



Advies

Over het protocol betreffende de redelijke aanpassingen

Inhoud

Inhoud	2
1. Inleiding.....	3
2. Samenvatting	3
3. Algemene bespreking	4
4. Nadere bespreking	6

1. Inleiding

Op 20 april 2004 vroeg minister Landuyt de SERV om spoedadvies over het ontwerpprotocol betreffende de redelijke aanpassingen. Na contact met het kabinet Landuyt werd uitstel verleend tot uiterlijk 7 mei 2004.

Dit protocol kadert in de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie die in haar artikel 2, § 3 bepaalt dat *"het ontbreken van redelijke aanpassingen voor de persoon met een handicap een discriminatie vormt in de zin van deze wet. Als een redelijke aanpassing wordt beschouwd de aanpassing die geen onevenredige belasting betekent, of waarvan de belasting in voldoende mate gecompenseerd wordt door bestaande maatregelen."*

Aangezien een uniforme interpretatie door alle overheden van het begrip redelijke aanpassing noodzakelijk is, stelt dit protocol dat de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen overeenkomen om de inhoud en de betekenis van het begrip redelijke aanpassingen te zullen begrijpen en toe te passen zoals vermeld in het protocol.

Dit ontwerpprotocol zal ter bespreking voorliggen op de plenaire vergadering van de Interministeriële Conferentie van 10 mei 2004.

Ten aanzien van de SERV heeft de Commissie Diversiteit haar visie in deze aangelegenheid geformuleerd. Op basis hiervan formuleert de SERV onderstaand advies.

In zijn advies beperkt de raad zich tot dit protocol en de SERV wijdt dan ook niet uit over de bredere toepasbaarheid van dit protocol.

2. Samenvatting

De raad acht het positief dat het om advies gevraagd wordt over dit ontwerpprotocol en schaart zich achter de visie uit het protocol dat een uniforme interpretatie van het begrip redelijke aanpassing van groot belang is. Dit vereist volgens de raad wel het betrekken van het beleidsdomein Werkgelegenheid in dit protocol.

Het is voor de raad ook belangrijk dat het ontwerpprotocol beter aansluit bij de wet van 25 februari 2003 en de voorbereidende werkzaamheden ervan. De wet en de voorbereidende werkzaamheden beogen namelijk het begrip zo veel mogelijk open te laten en volledig te laten afhangen van de complexe en individuele context van de vrager van de redelijke aanpassing en van diegene die ze moet doorvoeren.

De bestaande expertise en know-how op het vlak van redelijke aanpassing dienen volgens de raad gebundeld te worden en er dient een permanent overleg opgestart te worden tussen die personen en organisaties die over de expertise en know-how beschikken.

De raad stelt dat de redelijkheid van een aanpassing afhangt van een complex samenspel van factoren. Onder andere daarom vraagt de raad dat er een ruimere set van indicatoren en voorbeelden uitgewerkt wordt in nauw overleg met de betrokken organisaties.

Er wordt door de raad ook op aangedrongen dat er een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen 'integrale toegankelijkheid' en 'redelijke aanpassing'.

Een goede screening van het ontwerpprotocol is volgens de raad noodzakelijk om ongelukkige vertalingen en zelfs fouten uit de tekst te halen. Als laatste algemene bemerkingen vraagt de raad dat hij ook om advies gevraagd wordt over het ontwerpprotocol toegankelijkheid van plaatsen en openbare gebouwen, en dat het protocol voorziet in een evaluatie ervan in samenwerking met de gebruikers.

Tot slot geeft de raad nog enkele puntsgewijze bemerkingen mee.

3. Algemene bespreking

Volgens de raad is het inderdaad belangrijk dat alle overheden een uniforme interpretatie van het begrip redelijke aanpassing gebruiken. Dit is cruciaal voor een succesvol beleid naar personen met een handicap toe.

Daarom wijst de raad erop dat het protocol ook van toepassing zal moeten zijn op het decreet evenredige arbeidsmarktparticipatie van 8 mei 2002. Het is niet wenselijk dat voor de uitvoering van dit decreet een andere omschrijving van het begrip redelijke aanpassing zou gebruikt worden. Dit vraagt dan wel het bijkomend betrekken van de beleidsdomeinen werkgelegenheid, onderwijs en ambtenarenzaken bij het protocol en de uitvoering ervan.

Aansluitend vraagt de raad zich af waarom het beleidsdomein Werkgelegenheid niet betrokken geweest is bij de opmaak van dit ontwerpprotocol. Het lijkt de raad dan ook raadzaam dat de ministers van Werkgelegenheid eveneens dit protocol ondertekenen.

De bestaande expertise en know-how op het vlak van redelijke aanpassingen zit momenteel verspreid bij verschillende instanties en organisaties en de raad vraagt dan ook dat deze kennis gebundeld wordt en dat er een permanent overleg opgestart wordt tussen die personen en organisaties die over de expertise en know-how beschikken.

Het is voor de raad belangrijk dat dit protocol zo dicht mogelijk aanleunt bij wat er in de wet van 25 februari 2003 en de voorbereidende werkzaamheden ervan terug te vinden is. De wetgever heeft namelijk zelf geen invulling gegeven aan het begrip redelijke aanpassing juist om het begrip zo veel mogelijk open te laten en volledig te laten afhangen van de complexe en individuele context van de vrager van de redelijke aanpassing en van diegene die ze moet doorvoeren. Het is voor de SERV echter belangrijk dat er meer duidelijkheid bestaat omtrent het begrip redelijke aanpassing, en dat daarom de huidige keuze van indicatoren en voorbeelden te beperkt is. Aangezien het echter van het grootste belang is de keuze van indicatoren en voorbeelden goed af te wegen, stelt de raad voor om in het protocol geen indicatoren en voorbeelden op te nemen.

In het protocol dient gestipuleerd te worden dat een uitgebreidere lijst van indicatoren en voorbeelden van redelijke en eventueel ook onredelijke aanpassingen zal opgesteld worden in volle samenwerking met gebruikersorganisaties en andere organisaties met de nodige expertise. Deze lijst dient dan als addendum bij het protocol gevoegd te worden.

Bij de opstelling van deze lijst dient te allen tijde duidelijk te zijn dat het gaat over een niet-limitatieve lijst. Het mag volgens de raad niet de bedoeling zijn dat op termijn deze voorbeelden en indicatoren tot een beperkend kader leiden. Een tweede aandachtspunt moet zijn dat deze voorbeelden en indicatoren niet absoluut kunnen bekeken worden. Elk voorbeeld en elke indicator dienen in hun context geplaatst te worden, en van daaruit beoordeeld te worden.

De raad wil er expliciet op wijzen dat het de vrager van de aanpassing en diegene die de aanpassing moeten doorvoeren, zijn die tot een "redelijke" aanpassing dienen te komen. Indien hierover onenigheid bestaat, zal het de rechter zijn die de redelijkheid van de aanpassing zal toetsen.

Vervolgens dringt de raad erop aan dat er een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen 'integrale toegankelijkheid' en 'redelijke aanpassing', in zoverre dat dit onderscheid enkel van toepassing is op gebouwen in de zin van de wet van 17 juli 1975. Deze wet stelt grosso modo dat slechts een bouwvergunning verleend wordt voor nieuwe gebouwen en bestaande gebouwen die belangrijke verbouwingen moeten ondergaan, indien de toegankelijkheid voor gehandicapten voorzien is.

Een integraal toegankelijke omgeving is een basisvoorwaarde voor de autonome participatie van personen met een handicap aan sociale, economische en culturele activiteiten. Het is daarom noodzakelijk dat overheidsgebouwen en gebouwen bestemd voor het publiek, voldoen aan de minimale normen voor toegankelijkheid. Tegelijkertijd anticipeert men zo op een aantal individuele vragen naar redelijke aanpassingen van personen met een handicap. Deze normen zijn gericht op de 'grootste gemene deler' en mogen echter geen argument worden voor het weigeren van individuele redelijke aanpassingen. Een klein aandeel van de personen met een handicap kan nog steeds andere noden hebben die verder gaan dan de 'integrale toeganke-

lijkheid'. Deze dienen dan te worden opgelost via redelijke aanpassingen. Daarom vraagt de raad om in het protocol expliciet te vermelden dat het voorzien in collectieve aanpassingen niet ontslaat van het voorzien van individuele aanpassingen wanneer dit bijkomend nodig is.

De raad merkt ook op dat er een aantal ongelukkige vertalingen of zelfs fouten zijn geslopen in het protocol. Zo wordt er bijvoorbeeld gesproken van geestelijke beperking of geestesstoornis, waar er eigenlijk verstandelijke handicap bedoeld wordt. Vanzelfsprekend wordt hierdoor de interpretatie en de draagwijdte van de terminologie bemoeilijkt. De raad vraagt dat het protocol in deze zin opnieuw gescreend wordt.

Als voorlaatste bemerking stelt de raad dat hij verheugd is dat hij om advies gevraagd wordt over dit protocol, maar vraagt hij wel dat ook het ontwerpprotocol toegankelijkheid van plaatsen en openbare gebouwen ter advies wordt voorgelegd.

Tot slot dringt de raad erop aan dat het protocol voorziet dat er na verloop van tijd een evaluatie wordt gemaakt van het protocol. Het is belangrijk dat de SERV, de Commissie Diversiteit en – voorzover zij niet betrokken zijn – de gebruikers, hierbij sterk betrokken worden.

4. Nadere bespreking

Punt 2: Beschrijving van handicap

De raad acht het positief dat personen met een chronische aandoening expliciet in het protocol worden opgenomen onder de beschrijving van handicap. Het is voor de raad belangrijk dat deze groep niet over het hoofd gezien wordt.

Wel vraagt de raad dat zoveel als mogelijk aangesloten wordt bij de gangbare definities. Het is namelijk van belang dat een handicap gezien wordt als een samenspel van functiestoornissen, beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten, persoonlijke en externe factoren. In het protocol wordt een verouderde kijk op het begrip handicap gehanteerd, nl. er wordt enkel gekeken naar lichamelijke, zintuiglijke, geestelijke en psychische beperkingen. Een goede definitie die expliciet meeneemt dat beperkingen als handicap ervaren worden in relatie met de omgeving kan terug gevonden worden in het oprichtingsdecreet van het Vlaams agentschap voor personen met een handicap d.d. 21 april 2004:

"Een handicap wordt gedefinieerd als elk langdurig en belangrijk participatieprobleem van een persoon dat te wijten is aan het samenspel tussen functiestoornissen van mentale, psychische, lichamelijke of zintuiglijke aard, beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten en persoonlijke en externe factoren."

De raad vraagt zich trouwens af wat in de definitie uit het protocol precies bedoeld wordt met 'aan het leven'. Indien hiermee hetzelfde bedoeld wordt als 'aan de samenleving' is het beter om dit weg te laten.

Tot slot voegt de tweede alinea weinig toe aan de eerste alinea en kan deze dan ook geschrapt worden.

Punt 3: Beschrijving van het begrip redelijke aanpassing

Zoals in de algemene bespreking reeds gesteld dringt de raad er ook hier op aan dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de wet van 25 februari 2003 en de voorbereidende werkzaamheden. Daarom vraagt de raad dat de definitie van aanpassing die in het protocol gehanteerd wordt zich inpast in een amendement van de regering¹. Daarin wordt onder aanpassingen onder meer verstaan:

"de architecturale aanpassingen die bvb. de rolstoeltoegankelijkheid garanderen, de technische hulpmiddelen die bvb. doven en blinden toelaten te communiceren, het gebruik van een vereenvoudigd taalgebruik voor mensen met mentale beperkingen, de reorganisatie van taakverdelingen, het verlenen van assistentie aan de persoon met een handicap, kortom : alle nodige concrete maatregelen, voor zover redelijk, die er toe bijdragen dat de persoon met een handicap geen schadelijke weerslag ondervindt van de omgevingsfactoren."

De raad stelt voor om de definitie van aanpassing als volgt te omschrijven:

"Aanpassingen zijn maatregelen die de beperkende invloed van een onaangepaste omgeving op de persoon met een handicap kunnen wegnemen."

Ook hier verwijst de raad naar zijn eerdere algemene bemerking dat een lijst met indicatoren en voorbeelden grondig dient voorbereid te worden in samenwerking met die organisaties die over de nodige expertise beschikken en de gebruikers. Indien toch de lijst uit het ontwerpprotocol worden aangehouden heeft de raad volgende opmerkingen:

Materiële aanpassingen:

- Toegankelijkheid voor rolstoelen: Dit is een te bereiken toestand en maakt op zich geen aanpassing uit. Beter is om als voorbeeld te nemen een hellend vlak voor rolstoelgebruikers, bredere deuren, een lift,...
- Aankopen van technisch materieel voor het begrijpen van en communiceren met doven, slechthorenden, blinden en slechtzienden: Het 'begrijpen van' is overbodig aangezien dit een onderdeel uitmaakt van communicatie. Het voorbeeld kan eveneens uitgebreid worden naar 'het ter beschikking stellen' van deze apparatuur en naar personen met andere sensorïële handicaps. Beter is daarom om dit voorbeeld te vervan-

¹ Parl. St. Kamer 2001-2002, nr. 1578/3,2

gen door 'aankoop of ter beschikking stellen van aangepaste communicatieapparatuur voor personen met een sensorïële handicap (doven, slechthorenden, blinden en slechtzienden)'.

- In het laatste voorbeeld dient 'geestesstoornis' vervangen te worden door 'verstandelijke handicap'.

Immateriële aanpassingen:

- Ook hier dient 'geestesstoornis' vervangen te worden door 'verstandelijke handicap'.
- Toelaten van geleidehonden in restaurants: De raad vraagt hier dat dit aangevuld wordt met 'voor blinden, slechtzienden en personen met verminderde mobiliteit'.
- Toevoeging als voorbeeld van 'flexibele toegang tot toiletten voor mensen met blaas – en darmproblemen'.
- Mogelijkheid om te gaan zitten voor een persoon die moeilijk lang recht kan staan.

Individuele aanpassingen:

- Aanpassing arbeidspost voor een werknemer: De frasering 'met een specifieke handicap' kan beter weggelaten worden.
- Het voorbeeld 'toegankelijke sanitaire installatie' behoort eerder tot de algemene toegankelijkheid zoals reeds aangehaald in de algemene bespreking.

De niet-limitatieve lijst met voorbeelden kan volgens de raad ook beter opgenomen worden vlak na de definitie van aanpassing.

Wat betreft de definitie van 'redelijk' gaat het in het protocol over 'de belasting en/of benadeling van natuurlijke of rechtspersonen', terwijl het in de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 25 februari 2003 gaat over 'diegene op wie de aanpassingsplicht rust'². De raad vraagt dat het protocol in die zin aangepast wordt.

Punt 4: Beschrijving van de standaardnormen

Behoudens de opsomming van standaardnormen acht raad het raadzaam om te spreken van het kader waaraan de redelijkheid van een aanpassing getoetst kan worden.

In de opsomming worden terecht de verduidelijkingen aangehaald uit de voorbereidende werkzaamheden³:

1. *"Zijn er aanpassingen mogelijk die een concrete persoon met een handicap effectief in staat stellen op evenwaardige wijze aan een welbepaalde activiteit te participeren?"*
2. *Vormen deze aanpassingen een onevenredige belasting voor diegene die de aanpassing moet aanbrenge?*

² Parl. St. Kamer 2001-2002, nr. 1578/8, 30-31

³ Parl. St. Kamer 2001-2002, nr. 1578/8, 30-31

3. *Bestaan er niet reeds maatregelen die de belasting in ruime mate reduceren voor diegene die de redelijke aanpassing moet aanbrengen?"*

Deze worden in het tekstvoorstel evenwel aangevuld met zaken die eerder indicatoren zijn voor het bepalen van de redelijkheid: frequentie van gebruik, organisatorische haalbaarheid, gespreide uitvoering wanneer directe volledige uitvoering niet haalbaar is,... De raad stelt dan ook voor deze onder punt 5: Indicatoren op te nemen.

Wat betreft punt 4.4 'de mogelijkheid om een beroep te kunnen doen op een tussenkomst vanwege de overheid;' vraagt de raad dat dit aangevuld wordt met: 'een private of sociale verzekering.' Dit om alle types tussenkomsten te omvatten. In de parlementaire voorbereiding werd trouwens als voorbeeld van een tussenkomst expliciet gewag gemaakt van verzekerings-tussenkomsten voor technische hulpmiddelen.

Er wordt hier melding gemaakt van het aspect "het in stand houden van beschermd historisch erfgoed". De raad benadrukt dat ook hier de context van doorslaggevend belang is. Aspecten zoals de kostprijs van de aanpassing, of al dan niet (en in welke mate) de authenticiteit door de aanpassing wordt geschaad, de gebruiksfrequentie door personen met een handicap,... spelen hier een rol en dus niet het loutere feit dat het om een historisch gebouw of monument gaat. In dit verband verwijst de raad ook naar zijn eerdere opmerking over de opname in dit protocol van indicatoren en voorbeelden.

Punt 5: Indicatoren

Ook hier verwijst de raad naar zijn eerdere algemene bemerking dat een lijst met indicatoren en voorbeelden grondig dient voorbereid te worden in samenwerking met die organisaties die over de nodige expertise beschikken. Het is daarom beter om dit punt te schrappen uit het protocol en te vervangen door een engagement dat deze lijst later zal ingevuld worden.

Indien toch deze lijst behouden blijft wil de raad er wel op wijzen dat de factoren om het onredelijk karakter te bepalen, niet met de nodige zorg gekozen zijn. Zo is bijvoorbeeld niet in voldoende mate rekening gehouden met contextfactoren. Er is dan ook enige voorzichtigheid geboden bij de keuze van indicatoren.

Punt 6: Regeling van conflicten

In dit punt wordt onder andere gesteld dat de hoven en rechtbanken het niet-bindend advies kunnen inwinnen van deskundige instellingen. Het lijkt de raad echter weinig opportuun om hier een opsomming te geven van mogelijke instellingen. De raad stelt daarom voor deze zinsnede te vervangen door:

“De hoven en rechtbanken kunnen het niet-bindend advies inwinnen van deskundige instellingen en middenveldorganisaties die over de nodige expertise beschikken.”

De derde alinea op p.4 dient trouwens december 2006 als de bij Europese Richtlijn opgelegde datum te vermelden. Als verantwoording hiervoor kan verwezen worden naar artikel 18 van de Europese Richtlijn:

“De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 2 december 2003 aan deze richtlijn te voldoen [...]. Teneinde met bijzondere omstandigheden rekening te houden kunnen de lidstaten indien nodig beschikken over drie extra jaren vanaf 2 december 2003, ofwel een totaal van maximaal 6 jaar, om de bepalingen met betrekking tot discriminatie op grond van leeftijd en handicap uit te voeren. [...].”