

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de erkenning en subsidiëring van units voor personen met een handicap met een bijkomende ernstige psychische problematiek

- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

De doelstelling van dit besluit is het opstarten van minstens twee pilootprojecten voor complexe zorg voor personen met een dubbeldiagnose verstandelijke handicap en een ernstige psychische problematiek. Deze projecten worden erkend voor een periode van vier jaar. Deze projecten bieden intensieve, interdisciplinaire dag- en woonondersteuning aan personen vanaf zestien jaar met een verstandelijke handicap en bijkomende ernstige psychische problematiek die niet gestabiliseerd is en aanleiding geeft tot externaliserend probleemgedrag. Het ondersteuningstraject dat drie jaar kan duren (maximaal éénmaal te verlengen met één jaar na goedkeuring van de motivatie hiervoor door het agentschap) en dat resulteert in een begeleide doorstroom naar een reguliere VAPH setting, kan slechts eenmaal doorlopen worden. In deze reguliere VAPH-setting wordt de persoon verder begeleid met zijn persoonsvolgend budget of persoonsvolgend convenant met een module GES+. De pilootprojecten blijven na uitstroom van de cliënt beschikbaar voor afstemming en consult. De projecten zullen geflankeerd worden door een begeleidend onderzoek. De evaluatie van deze projecten zal starten in het vierde jaar.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

BELEIDSVELD: Personen met een beperking

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Hierbij vinden de leden van de Vlaamse Regering het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de erkenning en subsidiëring van units voor personen met een handicap met een bijkomende ernstige psychische problematiek.

De Vlaamse Regering hechtte op 17 mei 2024 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerpbesluit van de Vlaamse Regering over de erkenning en subsidiëring van units voor personen met een handicap met een bijkomende ernstige psychische problematiek. (VR 2024.1705 DOC.0703/1 en 2024.1705 DOC.0703/2).

De Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, heeft zijn akkoord gegeven op 22 mei 2024.

Het ontwerpbesluit werd voor advies aan de Raad van State voorgelegd. De Raad van State formuleerde aanbevelingen in het advies 76.548/3 gegeven op 20 juni 2024. In deze nota wordt aangegeven op welke wijze gevolg wordt gegeven aan de geformuleerde opmerkingen.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

We zien in de VAPH-sector een stijgend aantal vragen naar (semi-)gesloten infrastructuur voor mensen met een handicap en een bijkomende ernstige psychische problematiek, veelal met externaliserend probleemgedrag. Uit de praktijk blijkt dat die groep bij VAPH, Opgroeien en geestelijke gezondheidszorg (ggz) sterk groeit. Een multidisciplinaire aanpak en kijk volstaan niet vanwege de complexiteit van de doelgroep. Een doorgedreven en gedeelde samenwerking is noodzakelijk.

We zien dat bij aanwerving van orthopedagogisch personeel of begeleiding in een aantal psychiatrische settings, de ondersteuning van de cliënt en de facilitatie van doorstroom naar een VAPH-voorziening geoptimaliseerd wordt. Orthopedagogische skills en kennis binnen een ggz-werking waar ook mensen met een handicap verblijven (in het bijzonder werkingen dubbeldiagnose, niet-aangeboren hersenletsel (NAH), ...), zorgen voor een betere voorbereiding en overdracht van de cliënt naar een VAPH-setting. Ook omgekeerd is het effect van een dergelijke upgrade in een VAPH-voorziening een opmerkelijke meerwaarde. Die uitwisseling van expertise is echter vaak ad hoc en botst op haar limieten waardoor een groeiende groep cliënten in de kou dreigt te blijven staan.

Om tegemoet te komen aan de bovenstaande nood willen we een projectfinanciering voor een periode van vier jaar toekennen aan minstens twee pilootprojecten voor complexe zorg voor personen met een dubbeldiagnose verstandelijke handicap en een ernstige psychische problematiek. Deze projecten dienen cliënten vanaf zestien jaar met een verstandelijke handicap en bijkomende ernstige psychische problematiek te ondersteunen. De psychische problematiek is niet gestabiliseerd en geeft aanleiding tot externaliserend probleemgedrag ten aanzien van zichzelf, anderen of materiaal. De ondersteuningsnood overstijgt de draagkracht van een individuele vergunde zorgaanbieder (VZA) of residentiële ggz-partner en noopt tot een gedeelde gedragenheid tussen beide sectoren. De persoon heeft nood aan een zeer intensieve en individuele aanpak met bijkomende ondersteuning vanuit een medisch-psychiatrische expertise.

De pilootprojecten bieden intensieve en interdisciplinaire (minstens VAPH-ggz) dag- en woonondersteuning voor een periode van maximaal drie opeenvolgende jaren (na goedkeuring van de

motivatie hiervoor door het agentschap maximaal één keer verlengbaar met een jaar). Personen kunnen dit begeleidingstraject, dat leidt tot de doorstroom naar een vergunde zorgaanbieder, slechts eenmaal doorlopen. In dit traject wordt de uitstroom van de cliënten naar een reguliere VAPH setting stapsgewijs voorbereid. De cliënt zal nadien in de VZA verder begeleid worden met zijn persoonsvolgend budget of persoonsvolgend convenant met een module GES+. De pilootprojecten blijven na uitstroom beschikbaar voor afstemming en consult.

De projecten zullen geflankeerd worden door een begeleidend onderzoek dat zich onder andere richt op de kritische succesfactoren van deze projecten, het vergelijken en afstemmen met reeds bestaande projecten voor de doelgroep personen met een dubbeldiagnose en een stappenplan om dit over heel Vlaanderen te gaan uitrollen.

De evaluatie van deze projecten zal starten in het vierde jaar.

B. ADVIES RAAD VAN STATE

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt bijkomende toelichting gegeven.

De toegang tot de unit voorzien voor personen vanaf de leeftijd van zestien jaar is geen schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (randr.8).

Er werd gekozen het instromen in deze units mogelijk te maken voor personen die over een persoonsvolgend budget beschikken (en dus meerderjarig zijn) én voor minderjarigen vanaf zestien jaar die over persoonsvolgende middelen zoals omschreven in het ontwerp BVR beschikken. De units richten zich op personen met een verstandelijke handicap en bijkomende ernstige psychische en gedrags- of emotionele problematiek. We zien dat voor deze groep in het bijzonder de jongvolwassenheid en overgang van minderjarigenzorg naar meerderjarigenzorg vaak een kritische periode is waarin de psychische en gedrags- of emotionele problematiek sterk kan escaleren met hoge risico's op agressie naar zichzelf, anderen en materiaal. Hun ondersteuningsnood overstijgt dan de draagkracht van de individuele VAPH-zorgaanbieder (multifunctioneel centrum (MFC) of vergunde zorgaanbieder (VZA)) en ook residentiële behandelopname(s) door de sector van de geestelijke gezondheidszorg kunnen hier onvoldoende in tweeweg brengen. Deze personen kunnen daardoor soms nergens meer terecht. Door het mogelijk maken van intensieve en interdisciplinaire ondersteuning in deze scharnierperiode, willen we de overgang van minderjarigenzorg naar meerderjarigenzorg ook voor hen trachten te faciliteren.

In verband met de implicaties op de ondersteuning ten gevolge het aflopen van de erkenning, verleend voor een termijn van vier jaar, specifiek voor personen die pas later aan het traject zijn begonnen (randr. 7).

Het traject dat wordt geboden in voorliggend ontwerp van besluit is bedoeld om verder door te stromen naar een reguliere vergunde zorgaanbieder. Het is de taak van de unit om mee te zoeken naar vervolgondersteuning binnen een reguliere vergunde zorgaanbieder (artikel 7, eerste lid, 4°, a)). De termijn van drie jaar van het traject, maximaal één keer verlengbaar met een jaar, is dan ook een absolute maximumtermijn.

Het is dan ook niet noodzakelijk om het voorliggend ontwerp van besluit aan te passen.

C. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 definieert enkele begrippen en besluiten.

Artikel 2 bepaalt dat het VAPH binnen de grenzen van de middelen die daarvoor zijn vastgelegd op zijn begroting units voor personen met een handicap met een bijkomende ernstige psychische problematiek kan erkennen en subsidiëren.

De erkenning van de units zal gebeuren na een oproep tot subsidieaanvragen. In deze oproep zal het agentschap de ontvankelijkheidscriteria en de beoordelingscriteria vastleggen. Deze criteria zullen gesteund zijn op de voorwaarden vermeld in het OBVR.

Elke aanvrager moet een gemotiveerde aanvraag indienen binnen de zestig dagen te rekenen vanaf het lanceren van de oproep. Als de oproep werd gelanceerd tijdens de maand juli of augustus, dan moet de aanvrager reageren binnen de negentig dagen.

Na verloop van de voormelde termijn, zal de leidend ambtenaar van het agentschap binnen de dertig werkdagen de beslissing tot goedkeuring of weigering aan de aanvrager meedelen.

In het geval van een goedkeuring, heeft de aanvrager 120 dagen de tijd om de werking van de unit op te starten. Zoniet, dan vervalt de goedkeuring. In deze bepaling wordt bijkomend toegevoegd dat verval betekent dat de aanvrager niet kan opstarten (advies Raad van State, randnr. 6.2.).

In paragraaf 5 wordt er een extra lid opgenomen dat de term 'opstarten' verduidelijkt, namelijk het inzetten van personeelspunten (advies Raad van State randr. 6.1.).

Artikel 3 legt de periode van erkenning vast op vier jaar. De begin -en einddatum wordt bepaald door het VAPH en hangt af van het moment waarop het project wordt erkend door het VAPH.

Artikel 4 bepaalt dat de subsidie de financiële ondersteuning is voor de opdrachten die worden omschreven in artikel 7.

Het tweede lid bepaalt dat de unit het belang erkent van het gebruik van het Nederlands en zich engageert om het Nederlands te gebruiken bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten. (zie art. 76/2, 9° van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019).

Artikel 5 beschrijft de bijkomende erkenningsvoorwaarden, buiten de erkenningsvoorwaarden die in de geldende kwaliteitsregelgeving van het BVR van 4 februari 2011 zijn opgenomen.

Artikel 6, paragraaf 1, beschrijft de voorwaarden waaraan een gebruiker die ondersteuning wenst van een unit moet voldoen. Het betreft personen vanaf de leeftijd van zestien jaar die door het VAPH werden erkend als persoon met een handicap. Deze personen dienen te beschikken over een definitief ter beschikking gesteld persoonsvolgend budget of over persoonsvolgende middelen met een module GES+. Daarnaast moet het gaan om personen met een verstandelijke handicap die beschikken over een diagnose van een of meer psychische stoornissen, die een psychiater heeft gevalideerd, als vermeld in het handboek voor de classificatie van psychische stoornissen DSM-5. **In paragraaf 2** is opgenomen wat er hieronder moet worden verstaan.

Het moet tevens gaan om personen waarvan de psychische problematiek niet is gestabiliseerd, en waarvan de ondersteuningsnood de draagkracht van een individuele vergunde zorgaanbieder of partner in de geestelijke gezondheidszorg overstijgt.

Bij de opstart moet de persoon zijn volledig persoonsvolgend budget of persoonsvolgende middelen inzetten bij de unit. In het kader van een graduele doorstroom naar een vergunde zorgaanbieder kan het budget of de persoonsvolgende middelen echter deels besteed worden bij een vergunde zorgaanbieder.

Er dient geen aanvraag te worden gericht aan het VAPH om gebruik te maken van ondersteuning door de units.

In **artikel 7** wordt de ondersteuning beschreven die een unit kan bieden.

Deze ondersteuning kan maximaal drie opeenvolgende jaren duren. Na goedkeuring door het VAPH kan deze termijn maximum één keer met een jaar worden verlengd. Dit betekent dat de duur van het traject maximum vier opeenvolgende jaren kan duren. Nadien blijft de unit beschikbaar voor eventuele afstemming en consult ten behoeve van de vergunde zorgaanbieder die de vervolgondersteuning verleent. Het traject verleend door een unit kan maar een keer doorlopen worden, op voorwaarde dat dit heeft geleid tot een doorstroom naar een reguliere vergunde zorgaanbieder.

Artikel 8 bepaalt dat de units meewerken aan het onderzoek: "Ontwikkelen en uitproberen van een duurzaam en geïntegreerd model voor langdurige complexe zorg voor personen met een dubbeldiagnose verstandelijke handicap – geestelijke gezondheidszorg. Begeleidend onderzoek bij pilootprojecten in Vlaanderen."

Artikel 9 geeft de programmatie van de units weer. Deze bedraagt 944 personeelspunten.

In **artikel 10** wordt bepaald dat het besluit van 15 december 1993 tot vaststelling van de algemene regels inzake het verlenen van vergunningen en erkenningen door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap niet van toepassing is, behalve artikel 15 tot en met 17. Deze artikelen regelen de eventuele intrekking of opschorting van de erkenning en de interne beroepsprocedure.

Artikel 11 legt het aantal personeelspunten vast dat de unit ontvangt.

Per persoon die een volledig jaar wordt ondersteund, ontvangt de unit 64.000 euro. Wanneer de ondersteuning geen volledig jaar in beslag heeft genomen, dan wordt dit bedrag pro rata berekend in verhouding tot de duur van de ondersteuning.

In het principieel goedgekeurde OBVR werden er 50 personeelspunten voorzien. Deze punten kunnen echter enkel worden ingezet voor personeel verbonden aan de vergunde zorgaanbieder, met een erkenning als unit voor complexe zorgnoden. Omdat de unit echter zal samenwerken met een partner in de geestelijke gezondheidszorg, dient ook het personeel in dienst van die partner en die meewerkt aan het ondersteuningstraject, te worden vergoed. In de vorige versie van het OBVR kunnen ze hiervoor wel werkingsmiddelen inzetten, maar dit is beperkt. Daarom wordt er nu gewerkt met een cashbedrag per persoon die wordt ondersteund.

Het nieuw toegevoegde tweede lid in paragraaf 4 zorgt ervoor dat voormeld bedrag van 64.000 euro voor minstens 80% moet ingezet worden voor personeelskosten, zowel voor eigen personeelskosten als personeelskosten van de partner in de geestelijke gezondheidszorg.

Daarnaast moet de unit 1 coördinerend staf lid in dienst hebben, waarvoor de unit 90 personeelspunten ontvangt.

Tenslotte ontvangt de unit 90 personeelspunten om in een eerste fase de opstart te voorzien. De unit blijft deze punten daarna behouden in kader van een duurzaam traject van de personen die ondersteund worden.

Het VAPH subsidieert het totaal van voormelde personeelspunten, beperkt tot het maximum waarvoor de unit is erkend en eventueel onder aftrek van de punten die werden omgezet in werkingsmiddelen (zie verder).

Artikel 12 voorziet dat units per personeelspunt waarvoor het is erkend een werkingstoelage van 89 euro per punt ontvangt.

De bijkomende voorwaarden betreffende het voorafgaand overleg met het collectief overlegorgaan en de werknemersvertegenwoordiging binnen de unit, worden verplaatst naar artikel 13. Deze voorwaarden dienen immers vervuld te worden bij de werkingsmiddelen die worden bekomen door de omzetting van maximaal 3% van de personeelspunten, en stonden hier dus niet op hun plaats.

Artikel 13 beschrijft de subsidiemiddelen die tegenover de werking staan. Het betreft de personele middelen die via personeelspunten worden gesubsidieerd en de werkingsmiddelen. Deze omzetting gebeurt via een omrekenleutel, waarde van een personeelspunt en is gekoppeld aan bepaalde randvoorwaarden.

Het betreft hier, naargelang het percentage dat omgezet wordt, een kennisgeving of akkoord van de werknemersvertegenwoordiging. Het collectief overleg dient steeds geïnformeerd te worden. Zoals hoger vermeld stonden deze voorwaarden in het principiële goedgekeurde OBVR foutief vermeld in artikel 12.

Artikel 14 De units bezorgen het VAPH een werkingsverslag. Dit gebeurt via een door het VAPH bepaald sjabloon en bevat informatie over de gebruikers, de geboden ondersteuning, de samenwerkingsverbanden, de doorstroom van gebruikers en een oplijsting van knelpunten en opportuniteiten ten behoeve van het te voeren beleid. Belangrijk hierbij is dat er in het jaarverslag een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de ondersteuning die werd ingekocht met het persoonsvolgend budget of de persoonsvolgende middelen enerzijds, en de ondersteuning die werd verleend door inzet van de bijkomende middelen, gesubsidieerd overeenkomstig dit ontwerp van besluit.

Het jaarverslag wordt aan het agentschap bezorgd vóór 30 maart van het kalenderjaar dat volgt op het kalenderjaar waarop het jaarverslag betrekking heeft.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State (randr. 4.2.) zal de inwerkingtreding van de punten 1° en 4° van het tweede lid, pas gebeuren op een door de Vlaamse minister, bevoegd voor de personen met een beperking, later te bepalen datum.

Artikel 15 bepaalt dat de unit de verleende ondersteuning per persoon registreert in een door het VAPH ter beschikking gestelde webapplicatie.

Artikel 16 legt de datum van inwerkingtreding vast op 1 augustus 2024. Deze datum is aangepast rekening houdende met het advies van de Raad van State (randr. 9).

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State (randr. 4.2.) zal de inwerkingtreding van de punten 1° en 4° van het tweede lid, pas in werking treden op een door de Vlaamse minister, bevoegd voor de personen met een beperking, later te bepalen datum (zie hoger).

Artikel 17 behoeft geen commentaar.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

In kader van de begrotingsopmaak 2024 werd principiële beslist om de pilootprojecten voor complexe zorg voor personen met een dubbeldiagnose verstandelijke handicap en een ernstige psychische problematiek 1.250.000 euro te reserveren.

Per personeelspunt waarvoor een unit wordt erkend, wordt een werkingstoelage van 89 euro voorzien. Dit betekent dat de programmatie voor de erkenning van de units, vermeld in artikel 2 van het OBVR, 944 personeelspunten bedraagt.

Per persoon, vermeld in artikel 6 van het OBVR, die een volledig kalenderjaar wordt ondersteund, ontvangt de unit, vermeld in artikel 2 van het OBVR, 64.000 euro. Indien een cliënt geen volledig kalenderjaar ondersteund wordt, wordt dit bedrag pro rata toegekend in verhouding met de periode van de ondersteuning. In de vorige versie van het OBVR werden er 50 personeelspunten per persoon toegekend in plaats van het hoger vermeld cashbedrag (zie bespreking van artikel 11).

Daarnaast wordt er van elke unit verwacht dat men minstens een coördinerend staf lid in dienst heeft. Hiervoor ontvangt men 90 personeelspunten.

Bovendien wordt er in kader van de opstartfase tijdelijk voorzien in 90 personeelspunten om de opstart van de unit te ondersteunen. Na de opstartfase blijven deze 90 punten voorzien in het kader van het duurzaam traject van de personen die uitstromen.

We beogen een projectfinanciering voor een periode van vier jaar toe te kennen aan minstens twee pilootprojecten. Het exact aantal personen dat hiermee zal kunnen ondersteund worden, is afhankelijk van het aantal pilootprojecten dat finaal erkend zal worden. Dit zal gebeuren door middel van een oproep tot subsidieaanvragen. We schatten in dat een zekere schaalgrootte ook belangrijk zal zijn binnen deze projecten. Daarom werken we bij wijze van voorbeeld een mogelijk scenario uit voor de erkenning van twee projecten. Dit voorbeeld gaat uit van ondersteuning gedurende een volledig kalenderjaar.

Wanneer er 2 pilootprojecten erkend zouden worden, betekent dit dat er per project 180 personeelspunten naar de staffuncties zouden gaan die hierboven reeds vermeld werden (90 punten ikv coördinerend staf lid en 90 punten ikv de opstartfase die nadien ingezet dienen te worden ifv het duurzaam traject van de personen die uitstromen). De resterende 584 punten worden dan ingezet om cliënten te ondersteunen. Aangezien er 64.000 euro voorzien wordt per persoon die een volledig kalenderjaar ondersteund wordt, wil dit zeggen dat er ongeveer 11 personen gelijktijdig op jaarbasis ondersteund kunnen worden over de 2 projecten heen.

Elke persoon kan hoogstens drie opeenvolgende jaren gebruikmaken van ondersteuning in een unit. Deze periode kan maximaal een keer worden verlengd met een jaar als het agentschap de motivatie van de unit voor de verlenging goedkeurt.

De ondersteuning door een unit die leidt tot de doorstroom naar een vergunde zorgaanbieder, en waarvan het traject maximum vier opeenvolgende jaren kan duren, kan per persoon met een handicap maar één keer geboden worden.

De unit blijft nadien beschikbaar voor eventuele afstemming en consult ten behoeve van de vergunde zorgaanbieder die de vervolgondersteuning verleent aan de persoon met een handicap.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 5 april 2024.

Het OBVR werd in de volgende zin aangepast aan het advies van de Inspectie van Financiën:

- In artikel 2 werd toegevoegd dat de erkenning na een oproep tot subsidieaanvragen zal gebeuren, waarbij in het bijzonder rekening zal worden gehouden met de voorwaarden vermeld in artikel 5 en de ervaring met het werken met de doelgroep vermeld in artikel 6. De oproep zal verspreid worden door het VAPH;
- In artikel 7, zesde lid, was aanvankelijk bepaald dat de driejarige termijn van ondersteuning maximaal tweemaal verlengd kan worden. Dit is aangepast naar één jaar, zodat de maximale

- termijn van ondersteuning vier jaar is en niet vijf jaar. Op die manier loopt het project gedurende dezelfde termijn waarvoor de subsidie wordt verleend (art. 3);
- De bepaling die een reservevorming toelaat werd verwijderd.

Het begrotingsakkoord werd bekomen op 15 mei 2024.

B. ESR-TOETS

zie A. budgettaire impact.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp van besluit heeft geen effect op de personeelsformatie noch op het personeelsbudget. De extra taken die dit voorontwerp van besluit met zich meebrengt, worden toegevoegd aan het takenpakket van het huidige VAPH-personeel.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het ontwerp van besluit heeft geen weerslag op de werking van de lokale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Het ontwerp van besluit wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de erkenning en subsidiëring van units voor personen met een handicap met een bijkomende ernstige psychische problematiek;
- 2° de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te gelasten het voormelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de erkenning en subsidiëring van units voor personen met een handicap met een bijkomende ernstige psychische problematiek te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Hilde CREVITS