende vormen van handicapspecifieke ondersteuning maken het mogelijk om een antwoord te bieden op de unieke noden van personen met een handicap.

NOOZO benadrukt dat de afbakening van handicapspecifieke ondersteuning vertrekt vanuit volgende kenmerken:

1. Handicapspecifieke ondersteuning is nodig om de belemmeringen die de persoon ervaart door de handicap te verminderen of op te heffen.

- “ Ook ik spreek graag af met familie en vrienden. Dankzij een aangepast busje en deur-tot-deur vervoer kan ik hen bezoeken. Zonder dit vervoer zou ik genoodzaakt zijn thuis te blijven en geïsoleerd raken. Het vervoer zorgt voor vrijheid. (Boris, 55 jaar)
- “ Na een zwaar ongeval had ik nood aan fysieke revalidatie, maar ook aan emotionele steun. Een begeleider hielp me om op mijn eigen manier om te gaan met verdriet en stress. (Marthe, 23 jaar)

Ondersteuning wordt handicapspecifieke ondersteuning wanneer de aanpassing, expertise, zorg of assistentie rechtstreeks of onrechtstreeks een barrière wegneemt die voortvloeit uit de handicap. Deze ondersteuning kan algemeen zijn of vertrekken vanuit een specifieke invalshoek.

Het is belangrijk dat er handicapspecifieke expertise mogelijk is die vertrekt vanuit gespecialiseerde kennis en expertise, maar evengoed kan aangeboden worden vanuit een ruimere dienstverlening. De afbakening zit dan in de vraag: 'welke ondersteuning is nodig om drempels die voortvloeien uit de beperking weg te nemen en nodig is een om inclusief leven mogelijk te maken'.

2. Handicapspecifieke ondersteuning is persoonsgericht en vraaggestuurd

“ Hoewel Mathieu en ik beide een dwarslaesie hebben en daardoor een rolstoel gebruiken, hebben we verschillende noden. Ik ben een fervente duiker en heb praktische assistentie nodig om mijn hobby uit te kunnen oefenen. Denk bijvoorbeeld aan het aantrekken van mijn duikpak. Mathieu heeft dan weer nood aan ondersteuning bij administratie. Hij voelt zich vaak verloren in de wirwar aan regels en papieren. (Ilias, 37 jaar)

Ondersteuning is afgestemd op de individuele noden en wensen van een persoon. Dit gebeurt met respect voor de keuzes en autonomie van de persoon.

“ Ik laat me ondersteunen door een ervaringsdeskundige. Hij begrijpt door zijn handicap mijn situatie beter dan een professionele hulpverlener zonder die ervaring. Die keuzevrijheid is voor mij belangrijk. Doordat ik zelf kan kiezen, is er ook meer vertrouwen. (Romy, 26 jaar)

“ Bij sollicitaties voor een persoonlijk assistent verkennen wij als ouder steeds samen met onze dochter of er een klik is en of deze persoon dezelfde waarden als ons gezin heeft. Op die manier kan de ondersteuning echt vanuit ons als ouders, samen met onze dochter op maat worden vorm gegeven. (Johan, 44 jaar)

De persoon met een handicap staat centraal in de beslissingen over assistentie en ondersteuning. Personen met een handicap beslissen door wie, hoe, wanneer en waar de ondersteuning wordt verleend.

3. Handicapspecifieke ondersteuning moet maatwerk toelaten en houdt rekening met de context van de persoon

“ De bus nemen lijkt simpel, maar onverwachte omleidingen of drukte maken dat ik blokkeer. Met iemand die mij helpt om dit voor te bereiden, die samen met mij oefent of een back-

upplan voorziet, durf ik het wél aan. Dat is meer dan vervoer, dat is mijn toegang tot de samenleving. (Sam, 33 jaar)

- “ Brieven van de overheid bezorgen mij paniek. Met ondersteuning om de inhoud te vertalen naar duidelijke taal kan ik mijn zaken zelf regelen. Zonder die hulp beland ik in schulden. (Hannes, 51 jaar)

Handicapspecifieke ondersteuning vertrekt vanuit de vraag: “Wat heeft deze persoon in deze situatie nodig om keuzes te kunnen maken over zijn of haar leven en te kunnen deelnemen aan de samenleving”?

Daarbij is het de bedoeling om de context en levenssituatie van een persoon volledig in beeld te brengen. Enkel vanuit een holistische benadering kan de volledige participatievraag en noden van een persoon in kaart gebracht worden. Dat vraagt maatwerk: door vanuit de individuele levensomstandigheden van een persoon te vertrekken kan bepaald worden welke ondersteuning geldt als handicapspecifieke ondersteuning.

4. Handicapspecifieke ondersteuning faciliteert volwaardige deelname en inclusie in alle levensdomeinen

- “ Als jonge vrouw met een handicap en moeder van twee kinderen blijft de combinatie tussen werk en het leven thuis een uitdaging. Ik verplaats mij met mijn rolstoel en een aangepast voertuig. Door de praktische hulp bij de planning van kinderopvang en flexibele werktijden kan ik er zijn voor mijn gezin en mijn werk. Zo kan ik volwaardige mama en werknemer zijn. (Aisha, 34 jaar)
- “ Zonder mijn ondersteuning had ik waarschijnlijk mijn diploma niet kunnen behalen. Door mijn dyslexie had ik nood aan aangepast lesmateriaal en begeleiding. Zo kon ik de leerstof op mijn eigen manier verwerken en mijn studie succesvol afronden. (Celine, 19 jaar)

5. Ondersteuning is gericht op **gelijkwaardige participatie in alle domeinen van het leven** (onderwijs, werk, wonen, vrije tijd, cultuur, politieke participatie).

Wanneer ondersteuning verengd wordt tot verzorging en ondersteuning binnen de thuisomgeving, dan vertrekt dit te veel vanuit een medische kijk op handicap. Een inclusieve afbakening van handicapspecifieke ondersteuning gaat verder dan een focus op een aantal specifieke symptomen. Het vertrekt vanuit de noden, voorkeuren en wensen om in het algemeen de kwaliteit van leven te garanderen. Daartoe is ondersteuning nodig die gericht is op huisvesting, vervoer, winkelen, onderwijs, tewerkstelling, vrije tijd, ...^{xxx}

6. **Handicapspecifieke ondersteuning is gebaseerd op mensenrechten en het VN-Verdrag Handicap: ondersteunende besluitvorming staat centraal.**

- “ Ik heb recht op vrije tijd. Als vrijwilliger maak ik deel uit van de lokale voetbalclub hier in het dorp. Met wat ondersteuning kan ik taken opnemen en een actieve rol spelen. Ik voel mij deel van de gemeenschap en bouw zo nieuwe sociale contacten op. (Lars, 39 jaar)
- “ Ik woon alleen, maar zonder iemand die mijn papieren samen met mij ordent, loop ik vast. Voor een andere persoon. is dat gewoon administratie, voor mij is dat het verschil tussen zelfstandig wonen of in de problemen komen. (Christel, 48 jaar)

Er wordt rekening gehouden met de verplichting van staten om geen vervangende beslissingen voor personen met een handicap te maken, maar **ondersteunde besluitvorming** te waarborgen.

Personen met een handicap sturen de ondersteuners aan in hun taken. Om dit mogelijk te maken voor alle personen met een handicap worden zij hierin ondersteund.

7. Handicapspecifieke ondersteuning is flexibel, aanpasbaar en duurzaam

- “Mijn zorgnood verandert met mij mee. Op school kreeg ik ondersteuning. Zo kon ik meedoen in de klas. Later toen ik aan het werk ging, had ik nood aan coaching op de werkvloer. Zo lukte het om mijn taken goed uit te voeren. Toen ik alleen ging wonen, had ik vooral praktische hulp nodig bij het huishouden. Nu ik kinderen heb, is vooral ondersteuning bij de opvoeding cruciaal. (Rani, 45 jaar)
- “Onze zoon vindt zijn hobby in de tekenacademie erg belangrijk. Hiervoor is zijn PAB-budget noodzakelijk om hem te ondersteunen tijdens de lessen. Daarnaast zetten we zijn PAB-budget regelmatig ook in om te ondersteunen bij uitstappen met vrienden, schooluitstappen, ... We hebben nu de mogelijkheid om vanuit de interesses van onze zoon zelf te kiezen op welke momenten we PAB-assistentie inzetten en door wie die wordt opgenomen. Dit is essentieel voor ons om zijn inclusietraject verder te kunnen zetten. (Ann, 52 jaar)
- “Ik maak gebruik van gezinszorg om me te ondersteunen bij de planning en uitvoering van een aantal huishoudelijke taken. De gezinszorg is aangepast aan mijn noden: ik heb een vaste ondersteuner die weet wat ik nodig heb, zoals duidelijke taal en eenvoudige communicatie.”

De ondersteuning kan aangepast worden aan veranderende levensomstandigheden en behoeften van de persoon. De flexibiliteit wordt geborgd in de organisatie van ondersteuning, maar ook de wetgeving, financieringsstructuren en beleid.

6. Besteding

De hervorming vertrekt vanuit de intentie om verschillen in de inzet van VAPH-middelen voor zorg en ondersteuning weg te werken. Die verschillen zijn het gevolg van verschillen in bestedingsregels voor personen die hun ondersteuning voorzien via een één-op-één overeenkomst in vergelijking met personen die een beroep doen op een vergunde zorgaanbieder. Of doordat personen hun budget cash besteden, dan wel via voucher.

We hebben fundamentele bezorgdheden over het zogenaamde “gelijk speelveld” tussen persoonsvolgende budgetten (PVB) die thuis worden besteed en PVB’s die binnen voorzieningen (VZA) worden ingezet. De veronderstelling dat beide situaties op eenzelfde manier kunnen worden beoordeeld of vergeleken, gaat voorbij aan structurele en inhoudelijke verschillen in context, kostprijs en invulling van ondersteuning.

De vergelijking tussen PVB-besteding in de thuissituatie en in een voorziening is niet eenduidig. De aard en de doelstelling van de ondersteuning verschillen wezenlijk:

- In een **thuisomgeving** dient praktische hulp om zelfstandig wonen mogelijk te maken en wordt dit vaak flexibel ingevuld via eigen netwerk, dienstencheques of andere vormen van ondersteuning.
- In een **voorziening** maakt praktische hulp deel uit van een collectieve structuur (onderhoud van gemeenschappelijke ruimtes, tuin, poetsdiensten, enz.), met een bijhorende organisatiestructuur en personeelskost die niet vergelijkbaar is met de individuele thuissituatie.

Het streven naar een uniform “gelijk speelveld” miskent deze realiteit. De kostenstructuren binnen voorzieningen zijn aanzienlijk hoger door organisatiegebonden kosten, personeelsomkadering en infrastructuur. Een volledige gelijkschakeling van bestedingsruimte tussen thuis en voorziening zou ertoe kunnen leiden dat **cash-besteders thuis minder mogelijkheden krijgen**, zonder dat dit

bijdraagt aan meer gelijkheid of efficiëntie. We waarschuwen daarbij voor ondersteuningstekorten als gevolg.

Bovendien beschikken voorzieningen vaak over bijkomende financiële bronnen of forfaitaire bijdragen (woon- en leefkosten) waarmee zij praktische ondersteuning organiseren. In de praktijk blijkt dat voorzieningen regelmatig het volledige persoonsvolgende budget aanwenden voor woon- en dagondersteuning, terwijl bijkomende kosten worden doorgerekend via woon- en leefkosten, soms in een vast pakket. De ruimte voor maatwerk en eigen keuzes blijft daardoor beperkt.

Het beleid moet erover waken dat ze niet de schijn wekt meer gelijkheid te creëren, terwijl ze in feite ongelijkheid en ondersteuningstekorten in de hand werkt. Een *gelijk speelveld* mag geen **nivellering naar beneden** betekenen waarbij de flexibiliteit en autonomie van thuisbesteders worden ingeperkt omwille van organisatiegebonden aspecten van voorzieningen.

Een beleidsmatige gelijkschakeling zonder rekening te houden met de contextuele verschillen zou de principes van **inclusieve ondersteuning en persoonsvolgende zorg** ondermijnen.

Aanbevelingen

- ✓ Erken het contextverschil tussen thuis- en voorzieningsondersteuning en formuleer passende beleidsdoelen die recht doen aan hun eigenheid.
- ✓ Voer een impactanalyse uit van de voorgestelde maatregelen op keuzevrijheid, autonomie en inclusie van budgethouders.
- ✓ Vermijd een uniforme benadering die de keuze voor passende ondersteuning benadeelt.
- ✓ Stimuleer voorzieningen om meer transparantie te bieden over kostenstructuren en meer ruimte te geven aan budgethouders om zelf keuzes te maken binnen hun PVB.

7. Conclusie

Handicapspecifieke ondersteuning is persoonsgerichte, rechten-gebaseerde en flexibele ondersteuning die erop gericht is dat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen hun leven kunnen leiden, keuzes kunnen maken en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving, in overeenstemming met het VN-Verdrag Handicap. Deze ondersteuning laat toe om barrières weg te werken die voortvloeien uit de beperking van een persoon.

Vanuit NOOZO – Vlaamse adviesraad handicap staan we achter een model van handicapspecifieke ondersteuning dat breed inzetbaar is door personen met een handicap. Zij beslissen welke ondersteuning er nodig is om een inclusief leven te leiden. Wat goede zorg en ondersteuning inhoudt, verschilt voor elke persoon.

Het huidige systeem houdt rekening met de diversiteit tussen personen en hun verschillende noden. De getuigenissen van personen met een handicap tonen dat het essentieel is om te streven naar handicapspecifieke ondersteuning op maat van de persoon. Een beperkte invulling van ondersteuning beknot gelijke kansen en mogelijkheden tot inclusie. De bestedingsmogelijkheden en inschaling van zorgzwaarte en bepaling van budgetcategorieën mogen evenmin ingeperkt worden door een beperkte invulling van handicapspecifieke ondersteuning.

De beschikbare zorg en ondersteuning afbakenen tot bepaalde levensdomeinen, zou tot een verlies van ondersteuning leiden voor een grote groep mensen met een handicap. Daardoor verliezen zij kansen om te participeren, in een samenleving die vandaag nog steeds te vaak uitsluit door ontoegankelijk openbaar vervoer, ontoegankelijke gebouwen, en weinig inclusieve mogelijkheden op vlak van onderwijs, werk en vrije tijd.

8. Eindnoten

ⁱ Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap, Algemene Opmerking nr. 7 (2018) over artikel 4, lid 3, en artikel 33, lid 3 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap: Deelname van personen met een handicap, inclusief kinderen met een handicap, via hun representatieve organisaties, CRPD/C/GC/7 (Geneve: VN-Mensenrechtenraad, 2018), par. 13, 26 en 61.

ⁱⁱ Verenigde Naties, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, artikel 7.

ⁱⁱⁱ Verenigde Naties, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, artikel 9.

^{iv} Verenigde Naties, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, artikel 12.

^v Verenigde Naties, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, artikel 19.

^{vi} Verenigde Naties, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, artikel 23.

^{vii} Verenigde Naties, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, artikel 24.

^{viii} Verenigde Naties, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, artikel 19c.

^{ix} Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap, *Algemene Opmerking nr. 5 (2017) over artikel 19 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap: Het recht om zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan de gemeenschap*, CRPD/C/GC/5 (Geneve: VN-Mensenrechtenraad, 2017), paragraaf 33.

^x Verenigde Naties, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Artikel 19b.

^{xi} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 28.

^{xii} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 31.

^{xiii} Het VN-comité benadrukt in de periodieke evaluatie van landen dat diverse vormen van ondersteuning beschikbaar moeten zijn. Het gaat dan om 'peer support', persoonlijke assistentie,... Voor een overzicht van de recente rapporten over de toepassing van artikel 19 in verschillende landen, zie: International Disability Alliance, IDA's Compilation of CRPD Committee's Concluding Observations. Article 19 CRPD (September 2024).

^{xiv} Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Guidelines on Deinstitutionalization, including in Emergencies (Geneva: United Nations, 2022), CRPD/C/5, par. 26.

^{xv} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, 28 en 52.

^{xvi} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 63.

^{xvii} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 16.

^{xviii} In algemene commentaar 5 wordt verduidelijkt wat de reikwijdte is van de ondersteunende diensten zoals omschreven in artikel 19 b van het VN-Verdrag. "Zij blijven niet beperkt tot diensten binnenshuis, maar moeten ook kunnen worden uitgebreid tot werk, onderwijs en politieke en culturele participatie; ouderschap en het vermogen om familieleden en anderen te bereiken; deelname aan het politieke en culturele leven; iemands vrijetijdsinteresses en -activiteiten; en reizen en recreatie." Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 29.

^{xix} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 60.

^{xx} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 16d.

^{xxi} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 16 d(i).

^{xxii} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 16, d(ii).

^{xxiii} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 16 d(iii)

^{xxiv} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 16d(iv)

^{xxv} ENIL gebruikt de criteria uit de algemene commentaar 5 om inclusiecriteria voor persoonlijke assistentie vast te leggen, en voegt daaraan toe dat deze niet tot een bepaald levensdomein mag gelimiteerd worden. Zie: [Towards Dignity and Autonomy: A Comprehensive Look at Personal Assistance Policies for Persons with Disabilities Worldwide](#).

^{xxvi} Hermans, K., Dubois, J-M., Vanroose, A., Armoede en Handicap in België (Brussel: FOD Sociale Zekerheid en POD Maatschappelijke Integratie, 2019).

^{xxvii} *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Belgium* (CRPD/C/BEL/CO/2-3), 30 september 2024, par. 58.

^{xxviii} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 92.

^{xxix} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, par. 59.

^{xxx} Algemene commentaar 5, CRPD/C/GC/5, 16b.