

ONTWERP VAN MINISTERIEEL BESLUIT TOT VASTSTELLING VAN EEN AANVRAAGFORMULIER VOOR HET AANVRAGEN VAN REDELIJKE AANPASSINGEN

ADVIES NR. 4 VAN 2024
UITGEBRACHT OP 19 MAART 2024

INHOUD

Samenvatting.....	3
Waarover gaat dit advies?.....	3
Waarbinnen kadert dit advies?	3
Wat staat in het advies?	3
Advies	5
Situering	5
Regelgevend kader	5
Analyse van het ministerieel besluit	6
1. Werken via een modelformulier	7
2. Toepassingsgebied van het formulier	7
3. De voorbeeldlijst	8
4. Privacy	9

SAMENVATTING

WAAROVER GAAT DIT ADVIES?

Momenteel is er een regelgevend traject lopend om het decreet 10 juli 2008 *houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid* op verschillende punten te wijzigen. Het ontwerp van decreet regelt de modaliteiten van aanvragen tot redelijke aanpassingen, waaronder de termijnen en een facultatief aanvraagformulier. Het voorgelegde ontwerp van Ministerieel Besluit stelt een dergelijk modelformulier voorop. Het Vlaams Mensenrechteninstituut werd op 12 januari 2024 gevraagd hierover advies te verlenen.

WAARBINNEN KADERT DIT ADVIES?

Het Vlaams Mensenrechteninstituut ging na of het in het ontwerp van MB opgenomen modelformulier in overeenstemming is met het bestaande regelgevende kader, zoals onder meer het Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties *inzake de rechten van personen met een handicap* (verder: VN-verdrag handicap), de richtlijn 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 *tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep* en de implementatie daarvan in de Vlaamse decreetgeving.

WAT STAAT IN HET ADVIES?

Het Mensenrechteninstituut onderschrijft de doelstelling van de Vlaamse regering om de rechtsbescherming van personen met een handicap te versterken, alsook het feit dat een modelformulier daartoe kan bijdragen. Daarnaast formuleert het Instituut een aantal aandachtspunten bij het modelformulier:

1. Het modelformulier kan op verschillende manieren een positief effect hebben op de procedure om redelijke aanpassingen aan te vragen. Het zet een standaard voor bepaalde minimumeisen. Het Mensenrechteninstituut adviseert evenwel te verduidelijken dat het gebruik van het modelformulier niet verplicht is. Het formulier creëert verder een dynamiek van vraag en antwoord. Het Instituut adviseert om hierbij steeds voldoende ruimte te laten voor dialoog, waarbij werkgever en werknemer samen naar oplossingen zoeken. De dialoog kan ook een alternatief vormen voor het formulier, in gevallen waarbij er op de handicap een stigma rust, of in het geval waarbij bepaalde privé-gegevens niet zomaar gedeeld kunnen worden.
2. Een ruime sensibilisering over het recht op redelijke aanpassingen, de aanvraagprocedure en het gebruik van het modelformulier is noodzakelijk. Hierbij dient voldoende aandacht te worden besteed aan het toepassingsgebied van het recht op redelijke aanpassingen, dat niet enkel geldt in het kader van werk, maar bijvoorbeeld ook bij de toegang tot goederen en diensten. Het Vlaams Mensenrechteninstituut adviseert om in het

modelformulier een rubriek toe te voegen om te verduidelijken in welke context of hoedanigheid de aanvrager een redelijke aanpassing wenst te verkrijgen.

3. Bij de voorbeeldlijst van redelijke aanpassingen dient voldoende ruimte voorzien te zijn om de eigen ondersteuningsnoden te beschrijven. Het Mensenrechteninstituut adviseert om het modelformulier in overeenstemming te brengen met de bepalingen uit het decreet van 20 maart 2009 *houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond*. Dit decreet bepaalt dat een persoon vergezeld van een geattesteerde assistentiehond toegang moet hebben tot publieke plaatsen. Daarnaast dient ook de voorbeeldlijst van handicap of gezondheidstoestand voldoende ruim te zijn, zodat deze in overeenstemming is met de definitie in het VN-verdrag handicap.
4. Het Instituut adviseert tot slot om de privacy-bepaling voldoende duidelijk uit te werken. Zo zijn verschillende begrippen onvoldoende duidelijk. Verder staan er passages in het modelformulier waarvan de bestemming niet de gebruiker is, maar de ontvanger van het ingevulde formulier, en die dus eerder in een algemene handleiding thuishoren.

ADVIES

SITUERING

Momenteel is er een regelgevend traject lopend om het decreet 10 juli 2008 *houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid* (verder: Gelijkekansendecreet) op verschillende punten te wijzigen.¹ Het ontwerp van decreet regelt de modaliteiten voor een aanvraag van redelijke aanpassingen, waaronder de termijnen en een facultatief aanvraagformulier.

Op 12 januari 2024 ontving het Vlaams Menschenrechteninstituut een verzoek tot advies van Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, Gwendolyn Rutten over een Ministerieel besluit dat een modelformulier bevat om redelijke aanpassingen aan te vragen.

REGELGEVEND KADER

Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (verder: het VN-verdrag handicap) heeft tot doel het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen.² Teneinde gelijkheid te bevorderen en discriminatie uit te bannen, nemen de verdragsstaten alle passende maatregelen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht.³ Het VN-verdrag handicap omschrijft redelijke aanpassingen als noodzakelijke en passende wijzigingen, en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige, of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen.⁴ De *General Comments* stellen dat over de redelijke aanpassingen onderhandeld moet worden met de aanvrager(s).⁵

¹ Op 15 december 2023 heeft de Vlaamse Regering het ontwerp van wijzigingsdecreet definitief goedgekeurd: <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/?dateOption=select&endDate=2023-12-15T22%3A59%3A59.000Z&search=gelijke%20kansen&startDate=2023-12-14T23%3A00%3A00.000Z>. De volgende stap is de parlementaire behandeling van dit ontwerp.

² Art. 1 Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties *inzake de rechten van personen met een handicap*.

³ Art. 5, 3 Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties *inzake de rechten van personen met een handicap*.

⁴ Art. 2 Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties *inzake de rechten van personen met een handicap*.

⁵ Algemene commentaar nr. 6 (2018) over gelijkheid en non discriminatie, §24.

Het VN-verdrag handicap bepaalt verder 'te waarborgen dat op de werkplek wordt voorzien in redelijke aanpassingen voor personen met een handicap'.⁶ De als gezaghebbend beschouwde *General Comments* adviseren dat onder redelijke aanpassingen worden verstaan de aanpassingen en begeleidende maatregelen die nodig zijn om het gelijke genot of uitoefening van een mensenrecht te waarborgen. Werkgevers in de publieke en private sector moeten een *duidelijke, toegankelijke en tijdige* procedure instellen voor het omgaan met de behoeften inzake redelijke aanpassingen.⁷

Daarnaast creëert ook de richtlijn 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 *tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep* (verder: richtlijn 2000/78/EG) een algemeen kader voor de bestrijding van discriminatie op grond van onder andere handicap met betrekking tot arbeid en beroep.⁸ De richtlijn 2000/78/EG bepaalt eveneens dat er moet worden voorzien in redelijke aanpassingen.⁹

Richtlijn 2000/78/EG bevat een minimumbescherming die moet worden omgezet in nationale regelgeving, wat in Vlaanderen gebeurde door het Gelijkekansendecreet. Daarnaast legt, zoals reeds vermeld, het decreet van 8 mei 2002 *houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt* het beleid in Vlaanderen vast rond gelijke kansen, diversiteit en inclusie op de arbeidsmarkt. Het Gelijkekansendecreet bepaalt dat het weigeren van redelijke aanpassingen voor een persoon met een handicap een vorm van discriminatie is.¹⁰ Er is sprake van het weigeren van redelijke aanpassingen voor een persoon met een handicap als aanpassingen worden geweigerd die geen onevenredige belasting betekenen, of waarvan de belasting in voldoende mate wordt gecompenseerd door bestaande maatregelen. Als aanpassing wordt beschouwd, elke concrete maatregel, van materiële of immateriële aard, die de beperkende invloed van een onaangepaste omgeving op de participatie van een persoon met een handicap neutraliseert.¹¹

ANALYSE VAN HET MINISTERIEEL BESLUIT

In een eerder advies (2024/3) over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van het Gelijkekansendecreet, besprak het Vlaams Menschenrechteninstituut reeds

⁶ Art. 27, 1, i) Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties *inzake de rechten van personen met een Handicap*.

⁷ Algemene commentaar nr. 8 (2022) over het recht van personen met een handicap op werk en werkgelegenheid, §16, 19 en 45.

⁸ Art. 1 richtlijn 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 *tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep*.

⁹ Art. 5 richtlijn 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 *tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep*.

¹⁰ Art. 15 decreet 10 juli 2008 *houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid*.

¹¹ Art. 19 decreet 10 juli 2008 *houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid*.

artikel 58 van het voorontwerp. Dit artikel voorziet in de delegatie aan de minister om een model vast te stellen van het aanvraagformulier voor redelijke aanpassingen. Het Instituut wees toen op het belang om in de praktijk een *duidelijke, toegankelijke en voldoende snelle procedure* voor het aanvragen van redelijke aanpassingen in te voeren. Het Instituut adviseerde erover te waken dat het modelformulier *drempelverlagend* is, en geen bijkomende hindernis vormt.

Wat het modelformulier in kwestie betreft, stelt het Vlaams Mensenrechteninstituut vast dat de doelstelling ervan is om de rechtsbescherming van personen met een handicap te versterken, in lijn is met het VN-verdrag handicap. In het licht van het hierboven vermelde analysekader, formuleert het Vlaams Mensenrechteninstituut een aantal aandachtspunten bij dit modelformulier.

1. WERKEN VIA EEN MODELFORMULIER

Het modelformulier kan op verschillende manieren een positief effect hebben op de procedure om redelijke aanpassingen aan te vragen. Allereerst kan het een standaard zetten voor bepaalde minimumeisen. Organisaties kunnen echter steeds ook verder gaan dan deze minimumstandaard, en een meer uitgebreid beleid ontwikkelen. De memorie van toelichting bij artikel 35 van het ontwerp van decreet ter wijziging van het Gelijkekansendecreet benadrukt dat het gebruik van dit modelformulier niet zal verplicht worden, aangezien dit kan leiden tot een hogere drempel voor de persoon met een handicap. Indien de verzoeker toch gebruik maakt van een ander formulier dan het modelformulier, moet dit ook aanvaard worden zolang duidelijk is dat het om een verzoek om redelijke aanpassingen gaat. Het Mensenrechteninstituut adviseert om dit principe voor de duidelijkheid te herhalen in het modelformulier of de begeleidende handleiding.

De aanpak via een formulier kan verder ook een positief effect hebben op de procedure om redelijke aanpassingen aan te vragen, in de zin dat het een dynamiek van vraag en antwoord creëert. Het Instituut adviseert om steeds voldoende ruimte te laten voor dialoog, waarbij werkgever en werknemer samen naar oplossingen zoeken. De dialoog kan ook een alternatief vormen voor het formulier, in gevallen waarbij er op de handicap een stigma rust of in het geval waarbij bepaalde privé-gegevens niet zomaar gedeeld kunnen worden. Bovendien is het mogelijk dat in een dialoog de werkgever aanpassingen voorstelt die verder gaan dan de oorspronkelijke vraag van de werknemer.

2. TOEPASSINGSGEBIED VAN HET FORMULIER

Volgens het ontwerp van decreet tot wijziging van het Gelijkekansendecreet neemt elke persoon die onderworpen is aan het discriminatieverbod vermeld in het Gelijkekansendecreet passende maatregelen om het aanvragen van redelijke aanpassingen te faciliteren, zoals het

ter beschikking stellen van een aanvraagformulier. De memorie van toelichting verduidelijkt dat het nieuwe hoofdstuk zal gelden zowel ten aanzien van overheidsinstanties en organisaties die diensten van algemeen belang aanbieden en daarvoor overheidssteun ontvangen als ten aanzien van private werkgevers en aanbieders van goederen en diensten. Het modelformulier kent bijgevolg een ruim toepassingsgebied en kan gebruikt worden binnen alle Vlaamse bevoegdheden zoals vermeld in artikel 20 van het Gelijkkansendecreet.

Een ruime sensibilisering over het recht op redelijke aanpassingen, de aanvraagprocedure en het gebruik van het modelformulier is hierbij noodzakelijk. Dit geldt zowel voor de personen met een handicap, die voldoende op de hoogte moeten zijn van hun rechten, als voor de personen en instanties die de aanvraag tot redelijke aanpassingen moeten beoordelen. Dit kan bijvoorbeeld met een begeleidende handleiding. Hierbij dient voldoende aandacht te worden besteed aan het toepassingsgebied van het recht op de redelijke aanpassingen dat niet enkel geldt in het kader van werk, maar bijvoorbeeld ook bij de toegang tot goederen en diensten. Het Vlaams Mensenrechteninstituut adviseert verder om in het modelformulier een rubriek toe te voegen om te verduidelijken in het kader van welke activiteit de aanvrager een redelijke aanpassing wenst te verkrijgen.

3. DE VOORBEELDLIJST

De voorbeeldlijst van redelijke aanpassingen kan informatief zijn en de aanvragers bewust maken van welke aanpassingen en vormen van ondersteuning mogelijk zijn. Echter, tegelijk kan de lijst ook beperkend werken. Het Instituut beveelt aan voldoende ruimte te voorzien om de eigen ondersteuningsnoden te beschrijven.

Een persoon vergezeld van een geattesteerde assistentiehond heeft het recht op toegang tot publieke plaatsen.¹² Een publieke plaats wordt omschreven als voor publiek gebruik bestemde openbare gebouwen of privégebouwen of delen van gebouwen, plaatsen en ruimtes en de openbare en/of bezoldigde personenvervoermiddelen.¹³ De toegang tot publieke plaatsen kan geweigerd worden 1° krachtens een andersluidende wetgevende of reglementaire bepaling, 2° ingeval het de toegang betreft tot lokalen of gedeelten van lokalen, bestemd voor intensieve zorgverlening en invasieve handelingen en 3° ingeval het de toegang betreft tot operatiekwartieren en verkoeverkamers, verloskamers, oncohematologie, hemodialyse- en brandwondeneenheden.¹⁴ Het Mensenrechteninstituut adviseert om het modelformulier in

¹² Art. 3 decreet 20 maart 2009 houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond.

¹³ Art. 2, 2° decreet 20 maart 2009 houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond.

¹⁴ Art. 3/1 decreet 20 maart 2009 houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond. Dit decreet regelt verder ook de attestatie van assistentiehonden en bevat een strafbepaling in geval het recht op toegang tot een publieke plaats wordt ontzegt (art. 4, 4/1 en 5).

overeenstemming te brengen met dit recht zoals bepaald in het decreet van 20 maart 2009 houdende de toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond.

Daarnaast stelt het Vlaams Mensenrechteninstituut dat de voorbeeldlijst handicap of gezondheidstoestand moet vertrekken vanuit de definitie van een persoon met een handicap uit het VN-verdrag handicap. Het VN-verdrag handicap omschrijft personen met een handicap als “personen met langdurige fysieke, mentale, verstandelijke of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving”.¹⁵

Het Hof van Justitie oordeelde reeds dat de fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen langdurig moeten zijn, maar dat de oorzaak van de handicap nl. aangeboren, gevolg van een ongeval of een (on)geneeslijke ziekte niet relevant is. Het begrip handicap heeft mede betrekking op een gezondheidstoestand die voortvloeit uit een door een arts gediagnosticeerde geneeslijke of ongeneeslijke ziekte, wanneer die ziekte leidt tot een beperking die onder meer het gevolg is van lichamelijke, geestelijke of psychische aandoeningen die in wisselwerking met diverse drempels de betrokkene kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met andere werknemers aan het beroepsleven deel te nemen, en die beperking langdurig is. Een ziekte die daarentegen niet tot een dergelijke beperking leidt, valt hier niet onder.¹⁶

Het Mensenrechteninstituut begrijpt dat een voorbeeldlijst informatief kan zijn en personen met een handicap ook meer bewust kan maken over wanneer zij nu effectief recht hebben op redelijke aanpassingen. Opnieuw moet deze voorbeeldlijst voldoende ruim zijn, zodat deze in overeenstemming is met de definitie in het VN-verdrag handicap.

4. PRIVACY

Het Instituut adviseert om de privacy-bepaling voldoende duidelijk uit te werken. Momenteel is er een paragraaf bovenaan het formulier toegevoegd waarin wordt verduidelijkt dat het eerbiedigen van het recht op gegevensbescherming de verantwoordelijkheid blijft van de persoon die het modelformulier gebruikt. Deze verduidelijking past echter eerder in een “handleiding” bij het gebruik van het formulier dan in het formulier zelf. Immers, de bestemming hiervan is niet de gebruiker, maar de ontvanger van het ingevulde formulier. Verder stelt het Instituut zich de vraag of deze bepaling in een Ministerieel Besluit voldoende is om de verwerking van persoonsgegevens te legitimeren¹⁷, ook omdat sommige begrippen

¹⁵ Art. 1 Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

¹⁶ HvJ 11 april 2013, nr. C-335/11 en C-337/11.

¹⁷ Het Instituut stelt vast dat er momenteel verschillende amendementen en subamendementen ingediend zijn op het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op

niet voldoende precies omschreven lijken (zie bvb. ‘andere medewerkers’ en ‘derden’). Ook de bepaling onderaan het formulier dat het gevraagde bewijs steeds in verhouding dient te staan tot de concrete context en de gevraagde ondersteuning is eerder een instructie voor de ontvangende instantie dan een verheldering voor de gebruiker. Bovendien bevat het modelformulier enerzijds de vraag “*Van welke handicap of gezondheidstoestand wenst u ons op de hoogte te stellen*”, en anderzijds de vraag om een bewijs van de handicap of gezondheidstoestand toe te voegen aan het aanvraagformulier. Hierbij rijst de vraag wat de verhouding is tussen beide. Vereist het toevoegen van een bewijsstuk niet automatisch dat de persoon mededeelt welke handicap of gezondheidstoestand van toepassing is?

de arbeidsmarkt en het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid, die de relevante entiteiten als verwerkingsverantwoordelijken aanduiden.