

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN EN ARMOEDEBESTRIJDING, CULTUUR EN GELIJKE KANSEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- ontwerp besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2024 over tijdelijke bijkomende middelen voor meerderjarige personen met een handicap met complexe ondersteuningsnoden, wat betreft de verlenging van de regeling voor top-upbudgetten
- principiële goedkeuring

Samenvatting

Doelstelling van dit besluit is een tijdelijke verlenging van het besluit van 17 mei 2024 over de tijdelijke bijkomende middelen voor meerderjarige personen met een handicap met complexe ondersteuningsnoden. Het huidige besluit loopt af op 31 augustus 2027 maar nieuwe aanvragen kunnen maar ingediend worden tot uiterlijk 1 juni 2026.

Om een naadloze overgang naar de hervormingen en de implementatie van de drie zorgniveaus binnen het nieuwe zorg- en ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap te waarborgen, wordt voorgesteld de regelgeving te verlengen tot 31 december 2027.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Welzijn, Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen

BELEIDSVELD: Personen met een beperking

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2026/57 van 9 maart 2026.

De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 17 februari 2026.

De Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, heeft zijn akkoord gegeven op 25 maart 2026.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

De regelgeving van 17 mei 2024 voorziet tijdelijk bijkomende middelen bovenop het ter beschikking gestelde persoonsvolgend budget (PVB). Deze middelen worden rechtstreeks aan de vergunde zorgaanbieder toegekend om een (inter)sectorale oplossing uit te werken voor personen met een verstandelijke handicap, autismespectrumstoornis of een niet-aangeboren hersenletsel en bijkomend een niet-gestabiliseerde psychische problematiek. Deze bijkomende middelen kunnen voor maximaal 9 maanden aangevraagd worden met de bedoeling via de inzet hiervan naar een meer duurzame ondersteuning te werken voor personen met een zeer complexe ondersteuningsnood. Deze regeling voor tijdelijk bijkomende middelen bovenop het PVB wordt binnen het VAPH-landschap de top-upprocedure genoemd.

In het kader van de aangekondigde hervormingen en de gefaseerde invoering van een indeling in drie zorgniveaus is een verdere evaluatie van de bestaande top-upprocedure noodzakelijk. Deze procedure fungeert momenteel als tijdelijk instrument om verhoogde en complexe ondersteuningsnood op te vangen binnen het bestaande financieringskader. In afwachting van de definitieve uitwerking en implementatie van de zorgniveaus, en zonder vooruit te lopen op de structurele beleidskeuzes daaromtrent, wordt onderzocht of de top-upbudgetten binnen zorgniveau 2 kunnen worden gepositioneerd, met het oog op het vermijden van een onmiddellijke escalatie naar zorgniveau 3. De tijdelijke verlenging van de huidige regelgeving tot en met 31 december 2027 is aangewezen om de continuïteit van ondersteuning te waarborgen en een juridisch en beleidsmatig gecontroleerde overgang naar het nieuwe zorgniveaumodel te verzekeren.

Top-upbudgetten zijn tijdelijke bijkomende middelen bovenop het persoonsvolgend budget (PVB). Ze worden rechtstreeks toegekend aan de vergunde zorgaanbieder met als doel een (inter)sectorale oplossing uit te werken voor personen die voldoen aan de volgende criteria:

- De persoon beschikt over een definitieve terbeschikkingstelling van een persoonsvolgend budget.
- De persoon heeft een verstandelijke beperking, autismespectrumstoornis of een niet-aangeboren hersenletsel en beschikt over een diagnose van een of meer psychische stoornissen, die een psychiater heeft gevalideerd, zoals vermeld in het handboek voor de classificatie van psychische stoornissen DSM-5.
- De psychische problematiek is niet gestabiliseerd en geeft aanleiding tot externaliserend probleemgedrag ten aanzien van zichzelf, anderen of materiaal.
- De persoon heeft niet-rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning en bijkomende psychische of andere expertise nodig.
- De persoon werd in het verleden ondersteund door een multifunctioneel centrum, een vergunde zorgaanbieder, een observatie, diagnose- en behandelingsunit of een forensische VAPH-unit.
- De persoon doet in het kader van de besteding van zijn budget een beroep op hoogdrempelige individuele bijstand door een bijstandsorganisatie of op ondersteuning door een consulentenwerking, een observatie, diagnose- en behandelingsunit of een outreachdienst dubbeldiagnose, of heeft daar in de afgelopen twaalf maanden een beroep op gedaan.

Deze bijkomende middelen kunnen ingezet worden tijdens schakelmomenten van de persoon zijn leven (bijvoorbeeld overgang van minder- naar meerderjarigheid, een verhuis, ...) en kunnen voor maximaal 9 maanden worden toegekend, met de intentie om via de inzet hiervan te werken aan een meer duurzame ondersteuning voor personen met een complexe ondersteuningsnood. Na afloop van het top-upbudget dient de voorziening een eindevaluatie in te vullen.

Tussen de start van de top-upbudgetten op 26 juli 2024 en 1 februari 2026 zijn er in totaal 28 aanvragen ingediend, verdeeld over 22 unieke dossiers. Negen aanvragen werden initieel geweigerd, voornamelijk wegens onvoldoende cliëntgerichtheid of een gebrekkige motivering van de duurzaamheid van de voorgestelde oplossing. Zes van deze initieel geweigerde dossiers werden uiteindelijk alsnog goedgekeurd na een hernieuwde indiening. Hierdoor komt het totale aantal goedgekeurde aanvragen op 19. De top-upprocedure kende een relatief trage start: de totale besteding van de top-upbudgetten in 2025 bedraagt € 320.885,64. Momenteel loopt de procedure beter met een aanhoudende instroom van aanvragen. We verwachten dan ook dat bij verlenging van de regelgeving het totale bestede budget voor 2026 hoger zal liggen dan in 2025.

Hoewel momenteel slechts vier top-upbudgetten volledig zijn afgerond, wat een volledige evaluatie van de procedure bemoeilijkt, zijn er op basis van deze eerste trajecten positieve signalen.

Uit de eindevaluaties van de reeds afgeronde trajecten blijkt dat de bijkomende middelen, teams tijdelijk konden ontlasten door extra ondersteuning en verbeterde samenwerking. Dit leidde tot een hogere personeelsbezetting, waardoor betere beeldvorming en meer 1-op-1 begeleiding mogelijk was. Zowel de cliënt als het team werden hierdoor versterkt, met een daling van onder andere gedragsproblemen, ziekenhuisopnames en politie-interventies. Op lange termijn voelen teams zich ondersteund en hebben ze een duidelijk kader gecreëerd om de persoon te blijven begeleiden.

Een meer grondige en uitgebreide evaluatie van de top-upprocedure zou een meerwaarde bieden voor de verdere uitwerking van de drie zorgniveaus. Een actuele denkpiste is om deze top-upbudgetten te behouden binnen zorgniveau 2 om onmiddellijke escalatie naar zorgniveau 3 te voorkomen. Door de huidige regelgeving te verlengen tot 31 december 2027, kan een naadloze overgang naar de hervormingen en de implementatie van de drie zorgniveaus worden verzekerd. De uiterste looptijd van aangevraagde top-upbudgetten wordt dan vastgelegd op 31 december 2027. Dit houdt in dat een voorziening die bijvoorbeeld een top-upbudget aanvraagt met een startdatum van 1 oktober 2027, nog slechts een looptijd van maximum 3 maanden zal hebben.

Indien de regelgeving niet wordt verlengd en de top-upprocedure alsnog een plaats krijgt binnen de hervormingen, resulteert dit in een onderbreking van de aanvraagprocedure, aangezien er na 1 juni 2026 geen aanvragen meer ingediend kunnen worden.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

De artikelen behoeven geen verdere commentaar.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Bij de start van de top-upprocedures was € 3 miljoen voorzien. Dit waren onbenutte middelen vanuit het budget directe financiering voor geïnterneerde personen met een handicap. Bij de opmaak van de begroting 2026 is gebleken dat de onderbenutting veel kleiner is en dat we dus geen € 3 miljoen kunnen voorzien voor de top-upprocedure. Anderzijds zien we in de besteding van de top-upbudgetten 2025 dat er in 2025 in totaal € 320.885,64 besteed is aan de top-upbudgetten. Gezien de top-upprocedure een relatief trage start kende, maar nu beter loopt met een aanhoudende instroom van aanvragen, verwachten we bij verlenging van de regelgeving dat het totale bestede budget voor 2026 hoger zal liggen dan in 2025, maar wij schatten in dat € 1 miljoen toereikend zal zijn. Dit miljoen blijven wij voorzien vanuit de overheveling van middelen uit het

budget directe financiering voor geïnterneerde personen met een handicap. Er is geen bijkomend budget nodig om deze regelgeving te kunnen verderzetten.

Het advies van Inspectie Financiën op het oorspronkelijke besluit zal ook van kracht zijn op dit besluit, omdat we inhoudelijk en procedureel niets wijzigen aan de regelgeving. Enkel de einddatum van het besluit en de uiterste indiendatum van nieuwe aanvragen voor een top-upbudget wijzigen. Wij blijven echter overtuigd dat deze regeling een meerwaarde vormt voor personen met een complexe ondersteuningsnood en herhalen onze motivatie op het advies van Inspectie Financiën dd. 14 februari 2024, als motivatie om deze regelgeving in 2026 te verlengen.

Inhoudelijk waren er in 2024 opmerkingen rond de chronologische volgorde en een mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel, de bijkomende subsidiëring voor de voorziening en een inconsistentie. Wat betreft de opmerkingen rond de chronologische volgorde en de mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel. De doelgroep die het BVR beoogd is een goed afgebakende doelgroep die vooraf in kaart werd gebracht. Het betreft een specifieke groep personen die beschikken over een PVB van onbepaalde duur, maar desondanks toch structurele problemen ervaren om ondersteuning op maat te vinden. Aangezien ze een PVB van onbepaalde duur ter beschikking hebben, zijn ze reeds beoordeeld als zeer dringende zorgvragers en dienen er geen bijkomende criteria naar volgorde van toekenning meer bepaald te worden.

Het klopt dat het aantal vergunde zorgaanbieders dat deze doelgroep ondersteunt, beperkt is. Door deze bijkomende middelen kunnen andere vergunde zorgaanbieders die ook een oplossing zouden willen bieden, maar botsen op een probleem van personeelscapaciteit, de nodige expertise in huis halen om alsnog een oplossing te bieden.

De inspecteur van Financiën merkte in 2024 op dat de middelen beperkt zijn, maar er is intussen gebleken dat het voorziene budget van €3.000.000 nog te groot was. Het globale top-upbudget zal dan ook gereduceerd worden tot €1.000.000, maar wij blijven overtuigd dat dit budget voldoende groot zal zijn om de volledige groep die hiervoor in aanmerking komt, verder te helpen. Deze inschatting is gestoeld op de besteding van 2025 waar we nog ruim onder de helft van €1 miljoen bleven.

Gezien de hele doelgroep zal kunnen verder geholpen worden, is er geen potentiële schending van het gelijkheidsbeginsel. De doelgroepomschrijving die opgenomen is in het BVR is immers eng gedefinieerd, omdat het hier gaat over een groep personen met een zeer complex ondersteuningsprofiel waarvoor een gespecialiseerde ondersteuning/aanpak en infrastructuur (met mogelijkheid tot time-out, tijdelijk gesloten of semi-gesloten opvang, interne verhuis leefgroep omwille van draagkracht medebewoners en/of begeleidersteam, ...) noodzakelijk is. Bijkomende middelen kunnen helpen om te komen tot een opstart of doorstart of om de ondersteuning te continueren na een ernstig incident of bij gedragswijzigingen. De praktijk leert ons dat deze dynamieken eigen zijn aan de beoogde doelgroep. Het gaat om een groep die momenteel uit de boot valt. Voor hen geldt: kiezen tussen geen oplossing (meer) hebben of tijdelijk bijkomende middelen krijgen om hopelijk een nieuwe oplossing te creëren.

Zorgvragers zullen ook niet allemaal tegelijkertijd een aanvraag voor extra middelen indienen. Net omwille van de tijdelijkheid die aan deze middelen gekoppeld wordt (maximaal 9 maanden), kunnen we het als een rollend fonds beschouwen en telkens opnieuw een andere groep mensen kans geven om een bijkomend tijdelijk budget te bekomen om de opstart/ doorstart te vergemakkelijken.

Ook budgettair en rekenkundig zijn we ervan overtuigd dat € 1.000.000 volstaan. Kijken we immers naar de goedgekeurde top-upaanvragen van 2024 en 2025, dan zitten we aan een gemiddeld top-upbudget van € 39.708,16. Dit betekent dat we met het voorziene 1 miljoen euro 25 personen een extra top-upbudget kunnen toekennen. Dit is bijna een verdubbeling van het aantal goedgekeurde aanvragen van 2025 (het eerste volledige jaar dat de procedure van kracht was).

Er werd ook de opmerking door de inspecteur gegeven dat de subsidiëring gaat naar de vergunde zorgaanbieder en niet naar de persoon met een handicap. Hierop willen we meegeven dat deze regelgeving een specifieke doelgroep beoogt die uit de boot valt en geen oplossing heeft. De persoon met een handicap en zijn sociale netwerk hebben er alle belang bij dat voorzieningen de ondersteuning kunnen opnemen. Het toekennen van de tijdelijk bijkomende middelen aan de persoon in kwestie, biedt geen garantie op het vinden van een vergunde zorgaanbieder die de zorg en ondersteuning wil opnemen. Door de middelen aan de vergunde zorgaanbieder te geven die een individuele dienstverleningsovereenkomst sluit met de persoon met een handicap, is die garantie er wel en is er mogelijk ook een duurzame oplossing. Bovendien wordt de persoon met een handicap uiteraard ook in dit traject betrokken. De persoon met een handicap of zijn wettelijke vertegenwoordiger sluit een individuele dienstverleningsovereenkomst (IDO) met de vergunde zorgaanbieder. Naast een IDO moet ook een handelingsplan worden opgemaakt. In het handelingsplan wordt opgenomen hoe de ondersteuning concreet wordt ingevuld. De bijkomende middelen moeten dan ook in de doelstellingen van het handelingsplan hun weerslag vinden. Het handelingsplan wordt door zowel de vergunde zorgaanbieder als de persoon met een handicap of zijn wettelijke vertegenwoordiger voor akkoord ondertekend.

Naar aanleiding van de opmerking van de inspecteur van Financiën (februari 2024) dat er een inconsistentie is door de middelen automatisch stop te zetten wanneer een hoger persoonsvolgend budget ter beschikking wordt gesteld, hebben wij de regelgeving aangepast en wordt een top-upbudget niet met onmiddellijke ingang stopgezet, maar op de eerste dag van de maand volgend op deze nieuwe terbeschikkingstelling. Onze keuze om dit op deze manier te implementeren motiveerden wij als volgt: een persoon die een hoger PVB krijgt, kan andere keuzes maken in de besteding van dit budget en kan bijvoorbeeld bij een andere zorgaanbieder ondersteuning inkopen. Hij blijft dus niet noodzakelijk bij dezelfde VZA, waardoor het hulpverleningsplan met de bijkomende middelen ook geen garantie op uitvoering kent.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing op dit voorontwerp van besluit.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van besluit heeft geen effect op de personeelsformatie noch op het personeelsbudget.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorliggend ontwerpbesluit heeft geen weerslag op de lokale besturen.

E. DE BRUSSELTOETS

1. Is er rekening gehouden met het feit dat het beleid van de Vlaamse Gemeenschap ook uitwerking heeft in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad?

De top-upprocedure is van toepassing op alle PVB-budgethouders die aan de voorwaarden voldoen, inclusief de personen die wonen of ondersteuning ontvangen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

2. Welke zijn de (afwijkende) regels?

Er zijn geen afwijkende regels. Het betreft hier een verlenging van bestaande regelgeving, die voor iedereen op dezelfde manier van toepassing is.

3. Houdt de voorgenomen regelgeving voldoende rekening met de gelijkheid tussen inwoners van het Nederlands taalgebied enerzijds en de doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad anderzijds?

In de huidige regelgeving rond de top-upbudgetten (waar met het voorliggend BVR enkel een verlenging van regelgeving gevraagd wordt) hebben inwoners van het tweetalige gebied dezelfde rechten om gebruik te maken van dit aanbod dan inwoners van het Nederlands taalgebied.

4. Is er rekening gehouden met de ambitie van de Vlaamse Gemeenschap om in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, conform de Brusselnorm 30% van de mensen te bereiken als doelgroep voor haar beleid?

Er wordt binnen de regelgeving die voorligt geen verdeling van de budgetten per regio bepaald. Alle PVB-budgethouders die aan de voorwaarden van de procedure voldoen, hebben evenveel recht om een aanvraag in te dienen.

5. Is er rekening gehouden met de centrumfunctie van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad? De centrumfunctie van Brussel impliceert dat het beleid dat wordt uitgewerkt op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad vaak effecten zal ressorteren tot ver buiten dat gebied. Dit hoeft niet altijd het geval te zijn.

De top-upprocedure is in 2024 ontwikkeld om oplossingen te faciliteren voor personen met een complexe ondersteuningsnood. Het effect van deze procedure is dus eerder gebonden aan de specifieke situatie van het individu.

6. Is er rekening gehouden met het feit dat in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ook andere institutionele actoren bevoegd zijn voor gemeenschapsbeleid?

Er zijn voor dit specifieke BVR geen afwijkende regels voor het gebied Brussel-Hoofdstad. Er is wel algemenere VAPH-regelgeving die stelt dat personen die gedomicilieerd zijn in dit gebied de keuze hebben. Zij kunnen zich voor zorg en ondersteuning richten tot het VAPH of tot de COCOF-service PHARE. Combinatie is echter niet mogelijk. Men kan slechts op 1 subsidiërende instantie een beroep doen.

7. Is er rekening gehouden met de meertaligheid van de Brusselse bevolking?

De aanvraag voor een top-upbudget gebeurt door een vergunde zorgaanbieder. Zij moeten de procedure op een begrijpelijke manier toelichten aan de persoon met een handicap en de wettelijke vertegenwoordiger.

4 VERDER TRAJECT

Over het voormelde voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering zal het advies van de Raad van State ingewonnen worden binnen een termijn van ten hoogste dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van het besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2024 over tijdelijke bijkomende middelen voor meerderjarige personen met een handicap met complexe ondersteuningsnoden, wat betreft de verlenging van de regeling voor top-upbudgetten;
- 2° de Vlaamse minister van Welzijn, Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen te gelasten over het voormelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies van de Raad van State in te winnen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Vlaamse minister van Welzijn, Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen,

Caroline GENNEZ