



VISIETEKST GRIP | MEI 2019

Inclusief beleid: ieders taak... Maar wie doet wat?

.....
GRIP vzw | Vooruitgangstraat 323 bus 3 | 1030 Brussel
T. 02/214.27.60 | info@gripvzw.be | www.gripvzw.be
.....

- Inclusie is werken aan 3 pijlers.
- Hoe kan elk beleidsdomein zich richten op een diverse bevolking en iedereen volwaardig laten participeren?
- Wanneer zijn ondersteuning, aanpassingen en hulpmiddelen voor een persoon de verantwoordelijkheid van het beleidsdomein Welzijn?

Visietekst GRIP – mei 2019

INHOUD

1. Inleiding	4
a. Wat staat er in deze tekst?	
b. Motivatie voor deze nota	
c. Opmerking	
2. Uitgangspunten	5
a. Inclusie	
b. Drie pijlers	
c. Ervaringsdeskundig perspectief	
d. Eenvoud	
3. Pijler 1: inclusieve structuren	8
4. Pijler 2: domeinoverstijgende persoonsgebonden ondersteuning	11
5. Pijler 3: een juiste kijk op handicap	15
6. Verkenning: persoonsgebonden ondersteuning: wie is wanneer verantwoordelijk?	18
a. Onderwijs	
b. Werk	
7. Conclusie	23
8. Aandachtspunten:	24
a. Taak van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)	
b. Afstemming tussen beleidsdomeinen en alle beschikbare middelen	
c. Welzijn versus Gelijke Kansen	
d. Naar meer zeggenschap over de huidige maatregelen binnen de beleidsdomeinen	
e. Aandachtspunt: individuele ondersteuningsnoden niet collectief door pijler 1 laten opnemen	
f. Macro-budgettaire	
g. Uitwerking van financieringsregels vanuit dit kader	
9. Samenvatting standpunten	32
10. Bronnen	34

1. Inleiding

a. Wat staat er in deze tekst?

Deze nota is gebaseerd op een kader met 3 pijlers die belangrijk zijn voor inclusie: inclusieve structuren; persoonsgebonden en domeinoverstijgende ondersteuning; een juiste kijk op handicap. Hierin krijgen ook universal design en redelijke aanpassingen een plaats. We verkennen met deze tekst hoe men vanuit de verschillende beleidsdomeinen aan de 3 pijlers kan werken, en wie hierin verantwoordelijkheid dienen op te nemen. We zoeken hierbij naar een helder model voor de verhouding tussen het beleidsdomein Welzijn en de verschillende andere domeinen.

b. Wat is de motivatie voor deze nota?

Het is duidelijk dat alle beleidsdomeinen op zich maar ook samen een verantwoordelijkheid hebben in het realiseren van inclusie voor personen met een handicap en een inclusieve samenleving. GRIP pleit dan ook voor een duidelijk engagement van onze regeringen in de regeerakkoorden, met een masterplan voor inclusie en deinstitutionalisering als vertrekpunt¹.

Er moet een gesprek komen op alle beleidsniveaus betreffende deze verantwoordelijkheden en bij wie ze liggen. Er zijn duidelijke afspraken nodig, bevoegdheden moeten worden vastgelegd en samenwerken is een voorwaarde om dit alles te realiseren. GRIP wil bijdragen tot dit gesprek, in de eerste plaats door een eigen visie aan te reiken, over een goed inclusief beleid.

Deze nota komt er ook vanuit een aantal bezorgdheden:

- dat systemen zouden veranderen of rechten afgebouwd worden vanuit het éne beleidsdomein terwijl het andere beleidsdomein deze zaken niet opneemt;
- dat je in de toekomst geen persoonlijke assistentie meer zou kunnen vragen of inzetten voor domeinen als werk, onderwijs, vervoer;
- dat je in de toekomst geen persoonlijke assistentie meer zou kunnen vragen of inzetten als er diensten bestaan die voor dit soort ondersteuning gesubsidieerd worden door bijvoorbeeld onderwijs, agentschap zorg en gezondheid, werk,...;

¹ <https://www.gripvzw.be/nl/artikel/277/12-eieren-voor-de-volgende-regeringen>

- dat ondersteuning aanvragen in de toekomst nog meer versnipperd wordt over verschillende domeinen en daardoor nog ingewikkelder.

Deze nota wil dan ook het recht op persoonlijke assistentie via een domeinoverstijgend ondersteuningsbudget in de verf zetten. We willen onze visie geven over de taak van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH). Dit is immers bevoegd voor het toekennen van persoonlijke ondersteuningsbudgetten. Wat is het aandeel van het VAPH in de realisatie van gelijke kansen op werk, onderwijs, wonen, vrije tijd, mobiliteit, sociale relaties, enzovoort? Wat is haar verhouding ten opzichte van de andere beleidsdomeinen?

c. Opmerking

We hebben (nog) geen uitgebreide studie en vergelijking van buitenlandse systemen gedaan. Deze nota is het resultaat van de combinatie van de analyse van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (VRPH), de analyse van Vlaamse beleidsdocumenten, de expertise en de ervaringsdeskundigheid bij staf en vrijwillige medewerkers van GRIP.

2. Uitgangspunten

a. Inclusie

Iedere persoon heeft recht op inclusie. Het VRPH schrijft inclusie voor als norm voor beleid en samenleving. Wat dit inhoudt komt tot uiting in de General Comments, in het bijzonder de General Comments over artikel 5 en artikel 19. We moeten dus goed weten waar we het over hebben. En inclusie op dezelfde manier begrijpen. We merken dat er vanuit de Vlaamse overheid niet gewerkt wordt met een goede eenvormige definitie van inclusie. Vooralsnog ontbreekt het aan duidelijkheid over wat het al dan niet inhoudt.

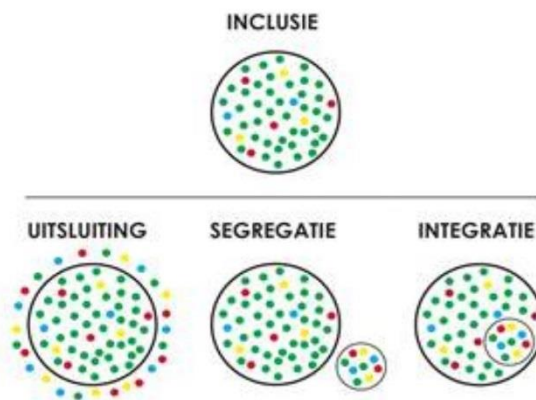
GRIP stelt volgende omschrijving voor, die in overeenstemming is met het VRPH:

Inclusie² is op gelijke voet en met een zelfde mate van zelfbeschikking en controle kunnen participeren aan de

² Zie onze tekst met uitleg over de verschillen tussen inclusie en integratie, segregatie en uitsluiting via <https://www.gripvzw.be/nl/artikel/157/wat-is-het-verschil-tussen-inclusie-integratie-segregatie-en-uitsluiting>

gewone samenleving, en daar de juiste ondersteuning voor ter beschikking hebben.

Het recht op inclusie voor iedereen waarmaken kan maar door het bouwen aan een inclusieve samenleving. Hiervoor is een beleid nodig dat werkt aan deinstitutionalisering³: het ondersteunen van een eigen gewoon leven midden in de samenleving⁴.



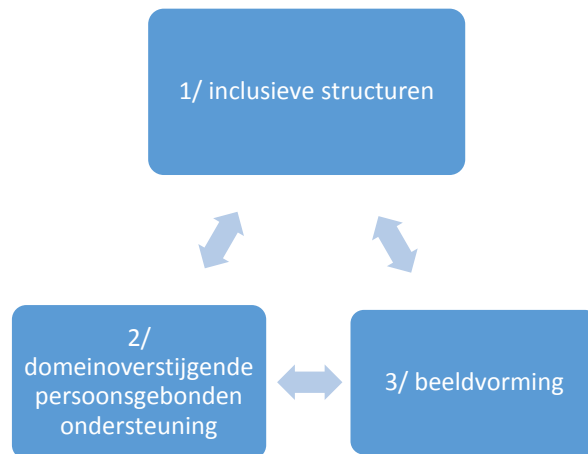
b. Drie pijlers

Een inclusieve samenleving heeft 3 pijlers:

- 1/structuren en systemen die open staan en klaar zijn voor diversiteit en een praktijk van redelijke aanpassingen;
- 2/ persoonsgebonden ondersteuning om op gelijke voet deel te nemen;
- 3/ een kijk op handicap die uitgaat van diversiteit als norm en diversiteit als realiteit.

³ We verwijzen naar de concluding observations van het VN-Comité dat België aanmaant om een plan voor een proces van deinstitutionalisering op te zetten.
<https://www.gripvzw.be/nl/artikel/83/stop-het-institutionaliseren-van-mensen-met-een-handicap>

⁴ Voor de terminologie hierrond verwijzen we naar de standpuntnota deinstitutionalisering van GRIP (november 2014).
https://www.gripvzw.be/nl/document/36/2017821144637914_standpuntnota-grip-2014.2--deinstitutionalisering--nov-2014.pdf



Een beleid dat inclusie wil bereiken moet werken aan die 3 pijlers en moet er op een goede manier aan werken. Te vaak wil men wel vooruit op 1 pijler maar wordt inclusie afgeremd doordat men op een andere pijler achter blijft.

Voorbeelden:

- Er is wel een juridisch inschrijvingsrecht in een gewone school, maar de nodige persoonsgebonden ondersteuning is er niet;
- Men pleit voor een mentaliteitswijziging om personen met een handicap tewerk te stellen maar voorziet niet voldoende mogelijkheden voor individuele ondersteuning op de reguliere werkplek.

c. Ervaringsdeskundig perspectief

Een doeltreffend beleid voor inclusie vertrekt van de ervaringsdeskundigheid van personen die leven met een handicap. Zo een beleid neemt ook de algemene principes van het VN-Verdrag zoals zelfbeschikking, persoonlijke autonomie en waardigheid als leidraad.

Dat betekent ook dat de instrumenten die het beleid ontwikkelt in de eerste plaats toegankelijk, bruikbaar en hanteerbaar moeten zijn voor personen met een handicap. Ze moeten de persoon in staat stellen vlot en autonoom deel te nemen aan de samenleving.

Tot slot veronderstelt het een visie, erkenning en ondersteuning van beleidsparticipatie van personen met een handicap en het creëren van mogelijkheden voor burgerparticipatie en betrekken van

ervaringsdeskundigheid hierbij, in de voorbereiding, uitwerking en monitoring van beleid.

d. Eenvoud

Het leven met een handicap is doorgaans heel ingewikkeld en dat komt niet in het minst door de veelvoud aan gedetailleerde hokjes, regels, procedures, de ondoorzichtigheid van dit alles en het gebrek aan een goede wegwijzer in dit doolhof. Het beleid moet het leven van personen met een handicap lichter maken, niet zwaarder.

Naast een automatisering van toekennen van rechten moet men dan ook streven naar een vereenvoudiging van procedures, zowel in aantal als in laagdrempeligheid. Ook heel belangrijk zijn toegankelijke informatie en wegwijs in rechten en aanvragen, en ondersteuning bij aanvraag en gebruik van rechten.

3. Pijler 1: inclusieve structuren

Alle reguliere voorzieningen en maatschappelijke structuren (scholen, thuiszorg, VDAB en partners, De Lijn, ziekenhuizen, werkplaatsen, enzovoort) moeten open staan en georganiseerd zijn om een diversiteit aan mensen op een evenwaardige manier en vanuit een inclusie-perspectief te bedienen. De overheid moet voldoende investeren in al deze maatschappelijke structuren en voorzieningen om dit waar te maken.

Hierbij is het nuttig om artikel 19c van het VRPH voor ogen te houden:

“Artikel 19 Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij

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

- a. (...);
- b.;
- c. de maatschappijdiensten en –faciliteiten voor het algemene publiek op voet van gelijkheid beschikbaar zijn voor personen met een handicap en beantwoorden aan hun behoeften”.

We zien de financiering van de inclusieve werking van alle reguliere voorzieningen en structuren als een verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsdomeinen. Er zou een stappenplan moeten komen met maatregelen zoals vorming, bijkomende ondersteuning, intervisie, creatieve oplossingen voor barrières, en dergelijke meer, om in de praktijk te werken aan inclusieve structuren. Speciale aandacht gaat hierbij dan best naar het hanteren van de juiste visie op diversiteit (inclusief een juiste kijk op handicap, wat we 'pijler 3' noemen van een inclusieve samenleving).

Dit alles gaat breder dan de groep personen met een handicap. Een inclusieve samenleving gaat principieel over diversiteit en inclusie voor IEDERE persoon. Dat betekent dat er aandacht is voor individuele noden van iedereen, of je nu een handicap hebt of niet, los van diagnoses of indelingen in bepaalde 'categorieën'.

Voorbeelden:

- In een werkplaats kan men een arbeidsuurrooster opmaken in functie van individuele noden van iedereen. Daarin kan bijvoorbeeld aandacht zijn voor een persoon die omwille van handicap op bepaalde tijden een uur rust nodig heeft. Er kan net zo goed aandacht zijn voor een persoon die op woensdagnamiddag vrij wil om zelf voor de kinderen te zorgen⁵ of voor een persoon voor wie een gebedsmoment belangrijk is. Dit voorbeeld verduidelijkt dat inclusie verbonden is met thema's zoals kwaliteit en duurzaamheid, werkbaar werk en de combinatie werk-gezin voor iedereen.
- Een grote secundaire school kan erop letten dat er een duidelijke aanduiding is van de lokalen en ook een systeem van wegwijzers. Door bij de belettering meteen ook aandacht te besteden aan een voldoende groot en duidelijk lettertype, verhoogt dit meteen de toegankelijkheid voor leerlingen, ouders of personeelsleden met een visuele beperking.
- Scholen kunnen binnen het budget van het departement onderwijs beroep doen op een hele reeks hulpmiddelen voor leerlingen met een handicap. Deze maatregel die inclusie mogelijk maakt, valt binnen de bevoegdheid van het domein onderwijs.

⁵ Personaliseren van werk (leerstoel Securex UGent 2014-2016)

Ook specifieke ondersteuningsmaatregelen voor personen met een handicap vallen onder deze pijler van inclusieve maatschappelijke structuren. Een voorbeeld is de Vlaamse OndersteuningsPremie (VOP) op vlak van werk. Deze maatregelen ondersteunen en stimuleren ingrepen op de structuren van de arbeidsorganisatie of de arbeidsvloer. Ze kunnen het gebruik van redelijke aanpassingen verhogen.

Het is belangrijk dat de betrokken personen voldoende zeggenschap krijgen, in de zin van betrokkenheid en een plaats binnen overleg over de werking en organisatie van een werkplaats, school, zorginstelling, enzovoort. Universal design en integrale toegankelijkheid hebben in deze pijler een plaats. We kunnen hier verwijzen naar de website van Inter⁶

Integrale toegankelijkheid wil zeggen 'toegankelijkheid voor iedereen'. Zo kan iedereen zich zelfstandig, veilig en comfortabel in zijn of haar leefomgeving bewegen. De doelgroep is daarbij duidelijk iedereen. Niet alleen personen met een beperking maar ook bijvoorbeeld oudere mensen, mensen met een tijdelijke beperking of ouders met een kinderwagen. Om toegankelijk te zijn moet een omgeving of gebouw, dienstverlening of informatie voor iedereen voldoen aan belangrijke voorwaarden. Ze moet bereikbaar, betreedbaar, bruikbaar, begrijpbaar en betaalbaar zijn.

Universal Design (of ontwerpen voor iedereen) is een ontwerpvisie die een integrale aanpak stimuleert in plaats van een optelsom van meerdere afzonderlijke oplossingen om integrale toegankelijkheid te bereiken. Het is dus niet de bedoeling om aparte maatregelen te nemen voor elke persoon die van het 'gemiddelde' afwijkt. Het is wel de bedoeling om bij elk ontwerp rekening te houden met de grote diversiteit aan gebruikers.

Het is duidelijk dat een integraal toegankelijke leefomgeving de sleutel is tot een maatschappij waarin iedereen gelijke kansen heeft. Universal Design kan bijdragen tot de integrale toegankelijkheid.

Wanneer bepaalde mensen met een handicap op drempels stoten, kunnen redelijke aanpassingen op individueel niveau voor een oplossing zorgen en de sleutel betekenen tot inclusie.

Redelijke aanpassingen zijn maatregelen die de beperkende invloed van een onaangepaste omgeving op de persoon met een handicap kunnen wegnemen. Een persoon met een handicap kan zonder deze aanpassing niet of niet volwaardig deelnemen aan de maatschappij, of concreet aan bijvoorbeeld het onderwijs of het arbeidsproces.

⁶ <https://www.inter.vlaanderen/toegankelijkheid-en-universal-design/integrale-toegankelijkheid>

Aanpassingen omwille van de handicap zijn geen voordeel of gunst voor de betrokken persoon. Als je een redelijke aanpassing weigert dan discrimineer je een persoon met een handicap.

Redelijke aanpassingen gebeuren in principe altijd op vraag van de persoon zelf. De toekenning van de aanpassing is een verplichting als ze redelijk is en als het gaat over een persoon met een handicap.

Inclusieve en op diversiteit gerichte structuren werken in het algemeen aan integrale toegankelijkheid maar staan daarnaast ook klaar voor individuele vragen naar redelijke aanpassingen. Dit betekent dat inclusieve structuren ook een beleidskader klaar hebben om op vragen naar redelijke aanpassingen in te gaan.

Het is dus een aspect van toegankelijkheid, inclusie en diversiteit dat vragen naar redelijke aanpassingen vlot een plaats en een antwoord krijgen. Maar redelijke aanpassingen kunnen hun concrete uitwerking zowel binnen pijler 1 als pijler 2 krijgen of in een samenspel van beide.

Voorbeelden:

- Iemand heeft een aangepaste auto nodig plus een verzekering voor de aanpassingen, voor een job die een auto vereist. Deze persoon heeft ook een aangepaste auto nodig voor persoonlijk gebruik zoals boodschappen, woon-werkverkeer, verkeer naar het revalidatiecentrum,...
- De financiering van de auto plus de verzekering kunnen een vorm van redelijke aanpassing zijn om deze job te kunnen uitoefenen, dus binnen het kader van volwaardige arbeidsparticipatie. De aanpassing overstijgt echter de redelijkheid voor de werkgever en wordt daarom aan de overheid gesteld. Aangezien de aanpassing het domein arbeid overstijgt, wordt ze aan het departement Welzijn / VAPH gesteld.
- Een kind met een visuele beperking heeft nood aan een beeldschermloupe om boeken, teksten, foto's te vergroten en zo vlot te kunnen inlezen. Deze nood stelt zich op school, maar ook thuis. De school voorziet een beeldschermloupe via onderwijsmiddelen. En voor het toestel thuis komt het departement Welzijn / VAPH tussen.

4. Pijler 2: domeinoverstijgende persoonsgebonden ondersteuning

Essentieel voor inclusie is de juiste ondersteuning. Ondersteuning is een individueel recht, en geen gunst. Dit recht is vastgelegd in artikel 19b van het VRPH over het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij:

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

a) (...);

b) personen met een handicap toegang hebben tot een reeks van thuis, residentiële en andere maatschappijondersteunende diensten, waaronder persoonlijke assistentie, noodzakelijk om het wonen en de opname in de maatschappij te ondersteunen en isolatie of uitsluiting uit de maatschappij te voorkomen;

c) (...)”.

Een individueel recht betekent dat terdege rekening gehouden wordt met ieders eigenheid. Elke burger en ook elke persoon met een handicap is anders en heeft een eigen ondersteuningsnood.

Dit kadert ook binnen een emancipatorische shift van ‘gehandicaptenzorg’ naar ‘ondersteuning van personen met een handicap’. Het is wezenlijk dat ook het ‘eigenaarschap’ verschuift: traditioneel is de ‘zorg’ in handen van de zorgaanbieder (ook bij sommige zogenaamde ‘vraaggestuurde zorg’), de ‘ondersteuning’ dient in handen te komen van de persoon met een handicap zelf, overeenkomstig het recht op zelfbeschikking.

Twee basisprincipes van deze persoonsgebonden ondersteuning zijn:

1. de **ondersteuning is op maat** van het individu;
2. de persoon heeft er **volledige zeggenschap en controle** over.

Om dit waar te maken is er volgens GRIP een derde basisprincipe binnen deze tweede pijler:



3. Een volwaardige directe financiering van de persoonsgebonden en domeinoverstijgende ondersteuning als middel voor inclusie.

Waarom vinden we dit een basisprincipe?

- ⇒ Ondersteuningsnoden stellen zich vaak op verschillende vlakken of op verschillende momenten van de dag. De ondersteuningsnood stopt vaak niet aan de voordeur of de schoolpoort. Ondersteuning op maat kan betekenen dat de persoon zijn of haar ondersteuner doorlopend kan inzetten. Zo kan de persoonlijke assistent die helpt bij de ochtendtaken, daaropvolgend ondersteunen bij de verplaatsing naar school en aansluitend ook op school persoonsgebonden ondersteuning opnemen.

We hebben een traditie van 'verticaal beleid'. Elke sector en elk domein heeft zijn verantwoordelijkheid. De neiging kan dan bestaan om te stellen dat elke sector en elk domein ook moet zorgen dat ondersteuningsnoden voor dat domein worden ingevuld. Ondersteuning omwille van handicap is echter vaak zo veelomvattend dat het niet zo simpel op te delen is in domeinen. Een leven is meestal moeilijk op te delen in verschillende levensdomeinen.

Structurele langdurige ondersteuningsnoden zijn vaak domeinoverstijgend. In dat geval spreken we van domeinoverstijgende persoonsgebonden ondersteuning.

De ondersteuningsnood in zijn geheel bekijken in plaats van fragmentarisch is ook belangrijk om geen noden te vergeten of gaten te krijgen in de ondersteuning. Want waar hoort 'opvoeding' thuis? Of het opbouwen en onderhouden van vriendschapsrelaties? Seksualiteit? Zorgen voor een ziek familielid? Keuzes maken over dagelijkse en lange termijn zaken? Dagelijkse administratie over verschillende zaken? Sociale media gebruiken,...?

- ⇒ Controle en zeggenschap over de ondersteuning gaat over zelf bepalen wie je ondersteunt, voor welke taken, en op welke manier, waar en wanneer. Dit principe hangt nauw samen met de individuele zelfbeschikking en de persoonlijke autonomie, essentieel in het concept inclusie en essentieel in het VN-Verdrag. Het is heel moeilijk te rijmen met collectieve ondersteuning, dus ondersteuning die georganiseerd wordt voor een groep(je) personen met een handicap. De eigen noden en voorkeuren botsen dan gemakkelijk met die van de ander. Je moet compromissen zoeken en vaak leidt

dit onvermijdelijk tot minder ondersteuning op maat (eerste principe).

Samengevat:

Om een persoonsgebonden domeinoverstijgende ondersteuning te organiseren, is een (domeinoverstijgend) persoonsgebonden budget een belangrijk middel. We zijn ervan overtuigd dat een budget in eigen handen de controle en de vrijheid kan vergroten om maximaal die ondersteuning te krijgen die nodig is. Controle en zeggenschap worden groter als de investering van de overheid in de individuele ondersteuning toegewezen wordt aan de persoon in de vorm van een budget.

Zes essentiële aspecten bij een domeinoverstijgend persoonsgebonden ondersteuningsbudget:

1/ Een persoonsgebonden ondersteuningsbudget moet groot genoeg zijn om de noden te dekken (conform het principe dat er toegang moet zijn tot ondersteuning om alle noden te dekken, zie eerder). We gaan uit van een budget dat toelaat dat mensen onafhankelijk van familie, vrienden en vrijwilligers kunnen leven. Zo wordt hun participatie niet afhankelijk van goede wil, aanwezigheid en draagkracht van een sociaal netwerk en beschikbaarheid van vrijwilligers.

Mantelzorg zal bij veel mensen altijd een belangrijke rol blijven spelen bij sommige ondersteuningsnoden. Maar ook mantelzorg voor structurele langdurige ondersteuningsnoden verdient een volwaardige vergoeding. Beroep doen op mantelzorg moet een vrije keuze zijn van de persoon.

2/ Het budget moet een grote bestedingsvrijheid hebben:

- Je bepaalt zelf voor welke levensdomeinen en taken je je budget inzet, bijvoorbeeld voor ondersteuning in school, op de werkvloer, bij organisatietaken, bij vrije tijd, bij opbouwen en onderhouden van relaties,...;
- Je kan organisaties en individuen betalen over de sectoren en overheidsniveaus heen, gebruik makend van bestaande systemen en voorzieningen, ongeacht de plaats of subsidiekanalen van de sociale voorzieningen;
- Het moet mogelijk en eenvoudig zijn om de ondersteuning te organiseren los van diensten en voorzieningen;
- Je moet de ondersteuner kunnen betalen die je zelf kiest. Jijzelf beslist wat hierbij belangrijk is.

3/ Het budget moet bijgevolg gebaseerd zijn op een inschaling die de globale ondersteuningsnood in kaart brengt. Domein overschrijdend en

onafhankelijk van hoe het budget besteed zou worden. De opmaak van een ondersteuningsplan, momenteel verplicht binnen de aanvraag en budgetbepaling van een persoonsvolgende budget, past ons inziens beter als vrijwillig instrument bij ondersteuning voor budgetbesteding.

4/ We vinden dat besteding van het budget aan ondersteuning (hulpmiddelen of personen) moet worden verantwoord aan de overheid. Er kan nagedacht worden over een hele lichte verantwoordingsprocedure bij heel lage budgetten. Een verantwoording mag geen beoordeling inhouden van de overheid over individuele keuzes omtrent ondersteuning.

5/ Een systeem voor persoonsgebonden budget moet eenvoudig te hanteren zijn voor de persoon met een handicap, inclusief toegankelijke informatie, eenvoudige en enkel noodzakelijke regels voor inschaling, aanvraag, besteding, verantwoording. Hoe eenvoudiger het systeem, hoe meer mensen zonder of met weinig ondersteuning hun budget kunnen beheren.

Eenvoud in procedures is niet alleen belangrijk voor de persoon zelf, zijn of haar sociaal netwerk en ondersteuners, maar ook voor de maatschappij. We verwachten, dat één domeinoverstijgend ondersteuningsbudget voor minder bureaucratie en administratieve overlast zorgt en bijgevolg lagere maatschappelijke kosten met zich meebrengt dan verschillende budgetsystemen in verschillende domeinen.

6/ Wie ondersteuning nodig heeft om met dit budget zijn / haar ondersteuning te organiseren, moet hiertoe gemakkelijk toegang krijgen. Dit kan gaan over ondersteuning bij het maken van keuzes voor budgetbesteding, over ondersteuning bij beheer van budget, zoeken van ondersteuners, ondersteuning bij onderhandelingen enzovoort. In plaats van het overnemen van de controle, moet men een model uitwerken van ondersteunen in het opnemen van verantwoordelijkheid.

Een budget dat voldoet aan de individuele nood aan persoonsgebonden ondersteuning en waar de persoon met een handicap persoonsgebonden ondersteuning over de domeinen heen mee kan organiseren, noemen we een domeinoverstijgend persoonsgebonden ondersteuningsbudget.

5. Pijler 3: een juiste kijk op handicap

Hoe we kijken naar handicap is heel bepalend voor hoe we de samenleving vormgeven. Wanneer we willen komen tot een inclusieve samenleving, dan kan de kijk op handicap daar een drempel of een hefboom voor zijn:

- Een buurtwerking die wil openstaan voor diversiteit en die mensen evenwaardig wil behandelen, kan niet vertrekken vanuit betutteling;
- Ouders die voor hun kind met een handicap aankloppen bij een school in een buurt met veel etnisch-culturele diversiteit stellen vaak vast dat hun vraag voor inclusief onderwijs aansluiting vindt bij het diversiteitsdenken dat op die scholen sterk aanwezig is;
- Een persoonlijke assistent die wil beslissen in plaats van een persoon met een handicap is geen goede assistent;
- Een overheid die een persoonsgebonden ondersteuningsbudget aanreikt, maar vanuit wantrouwen de keuzevrijheid om het te besteden beperkt, mist (nog) een emancipatorische visie.

Een juiste kijk op handicap is dus een derde pijler die sterk in verbinding staat met de andere twee pijlers. Maar wat stellen we vast in Vlaanderen? De medische en caritatieve benadering van handicap is nog heel sterk aanwezig, zowel bij beleidsmakers en overheid als bij het brede publiek. De paradigmashift die aansluit bij inclusie, met name de shift van een medisch zorgdenken naar een sociaal rechtendenken, breekt niet grondig genoeg door.

Als antwoord op de vraag of en hoe de kijk op handicap in Vlaanderen evolueert, kwamen we in 2018 tot de volgende (voorlopige) conclusies:

1. De kijk op handicap in de Vlaamse maatschappij is wat blijven stilstaan. Wanneer er toch veranderingen plaatsvinden, dan nemen ze een eerder traag evolutief karakter aan;
2. Ondanks het feit dat mensen vanuit de samenleving worden geïnformeerd over de gevolgen en oorzaken van een beperking (bijvoorbeeld autisme), heeft dit niet altijd tot gevolg dat mensen automatisch hun gangbare denkkader aanpassen. Er is een significant verschil merkbaar tussen kennis, attitude en gedrag;
3. Het is aangewezen om niet alleen te onderzoeken hoe men naar mensen met een handicap kijkt, maar ook te onderzoeken welke oplossingen de bevolking ziet voor de problemen waarmee mensen met een handicap worden geconfronteerd;
4. Er moet zeer voorzichtig worden omgesprongen met het gebruik van het woord inclusie;
5. In het beleid wordt het aspect "kijk op handicap" met veel te weinig diepgang bekeken.

Kijk op handicap: de modellen⁷

De manier waarop men naar handicap kijkt, wordt beïnvloed door culturen, ideologieën, waarden, enzovoort. Er komen een aantal theoretische modellen naar voren. Deze modellen verdwijnen niet, maar kunnen naast elkaar bestaan en elkaar aanvullen.

Het medisch model

In dit model stelt men de medische aspecten van het leven met een handicap en het defect-denken centraal. Dit houdt in dat de beperking van een persoon op zich als oorzaak beschouwd wordt van het niet functioneren binnen de samenleving. Aangereikte oplossingen zijn allerlei (para)medische therapieën die de handicap op medische wijze proberen te compenseren. Een oplossing kan hier enkel bedacht worden op het niveau van het orgaan dat genezen moet worden, of dat van de persoon die moet leren omgaan met zijn beperking. Het model stelt dat de diagnose van een persoon zal leiden tot de normalisering of socialisering in een samenleving.

Het sociaal model

Het sociaal model in het kijken naar handicap stelt dat obstakels, vooroordelen en sociale uitsluiting (bewust of onbewust) de ultieme factoren zijn die bepalen wie in een samenleving een handicap heeft en wie niet. Het erkent dat er mensen zijn die fysisch of verstandelijk afwijken van een statistisch gemiddelde of norm en de reden daarvoor kan een beperking zijn. Deze beperking leidt echter maar tot een handicap wanneer de samenleving er niet in slaagt om zich aan te passen en hen 'in te sluiten'. Het sociaal model wijst op de sociale achterstelling in een samenleving.

Het cultureel model

Het cultureel model legt het accent op de individuele mens en zijn specifieke situatie. Het eigen verhaal en eigenheid staan centraal en kunnen competitief zijn met een ander denken, de media, ... Men wil niet meer rechtzetten ('ortho'-pedagogie) of medisch ingrijpen. De eigenheid, het 'anders-zijn', die dat met zich meebrengt, is een waardevolle bijdrage aan het geheel. De diversiteit van een samenleving is een meerwaarde en een sterkte. In het cultureel model krijgen begrippen en concepten als handicap-identiteit, handicap-wereldbeeld, handicap-cultuur, ervaringsdeskundigheid en handicap-kritiek een centrale plaats.

⁷ https://cdn.digisecure.be/grip/2017817142049539_ja-zeggen-ja-doen.pdf

Het mensenrechtenmodel

Personen met een handicap worden in de eerste plaats gezien als mensen met mogelijkheden, mensen die dezelfde kansen en rechten dienen te genieten als alle andere mensen. Handicap wordt aldus benaderd als een probleem van discriminatie en statistische achterstelling. Volwaardige en gelijkwaardige participatie aan de diverse samenleving is het streefdoel. Veel meer dan in het sociaal model, wijst het mensenrechtenmodel er op dat personen met een handicap een politieke minderheid vormen (bijvoorbeeld te weinig participeren aan het beleid).

Het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (VRPH)

De shift van een caritatieve benadering naar een mensenrechtenbenadering kreeg juridisch vorm op het hoogste niveau door het VRPH.

Art. 8 geeft aan de overheid de opdracht mensen bewust te maken van het feit dat mensen met een handicap rechten hebben zoals ieder ander, dat zij talenten hebben en kunnen bijdragen aan de samenleving. Het bevorderen van bewustwording dient een aandachtspunt te zijn op alle beleidsniveaus. Het tekort aan mentaliteitsverandering – men haalt vaak aan “er is geen draagvlak voor” – is geen excuus om het VN-Verdrag niet te implementeren.

De overheid mag dus niet aan de kant staan, maar moet de mentaliteitsverandering mee op gang brengen. Elk beleidsdomein moet dus werken aan een goede beeldvorming, en moet werken vanuit de juiste kijk op handicap.

Dit geldt zowel voor ‘verticale’ domeinen zoals Onderwijs, Werk, Wonen, enzovoort als over ‘horizontale’ domeinen als Gelijke Kansen en Welzijn.

6. Verkenning: Wat betekent dit model concreet?

We proberen dit vanuit GRIP te verkennen. Hieronder onderzoeken we bij wijze van illustratie een aantal noden naar ondersteuning, aanpassingen of hulpmiddelen en een aantal maatregelen die momenteel van kracht zijn met betrekking tot ondersteuning, aanpassing en hulpmiddelen.

We nemen hiervoor Onderwijs en Werk als voorbeeld, als cruciale domeinen voor volwaardige participatie en inclusie.



a. Onderwijs

Voorbeelden van ondersteuning en aanpassingen⁸:

⇒ **Ondersteuning aan de school:**

- Middelen om extra leerkrachten en ondersteuners in te zetten.

⇒ **Ondersteuning aan de leerkracht:**

- Klasvrije tijd (tijd waarin de leerkracht niet voor de klas hoeft te staan);
- Vorming om mentaliteit van leerkrachten te veranderen.

⇒ **Ondersteuning aan de leerling:**

- Ondersteuning bij mobiliteit, bijvoorbeeld bij een uitstap binnen de schooluren. (Hier zijn nu geen middelen voor voorzien binnen Onderwijs. Dit is wellicht ook eerder ADL-ondersteuning, die beter past binnen domeinoverstijgende persoonsgebonden ondersteuning);
- Aanpassing van oefeningen (vanuit onderwijs, maar als het veel werk vraagt, dan is het persoonlijke assistentie);
- Assistentie bij jas uittrekken, toiletbezoek, eten en drinken, bewegen van hand,... (een beetje kan misschien door de school gegeven worden, maar als het te veel is, dan is het wellicht eerder een taak van Welzijn);
- Vertaling van gesproken en geschreven taal in de klas naar Vlaamse gebarentaal. (Dit is intensieve ondersteuning, in functie van 1 domein. De nood aan vertaling kan zich op verschillende domeinen stellen. In verschillende domeinen bestaan er trekkingsrechten op uren VGT. Verschil met persoonlijke assistentie: bij persoonlijke assistentie gaat het vaak over

⁸ Ondersteuning bij activiteiten die wel in de school doorgaan, maar niet door het beleidsdomein Onderwijs worden gesubsidieerd, nemen we hier niet op. Voorbeeld: buitenschoolse activiteiten op initiatief van de school of een leerkracht. Een geïntegreerd persoonsgebonden ondersteuningsbudget maakt het wel eenvoudig dat de ondersteuning doorloopt als school / onderwijs stopt.

intiemere taken of taken waarbij er meer aangepast aan de persoon moet gewerkt worden.⁹⁾

Voorbeelden van huidige maatregelen / systemen van ondersteuning inclusief hulpmiddelen aan school, leerkracht of leerling:

⇒ **Ondersteuning aan de school:**

- Ondersteuning uit de pedagogische begeleidingsdienst (georganiseerd en gesubsidieerd vanuit Onderwijs).

⇒ **Ondersteuning aan de leerkracht:**

- Ondersteuningsnetwerk (georganiseerd en gesubsidieerd vanuit Onderwijs);
- Ondersteuning uit de pedagogische begeleidingsdienst (georganiseerd en gesubsidieerd vanuit Onderwijs).

⇒ **Ondersteuning aan de leerling:**

- Ondersteuningsnetwerk (georganiseerd en gesubsidieerd vanuit Onderwijs);
- PAB (georganiseerd en gesubsidieerd vanuit VAPH binnen Welzijn);
- Speciale onderwijsleermiddelen (SOL)¹⁰ zijn hulpmiddelen voor leerlingen, studenten en cursisten met een functiebeperking die les volgen in het gewoon onderwijs en die nood hebben aan omzetting of aanpassing van studiemateriaal, technische apparatuur. (Bijvoorbeeld leesloepen of een aangepaste stoel of tafel) of een tolk VGT. Dit kan bekomen (en dus ook gefinancierd worden) door het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI);
- Ook ICT kan een belangrijk hulpmiddel zijn, bijvoorbeeld voor leerlingen met een lees- of schrijfprobleem, voor leerlingen met een beperking of voor langdurig of chronisch zieke leerlingen. Ook hier zorgt AGODI voor.

⁹ Opmerking: FEVLADO (nu Doof Vlaanderen) dwong een verhoging van het aantal tolkuren af via de rechtbank door FEVADO als redelijke aanpassing op basis van decreet gelijke behandeling. <https://www.gripvzw.be/nl/artikel/260/hof-van-beroep-vlaamse-gemeenschap-discrimineert-dove-leerlingen>

¹⁰ Zie: <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/SOL>

Wie is verantwoordelijk?

Het is logisch dat ondersteuning aan de school of de leerkracht de verantwoordelijkheid is van het beleidsdomein Onderwijs.

Wat betreft de ondersteuning aan de leerling is er nood aan overleg tussen beleidsdomeinen, samen met de ouders, waar de grens ligt tussen ondersteuning die vanuit Onderwijs geboden wordt of ondersteuning die best vanuit Welzijn geboden kan worden.

b. Werk

Voorbeelden van ondersteuning, aanpassing en hulpmiddelen:

⇒ **Ondersteuning aan de werkgever:**

- Aangepast werkrooster maken / bespreken;
- Feedback geven over uitvoering van taken zodat productieproces vooruitgaat;
- Gelijkgestelde arbeidstijd, bijvoorbeeld voor rust, langer toiletbezoek,...

⇒ **Ondersteuning aan collega's en derden:**

- Duidelijkheid brengen over redelijke aanpassingen;
- Omgaan met diversiteit (ruil van taken, samenwerking / talenten benutten).

⇒ **Ondersteuning aan de werknemer:**

- Ondersteuning met communicatie en onderhandeling met de werkgever;
- Assistentie bij toiletbezoek;
- Computeraanpassingen;
- Ipad;
- Vertaling / tolken Vlaamse gebarentaal.

Voorbeelden van huidige maatregelen / systemen van ondersteuning inclusief hulpmiddelen aan de werkgever, collega's en derden en de werknemer ¹¹:

⇒ Ondersteuning aan de werkgever:

- Vlaamse Ondersteuningspremie (Dit is een financiële compensatie aan de werkgever voor verminderde productiviteit omwille van handicap. Georganiseerd vanuit Werk);
- Arbeidspostaanpassing, blijft in principe op de werkplek, ook als de persoon er niet meer werkt (georganiseerd en gesubsidieerd vanuit de VDAB, binnen Werk. Kanttekening: VDAB betaalt niet terug als ze oordeelt het courant in onze samenleving wordt gebruikt).

⇒ Ondersteuning aan collega's en derden:

- Vlaamse Ondersteuningspremie (bijvoorbeeld kan worden gebruikt om arbeidstijd van collega's te betalen die een deel van de job op zich nemen).

⇒ Ondersteuning aan de werknemer:

- Persoonlijke AssistentieBudget (VAPH);
- Arbeidsgereedschap (bijvoorbeeld brailregel, gemakkelijk mee te nemen naar een volgende werkplek; moet worden aangevraagd bij en wordt terugbetaald door de VDAB);
- Gedeeltelijke terugbetaling van sommige hulpmiddelen – IMB (aanvraag voor terugbetaling bij VAPH. Kanttekening: VDAB betaalt niet terug als ze oordeelt het courant in onze samenleving wordt gebruikt);
- Tolkuren voor werk (moeten worden aangevraagd bij en worden betaald door de VDAB);
- Terugbetaling aangepast eigen vervoer / taxivervoer van en naar de werkplek (moet worden aangevraagd bij en wordt via een vaste som per kilometer betaald door de VDAB).

¹¹ De integratietegemoetkoming beschouwen we niet als een ondersteuning of aanpassing aan de werknemer op vlak van werk. Dit is onder te brengen in de structuren en systemen om een gelijkwaardige economische positie te verwerven. Inclusie op sociaal-economisch vlak, via een bijpassing op het inkomen voor niet becijferbare meerkosten ten gevolge van de handicap.

Wie is verantwoordelijk?

Het is logisch dat ondersteuning aan de werkgever, andere werknemers / collega's / derden de verantwoordelijkheid is van het beleidsdomein Werk.

Er is dus een onderscheid tussen de gewone dienstverlening en de persoonsgebonden ondersteuning. De leerkracht die voor de klas staat, de jobcoach van de VDAB, de kinesist die langskomt aan huis, dit hoort bij wat in een inclusieve samenleving toegankelijk en bruikbaar moet zijn voor iedereen.

De assistent die schoolgaan of werken ondersteunt, helpt bij een toiletbezoek, het vervoer verzorgt, meegaat op bioscoopbezoek ... dit is persoonsgebonden ondersteuning die vaak nodig is op verschillende levensdomeinen.

7. Conclusie

- ❖ Personen die aanpassingen, hulpmiddelen of ondersteuning nodig hebben om volwaardig te kunnen participeren hebben daar recht op. Elk beleidsdomein zorgt voor toegankelijkheid en een beleid voor redelijke aanpassingen dat dit mogelijk maakt binnen dat domein. Aanpassingen, hulpmiddelen of ondersteuning kunnen georganiseerd worden voor meerdere personen, of beter gezegd: ze horen bij sociale voorzieningen die gericht zijn op diversiteit. Dit is pijler 1.
- ❖ Wanneer de persoon nood heeft aan hulpmiddelen, aanpassingen en ondersteuning op verschillende domeinen hebben we het eerder over domeinoverstijgende ondersteuning. Dan moet de persoon zijn of haar hulpmiddelen of ondersteuning kunnen inzetten voor verschillende levensdomeinen. Ze zijn verbonden aan het individu en hoeven niet gedeeld te worden met andere personen (met een handicap). Het niveau van zeggenschap ligt hier nog hoger. De ondersteuning staat namelijk ten dienste van de persoon en de persoon moet er dus zelf over kunnen beslissen. Dit is pijler 2.

De persoonsgebonden ondersteuningsbudgetten worden best gefinancierd door het beleidsdomein voor individuele ondersteuning (tot nu toe het beleidsdomein Welzijn en uitgevoerd door het VAPH, zie verder). Voor de invulling daarvan zijn de praktijken, richtlijnen en mogelijkheden van het PAB en PGB model een goede leidraad. Dat

verzorgt 1 loket, 1 dossier, 1 inschaling, 1 budgetbepaling, 1 uitkering. De rechthebbende verantwoordt aan het domein voor individuele ondersteuning dat het budget effectief aan ondersteuning wordt besteed.

- ❖ **Dit kader houdt beide pijlers en doelstellingen uit elkaar. Ze zijn beide nodig en zijn aanvullend en complementair aan elkaar. We pleiten dus voor een uitbouw van beide pijlers waarbij de verschillende beleidsdomeinen hun verantwoordelijkheid hebben.**

8. Aandachtspunten

a. Taak van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)

Het VAPH heeft een belangrijke ondersteunende verantwoordelijkheid ten aanzien van bijvoorbeeld gelijke kansen op werk, onderwijs, wonen, vrije tijd, mobiliteit, sociale relaties, enzovoort. Het beleidsdomein Welzijn en het VAPH hebben volgens onze visie een ondersteunende functie ten aanzien van inclusie en participatie op tal van domeinen voor alle personen met een handicap die deze extra ondersteuning nodig hebben. Het (gehele) beleid voor ondersteuning moet domein-overschrijdend bijdragen tot inclusie en (gelijk)waardige participatie. Het VAPH doet dat door overheidsmiddelen voor individuele hulpmiddelen en ondersteuning door personen toe te kennen aan personen met een handicap.

We gaan ervan uit dat de groep personen met een handicap die persoonsgebonden ondersteuning aanvraagt, verkleint naarmate de samenleving meer aangepast is aan een diverse bevolking.

Voorbeelden:

- Indien het openbaar vervoer niet toegankelijk is, zal een groep mensen zich moeten behelpen met specifiek aan hen aangepaste hulpmiddelen zoals een aangepaste auto.
- Ongetwijfeld zijn er minder persoonlijke coachen/ coachuren nodig wanneer informatie van de overheid beschikbaar is in eenvoudige taal.

Dus natuurlijk is er een verband tussen de nood aan persoonsgebonden ondersteuning en de mate waarin de samenleving aangepast is.

We zijn echter nog lang niet op het moment aangekomen dat er minder vraag zal zijn naar persoonsgebonden ondersteuning. Zolang de samenleving niet is aangepast aan een diverse bevolking en er van universal design geen sprake is, moet men die grotere vraag naar persoonsgebonden ondersteuning aanvaarden en honoreren.

Daarnaast mag men niet de fout maken te denken dat inclusieve structuren alles oplossen.

Voorbeeld:

Zelfs met een toegankelijk openbaar vervoer kan iemand een aangepaste auto nodig hebben:

- Omdat het openbaar vervoer momenteel niet overal komt en niet altijd rijdt;
- Of omdat je moeder werkt op de momenten dat je vervoer nodig hebt;
- Of omdat je niet langer afhankelijk wil zijn van je vader. (Ook al is je vader 65 jaar, juist op pensioen en heeft hij veel vrije tijd);
- Of omdat carpoolen niet evident is als je een elektrische rolstoel gebruikt.
- Of omwille van redenen die niets te maken hebben met handicap maar wel met de keuze voor een auto, zoals ok mensen zonder handicap die kunnen maken
- ...

De toegang tot individuele hulpmiddelen en ondersteuningsbudgetten moet voldoende vlot gaan. Men zou er van uit moeten gaan dat een persoon geen ondersteuning, hulpmiddelen of aanpassingen vraagt als die niet nodig zijn. Mensen willen niet zomaar een vreemde in huis. Aangeven wat er met een hulpmiddel of ondersteuning mogelijk zou zijn, zou voldoende moeten zijn voor toegang tot het VAPH. De definitie van inclusie, namelijk 'op gelijke voet met anderen en met gelijke persoonlijke autonomie participeren aan de samenleving', geeft de overheid een manier om aanvragen van burgers te honoreren. Personen met een ondersteuningsnood moeten niet hun privéleven, aspiraties, sociale relaties, beweegredenen, keuzes op tafel leggen en rechtvaardigen, om ondersteuning te krijgen. Dit is tegen de menselijke waardigheid en tegen het recht op privacy.

In de realiteit bestaan er steeds langere wachtlijsten voor ondersteuning bij het VAPH. Hierdoor kan de neiging ontstaan om de toegang te versmallen, de voorwaarden om een budget te kunnen aanvragen te

verstrengen, etc. Het voorbehouden van PVB voor een bepaalde doelgroep is reeds structureel verankerd in het decreet persoonsvolgende financiering. Enkel wie in trap 2 geraakt heeft kans op een budget op maat in eigen handen. Sowieso zorgt het betonnen van het principe van niet-toereikende overheidsbudgetten voor een uitsluiting in de praktijk, zelfs van wie wel een goedgekeurde aanvraag voor PVB verkreeg. Slechts wie de grootste kloof kan voorleggen tussen wat het sociale netwerk gratis kan bieden en wat andere domeinen en sectoren binnen hun subsidiëring kunnen bieden enerzijds en de ondersteuningsnood anderzijds, maakt kans.

Dit betekent bij aanhoudende schaarste van budgetten dat PVB steeds meer enkel terechtkomt bij mensen met een uitgeput sociaal netwerk die zeer ver af staan van een leven in inclusie.

Het beleid in de vorige twee legislaturen is er niet in geslaagd om de wachtlijsten terug te dringen. Als gevolg kan er een beweging ontstaan om nog meer mensen de toegang te ontfemen.

Het beleid dat het beleidsdomein Welzijn voert rond persoonsgebonden ondersteuning heeft een invloed op het al dan niet slagen van een beleid voor inclusie op de verschillende andere beleidsdomeinen.

Voorbeeld:

Als een kind persoonlijke assistentie nodig heeft op school, en binnen het beleidsdomein Welzijn wordt er niet gezorgd voor een PAB voor dat kind, dan komt het recht op inclusief onderwijs onder druk te staan. Scholen geven terecht aan dat zij niet de assistentienoden van dat kind kunnen opvangen. Alle noden opvangen zou een onredelijke aanpassing zijn. Om die reden kan een school een kind weigeren. En het beleidsdomein Onderwijs kan de verantwoordelijkheid op kwalitatief onderwijs voor alle kinderen niet waarmaken.

Deze assistentienoden overstijgen echter wat Onderwijs kan opvangen. Onderwijs hangt af van Welzijn om dit in orde te brengen. Het probleem van de wachtlijsten bij Welzijn wordt dan meteen ook een schending van het recht op inclusief onderwijs.

b. Afstemming tussen de beleidsdomeinen en alle beschikbare middelen

Het VRPH schrijft voor dat alle beschikbare middelen moeten worden ingezet voor het realiseren van de rechten vernoemd in het verdrag. Dit

principe staat boven de specifieke bevoegdheidsverdeling binnen een bepaald land.

Voor de realisatie van een inclusief beleid komt het er op aan om onder meer een heroriëntering te doen van middelen die nu wel voor personen met een handicap zijn bestemd maar tegengesteld aan de geest van het VRPH worden ingezet. Bij tal van thema's komen er zo niet 1 maar meer beleidsdomeinen in het vizier.

Een gezamenlijk inclusief beleid veronderstelt structureel overleg tussen de betrokken beleidsdomeinen en –niveaus en keuzes over gezamenlijke inzet van middelen vanuit een gelijke visie op inclusie.

c. Welzijn versus Gelijke Kansen

De horizontale bevoegdheid met betrekking tot ondersteuning van het domein Welzijn onderscheidt zich duidelijk van de transversale bevoegdheid van het domein Gelijke Kansen.

Gelijke Kansen bespreekt als beheerder van de Open CoördinatieMethode met de verschillende ministers welke maatregelen de structuren van de samenleving inclusiever kunnen maken (pijler 1).

Gelijke Kansen moet ook bekijken met Welzijn hoe het zijn horizontale bevoegdheid op vlak van ondersteuning gaat waarmaken vanuit het VAPH, en hoe het de andere sectoren gaat toegankelijk en bruikbaar maken voor personen met een handicap.

d. Naar meer zeggenschap over de huidige maatregelen binnen de beleidsdomeinen en sectoren

Ondertussen zou het een goede zaak zijn als er een versoepeling van regels komt over terugbetaling van handicapspecifieke zaken. Leidraad hierbij is de persoon zelf en hoe die denkt dat het geld voor die handicapspecifieke middelen het best wordt ingezet. Zo komt er meer zeggenschap en meer maatwerk.

Een concreet voorbeeld:

De VDAB betaalt momenteel aangepast taxi-vervoer van en naar de werkplek terug aan personen met een handicap. Een versoepeling zou kunnen zijn dat de persoon zelf kan beslissen om het overheidsgeld aan ander handicapspecifiek vervoer van- en naar de werkplek in te zetten. De persoon zou er voor kunnen kiezen dat de VDAB een persoonlijke assistent betaalt in plaats van aangepast taxi-vervoer.

Wat gelijk blijft is het doel van het geld: werken mogelijk maken (in dit geval via verzekeren van aangepast vervoer). Wat verandert is de zeggenschap over hoe en op welke manier het geld wordt ingezet: de mogelijkheden om het in te zetten vergroten, in plaats van een algemene regel (aangepast taxi-vervoer) is er ruimte voor ondersteuning op maat bij vervoer.

e. Individuele ondersteuningsnoden niet collectief door pijler 1 laten opnemen

In Vlaanderen bestaat op vlak van personen met een handicap een zeer sterke traditie en cultuur om de ondersteuning collectief te organiseren.

Dit wil zeggen dat 1 persoon de taak heeft om een groepje personen te ondersteunen. En dat die persoon wordt aangestuurd door een organisatie / dienst. Ondersteuning aan een groep personen met een handicap is eerder de norm, 1 op 1 ondersteuning eerder de uitzondering. Om de rechten uit het VN-Verdrag waar te maken moeten we evolueren naar een andere norm met name ondersteuning aan een individuele persoon met een handicap.

Bij ondersteuning aan een groep personen met een handicap gaat men er van uit dat dit dan door de participatie-entiteit (bijvoorbeeld school, werkplek) zelf wordt georganiseerd. Men gaat er ook automatisch van uit dat dit goedkoper is. In dit scenario ziet men de ondersteuner als een werknemer van de school, die dus in opdracht van de school bepaalde persoonsgebonden ondersteuningstaken opneemt voor een aantal kinderen. Voorbeelden: ondersteuning bij mobiliteit, assistentie bij eten,...

De persoon met een handicap verliest hierbij onvermijdelijk de zeggenschap over de ondersteuning. Er treedt een verschuiving op van het niveau van 'controle' naar in het beste geval 'betrokkenheid', 'zeggenschap' of 'inspraak'.

In een dergelijk opzet trekt men in feite ook bepaalde vormen van domeinoverstijgende persoonsgebonden ondersteuning mee in het verhaal van ondersteuning aan de maatschappelijke structuren. Het gevaar is groot en reëel dat daardoor de school deze vormen van ondersteuning en assistentie aan de persoon zelf organiseert en dat het beleidsdomein Onderwijs ze financiert.

Het beleidsdomein Welzijn neemt deze ondersteuningsnoden dan niet meer op in de inschaling van ondersteuningsnoden of neemt deze noden niet mee voor de budgetbepaling van het persoonlijke

ondersteuningsbudget. Het beleidsdomein Welzijn kan hierbij argumenteren dat er al een financieringsbron is voor deze vormen van ondersteuning en dat er geen dubbele financiering mag zijn.

Het gevolg is dat deze personen met een handicap een kleiner budget krijgen, een budget dat niet al hun noden dekt, en minder mogelijkheden tot controle hebben over wie hen ondersteunt, waar, waarvoor, wanneer en op welke manier. De school, de regelgeving, de personeelsleden zelf zullen dit meer bepalen.

We stellen mogelijke veronderstellingen in vraag als zou deze collectieve organisatie binnen de 'participatiedomeinen' goedkoper zijn. Bij ons weten is nergens gecijferd dat dit scenario voor de Vlaamse begroting in zijn geheel goedkoper zou zijn.

Een dergelijke 'verdeling van bevoegdheden' kan door de beleidsmakers worden aangebracht als een inclusief beleid. Maar inclusie gaat niet over 'zoveel mogelijk gebruik maken van de gewone reguliere (collectieve) voorzieningen'. Inclusie betekent dat mensen participeren op gelijke voet met iedereen, en hiervoor de nodige ondersteuning ter beschikking hebben, waar zij ook zelf maximaal de controle over hebben.¹²

Het is daarom belangrijk om de gehele individuele ondersteuningsnood mee te nemen in de budgetbepaling, waar de persoon ook gaat, of hij of zij nu werkt of niet, los van hoeveel inspanningen een werkgever doet om de persoon te ondersteunen, enzovoort. Het persoonsgebonden ondersteuningsbudget geeft de persoon met een handicap het recht een ondersteuner naar keuze mee te nemen. Voor een persoon kan het belangrijk zijn zich te laten ondersteunen door de eigen persoonlijke assistent die hem of haar goed kent, en die hem of haar ook op andere domeinen ondersteunt.

Een concreet voorbeeld:

Ondersteuning bij het organiseren van dagactiviteiten, afspraken, beslissen over prioriteiten, enzovoort. Dat kan ook op de werkvloer belangrijk zijn.

Indien een vanuit werk betaalde jobcoach dit volgens de persoon goed kan opnemen voor wat betreft het functioneren op de werkvloer, is dit prima. De persoon moet echter de mogelijkheid hebben om de eigen ondersteuner dit te laten opnemen.

¹² We vinden wel dat het mogelijk moet zijn voor personen met een handicap om delen van hun budget vrijwillig samen te leggen, samen een ondersteuner aan te werven voor bepaalde taken, kunnen kiezen om iemand die reeds bij de school werkt, in te huren,... voor persoonsgebonden taken.

Aan de andere kant moet er de mogelijkheid zijn voor de werkgever om extra budget aan te vragen bij het beleidsdomein Werk voor mensen met een ondersteuningsnood. Dit budget kan worden ingezet in functie van het werk en in samenspraak met de werknemer.

f. Macro-budgettair

Bij de verdeling van budgetten over de beleidsdomeinen moet deze voorwaardenscheppende rol van het beleidsdomein Welzijn voldoende gewaardeerd worden. Onvoldoende persoonsgebonden ondersteuning betekent een hypotheek op meer mensen aan het werk krijgen, meer kinderen in het gewone onderwijs of meer mensen in een gewoon rijhuis.

Daarom moet er vanuit de hele Vlaamse regering, en van bij het begin van de legislatuur, een engagement worden genomen voor voldoende macrobudget voor persoonsgebonden ondersteuning. Dat is een investering in participatie en actief burgerschap, geen bodemloze put in de bijstand.

Daarom moet bij de verdeling van budgetten niet alleen gekeken worden naar nieuwe budgetten voor ondersteuning, maar ook naar heroriëntering van bestaande budgetten. De huidige subsidiëring aan buitengewone collectieve circuits moet worden hervormd. Een deel van die subsidiëring voor ondersteuning binnen de circuits moet persoonsgebonden worden gemaakt. Wanneer de persoon naar een reguliere job gaat, kan hij of zij die ondersteuning dan ook meenemen. Dit betekent de facto een verdere vergroting van het welzijnsbudget.

Vanzelfsprekend moeten er ook voldoende middelen worden vrijgemaakt voor het ondersteunen van een traject naar inclusie en diversiteit in de maatschappelijke structuren en voorzieningen. Ook hierbij kan men de investering in omkadering en ondersteuning aan de structuren van de buitengewone, gesegregeerde circuits eens kritisch vergelijken met de omkadering en ondersteuning in de reguliere structuren. Het kan niet dat een persoon meer kans heeft op een job in een maatwerkbedrijf (vroeger 'beschutte werkplaats') dan in een regulier bedrijf vanwege te weinig ondersteuning voor dat bedrijf.

Wellicht is hier dan nog een verschuiving van middelen noodzakelijk.

GRIP is er voorstander van om **inkomensondersteunende maatregelen en budgetten voor persoonsgebonden ondersteuning goed van elkaar te blijven onderscheiden**. We pleiten ook voor een efficiënt en maatgericht systeem van persoonsgebonden budgetten. We

waarschuwen ervoor dat een forfaitair basisondersteuningsbudget¹³ haaks staat op beide principes en een belangrijke hap zal wegnemen uit het overheidsbudget voor persoonsgebonden ondersteuning. Dit zal een groot aanzuigeffect kennen en het budget hoeft niet aan ondersteuning besteed te worden. In feite is dit een oneigenlijk begrote inkomensverhoging.

In de plaats daarvan pleiten we voor 1 systeem van persoonlijke ondersteuningsbudgetten op maat (zoals beschreven in pijler 2). De ondergrens kan worden herbekeken zodat elke persoon met een handicap met domeinoverstijgende ondersteuningsnoden terecht kan bij het VAPH. Ten derde kan er een mogelijkheid tot directe financiering uitgewerkt worden in andere sectoren van het VAPH zoals bijvoorbeeld bij de reguliere welzijnsdiensten.

g. Uitwerking van financieringsregels vanuit dit kader

In deze nota pretenderen we niet om al een heel uitgewerkt financieringsmodel op te zetten. We willen wel een voorzet geven over de richting en de principes waarop dit model best gestoeld is. Er blijven tal van relevante vragen over, zoals bijvoorbeeld:

‘Hoe worden bijvoorbeeld de middelen voor ondersteuning of aanpassingen aan een school ter beschikking gesteld?’

Hier moet naar een evenwicht gezocht worden.

- Enerzijds moet elke school een bepaald budget ter beschikking hebben om een diverse en inclusieve school uit te bouwen. Het is niet goed om deze middelen te veel te koppelen aan het effectieve aantal diverse leerlingen. Dan bouw je weer een systeem dat vooral gericht is op labels in plaats van op diversiteit;
- Anderzijds moeten er ook geen middelen te veel gegeven worden en is het goed om scholen het recht te geven extra middelen aan te vragen bij Onderwijs voor leerlingen met een verhoogde ondersteuningsnood. Men zou kunnen nadenken over een systeem waarbij een ticket van het VAPH automatisch recht geeft op een voorbehouden budget bij Onderwijs.

Alleszins moet men vermijden dat er weer verschillende nieuwe inschalingsprocedures moeten worden doorlopen door de persoon met een handicap in kwestie. De uitdaging is juist om het leven op dat vlak te vereenvoudigen en geen extra administratieve overlast te genereren.

¹³ Zie decreet persoonsvolgende financiering

Eenzelfde opdeling zou men kunnen maken binnen de pijler 'inclusieve structuren' op vlak van werk:

- enerzijds middelen om algemeen te investeren in een inclusieve en diverse werkplaats (en dit gaat uiteraard veel verder dan handicap);
- anderzijds specifieke budgetten voor ondersteuning om personen met een specifieke ondersteuningsnood gelijke jobkansen te geven.

9. Samenvatting standpunten

1. Het VN-Verdrag schrijft een inclusief beleid voor. Hiervoor moeten inclusie en diversiteit de norm worden en moet de samenleving aangepast worden aan deze realiteit. Inclusie is niet 'zoveel mogelijk op reguliere diensten en gratis mantelzorg beroep doen', maar wel 'op gelijke voet en met gelijke persoonlijke autonomie participeren aan de samenleving'. Het begrip 'persoonlijke autonomie' betekent niet dat je alles helemaal alleen moet kunnen, wel dat je voldoende ondersteuning en middelen moet krijgen om je eigen keuzes te maken en je leven te leiden.
2. Maatschappelijke structuren en voorzieningen moeten ondersteund worden om dit te kunnen waarmaken. De verschillende participatiedomeinen (Werk, Onderwijs, Wonen, Vrije tijd, enz.) zijn elk verantwoordelijk om dit binnen hun domein te realiseren. Dit inclusief beleid gaat niet louter over het insluiten van personen met een handicap maar over het insluiten van iedereen (pijler 1).
3. Daarnaast hebben sommige personen nood aan een persoonsgebonden ondersteuning om op gelijke voet te kunnen participeren op verschillende domeinen. Het beleidsdomein Welzijn, en meer bepaald het VAPH, heeft de verantwoordelijkheid om de persoonsgebonden ondersteuning ter beschikking te stellen die nodig is om op de verschillende domeinen evenwaardig te kunnen participeren (pijler 2).
4. Wanneer we willen komen tot een inclusieve samenleving dan kan de kijk op handicap daar een drempel of een hefboom voor zijn (pijler 3). Het is belangrijk steeds oog te hebben voor de juiste kijk op handicap. Het VRPH wijst in dat verband op een dwingende nood aan een paradigmashift van een caritatieve benadering naar een mensenrechtenbenadering. Als algemeen kader, maar ook op ieder beleidsdomein, dienen beleidsmakers en overheid dit voor ogen te houden en op te letten voor afzwakkingen of vertekeningen van de voorgeschreven inclusieve kijk op handicap. De overheid is zelf ook

verantwoordelijk om een maatschappelijk draagvlak voor inclusie op te bouwen en dient gericht in te zetten op de mentaliteitsverandering.

5. Persoonsgebonden ondersteuning kan bestaan uit assistentie van personen of hulpmiddelen. Het systeem van PAB en PGB vormen de basis voor een domein-overstijgend persoonsgebonden ondersteuningsbudget.
6. Dit vergt de installatie van 1 loket voor informatie, aanvraag en opstellen van dossier, de inschaling van de volledige individuele ondersteuningsnood en de bepaling van een budget op de hele ondersteuningsnood, de uitkering van het budget en de controle op de besteding.
7. Het budget is vrij te besteden aan ondersteuning, over sectoren en domeinen heen, en kan gebruik maken van de bestaande diensten en systemen die nu ook door het PAB en PGB kunnen worden aangewend. De persoon kan zelf zijn ondersteuner aanwerven en wordt niet beperkt door regelgeving om te beslissen wie hem ondersteunt, wanneer, waar, waarvoor en op welke manier. De persoon moet via een eenvoudige verantwoordingsprocedure tonen aan de overheid dat het geld wordt besteed aan ondersteuning.
8. Het is essentieel om goed te onderscheiden welke maatregelen gaan over persoonsgebonden ondersteuning en welke over organisatiegebonden ondersteuning, zoals ondersteuning en aanpassingen aan infrastructuur en personeel van de instanties. We verkennen dit onderscheid aan de hand van concrete voorbeelden. Waar dit onderscheid ligt moet worden besproken door de verschillende beleidsmakers samen met ervaringsdeskundigen.
9. Dit eenvoudige kader voor de verhouding tussen het horizontale beleid voor ondersteuning en de verschillende andere beleidsdomeinen moet klaarheid bieden over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van elk domein. Dit moet voorkomen dat personen met een handicap verder door de mazen van het net vallen, omdat het ene domein weigert hulp te bieden terwijl het andere domein het ook niet opneemt.
10. Voor beide pijlers (inclusieve structuren en persoonsgebonden ondersteuning) moeten voldoende budgetten worden begroot om dit waar te maken. Binnen de verschillende begrotingen van de afzonderlijke participatiedomeinen wordt budget gezocht om gelijke kansen voor personen met een handicap waar te maken. De begroting van Welzijn levert de persoonsgebonden ondersteuning.

11. In navolging van de aanbevelingen vanuit VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap moet er ook een verschuiving komen in de besteding van overheidsbudgetten, van subsidiëren van institutionaliserende handicapspecifieke structuren naar aanpassen van de gewone structuren en naar individuele ondersteuning voor inclusie.
12. Een forfaitair basisondersteuningsbudget (BOB) staat ons inziens haaks op 1 systeem van domein-overstijgende persoonsgebonden ondersteuningsbudgetten. Het BOB zal een inefficiënte slokop blijken van overheidsmiddelen die niet meer gebruikt kunnen worden voor maatgerichte ondersteuning. Men kan beter 1 goed systeem van PGB's op maat uitwerken, de ondergrens aanpassen naar beneden toe zodat elke persoon met een handicap met domein-overstijgende noden terecht kan bij het VAPH, en directe financiering binnen reguliere diensten en rechtstreeks toegankelijke VAPH-hulp mogelijk maken.
13. Met deze nota focussen we sterk op een duidelijk onderscheid tussen persoonsgebonden ondersteuningsbudget gefinancierd vanuit Welzijn en organisatiegebonden ondersteuning in functie van inclusieve structuren, gefinancierd uit de andere beleidsdomeinen. Binnen de pijler van inclusieve structuren kan men wat de verdere uitwerking betreft, een onderverdeling maken:
 - enerzijds overheidssteun voor het opzetten van een diverse school, een divers bedrijf, een diverse jeugdbeweging, enzovoort. Dit overstijgt handicap;
 - Anderzijds overheidssteun voor specifieke maatregelen om individuen met een ondersteuningsnood op te nemen.

10. Bronnen

VN-Verdrag voor de Rechten van Personen met een Handicap (2006) in het Nederlands:

<http://www.gripvzw.be/vn-verdrag/92-verdrag-inzake-de-rechten-van-personen-met-een-handicap.html>

Het eerste Belgisch rapport m.b.t. de implementatie van het VN-verdrag door België: <http://www.gripvzw.be/downloads/category/12-vn-verdrag.html?download=179:rapportbelgievrph2011-pdf>

Schaduwrapport GRIP over het Belgisch rapport met betrekking tot de implementatie van het VN-verdrag (2011):

<http://www.gripvzw.be/downloads/category/12-vn-verdrag.html?download=178:schaduwrapport-vn-verdrag>

Concluding observations van het VN-Comité over het Belgisch rapport (oktober 2014):
<http://socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/uncrpd/uncrpd-aanbeveling-180914-nl.pdf>

Perspectief 2020. Nieuw ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap: <http://www.vaph.be/vlafo/download/nl/6752255/bestand>

Decreet persoonsvolgende financiering: <https://www.vaph.be/pvf/wp-content/uploads/2014/04/Decreet-persoonsvolgende-financiering-persoon-met-handicap.pdf>

Standpuntnota deïstitutionalisering GRIP: naar een eigen leven midden in de samenleving: <http://www.gripvzw.be/downloads/category/7-ondersteuning-pab-pgb.html?download=217:standpuntnota-deïstitutionalisering-grip>

Toegankelijke samenvatting standpuntnota deïstitutionalisering GRIP: <http://www.gripvzw.be/downloads/category/7-ondersteuning-pab-pgb.html?download=218:toegankelijke-samenvatting-standpuntnota-deïstitutionalisering-grip>

Verslag Werkforum GRIP m.b.t. artikel 19: Het recht op ondersteuning moeten we in Vlaanderen nog waarmaken:
<http://www.gripvzw.be/images/themas/vn-verdrag/VerslagWerkforumVNart19web.docx>

Ja zeggen ja doen: een reisgids voor parlementsleden en beleidsmakers bij de implementatie van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap: https://cdn.digisecure.be/grip/2017817142049539_ja-zeggen-ja-doen.pdf

