

«Art. 22^{ter}. Iedere persoon met een handicap heeft recht op volledige inclusie in de samenleving, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.»

Dit is het voorstel van nieuw artikel van de Belgische Grondwet, zoals het werd goedgekeurd door de Senaat in de zitting van 10 juli 2020, en op 13 juli 2020 voor verdere behandeling werd overgemaakt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het heeft een lange voorgeschiedenis, waarin ook de VZW GRIP haar inbreng kon doen.

In deze bijdrage vindt u een commentaar bij de voorstellen van wijziging van de Grondwet, de uiteenzettingen in de hoorzittingen, de schriftelijke adviezen, en de besprekingen in de commissie en in de plenaire zitting van de Senaat.

Voor deze beknopte studie verleende VZW GRIP (Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap) de opdracht, maar de inhoud ervan bindt enkel de auteur. Jos Huys was in 1987 mede oprichter van de VZW Independent Living Vlaanderen en biedt sinds vele jaren als freelance medewerker zijn diensten aan bij verenigingen en instanties die opkomen voor de rechten van personen met een handicap.

De tekst is afgesloten op 11 november 2020. Niets uit deze bijdrage mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, tenzij met navolgende bronvermelding: "Huys Jos, Inclusie in de Constitutie, studienota gepubliceerd in december 2020 op de website van de VZW GRIP, www.gripvzw.be."

INHOUDSTAFEL

Hoofdstuk I. De chronologie

1. De Verklaring tot herziening van de Grondwet	4
2. Drie voorstellen ter bespreking	5
3. Twee hoorzittingen met aansluitende gedachtewisselingen	6
4. Consensusvoorstel werd goedgekeurd	7

Hoofdstuk II. Commentaar

1. De meerwaarde van een Grondwetsbepaling

<i>Enige twijfel bij NVA en Vlaams Belang</i>	9
<i>Solide meerderheidsconsensus</i>	9
<i>Adviezen van de professoren constitutioneel recht</i>	11
<i>Waarom een specifieke Grondwetsbepaling voor de personen met een handicap?</i>	13
<i>Wie zijn de personen met een handicap?</i>	15

2. Vooralsnog geen directe werking

<i>Voorstel Anciaux afgevoerd</i>	18
<i>Het recht op redelijke aanpassingen is nu reeds juridisch afdwingbaar</i>	19
<i>Toch heeft GRIP een eigen tekstvoorstel van artikel 11ter van de Grondwet bepleit</i>	21
<i>Subjectief recht op en progressieve realisatie van redelijke aanpassingen zijn complementair</i>	23

3. Wel een verplichting tot progressieve realisatie

<i>Oorspronkelijke voorstellen</i>	25
<i>Commentaren bij de oorspronkelijke voorstellen</i>	25
<i>GRIP heeft een eigen tekstvoorstel van artikel 22ter van de Grondwet bepleit</i>	27

<i>Adviezen van de organisaties en de professoren constitutioneel recht</i>	28
<i>Elk niveau van de wetgevende en uitvoerende macht moet aan het grondrecht op inclusie gestalte geven binnen zijn bevoegdheidsdomein</i>	30
<i>Het Consensusvoorstel</i>	32

4. Mensenrechten en juridisering

<i>De paradigmashift heeft wel degelijk ver strekkende juridische consequenties</i>	34
<i>De vrees voor rechterlijk activisme</i>	36
<i>Een vloedgolf van procedures is niet meteen te verwachten</i>	39
<i>Wat meer juridisch activisme is zelfs wenselijk</i>	40

5. En het kostenplaatje?

<i>Doemscenario's van de deelstatelijke instellingen zijn te relativieren</i>	42
<i>Standstill is geen stilstand</i>	46
<i>Ook maatregelen van positieve actie</i>	47

6. De politieke wil

<i>De vaststellingen</i>	49
<i>De frustraties</i>	51
<i>De regeringsverklaringen</i>	52
<i>Nieuwe boost?</i>	53
<i>Getemperd enthousiasme bij NVA en Vlaams Belang</i>	55
<i>Wel overtuigende steun bij zowat alle overige politieke partijen</i>	56

Hoofdstuk III. En nu naar de Kamer van volksvertegenwoordigers

Hoofdstuk I. De chronologie

1. De Verklaring tot herziening van de Grondwet

In het Belgisch Staatsblad van 23 mei 2019 werden de artikelen van de Belgische Grondwet aangewezen die in de huidige legislatuur voor herziening vatbaar zijn verklaard. Onder meer de titel II van de Grondwet, dat handelt over “De Belgen en hun rechten”, en dit om er “een nieuw artikel in te voegen dat de personen met een handicap het genot van de rechten en vrijheden moet waarborgen”.

De herziening van artikelen van onze Grondwet, ook wel Constitutie genoemd, is een werk van lange adem. Eerst moeten regering en parlement (Kamer en Senaat, telkens met een meerderheid van twee derde van de stemmen) de artikelen aanwijzen die in een volgende legislatuur voor herziening vatbaar worden verklaard en daarvoor in grote lijnen de motivering aangeven.¹

In het Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet, ingediend door mevrouw Laurette Onkelinx c.s.² van 27 maart 2019 werd dit tekstvoorstel als volgt gemotiveerd: “Overeenkomstig de beginselen die werden aangenomen bij het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, is het wenselijk te bevestigen dat iedereen zich kan beroepen op alle in de Grondwet verankerde rechten en vrijheden. De indieners wensen een inclusieve samenleving te bevorderen die personen met een handicap de mogelijkheid biedt alle rechten en vrijheden te genieten. Het is dus noodzakelijk te waarborgen dat die personen onverkort alle in de Grondwet verankerde rechten en vrijheden genieten, alsmede hen tegen alle vormen van discriminatie te beschermen.”

Het voorstel werd in de Kamercommissie aangenomen met 12 stemmen en 4 onthoudingen³ en in de plenaire vergadering van 4 april 2019 met 135 stemmen voor en 2 tegenstemmen.⁴ Vervolgens werden ook in de

¹ Art. 195 Grondwet.

² *Parl. St. Kamer*, DOC 54 3696/001.

³ Verslag van 5 april 2019 namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen, uitgebracht door de heer Francis Delpérée, *Parl. St. Kamer*, DOC 54 3708/1, p. 152.

⁴ *Parl. Handelingen* Kamer van volksvertegenwoordigers; Integraal Verslag Plenaire zitting avondvergadering 4 april 2019, p.137.

Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden tal van gelijklopende voorstellen of amendementen ingediend⁵ en in de plenaire zitting van 26 april 2019 werd met 51 stemmen voor en één enkele tegenstem het voorstel goedgekeurd om “in titel II van de Grondwet een artikel in te voegen, teneinde personen met een handicap het genot van de rechten en de vrijheden te waarborgen.”⁶

2. Drie voorstellen ter bespreking

Om aan deze Grondwetgevende opdracht gevolg te verlenen nam de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden drie voorstellen tot herziening van de Grondwet in bespreking.

2.1. Het voorstel Anciaux beoogde de invoeging in de Grondwet van een art. 11ter, luidend als volgt: “Art. 11ter. Iedere persoon met een handicap heeft, afhankelijk van de aard en de ernst van zijn handicap, recht op de redelijke aanpassingen die hem zelfstandigheid en culturele, professionele en maatschappelijke integratie waarborgen.”⁷

2.2. Het voorstel Courard c.s. beoogde de invoeging in de Grondwet van een art. 22ter, luidend als volgt: “Art. 22ter. Iedere persoon met een handicap heeft recht op volledige inclusie in de samenleving en op maatregelen die zijn of haar zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie waarborgen.”⁸

⁵ Verslag van 23 april 2019 namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, uitgebracht door de heer Anciaux, mevr. Barzin en de heer Dalle, *Parl. St. Senaat*, 6-526/1.

⁶ *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering vrijdag 26 april 2019, p. 62.

⁷ Voorstel tot herziening van de Grondwet met het oog op het invoegen van een artikel 11ter, ingediend door de heer Bert Anciaux op 3 oktober 2019, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-13/1, hierna “voorstel Anciaux” genoemd.

⁸ Voorstel tot herziening van de Grondwet om in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht van personen met een handicap op volledige inclusie in de samenleving waarborgt alsook hun recht op maatregelen die hun zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie garanderen, ingediend door de heer Philippe Courard c.s. op 18 november 2019, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-116/1, hierna “voorstel Courard c.s.” genoemd.

2.3. Het voorstel de Bethune c.s. beoogde de invoeging in de Grondwet van een art. 22ter, luidend als volgt: “Artikel 22ter. Iedere persoon met een handicap heeft recht op aangepaste maatregelen die hem of haar zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele inclusie waarborgen.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.”⁹

De drie voorstellen beoogden niet alleen; voor de specifieke doelgroep van de personen met een handicap, het genot te vrijwaren van de rechten en vrijheden die door de Grondwet zijn gewaarborgd, maar ook de rechten welke door internationale verdragen zijn gewaarborgd in onze Grondwet te verankeren, en in het bijzonder de rechten gewaarborgd door het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake de rechten van personen met een handicap¹⁰.

3. Twee hoorzittingen met aansluitende gedachtewisselingen

3.1. Tijdens de vergadering van 17 januari 2020 werden verantwoordelijken gehoord van de bevoegde besturen inzake gehandicaptenbeleid, met name:

- De heer Philippe Bouchat, bestuursdirecteur van de dienst PHARE (Personne Handicapée Autonomie Recherche), van de administratie van de Franse Gemeenschapscommissie in Brussel,

- de heer Sjoert Holtackers, vertegenwoordiger van het Kenniscentrum Welzijn, Wonen, Zorg en covoorzitter van de Brusselse Adviesraad voor Personen met een Handicap,

- en de heer James Van Casteren, administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap (VAPH).

⁹ Voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht van personen met een handicap waarborgt op aangepaste maatregelen die hun zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele inclusie garanderen, ingediend door mevrouw Sabine de Bethune c.s. op 20 november 2019, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-121/1, hierna “voorstel de Bethune c.s.” genoemd.

¹⁰ Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en Facultatief Protocol, die werden afgesloten in New York op 13 december 2006, en bij wet van 13 mei 2009 goedgekeurd door België, *Belgisch Staatsblad* 22 juli 2009, met inwerkingtreding op 1 augustus 2009, hierna “VN-Verdrag” genoemd of verkort weergegeven als VRPH.

3.2. Tijdens de vergadering van 6 maart 2020 kwamen sprekers aan het woord namens verschillende representatieve verenigingen en organisaties. Met name:

- mevrouw Els Keytsman, codirecteur, en mevrouw Carole Van Basselaere, juriste bij de dienst Handicap / VN-Verdrag, namens UNIA, het interfederaal orgaan dat als onafhankelijke instantie sinds 2011 belast is met de bevordering, de bescherming en de follow-up van de toepassing van het VN-Verdrag in België,
- de heer Pierre Gyselinck, voorzitter van het Belgian Disability Forum, en mevrouw Gisèle Marlière, voorzitter van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH),
- en ten slotte de heer Jos Huys en mevrouw Nadia Hadad, namens VZW Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap (GRIP).

De volledige tekst van de toespraken en van de daaropvolgende gedachtewisselingen zijn terug te vinden bij de Parlementaire Stukken¹¹ via de website www.senate.be.

4. Consensusvoorstel werd goedgekeurd

Er werden schriftelijke adviezen gevraagd aan twee grondwetspecialisten, met name de hoogleraren Sottiaux (KU Leuven) en Uyttendaele (ULB), en aan een hoogleraar in de filosofie, de heer Dupuis (UCL), en aan de Nationale Hoge Raad voor personen met een handicap.

De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft vervolgens besloten om een ad hoc werkgroep, samengesteld uit de hoofdindieners van de drie voormelde voorstellen, op te dragen een nieuw consensusvoorstel op te stellen, dat rekening houdt met de verschillende aspecten die tijdens de hoorzittingen en in de schriftelijke adviezen aan het licht zijn gebracht.

¹¹ Voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht van personen met een handicap op volledige inclusie in de samenleving waarborgt, Hoorzittingen en schriftelijke adviezen, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3.

Dit nieuwe voorstel werd op 22 juni 2020 ingediend door de heren Anciaux en Courard, en mevrouw de Bethune.¹² Het luidt als volgt:

«Art. 22ter. Iedere persoon met een handicap heeft recht op volledige inclusie in de samenleving, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.»

Het is dit voorstel dat uiteindelijk, zonder verdere wijzigingen, op 26 juni met 11 stemmen voor en 3 onthoudingen door de commissie¹³, en vervolgens op 10 juli 2020 in de plenaire zitting van de Senaat met 42 stemmen voor en 13 onthoudingen werd goedgekeurd¹⁴ en op 13 juli 2020 aan de Kamer van volksvertegenwoordigers werd overgemaakt.¹⁵

¹² Voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht van personen met een handicap op volledige inclusie in de samenleving waarborgt, ingediend door de heren Bert Anciaux en Philippe Courard en mevrouw Sabine de Bethune, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/1, hierna “consensusvoorstel” genoemd.

¹³ Verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heer Uyttendaele, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/1, p. 15, hierna “Commissieverslag Uyttendaele” genoemd.

¹⁴ *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 54.

¹⁵ Ontwerp tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht van personen met een handicap op volledige inclusie in de samenleving waarborgt, *Parl. St. Kamer*, 55 nr. 1445/1.

Hoofdstuk II. Commentaar

1. De meerwaarde van een Grondwetsbepaling

Over de noodzaak om de rechten van personen met een handicap grondwettelijk te verankeren, bestaat al geruime tijd een aanzienlijk politiek draagvlak. Daarom hebben Kamer, Senaat en regering in de vorige legislatuur in die mogelijkheid voorzien. Ook UNIA, de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap en de verenigingen voor mensen met een handicap die tijdens de hoorzitting van 6 maart 2000 hun standpunt konden toelichten, ondersteunen dit initiatief.

Enige twijfel bij NVA en Vlaams Belang

Maar reeds bij de bespreking van het consensusvoorstel dat door de ad hoc werkgroep was voorgelegd aan de Senaatscommissie heeft mevrouw Claes namens de NVA twijfels verwoord omtrent de meerwaarde van een specifieke bepaling ter bescherming van de rechten van personen met een handicap. “De voorstellen die vandaag op tafel liggen, beogen het invoeren van een nieuw Grondwetsartikel om personen met een handicap gelijke rechten te verlenen. Het doel is nobel, maar er zijn vragen te stellen over het middel. In België geldt al heel wat wetgeving die bescherming biedt aan personen met een handicap. We kunnen hierbij denken aan de antidiscriminatiewetten en vooral het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. De problemen van personen met een handicap worden echter niet opgelost door een Grondwetsartikel toe te voegen.”¹⁶

Vervolgens herhaalde ze dit bezwaar in de plenaire zitting van de Senaat¹⁷, waarbij ook de heer Guy D’haeseleer zich aansloot namens de Vlaams Belang-fractie.¹⁸

Solide meerderheidsconsensus

Mevrouw Sabine de Bethune (CD&V) verwees in haar antwoord naar de consensus in de standpunten van politieke partijen en middenveldorganisaties en naar de wetenschappelijke adviezen. Ook de

¹⁶ Commissieverslag Uyttendaele, p. 10.

¹⁷ *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p.8.

¹⁸ *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 9.

erkenning op VN-niveau van de specifieke rechten van personen met een handicap toont aan hoezeer de erkenning van hun rechten vandaag nog steeds niet evident is. “Het VN-verdrag ligt in het verlengde van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Uiteraard gelden die universele mensenrechten voor iedereen, zonder onderscheid van leeftijd, gender, etniciteit, handicap, enzovoort. In de realiteit bleek dat echter niet zo te zijn, door een combinatie van omgevings- en persoonsgebonden factoren. Die bevinding resulteerde in een aantal verdragen ten aanzien van specifieke groepen. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen op 20 november 1989. De rechten van dit verdrag werden in België grondwettelijk verankerd in artikel 22bis van de Grondwet. Het belang van dat grondwetsartikel is in de jaren nadien duidelijk gebleken in het beleid en in de rechtspraak. Het voorstel dat nu voorligt gaat verder op die weg. Personen met een handicap kunnen deze rechten immers nog steeds moeilijk concreet maken. Ze worden nog teveel van participatie uitgesloten en hebben het moeilijk om door de samenleving als volwaardig te worden aanzien, ondanks de goede kwaliteit van de voorzieningen voor personen met een handicap en het beleid dat daar rond wordt gevoerd.”¹⁹

Onder meer mevrouw Carina Van Cauter (Open Vld) en de heer Bert Anciaux (sp.a) sloten zich namens hun fractie daarbij aan. Laatst vermelde was “fier en blij dat zijn fractie samen met andere fracties dit voorstel heeft mogen indienen” en was ervan overtuigd dat dit de emancipatie en de empowerment van mensen met een handicap fors kan doen toenemen. Het vormt inderdaad een breuk met het verleden, waar eerder werd uitgegaan van een bevoogdend, beschermend, en soms wegstekend, optreden. Dit is kracht geven aan de mensen zelf en hen de middelen geven om volkomen inclusief deel uit te maken van onze samenleving.”²⁰

Het consensusvoorstel werd met 42 stemmen voor en 13 onthoudingen goedgekeurd en aan de Kamer van volksvertegenwoordigers overgemaakt. Wellicht wordt daar de principiële discussie over de meerwaarde van een grondwettelijke verankering van de rechten van personen met een handicap nog eens overgedaan. We zoomen dan ook even in op de adviezen van enkele grondrechtsspecialisten en van de middenveldorganisaties over deze vraag.

¹⁹ *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 16.

²⁰ *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 18.

Adviezen van de professoren constitutioneel recht

Professor J. Velaers kwam reeds in 2016 na een vergelijkende studie over de meerwaarde, dan wel overbodigheid van de bescherming van mensenrechten in de Grondwetten van de lidstaten van de Raad van Europa tot navolgende conclusie:

“Added value, because states have been the first and must still be the first to provide protection of human rights. The European and international level of protection comes second. States have always provided this protection and they can still do so on the basis of their own constitutions, which contain the national identity of the human rights protection and can go further than the « minimum standards » set out by the conventions.

Redundancy, because national protection, especially by the Constitutional Courts, has of course to comply with these minimum standards, which therefore – for the sake of transparency and consistency – should be reflected in the Constitution.

When a Constitution is outdated – as to a certain extent is the case with the Belgian Constitution – the Constitutional Court can try to solve the problem by reading the Constitution in a broad and progressive manner, but ultimately it is the responsibility of the Constitutional legislator to update the Constitution and bring it into line with the international minimum standards of human rights protection.”²¹

Professor Sottiaux past deze beginselen toe op de voorliggende voorstellen en bevestigt dat “de bescherming hiermee bovendien in de eigen rechtsorde wordt ingekapseld, ongeacht of die er ook op supra- of internationaal niveau is. Het Grondwettelijk Hof kan dan ook rechtstreeks aan dit grondrecht toetsen in tegenstelling tot de onrechtstreekse toetsing van de relevante internationale grondrechten (dit is: het in samenhang toetsen met deze rechten wanneer zij analoog zijn aan de ingeroepen grondrechten in titel II van de Grondwet).”²²

²¹ J. Velaers, Constitutional versus international protection of human rights: added value or redundancy? The Belgian case, in the light of the advisory practice of the Venice commission, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 2016/2, Volume 77, p. 295.

²² Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 114.

Inderdaad, sinds 21 april 2003²³ heeft het Grondwettelijk Hof de bevoegdheid om:

- bij wege van arrest uitspraak te doen op de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel wegens schending van de artikelen van titel II "De Belgen en hun rechten"²⁴, en om
- bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak bij wege van arrest te doen op vragen omtrent de schending door een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel van de artikelen van titel II "De Belgen en hun rechten".²⁵

Tegen een nieuwe wetgevende norm van de federale overheid (wet) of van de deelstatelijke overheden (decreet en ordonnantie) kan aldus binnen de zes maanden na bekendmaking van de wetskrachtige norm een beroep tot vernietiging worden ingesteld. De door het Grondwettelijk Hof gewezen vernietigingsarresten hebben een absoluut gezag van gewijsde vanaf hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.²⁶

En in een lopende rechtszaak kan een prejudiciële vraag worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof over een wetskrachtige norm die in strijd lijkt met één van de bepalingen waaraan het Grondwettelijk Hof kan toetsen. Het rechtcollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld moet dan voor de oplossing van het geschil naar aanleiding waarvan de bedoelde vraag is gesteld, zich voegen naar het arrest van het Grondwettelijk Hof.²⁷

Een grondwettelijke verankering van een grondrecht heeft dus, naast een belangrijke symboolfunctie, ook rechtsgevolgen. Maar waarom moet dit, nadat het eerder werd gedaan voor de rechten van het kind²⁸ en van

²³ Bijzondere wet van 9 maart 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, *Belgisch Staatsblad*. 11 april 2003, inwerkingtreding op 21 april 2003.

²⁴ Art. 1, 2° Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

²⁵ Art. 26 § 1, 3° Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

²⁶ Art. 9 § 1 Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

²⁷ Art. 28, eerste lid, Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

²⁸ Artikel 22bis Grondwet, ingevoegd door art. 1 Wet van 23 maart 2000 tot wijziging aan de Grondwet, met inwerkingtreding op 25 mei 2000, en nadien gewijzigd door

de vrouw²⁹, nog eens gebeuren voor een specifieke doelgroep: de personen met een handicap. “Waarom de extra bescherming dan ook niet voor andere categorieën van personen moet worden benadrukt? Met elk nieuw hokje dat we bijbouwen, zijn er wel andere hokjes die in het vizier komen.”³⁰

Waarom een specifieke Grondwetsbepaling voor de personen met een handicap?

De reden is niet anders dan de reden waarom, naast tal van universele mensenrechtenverdragen, ook een specifiek internationaal VN-Verdrag voor de rechten van personen met een handicap noodzakelijk werd bevonden, en die in de preambule van dit verdrag onder meer als volgt wordt verwoord:

“b. Erkennend dat de Verenigde Naties in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de internationale mensenrechtenverdragen hebben verklaard en zijn overeengekomen dat eenieder aanspraak heeft op alle daarin genoemde rechten en vrijheden, zonder enig onderscheid van welke aard dan ook,”

“k. Bezorgd over het feit dat personen met een handicap ondanks deze uiteenlopende instrumenten en initiatieven overal ter wereld nog steeds geconfronteerd worden met obstakels die hun participatie in de samenleving als gelijkwaardige leden belemmeren, alsmede met schendingen van hun mensenrechten,”

“y. Ervan overtuigd dat een allesomvattend en integraal internationaal verdrag om de rechten en waardigheid van personen met een handicap te bevorderen en te beschermen, een wezenlijke bijdrage zal vormen aan het aanpakken van de grote sociale achterstand van personen met een handicap en hun participatie in het burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele leven met gelijke kansen, in zowel ontwikkelde landen, als ontwikkelingslanden zal bevorderen.”³¹

art. 1 Wet van 22 december 2008 tot wijziging aan de Grondwet, met inwerkingtreding op 29 december 2008.

²⁹ Artikel 10, derde lid, en artikel 11bis Grondwet, ingevoegd door art. 1 Wet van 21 februari 2002 tot wijziging aan de Grondwet, met inwerkingtreding op 26 februari 2002.

³⁰ Aldus de vraag van mevr. Claes in de vergadering van 26 juni 2020, Commissieverslag Uyttendaele, p. 11.

³¹ Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en Facultatief Protocol, die werden afgesloten in New York op 13 december 2006, en bij wet van 13 mei 2009 goedgekeurd door België, *Belgisch Staatsblad* 22 juli 2009.

De historisch gegroeide achterstelling en segregatie van personen met een handicap is van die orde dat een expliciet op die specifieke groep gerichte grondrechtbepaling nodig is. Te meer omdat België geen haast lijkt te maken met de implementatie van het VN-Verdrag. "Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap werd 10 jaar geleden door België geratificeerd. In de praktijk ontbreekt het echter aan implementatie. Op dit moment is gehandicapt zijn, door geboorte, ziekte of ongeval, voor de betrokkene altijd synoniem met een vermindering van het genot en de uitoefening van zijn of haar meest elementaire rechten."³²

Artikel 4,1 van het VN-Verdrag verplicht de Staten die Partij zijn onder meer "a) tot het aannemen van alle relevante wetgevende, administratieve en andere maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de rechten die in dit Verdrag erkend worden."

UNIA verwees in zijn toespraak naar de aanbeveling van het VN-Comité aan België om "een op de mensenrechten gebaseerde benadering van handicaps te hanteren, in overeenstemming met het Verdrag"³³ en was van mening dat "de grondwettelijke verankering van de rechten van personen met een handicap hierop deels een antwoord zou kunnen bieden en mee in rekening kunnen worden gebracht bij de evaluatie van België door het VN-Comité in 2020."³⁴

GRIP had al eerder opgemerkt dat in het tweede en derde Verslag van België over de implementatie van het VN-Verdrag³⁵ geen melding werd

³² Pierre Gyselincx, namens het Belgian Disability Forum in Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 50.

³³ De originele Franstalige versie van de « Observations finales concernant le rapport initial de la Belgique » van het Comité des droits des personnes handicapées dd. 28 oktober 2014 kan u terug vinden in de database van de Treaty Bodies van de Verenigde Naties, <https://tbinternet.ohchr.org>

³⁴ Els Keytsman en Carole Van Basselaere in Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 48.

³⁵ De originele Franstalige versie van het tweede en derde Verslag van België dat in april 2020 bij het VN-comité werd ingediend kan u terug vinden in de database van de Treaty Bodies van de Verenigde Naties, <https://tbinternet.ohchr.org>

gemaakt van het initiatief tot aanvulling van de Grondwet³⁶. Nadia Hadad, die namens GRIP het woord nam op de hoorzitting van 6 maart 2020, vond het “dan ook opvallend dat meer dan 10 jaar na de ratificatie van het VN-Verdrag, in de Grondwet, de ruggengraat van onze rechtstaat, geen spoor van dit verdrag terug te vinden is. Het is wenselijk dat de Grondwet de bakens uitzet zodat de vele wetgevers van ons land de gelijkheid van alle burgers, en, zoals het VN-Verdrag beoogt, specifiek ook van de personen met een handicap, op een juiste manier toepassen en waarborgen.”³⁷

En ook de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap besloot in zijn advies: “België heeft op 2 juli 2009 het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap geratificeerd. Dit was een noodzakelijke, maar ontoereikende eerste stap; het is nu noodzakelijk om de samenhang van deze resoluut geëngageerde daad te actualiseren. Er is een constitutionele basis in die zin nodig, zoals dat destijds ook gebeurde voor vrouwen en kinderen.”³⁸

Wie zijn de personen met een handicap?

Uiteraard moeten de begrippen van het nieuwe Grondwetsartikel worden afgestemd op de terminologie van het VN-Verdrag, waaraan het beoogt uitvoering te verlenen. “Personen met een handicap omvat 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.”³⁹

Sottiaux wijst er op dat deze omschrijving wijst op de evolutieve aard van het begrip. “Deze omschrijving geeft enkel aan welke personen hier zeker onder vallen, maar sluit geen ruimere interpretatie uit. Het gaat dus

³⁶ Bijdrage van GRIP vzw bij de consultatie van het maatschappelijk middenveld over het ontwerprapport van België bij de implementatie van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, 5 maart 2020, p. 11.

³⁷ Nadia Hadad, namens VZW GRIP in Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 50.

³⁸ Advies Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 146.

³⁹ Artikel 1, tweede lid, VN-Verdrag.

om een niet-beperkende open omschrijving van het begrip. Een van de onderliggende bezorgdheden hier was net dat een definitie bepaalde groepen onterecht zou kunnen uitsluiten (en zo zou ingaan tegen de inclusie die het VRPH centraal stelt) en dat een definitie snel achterhaald zou kunnen blijken. Handicap heeft hier bovendien een vergelijkende dimensie: iemand heeft immers een handicap wanneer de wisselwerking tussen beperking en omgevingsdrempels maatschappelijke participatie op voet van gelijkheid met anderen (gedeeltelijk) verhindert.⁴⁰

“Het VN-Verdrag geeft een definitie van de persoon met een handicap die het wil beschermen. Ze bevat een dubbele en onafscheidelijke component, namelijk de gezondheidstoestand en de benadering van de omgeving, welke dienen te worden benadrukt. Deze definitie is trouwens door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen overgenomen om de betekenis van het begrip «persoon met een handicap» te verduidelijken in richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.”⁴¹

Uit een eerder onderzoek van de voorbereidende werken van de federale en Vlaamse antidiscriminatiewetgevingen kon ik reeds besluiten dat de wetgevers absoluut wilden vermijden dat een beperkende definitie van «handicap» in de wettekst aanleiding zou geven tot sibillijnse discussies over wie vanuit medisch opzicht als «persoon met een handicap» kan worden gekwalificeerd.⁴²

In het voorstel Anciaux werd de nieuw voorgestelde grondrechtsbescherming evenwel toch afhankelijk gesteld van “de aard en de ernst van de handicap”. Deze beperking werd door verschillende sprekers in de hoorzitting van 6 maart 2020 fel bekritiseerd.

“Dit recht is geenszins exclusief bedoeld voor wie krachtens onze sociale of andere wetgevingen reeds een etiket van handicap opgeplakt

⁴⁰ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 117.

⁴¹ Pierre Gyselincx, namens het Belgian Disability Forum in Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 52.

⁴² Jos Huys, Begripsomschrijving van "handicap" en aanverwante termen in het antidiscriminatierecht, *Sociaalrechtelijke Kronieken*. 2009, 65-74.

kreeg en moet steeds in concreto in functie van de behoeften van een welbepaald individu in zijn/haar specifieke situatie worden beoordeeld.”⁴³

“Met het VN-Verdrag zijn we resoluut en onherroepelijk overgestapt op een sociale benadering van handicap. Het Verdrag is niet beperkend. Noch de ernst, noch de herkomst, noch het zichtbare karakter van de handicap zijn voorwaarden voor de erkenning van de bescherming”.⁴⁴

Ook het wetenschappelijk advies van professor Sottiaux was gekant tegen deze beperkende omschrijving. “De verwijzing naar de «aard en ernst van de handicap» lijkt dit wel te doen. De persoon met een handicap moet dan aantonen dat diens handicap van een bepaalde soort is. Zoals door verschillende organisaties werd aangehaald en ook al in de rechtsleer werd opgemerkt, kan dit een aanzienlijke extra drempel vormen voor personen met een handicap, zeker voor hen die sowieso uit een kwetsbaarder milieu komen. Het vereisen van een bepaalde vaststelling of erkenning van het «juiste type» handicap voor bescherming dreigt dus inderdaad een soort sociale discriminatie in de hand te werken en onnodig beperkend te werken”.⁴⁵

“Beter is helemaal geen definitie in de wet zelf in te schrijven. “Wat betreft de definitie van handicap kan ten eerste opgemerkt worden dat een definitie in de Grondwet niet noodzakelijk is en volgens verschillende experts bovendien niet wenselijk. Handicap is – ook in het VRPH – immers een contextgebonden begrip en zal dus moeten bepaald worden per context. Het is dan ook wenselijker dit te vermijden door een ruime opvatting van handicap voor te stellen en door te focussen op de rechtvaardiging van een inmenging in het grondrecht.”⁴⁶

Het consensusvoorstel dat door de Commissie en door de plenaire vergadering van de Senaat werd goedgekeurd bevat dan ook geen wettelijke definitie van “handicap”.

⁴³ Jos Huys, namens GRIP VZW in Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 60.

⁴⁴ Pierre Gyselincx, namens het Belgian Disability Forum in Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 53.

⁴⁵ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 118.

⁴⁶ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 116.

2. Vooralsnog geen directe werking

Voorstel Anciaux afgevoerd

De titel II van de Grondwet omvat zowel burgerlijke, politieke als sociale basisrechten (gelijke behandeling, persoonlijke vrijheid, bescherming van het privé-leven, recht op maatschappelijke ontplooiing, enz.) De bepalingen betreffende de burgerlijke en politieke rechten hebben een directe werking of inroepbaarheid en kunnen dus voor de rechter afgedwongen worden. Onder meer aan de bepalingen van de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet (gelijkheid en discriminatieverbod) wordt deze doorwerking toegekend⁴⁷

Het voorstel Anciaux strekte er dan ook toe om, met de invoeging in de Grondwet van een art. 11ter, de rechten van de persoon met een handicap in de Grondwet op te nemen in de vorm van een afdwingbaar individueel recht, met als motivering dat “zo meteen duidelijk wordt dat elke ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van personen met een handicap verboden is (discriminatie) en dat er tevens een juridische plicht bestaat tot het treffen van redelijke aanpassingen voor personen met een handicap.”⁴⁸

Op grond van de hoorzittingen en de schriftelijke adviezen heeft de Senaatscommissie ervoor geopteerd om de nieuwe tekst in een artikel 22ter van de Grondwet onder te brengen en niet in een artikel 11ter. Deze keuze vindt haar verantwoording “in het feit dat de opname van de nieuwe tekst in een artikel 11ter zou aansluiten bij een gelijkheids- en gelijke rechtenbenadering, waardoor het artikel directe werking zou krijgen en de betrokkenen de naleving ervan voor de rechter zouden kunnen afdwingen.”⁴⁹

De bezorgdheid die senator Wahl in de Commissie had verwoord over de mogelijke kostprijs die de voorgestelde Grondwetsherziening zou meebrengen, werd onder meer getemperd door de verklaringen van mevrouw de Bethune namens de indieners van het consensusvoorstel “dat het recht van personen met een handicap op volledige inclusie niet in een nieuw artikel 11ter wordt ingeschreven, maar in een nieuw artikel

⁴⁷ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 104.

⁴⁸ Toelichting bij het voorstel Anciaux, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-13/1, p. 5.

⁴⁹ Commissieverslag Uyttendaele, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/1, p. 7.

22ter. Indien dit recht als artikel 11ter zou worden ingevoegd, zou het als individueel recht onmiddellijk van toepassing zijn en in zijn absolute direct kunnen worden afgedwongen. Wanneer individuen of organisaties dan voor de rechter de onmiddellijke toepassing van dit recht zouden vorderen en bepaalde investeringen zouden eisen om redelijke aanpassingen te verkrijgen, zouden we natuurlijk wel geconfronteerd worden met de vraag naar de financiële gevolgen van de voorgestelde herziening.” De heer Wahl deelde uiteindelijk de analyse van mevrouw de Bethune met betrekking tot de kosten en zag geen beletsel meer, en ook de heer Anciaux sloot zich aan bij de grondige toelichting die mevrouw de Bethune had verstrekt.”⁵⁰

Het recht op redelijke aanpassingen is nu reeds juridisch afdwingbaar

De dreiging van een kostprijsexplosie door de inschrijving van een redelijke aanpassingsplicht in een nieuw artikel 11ter van de Grondwet dient op zijn minst genuanceerd te worden. Immers, zowel op grond van de rechtstreekse doorwerking van het internationaal recht, als op grond van de eigen wetgeving is de verplichting om te beantwoorden aan individuele vragen tot redelijke aanpassing nu reeds juridisch afdwingbaar.

In België zijn we hoe dan ook gebonden door de specifieke antidiscriminatiebepaling van het VN-Verdrag. “Discriminatie op grond van handicap” wordt in artikel 2 van het Verdrag omschreven als “elk onderscheid en elke uitsluiting of beperking op grond van een handicap dat of die ten doel of tot gevolg heeft dat de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid met anderen van de mensenrechten en fundamentele vrijheden in het politieke, economische, sociale, culturele of burgerlijke leven, of op andere gebieden aangetast of onmogelijk gemaakt wordt. Het omvat alle vormen van discriminatie, met inbegrip van de weigering van redelijke aanpassingen”.

“Redelijke aanpassingen” zijn, luidens hetzelfde Verdragsartikel, “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”

⁵⁰ Commissieverslag Uyttendaele, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/1, p. 12-14.

Internrechtelijk maakt dit verdrag sinds de ratificatie immers deel uit van de interne rechtsorde. Waar artikelen (zoals o.m. de bepalingen betreffende gelijkheid en non-discriminatie) directe werking hebben, kunnen burgers zich er rechtstreeks op beroepen voor de rechter.⁵¹

Redelijke aanpassingen worden aangeboden waar nodig in individuele situaties. De verplichting wil aan ieder individu gelijk(waardig)e toegang bieden vanuit diens specifieke noden. Als keerzijde van een individueel recht op redelijke aanpassingen en onderdeel van het verbod op discriminatie heeft deze plicht directe werking.⁵²

Ook in de Belgische federale en de Vlaamse deelstatelijke antidiscriminatiewetgeving⁵³ is de weigering om redelijke aanpassingen door te voeren een verboden discriminatie op grond van handicap, die zowel ten aanzien van medeburgers als ten aanzien van de overheid in rechte kan worden aangevochten en reeds aanleiding heeft gegeven tot een omvangrijke Belgische rechtspraak, voornamelijk in het domein van arbeid en beroep.⁵⁴

Ter illustratie van de afdwingbaarheid van het Vlaams antidiscriminatie-decreet kan verwezen worden naar het arrest van het Hof van beroep te Gent van 7 september 2011⁵⁵ waarin de (te) beperkte toekenning van doventolkondersteuning aan drie leerlingen met een auditieve handicap in het gewoon secundair onderwijs als een weigering van redelijke aanpassingen en dus als een discriminatie werd gekwalificeerd en de Vlaamse Gemeenschap, onder verbeurte van een dwangsom, werd verplicht om voor deze leerlingen te voorzien in minimum 70% tolkondersteuning op (school)jaarbasis.

⁵¹ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 89.

⁵² Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 96.

⁵³. Art. 14 Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en artikel 15, 6° Decreet 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid kwalificeren een weigering om redelijke aanpassingen te treffen ten voordele van een persoon met een handicap als een vorm van discriminatie.

⁵⁴. Zie in de database "rechtspraak" op de website van UNIA, www.unia.be

⁵⁵ Hof van Beroep Gent, 7 september 2011, *Tijdschrift Jeugd- en Kinderrechten* 2011, 313.

Het arrest van het hof van beroep motiveerde de uitspraak onder meer als volgt: “Terecht wijst geïntimeerde er op dat het discriminatieverbod, zoals geformuleerd in het Decreet van 10 juli 2008 ook t.a.v. de overheid ten volle geldt. Er kan aldus geen sprake zijn van een discretionaire bevoegdheid van de overheid, en de eerste rechter heeft terecht geoordeeld dat een beoordelingsvrijheid op het gebied van het treffen van redelijke aanpassingen slechts denkbaar is binnen de grenzen van de eerbiediging van het discriminatieverbod. Het wettelijke verbod op het weigeren van redelijke aanpassingen voor een persoon met een handicap geldt dus als een minimumdrempel, en de discretionaire bevoegdheid begint waar de discriminatie eindigt. De wetgever heeft immers bewust gekozen voor een formulering waarbij het begrip van 'redelijke aanpassingen' geïntegreerd wordt in het door haar aangenomen discriminatieconcept en in het handhavings- en sanctieapparaat zoals omschreven in het Decreet van 10 juli 2008.”

Toch heeft GRIP een eigen tekstvoorstel van artikel 11ter van de Grondwet bepleit

“Antidiscriminatiewetgeving is een essentiële juridische bouwsteen in dit streven naar een inclusieve samenleving. Met zijn allen affirmeren we daarmee dat personen met een handicap thuis horen in onze straten, onze scholen en werkplaatsen, in onze reguliere samenleving, en niet uitsluitend in de thuislanden van de welzijnsvoorzieningen. We engageren ons ertoe om de samenleving zo in te richten dat mensen met een beperking toch op gelijke voet kunnen deelnemen, weliswaar binnen de grenzen van eenieders mogelijkheden. Juridisch betekent dit dat personen met een handicap een afdwingbaar recht krijgen om ‘redelijke aanpassingen’ te vragen, niet alleen ten aanzien van de overheid maar ook ten aanzien van andere geledingen van de samenleving. Ook de burgerlijke actoren hebben een verantwoordelijkheid.”⁵⁶

Het is noodzakelijk dat de specifieke discriminatievorm van het weigeren van redelijke aanpassingen wordt erkend ten aanzien van personen met een handicap. De meeste discriminaties ten opzichte van hen gebeuren immers niet door ongelijke behandeling van gelijke situaties, maar

⁵⁶ Jos Huys in Verslag van de hoorzitting van 29 mei 2008, namens de Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen uitgebracht door de heer Wim Van Dijck en mevrouw Else De Wachter, *Parl. St. Vlaams Parlement*, 2007-2008, Nr. 1578/4, p.14.

precies door het weigeren van redelijke aanpassingen die een volledig gelijkwaardige participatie mogelijk maken.⁵⁷

Om duidelijk te stellen dat het recht van de persoon met een handicap op redelijke aanpassingen deel uitmaakt van het discriminatieverbod, heb ik namens GRIP tijdens de hoorzitting van 6 maart 2020 in de Senaatscommissie dan ook een bepaling voorgesteld die als een toevoeging aan het grondwettelijke discriminatieverbod in artikel 11 van de Grondwet geformuleerd werd als volgt:

“Art. 11ter. De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen voor de persoon met een handicap de gelijke uitoefening van zijn rechten en vrijheden.

Een weigering om redelijke aanpassingen te treffen ten voordele van de persoon met een handicap is discriminatie.”⁵⁸

Ons alternatief voorstel omvatte dus ook een uitdrukkelijk Grondwettelijk kader voor onze nationale en deelstatelijke wetgevers om het discriminatieverbod van het VN-Verdrag in onze regelgeving door te voeren. De daarin opgenomen verplichting tot redelijke aanpassing voor de persoon met een handicap is een nadere invulling van het discriminatieverbod voor deze specifieke doelgroep.

Een verdragsconforme interpretatie van onze Grondwet vereist dat we de daarin opgenomen verplichting tot redelijke aanpassing voor de persoon met een handicap niet uitsluitend percipiëren als een bijkomende verplichting die wordt opgelegd ten voordele van een specifieke doelgroep, maar ook als een nadere invulling van het discriminatieverbod. Wanneer zodanige discriminatie wordt vastgesteld heeft de persoon met een handicap een afdwingbaar recht om daaraan een einde te doen stellen, ongeacht wat de daartoe bevoegde overheden in het kader van hun gehandicaptenbeleid - met de daaraan geëigende politieke en budgettaire beperkingen - als maatregelen ter bevordering van de inclusie van de personen met een handicap hebben vastgesteld.

⁵⁷ Jos Huys, Het niet voorzien van redelijke aanpassingen voor de persoon met een handicap is een vorm van discriminatie, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 2003, 387-429.

⁵⁸ Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020 in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 61.

Zeker in tijden waarin bepaalde politieke strekkingen aanbevelen om zich aan internationale of nationale rechtsregels inzake bescherming van mensenrechten te onttrekken, onderschrijven we de vaststelling van professor Sottiaux “dat de bescherming door invoeging in de Grondwet ook een extra verankering krijgt die moeilijker te wijzigen is dan de reeds bestaande bescherming. Eens de bepaling in de Grondwet is ingevoegd, kan ze immers enkel via de uitgebreide en veeleisende procedure voor een Grondwetsherziening aangepast worden. Daarmee wordt deze bepaling buiten het bereik van een gewone democratische meerderheid geplaatst. Een dergelijke verankering geldt niet voor gewone wetten en decreten.”⁵⁹

En professor Sottiaux kijkt daarbij over de Belgische grenzen heen. “Gerard Quinn, een internationaal expert betreffende de rechten van personen met een handicap, wijst bovendien op een onderliggend gevaar van het invoeren van sociale, economische en culturele rechten specifiek voor personen met een handicap, met name het versterken van de visie op mensen met een handicap als ontvangers van liefdadigheid. Net als alle andere mensen hebben personen met een handicap uiteraard recht op deze rechten maar de nadruk moet volgens hem liggen op de deelname aan de samenleving en het genot van die rechten op gelijke voet met anderen, alsook op het actief burgerschap van personen met een handicap. Een afzonderlijk sociaal-economisch recht zou het signaal kunnen geven dat personen met een handicap in de eerste plaats ontvangers van liefdadigheid zijn (wat lijnrecht ingaat tegen de VRPH-benadering) en omvat een risico op stigma.”⁶⁰

Daarom heeft GRIP in de hoorzitting van 6 maart 2020 twee voorstellen van nieuwe Grondwetbepalingen voorgesteld: een artikel 11ter dat onze nationale en deelstatelijke wetgevers in herinnering brengt dat de redelijke aanpassingen voor de persoon met een handicap een essentieel bestanddeel zijn van het discriminatieverbod van het VN-Verdrag, en een artikel 22ter dat diezelfde wetgevers oplegt de nodige initiatieven te nemen om aan iedere persoon met een handicap het recht op volledige inclusie in de samenleving te garanderen.

Subjectief recht op en progressieve realisatie van redelijke aanpassingen zijn complementair

⁵⁹ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 114. Zie ook art. 195 Grondwet.

⁶⁰ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 110.

De ondersteuning van het emancipatieproces van de personen met een handicap is een EN EN verhaal.

De ervaring met buitenlandse antidiscriminatiewetten, zoals de Americans with disabilities Act uit 1990, leert dat op termijn, onder druk van de rechtspraak in individuele cases, de bestuurspraktijk noodgedwongen evolueert tot inclusiemaatregelen zoals “universal design”-vereisten en het verbod om nog afzonderlijke (en vaak minder gunstige) vervoer- of huisvestingsdiensten voor personen met een handicap te subsidiëren zonder zich eerst af te vragen of met redelijke aanpassingen geen diensten kunnen gegarandeerd worden die van hetzelfde kwalitatief niveau zijn als dat wat gebruikelijk is voor de niet-gehandicapte medeburgers.⁶¹

Ook voor de rechtszekerheid van burgers en rechtspersonen is het wenselijk dat de invoering van een ver reikende antidiscriminatiewetgeving gevolgd wordt door een overheidsoptreden dat inclusie bevordert en segregatie tegenwerkt. Zo niet loopt de school die subsidies voor haar ontoegankelijk nieuwbouwproject van overheidswege heeft ontvangen naderhand het risico door de rechter gedwongen te worden om de nodige redelijke aanpassingen aan te brengen die de deelname van een scholier met een motorische handicap mogelijk maken.

Ten slotte kunnen veel “aanpassingen” die onredelijk zijn omdat ze een bovenmatige belasting uitmaken voor degene op wie de aanpassingsplicht rust met een actief overheidsoptreden “redelijk” worden gemaakt. Indien de belasting in voldoende mate wordt gecompenseerd door bestaande maatregelen, zoals financiële tussenkomsten vanwege de overheid, kan een bovenmatige belasting niet langer als rechtvaardigingsgrond worden ingeroepen om een redelijke aanpassing te weigeren.

Helaas heeft een duidelijke meerderheid binnen de Senaat dit dubbelspoor verlaten en exclusief voor een Grondwetsbepaling met progressieve realisatieplicht gekozen.

⁶¹ Jos Huys in Verslag van de hoorzitting van 29 mei 2008, namens de Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen uitgebracht door de heer Wim Van Dijck en mevrouw Else De Wachter, *Parl. St. Vlaams Parlement*, 2007-2008, Nr. 1578/4, p.16.

3. Wel een verplichting tot progressieve realisatie

Oorspronkelijke voorstellen

Het voorstel Courard c.s. beoogde de invoeging in de Grondwet van een art. 22ter, luidend als volgt: «Art. 22ter. Iedere persoon met een handicap heeft recht op volledige inclusie in de samenleving en op maatregelen die zijn of haar zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie waarborgen.»

De auteur van het voorstel verwees in zijn Toelichting naar het VN-Verdrag dat “handicap” niet langer alleen vanuit van een medische invalshoek benadert, maar daarentegen de rol van de omgeving benadrukt. De doelstelling is “dat de samenleving naar een inclusief model moet evolueren waarin alle burgers, met inbegrip van personen met een handicap, op voet van gelijkheid kunnen participeren.”

Het voorstel de Bethune c.s. beoogde de invoeging in de Grondwet van een art. 22ter, luidend als volgt: “Artikel 22ter. Iedere persoon met een handicap heeft recht op aangepaste maatregelen die hem of haar zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele inclusie waarborgen.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.”

Overeenkomstig de Toelichting beoogde het voorstel “de grondwettelijke verankering van de rechten van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap” en “met een grondwettelijke inschrijving op uitdrukkelijke wijze erkenning te geven aan een meer volwaardige maatschappelijke positie van personen met een handicap in onze samenleving”.

Commentaren bij de oorspronkelijke voorstellen

UNIA bepleitte de afstemming van de in de voorstellen gehanteerde begrippen en concepten op de terminologie van het VN-Verdrag en stelde voor om het nieuwe Grondwetsartikel een duidelijker plaats te geven in de Grondwet en wel als artikel 23bis, dat zou aansluiten op artikel 23 dat in eerste instantie het principe poneert dat «Ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden».⁶²

⁶² Advies van Unia over de voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 49.

Ook de heer Pierre Gyselinck was van mening dat “een artikel 23ter de verankering van de grondwettelijke rechten van personen met een handicap zou versterken” en Mevrouw Gisèle Marlière voegde eraan toe dat het “fundamenteel is dat wat de grondwetgever beslist aan alle wetgevende machten, de federale en die van de deelstaten, wordt opgelegd. Het optreden van al deze niveaus zal voortaan gestuurd worden door de nieuwe grondwetsbepalingen.”⁶³

Namens GRIP heb ik er in de hoorzitting van 6 maart 2020 op gewezen dat, wat de economische, sociale en culturele rechten betreft, artikel 4, tweede lid, van het VN-Verdrag «elke Staat die Partij is er toe verplicht om maatregelen te nemen met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen en, waar nodig, in het kader van internationale samenwerking, om steeds dichterbij een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen.» M.a.w., het gaat met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten om een progressieve realisatie. Uitgaande van dit beginsel leverde ik onder meer navolgende commentaren bij de tekstvoorstellen Courard cs. en De Bethune cs.

“Conform deze bepalingen stelt het voorstel van de heer Courard c.s. een algemeen principe vast, namelijk de volledige inclusie in de samenleving van iedere persoon met een handicap. Vervolgens legt het aan de overheid (op niet exhaustieve wijze) enkele maatregelen op die tot de progressieve realisatie van dit recht moeten bijdragen.

De lijst van te nemen maatregelen is exemplatief en wel erg beperkt in vergelijking met de talloze maatregelen die het VN-Verdrag aan de Staten oplegt, ook op domeinen zoals de beeldvorming, de mobiliteit, de politieke participatie enzovoort. Vanzelfsprekend horen zodanig uitvoerige bepalingen niet thuis in de Grondwet die de essentiële principes voor de diverse wetgevers van ons land vaststelt, maar dan zou het tekstvoorstel duidelijk moeten aangeven dat «culturele, maatschappelijke en professionele integratie» slechts enkele van de vele domeinen zijn waar moet worden opgetreden om het recht op inclusie te realiseren.

Ten slotte gebruikt ook het voorstel van de heer Courard c.s. verkeerdelijk het woord «integratie». Maatregelen ter bevordering van de

⁶³ Uiteenzettingen door de heer Pierre Gyselinck en mevrouw Gisèle Marlière in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 52 en 58.

inclusie zijn in de betekenis van het VN-Verdrag niet enkel tools die aan de personen met een handicap ter beschikking worden gesteld om daarmee hun aanpassing aan de maatschappelijke realiteit te realiseren. Het zijn in de eerste plaats de aanpassingen van ontoelaatbare maatschappelijke structuren (ontoegankelijke gebouwen en infrastructuur, achterstelling in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, en ondersteuning die beperkt is tot segregerende voorzieningen) die noodzakelijk zijn voor de volwaardige participatie van de personen met een handicap, op voet van gelijkheid met hun medeburgers.”⁶⁴

“Hoewel in het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. het recht op maatregelen wordt gelinkt aan de doelstelling van inclusie van iedere persoon met een handicap, is het voorstel minder sterk geformuleerd dan het hierboven besproken voorstel van de heer Courard c.s. dat het «recht op volledige inclusie in de samenleving» als beginsel vaststelt.

Het VN-Verdrag en de interpretatieregels van het VN-Comité stellen prioritair de rechtsbeginselen van waardigheid, non-discriminatie en inclusie van de persoon met een handicap voorop. Inclusie is het recht op volwaardige deelname aan de samenleving op gelijke voet met andere burgers, en op een onafhankelijk leven met gelijke keuzemogelijkheden en met respect voor individuele keuzes.”⁶⁵

GRIP heeft een eigen tekstvoorstel van artikel 22ter van de Grondwet bepleit

Namens GRIP heb ik een alternatief tekstvoorstel uitgewerkt dat ertoe strekt in titel II van de Grondwet, naast een nieuw artikel 11ter, ook een nieuw artikel 22ter in te voegen, dat het recht op inclusie van personen met een handicap in de samenleving als beginsel vaststelt en een verplichting tot progressieve realisatie oplegt, luidend als volgt: «Art. 22ter. Iedere persoon met een handicap heeft recht op volledige inclusie in de samenleving.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen dit recht van de persoon met een handicap.»

Dit tekstvoorstel werd als volgt toegelicht: “Inclusie is het recht op volwaardige deelname aan de samenleving op gelijke voet met andere

⁶⁴ Jos Huys in Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 62-63.

⁶⁵ Jos Huys in Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 65.

burgers. Antidiscriminatiewetgeving moet niet alleen bescherming bieden aan een minderheid die afwijkt van de gangbare normen. Ze moet ook en vooral de standaardnormen herformuleren zodat ze beantwoorden aan de verscheidenheid van mensen in de samenleving. Deze gedachte is in het bijzonder van toepassing op de personen met een handicap, die vaak het slachtoffer zijn van normen die aan hun specifieke eigenheden voorbijgaan en hen zodoende vaak onbewust discrimineren.

Ondersteuningsmaatregelen voor personen met een handicap horen thuis in het reguliere onderwijs, op de open arbeidsmarkt, in de sport- en cultuursector, op de woningmarkt, en niet in segregerende apartheidscircuits. De invulling van de inclusieplicht behoort tot de bevoegdheid van de politiek verantwoordelijke wetgevers, maar de Grondwet kan wel als norm stellen dat de wetgever daarbij niet discriminerend mag optreden ten aanzien van personen met een handicap door de reguliere samenleving niet open te stellen voor de diversiteit van de burgers. De federale en deelstatelijke wetgevers moeten derhalve het internationaalrechtelijk en eventueel grondwettelijk erkend recht op inclusie van personen met een handicap respecteren, wat impliceert dat ondersteuningsmaatregelen niet exclusief aparte voorzieningen mogen betreffen buiten de reguliere samenleving.”⁶⁶

In de gedachtewisseling die volgde op de uiteenzettingen van de sprekers werd het inclusiebeginsel en de daarmee samenhangende prioriteit van ondersteunende maatregelen in de reguliere samenleving bediscussieerd op diverse domeinen, waaronder de seksualiteitsbeleving, het onderwijs en de tewerkstelling van personen met een handicap.⁶⁷

Adviezen van de organisaties en de professoren constitutioneel recht

In zijn advies bevestigt Prof. Sottiaux “dat het VRPH inclusie vereist wat verdergaat dan integratie. Integratie laat personen met een handicap toe deel te nemen aan de samenleving op voorwaarde dat zij zich kunnen aanpassen aan de heersende normen en verwachtingen. Dit sluit dus

⁶⁶ Jos Huys in Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 66-67.

⁶⁷ Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 72-77.

dichter aan bij een medisch begrip van handicap. Het VRPH daarentegen vereist inclusie.”⁶⁸

Verder verduidelijkt hij hoe de voorgestelde Grondwetsbepalingen uitvoering kunnen verlenen aan de verplichtingen die door de opneming van het VN-Verdrag in de Belgische rechtsorde zijn ontstaan: “Artikel 4 VRPH somt de algemene verplichtingen op die rusten op Staten bij de omzetting van het Verdrag. Het artikel kent dus geen rechten toe aan particulieren maar geeft aan Staten aan hoe zij hun verdragsverplichtingen moeten nakomen. Door deze concretisering wilden de opstellers benadrukken dat de Staten zelf maatregelen moeten nemen om te verzekeren dat het Verdrag nationaal effectieve uitwerking krijgt. De algemene vereiste van het «waarborgen en bevorderen dat alle personen met een handicap zonder enige vorm van discriminatie op grond van hun handicap ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen uitoefenen» wordt concreter gemaakt in verschillende verplichtingen. Het vereist onder meer:

«1... a) ...het aannemen van alle relevante wetgevende, administratieve en andere maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de rechten die in dit Verdrag erkend worden;

b) ... het nemen van alle relevante maatregelen, met inbegrip van wetgeving, teneinde bestaande wetten, voorschriften, gebruiken en praktijken aan te passen, of af te schaffen die discriminatie vormen van personen met een handicap;...».⁶⁹

Reeds in de hoorzitting van 6 maart 2020 had UNIA er gewezen dat het VN-Comité in de aanbevelingen ten aanzien van ons land met bezorgdheid heeft vastgesteld dat: «de staat die partij is zijn wetgevingskader niet heeft geharmoniseerd om het in overeenstemming te brengen met het Verdrag, en er op heeft aangedrongen om een op de mensenrechten gebaseerde benadering van handicaps te hanteren, in overeenstemming met het Verdrag.»⁷⁰

“Met het VN-Verdrag zijn we resoluut en onherroepelijk overgestapt op een sociale benadering van handicap. Het Verdrag is niet beperkend. Noch de ernst, noch de herkomst, noch het zichtbare karakter van de

⁶⁸ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 88.

⁶⁹ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 98-99.

⁷⁰ Advies van Unia over de voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 48.

handicap zijn voorwaarden voor de erkenning van de bescherming. Geen onderscheid! De behoeften van de mensen zijn belangrijk en een maximale voldoening ervan is imperatief. Het gaat erom dat de omgeving zich aanpast en dat personen met een handicap de middelen krijgen om een opleiding te volgen, voor zichzelf te zorgen, deel te nemen aan de arbeidsmarkt, zich te verplaatsen enzovoort. De aanpak van werkgevers, architecten, bouwers, medisch personeel en dienstverleners, ... moet veranderen.”⁷¹

“Het is fundamenteel dat wat de grondwetgever beslist aan alle wetgevende machten, de federale en die van de deelstaten, wordt opgelegd. Het optreden van al deze niveaus zal voortaan gestuurd worden door de nieuwe grondwetsbepalingen”.⁷²

Een mensenrechtelijke benadering van de personen met een handicap kan dus niet beperkt blijven tot het welzijnsbeleid van de deelstaten en moet alle wetgevingen en bestuurspraktijken “handistreamen” op hun conformiteit met het grondrecht op inclusie.

Elk niveau van de wetgevende en uitvoerende macht moet aan het grondrecht op inclusie gestalte geven binnen zijn bevoegdheidsdomein

De heer Bouchat had namens de PHARE tijdens de hoorzitting van 17 januari 2020 gezegd dat “het toepassingsgebied van het inclusiedecreet van de Franse Gemeenschapscommissie zeer ruim is, maar toch vallen sommige mensen nog steeds door de mazen van het net. Het feit dat de Grondwet voorziet in een recht zonder onderscheid voor iedere persoon met een handicap op het Belgische grondgebied zal ervoor zorgen dat dit toepassingsgebied wordt opengesteld.”⁷³

Ook de heer Holtackers had tijdens die hoorzitting de vraag gesteld “wat de implicaties zijn van een eventuele Grondwetsherziening? Wie draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan?” en was van oordeel dat “die taak niet uitsluitend op de schouders mag vallen van de

⁷¹ Pierre Gyselink, namens het Belgian Disability Forum in Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 53.

⁷² Gisèle Marlière, namens de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 58.

⁷³ Philippe Bouchat in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 9.

gespecialiseerde deelstatelijke agentschappen voor zorg en ondersteuning.”⁷⁴

Eén van de vragen voor de grondwetexperts vanwege de Commissie voor Institutionele Aangelegenheden luidde dan ook als volgt: “Wat zijn de eventuele gevolgen van de voorgestelde Grondwetsherziening voor de beleidsvrijheid van de deelstaten in dit bevoegdheidsdomein? Kan de federale Grondwetgever via een dergelijke nieuwe Grondwetsbepaling zonder meer beslissen om in te grijpen in de deelstaatbevoegdheden, zoals die o.m. bepaald zijn in de BWHI⁷⁵, in uitvoering van art. 128 van de Grondwet? Bestaat het gevaar van een impliciete wijziging van andere Grondwetsbepalingen?”

Hierop kwam het duidelijk antwoord van prof. Sottiaux dat “de zinsnede «de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht» de opdracht geeft aan de federale en gemeenschaps- of gewestwetgever om het recht in kwestie, elk binnen hun eigen bevoegdheidsdomeinen, verder uit te werken” en “deze formulering dus in principe niets verandert aan de bevoegdheidsverdeling.”⁷⁶

Het feit dat de gelijkwaardige participatie van personen met een handicap op basis van internationale verdragen en/of de Grondwet als een fundamenteel grondrecht wordt erkend betekent geenszins dat de regeling van dit grondrecht enkel de federale overheid zou toekomen. Het komt immers elke overheid toe om de inachtneming van grondrechten te waarborgen door ze te concretiseren wanneer zij haar

⁷⁴ Sjoert Holtackers in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 15.

⁷⁵ Overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van de Grondwet omvat België drie gemeenschappen (Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap) en drie gewesten (Vlaams, Waals en Brussels Gewest.) Elk der gemeenschappen en gewesten bezit de bevoegdheid om binnen zijn territoriaal gebied wetskrachtige normen (“decreten” genoemd, behalve indien ze uitgaan van het Brussels Gewest, in welk geval ze “ordonnanties” worden genoemd) uit te vaardigen. Aangezien de deelgebieden wetskrachtige normen kunnen uitvaardigen die in de hiërarchie van de rechtsnormen op dezelfde hoogte staan als de wetten van de federale overheid, is het uiterst belangrijk om klaar en duidelijk te bepalen in welke aangelegenheden de gemeenschappen, de gewesten en de federale overheid bevoegd zijn. Deze bevoegdheidspakketten worden opgenoemd in de Grondwet en een aantal “bijzondere” uitvoeringswetten, waarvan de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de belangrijkste is.

⁷⁶ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 125 en 131.

bevoegdheid uitoefent⁷⁷. Dit principe werd andermaal uitdrukkelijk verwoord in het advies van de Raad van State van 21 december 2000 bij het Wetsvoorstel ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.⁷⁸

De implementatie van de verplichting tot redelijke aanpassing voor de persoon met een handicap binnen de context van onze ingewikkelde Belgische staatsstructuur vereist derhalve een regulerend optreden vanwege elk bevoegdheidsniveau (federaal, gemeenschap, gewest) en waarvan de draagwijdte niet verder kan reiken dan de bevoegdheidssterreinen die aan de respectievelijke niveaus zijn toegewezen krachtens de Grondwet en de bijzondere wetten tot hervorming van de instellingen.⁷⁹

Het Consensusvoorstel

Het nieuwe voorstel dat op 22 juni 2020 gezamenlijk werd ingediend door de heren Anciaux en Courard, en mevrouw de Bethune luidt als volgt: «Art. 22ter. Iedere persoon met een handicap heeft recht op volledige inclusie in de samenleving, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.»

De goedkeuring van dit consensusvoorstel, met 11 stemmen bij 3 onthoudingen, in de vergadering van 26 juni 2020 van de Senaatscommissie voor Institutionele Aangelegenheden kwam er na de verklaringen van mevrouw De Bethune dat “de formulering van het voorgestelde artikel 22ter tegemoet komt aan de vraag van de juridische experts en de koepelorganisaties van personen met een handicap om zich aan te sluiten bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap dat ook in België van toepassing is. Zo wordt de

⁷⁷ Arbitragehof nr. 124/99 van 25 november 1999, Considerans B.4.4. en Arbitragehof nr. 124/2000, 29 november 2000, Considerans B.4, <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

⁷⁸ Advies van de Raad van State van 16 november 2000, *Parl. St. Senaat*, 2000-2001, nr. 2-12/5.

⁷⁹ Jos Huys, Het niet voorzien van redelijke aanpassingen voor de persoon met een handicap is een vorm van discriminatie, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 2003, 387-429.

Grondwet op dit verdrag afgestemd.” “Tevens houdt de voorgestelde bepaling een specifieke opdracht en positieve verplichtingen in voor de verschillende overheden. Bovendien bevat zij een uitdrukkelijke richtlijn en verplichting voor de hoven en rechtbanken die er vandaag vaak niet in slagen om het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap op de juiste wijze toe te passen. Dat zijn evenveel argumenten die de meerwaarde aantonen van de incorporatie van de rechten van personen met een handicap in de Grondwet.”⁸⁰

⁸⁰ Commissieverslag Uyttendaele, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/1, p. 13.

4. Mensenrechten en juridisering

Reeds in de vorige eeuw had ik uit de literatuur⁸¹ en de deelname aan verschillende internationale conferenties⁸² geleerd dat “de Angelsaksische wereld een opmerkenswaardige groei kende van een nieuw discours over de gehandicaptenproblematiek. Handicaps worden er niet langer meer uitsluitend in medische en welzijnsterminologie gedefinieerd, maar als een politiek probleem van maatschappelijke achterstelling. De weg die men er aanwees om deze sociale achterstelling geleidelijk weg te werken loopt langs een consequente invulling van de gelijke burgerrechten van personen met een handicap. Deze opvattingen hebben in tal van landen geleid tot hetzij een jurisprudentiële toepassing van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, hetzij tot een heuse antidiscriminatiewetgeving met als streefdoel: de realisatie van gelijke participatiekansen van personen met een handicap aan alle facetten van het maatschappelijk leven, als daar zijn de betaalde arbeid, het gezinsleven, de communicatie, het transport, de consumptie en de vrijetijdsbesteding. Ik ben ervan overtuigd dat de discussie over de gelijke burgerrechten van personen met een handicap, wellicht zelfs in een nabije toekomst, ook hier ten lande in de politieke en menswetenschappelijke actualiteit komt.”⁸³

Inmiddels zijn ook in onze rechtsorde zowel het VN-Verdrag als tal van antidiscriminatiewetgevingen van kracht, die een juridische onderbouw leveren voor de bestrijding van de maatschappelijke achterstelling van personen met een handicap.

De paradigmashift heeft wel degelijk ver strekkende juridische consequenties

In onze West-Europese welvaartsstaten zijn we zo gewoon om «personen met een handicap» exclusief als voorwerp van een sociaal en

⁸¹ Zie in het bijzonder Quinn, G.; McDonach, M. en Kimber, C., *Disability Discrimination Law in the United States, Canada and Australia*, Oak Tree Press, Dublin, Ireland, 1993.

⁸² Zie onder meer Jos Huys, *Gelijke rechten van mensen met een handicap*. Verslag van de internationale conferentie dd. 3 en 4 mei 1992 te Düsseldorf, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1992, 1091.

⁸³ Jos Huys, *Grondrechten van de persoon met een handicap*, in Vanlangendonck J. (Editor), *Liber Amicorum Roger Dillemans*, Deel 2: *Socialezekerheidsrecht*, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1997, 193.

welzijnsbeleid te percipiëren dat het een hele ommezwaai in ons denkproces, ook van juristen, vergt om, zoals het VN-Verdrag het vraagt, de problematiek van gelijke participatiekansen van personen met een handicap ook te benaderen vanuit een perspectief van mensenrechten.

Inzonderheid voor de grondrechten ter bescherming tegen discriminatie met directe werking geldt dat zij subjectieve rechten creëren die voor de rechtsmachten kunnen afgedwongen worden.

In zijn commentaar bij het reeds genoemde doventolkarrest stelt G. Loosveldt met nadruk vast dat “een dergelijke rechtspraak geen boodschap heeft aan een beleid waarin het geleidelijk optrekken van het aantal tolkuren wordt voorzien: beoordelingsvrijheid op het gebied van redelijke aanpassingen is slechts denkbaar binnen de grenzen van de eerbiediging van het discriminatieverbod.”⁸⁴

“De introductie van het concept van de redelijke aanpassingen in het VRPH heeft gevolgen voor de implementatie van het Verdrag. Het doel van de verplichting redelijke aanpassingen door te voeren, bestaat erin om de obstakels waarmee personen met een handicap worden geconfronteerd weg te werken zodat zij op een gelijke wijze aan de samenleving kunnen deelnemen. Deze plicht wordt wel genuanceerd door een proportionaliteitstoets. Ingeval de noodzakelijke wijzigingen een onevenredige belasting vormen, kunnen deze worden geweigerd. Het ongerechtvaardigd weigeren van redelijke aanpassingen wordt gelijkgesteld met discriminatie en het verbod van discriminatie heeft directe werking. Artikel 5 verplicht de staten ervoor te zorgen dat redelijke aanpassingen worden aangeboden en verricht. Het artikel vereist dus een regelgevend optreden waarmee de plicht tot het treffen van redelijke aanpassingen door de overheid zelf wordt nageleefd, maar ook in de horizontale relaties wordt ingevoerd.”⁸⁵

Niet alleen het discriminatieverbod, ook de inschrijving van sociale grondrechten met progressieve realisatieplicht in de Grondwet heeft juridische gevolgen.

⁸⁴ Gianni Loosveldt, De (on)redelijkheid van “redelijke aanpassingen”, *Tijdschrift Jeugd- en Kinderrechten* 2011, 265.

⁸⁵ D. Cuypers, S. Keunen en S. Van Damme, In welke mate bevordert het Vlaamse beleid de inclusie van personen met een handicap? www.steunpuntgelijkekansen.be, p. 62.

“Een uitblijven van maatregelen zou kunnen leiden tot aansprakelijkheid van, en daaruit voortvloeiende **schadevergoeding** door de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten die in verzuim bleven als een rechter op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek zou vaststellen dat een normaal bezorgd en zorgvuldig wetgever die fout niet zou begaan.”⁸⁶

“Het **standstillbeginsel** verbiedt dat afbreuk wordt gedaan aan een verworven niveau van bescherming van rechten. Het Belgische Grondwettelijk Hof heeft weliswaar het beginsel van de standstill bevestigd, maar met de nuance dat het de wetgever verboden is het beschermingsniveau aanzienlijk te verlagen zonder dat daartoe motieven van algemeen belang bestaan. De standstillverplichting belet niet dat de wetgever bij het wegwerken van discriminatie eventueel de rechten kan verminderen. Voorwaarde lijkt wel te zijn dat de globale bescherming niet achteruitgaat.”⁸⁷

“Ten slotte werken deze rechten nog door op indirecte manier. Rechter zullen bij wetten en verordeningen die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, de **Grondwetsconforme interpretatie** moeten volgen.”⁸⁸

De vrees voor rechterlijk activisme

De afwijzing door de senatoren van een nieuw voorgesteld Grondwetsartikel 11ter met directe werking werd wellicht mede geïnspireerd door commentaren van de deelstatelijke instellingen die het gehandicaptenbeleid ten uitvoer brengen.

Zo onder meer verklaarde de heer Bouchat namens de Brusselse administratie PHARE van de Franse Gemeenschapscommissie in de hoorzitting van 17 januari 2020 dat “Aangezien er echter een bindend individueel recht wordt ingevoerd, zal de overheid door een rechtbank worden veroordeeld als er geen gevolg wordt gegeven aan de aanvragen. Een recent voorbeeld: iemand die op de lijst van zwaar hulpbehoevende personen stond en geen plaats kreeg, liet de Franse Gemeenschapscommissie veroordelen tot een dwangsom. Dit is een gewaagde uitspraak, omdat de rechter van een middelenverbintenis tot

⁸⁶ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 105.

⁸⁷ Cuypers, S. Keunen en S. Van Damme, In welke mate bevordert het Vlaamse beleid de inclusie van personen met een handicap? www.steunpuntgelijkekansen.be, p. 52-53.

⁸⁸ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 106.

het vinden van oplossingen een resultaatsverbintenis heeft gemaakt. Natuurlijk kan men zeggen dat de regeringen gewoon budgetten moeten vrijmaken om meer plaatsen te financieren. Het risico bestaat echter ook dat men een sociale discriminatie in de hand werkt, waarbij alleen personen met een handicap uit een welgesteld milieu zich de luxe van een gerechtelijke procedure kunnen veroorloven om hun overigens erkende recht te doen gelden.”⁸⁹

De heer Sjoert Holtackers sloot zich daarbij aan: “Een andere bekommernis vloeit voort uit het feit dat een grondwettelijke verankering van de rechten van personen met een handicap juridische consequenties zal hebben. Zoals de heer Bouchat (PHARE) heeft opgemerkt, zullen zij die zich een advocaat kunnen veroorloven en in bepaalde databanken als persoon met een handicap worden beschouwd, zich sterk kunnen maken om hun rechten ten volle uit te oefenen. Maar wat met de grote groep van mensen die onzichtbaar zijn, niet over de juiste juridische «labels» beschikken en onder de armoederisicogrens leven? Zij weten niet bij welke instantie ze moeten aankloppen om hun rechten te doen gelden. Hoe zullen zij gebaat zijn bij de voorgestelde Grondwetswijziging?”⁹⁰

Sorry, maar ik ben van mening dat dergelijke uitspraken niet geheel vrij zijn van enig cynisme. Personen met een handicap zijn behartenswaardig zolang ze arm en onmondig zijn. Wij kunnen aan hun noden tegemoet komen met uitkeringen en allerlei welzijnsvoorzieningen. Maar we mogen hen geen afdwingbare rechten toekennen, want dan lopen we het risico dat ze die rechten ook effectief langs juridische weg kunnen opeisen. Als ze dat toch durven doen brandmerken we hen als geprivilegieerde egoïsten, die niet solidair zijn met hun lotgenoten. Met dergelijke redeneringen kan je natuurlijk elke emancipatiestrijd van een achtergestelde groep in diskrediet proberen te brengen.

Het VN-Verdrag daarentegen, waarop het nieuw voorgesteld Grondwetsartikel is geïnspireerd, “maakt duidelijk dat personen met een handicap ook burgers zijn die recht hebben op mensenrechten die onder internationale regelgeving vallen en wettelijk kunnen worden afgedwongen. Voortaan kunnen zij bijgevolg niet enkel gunsten maar ook rechten opeisen. Dat maakt een substantieel verschil uit in de rechtspraktijk, wat verklaart waarom diverse landen het Verdrag niet

⁸⁹ Philippe Bouchat in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 9.

⁹⁰ Sjoert Holtackers in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 9

wilden ratificeren. Zo vormt het Verdrag de zoveelste uiting van de spanning tussen voorstanders die effectieve juridische emancipatorische hefbomen willen afdwingen en tegenstanders die juridisering willen vermijden. Het is evenwel contradictorisch rechten te willen toekennen die niet afdwingbaar zijn. Een onafdwingbaar recht blijft immers de facto een gunst en subjectieve rechten impliceren onvermijdelijk juridisering.”⁹¹

Een gratuite culpabilisering van mensenrechtenactivisme is niet aanvaardbaar. Wel terecht zijn de overwegingen die Prof. Johan Put op 13 februari 2014 meegaf in zijn slotbeschouwingen op een conferentie aan de K.U.Leuven⁹² :“Waar het recht traditioneel stond én staat voor ordening van de maatschappij en conflictbeslechting, tekent zich nu een bijkomende functie af, nl. de ondersteuning van de zelfontwikkeling. Dat is een benadering die erg past bij de laatste mensenrechtenverdragen - een beetje al bij het Kinderrechtenverdrag, maar meer uitgesproken bij het Verdrag voor Personen met een Handicap. Het recht (in juridische betekenis) wordt op die manier ook een argument om ‘op zijn rechten’ (in de gewone betekenis) te staan, om aanspraken te formuleren en af te dwingen t.o.v. overheid en evt. van andere personen. Nu, het is ook wel een glibberig terrein, want het gevaar is groot dat er dan een selectieve lezing gebeurt van verdragsteksten (de vaagheid en het programmatorisch karakter daarvan lokken dat ook wat uit...), dat wensen relatief vrijblijvend worden onderbouwd met algemene verwijzingen naar ‘het VN-verdrag’, dat m.a.w. de zuiverheid van argumentatie en de kritische reflectie t.a.v. recht en rechtsregels de plaats moet ruimen voor advocacy en activisme.”

Conclusie: rechten moeten effectief, dus (onmiddellijk of via progressieve realisatie) afdwingbaar zijn, maar de verdediging ervan moet met de nodige bedachtzaamheid en kennis van zaken gebeuren. Zo niet riskeert men verlies aan geloofwaardigheid en uiteindelijk ook het politiek en maatschappelijk draagvlak voor de verdediging van de mensenrechten van achtergestelde groepen.

⁹¹ D. Cuypers, S. Keunen en S. Van Damme, In welke mate bevordert het Vlaamse beleid de inclusie van personen met een handicap?, www.steunpuntgelijkekansen.be, p. 7.

⁹² Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap: doorwerking in de verschillende rechtstakken. Nieuwe uitdagingen, nieuwe perspectieven? Studienamiddag, georganiseerd op 13 februari 2014 door het Institute for Human rights and Critical Studies van de rechtsfaculteit K.U.Leuven.

Een vloedgolf van procedures is niet meteen te verwachten

Het cijfermatig jaarverslag van UNIA voor het jaar 2019 vermeldt dat zij in de loop van het hele jaar 2 dossiers bij de rechtbank heeft ingeleid op grond van de discriminatiegrond handicap.⁹³ De databank “rechtspraak” bevat meer vonnissen en arresten dan alleen die in zaken waarin Unia procespartij was, maar ook daar vinden we voor het jaar 2019 slechts 13 gerechtelijke uitspraken die betrekking hebben op de discriminatiegrond handicap.⁹⁴

Ook al kan UNIA nog geen volledigheid garanderen omdat ze niet systematisch geïnformeerd worden over alle relevante uitspraken, kunnen we op vandaag alvast besluiten dat van een overvloed aan gerechtelijke betwistingen over de toepassing van de discriminatiegrond “handicap” in zowel de federale als deelstatelijke antidiscriminatiewetgevingen, en nog minder van het VN-Verdrag, geen sprake is.

Evenmin zijn ons talrijke uitspraken gekend die op basis van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel van de thans reeds bestaande artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan de aanspraken van een persoon met een handicap recht hebben verleend.

In zijn advies aan de Senaatscommissie voor Institutionele Aangelegenheden stelt Prof. Sottiaux zelfs dat “Belgische rechters het VRPH grotendeels lijken te negeren, zelfs wanneer dit wordt ingeroepen door de partijen in een geding. De vrees voor een gouvernement des juges lijkt dus grotendeels niet bewaarheid in de huidige mogelijkheden. Er lijken ook geen redenen om aan te nemen dat de Grondwetsherziening daar aanzienlijke veranderingen in zou brengen”.⁹⁵

In onze continentale rechtsstelsels is er nog steeds behoefte aan de nodige frisse zuurstof vanuit de Angelsaksische wereld, die reeds een hele traditie van implementatie van grondrechten en gelijkekansenbeleid heeft opgebouwd. De Angelsaksische juridische cultuur geeft traditioneel meer ruimte om aan wijzigende maatschappelijke opvattingen invulling te

⁹³ Grafiek 99 in het cijfermatig jaarverslag 2019, p. 77, www.unia.be

⁹⁴ Zie rubriek “rechtspraak” op de website www.unia.be

⁹⁵ Advies Sottiaux in *Parl. St.* Senaat, nr. 7-169/3, p. 129.

verlenen via de rechtspraak, en daaruit kunnen lessen getrokken worden voor een genuanceerde rechtsontwikkeling.

Wat meer juridisch activisme is zelfs wenselijk

De werkelijke impact van het nieuwe Grondwetsartikel zal mede bepaald worden door de mogelijkheden van personen met een handicap en hun belangenbehartigers om een beroep te doen op de rechter om hun rechten te vrijwaren. Art. 13 van het VN-Verdrag roept de Staten die Partij zijn dan ook op om aan personen met een handicap, op voet van gelijkheid met anderen de toegang tot een rechterlijke instantie, te vergemakkelijken.

In een wereldwijd overzicht van eind 2019 komt men tot het besluit dat “there is a need to uncover exactly what procedural adjustments, accommodations and remedies are necessary for the effective transformation of the right of access to justice into practice. The development of guidelines that open up and explain the various types of accommodations and how they should be implemented in practice is needed in this area of human rights law. Such guidelines will be beneficial in moving forward with this right so it can have a real impact in the lives of persons with disabilities.”⁹⁶ In een ontwerp van zodanige richtlijnen dat op 28 augustus 2020 werd gepubliceerd⁹⁷ worden aanbevelingen geformuleerd opdat aan personen met een handicap geen rechtsbekwaamheid wordt ontzegd, toegang tot de rechter wordt verleend door aanpassingen van gebouwen, informatica en procedures, en betaalbare rechtshulp ter beschikking wordt gesteld, enz.

Dat op dit terrein nog een hele weg is af te leggen wordt geïllustreerd door de bevindingen van het in juni 2020 gepubliceerde Survey Report on Remedies⁹⁸ op basis van een vragenlijst die via de nieuwsbrief van het Disability Rights Defenders Network was verspreid. Daaruit blijkt dat

⁹⁶ National University Ireland Galway, Center for Disability Law and Policy, Final Report Access to Justice of Persons with Disabilities, December 2019, te consulteren via www.ohchr.org

⁹⁷ Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, International Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities, Geneva 2020, te consulteren via de website van de International Commission of Jurists, www.icj.org

⁹⁸ Disability Rights Defenders, Survey Report on Remedies, te consulteren via de website van het Independent Living Institute, www.independentliving.org

het personen met een handicap zelfs vaak ontbreekt aan elementaire kennis van hun rechten of aan de nodige weerbaarheid en financiële middelen om deze op te eisen. Niet-gouvernementele organisaties moeten dan ook een actieve rol in bekendmaking en procesvoering opnemen en ook van overheidswege moet de nodige ondersteuning voor effectieve handhaving van mensenrechten ingezet worden, aldus de conclusies van het rapport.

Inderdaad, wanneer men geen werk wil maken van de verdediging van de mensenrechten van de persoon met een handicap, mede via een goed georganiseerde, wijd bekende en betaalbare toegang tot de rechter, is het is een al te gemakkelijk excuus om de enkele voortrekkers die wel in staat zijn om hun rechten op te eisen te beschuldigen van een gebrek aan solidariteit met hun machteloze lotgenoten.

Over de vraag wat te denken van het argument dat de voorgestelde Grondwetsherziening een «gouvernement des juges» zou versterken antwoordde mevr. Marlière terecht genuanceerd dat 1. “men het argument ernstig moet nemen: in een rechtsstaat komt het in de eerste plaats aan de democratisch gekozen wetgever toe om het overheidsbeleid goed te keuren dat nodig is voor de effectieve werking van het recht in kwestie, binnen het kader dat hij vaststelt”, 2. “de rechter is er om te controleren of de wetgever – die, hoewel democratisch verkozen, niet soeverein is – de voor hem bindende rechtsregels eerbiedigt, namelijk de Grondwet en de internationale verdragen, en 3. “als men deze beperkte rechterlijke toetsing verwerpt, berooft men erkende rechten van hun doeltreffendheid en verliezen grondwettelijk en internationaal bekrachtigde rechten dus iedere nuttige werking.”⁹⁹

Niemand verplicht de staat om internationale verbintenissen aan te gaan, maar zodra deze verbintenissen zijn aangegaan, dienen wetgevende en uitvoerende machten hun plicht volledig te vervullen. De hoven en rechtbanken zijn ertoe gehouden om vanaf dat ogenblik de krijtlijnen te bepalen van deze verbintenissen en te waken over de naleving ervan.¹⁰⁰

⁹⁹ Gisèle Marlière, namens de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap in Verslag van de hoorzitting van 6 maart 2020, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 56.

¹⁰⁰ H. Vanderlinden, Effectiviteit van de sociale grondrechten in het Belgische recht, mythe of realiteit?, *Rechtskundig Weekblad*, 2008-09, p. 1216.

5. En het kostenplaatje?

Doemscenario's van de deelstatelijke instellingen zijn te relativieren

Door de ambtenaren van de regionale instanties voor gehandicaptenzorg werden in de hoorzitting van 17 januari 2020 doemscenario's geschetst van de kostenexplosie die ons te wachten zou staan bij een te ver gaande toekenning van een afdwingbaar recht op ondersteuning aan de personen met een handicap. Inzonderheid de uiteenzetting van James Van Casteren, administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap voor personen met een handicap, toonde prognoses van ongebreidelde kostenexplosies.¹⁰¹ Hierna volgt een bloemlezing van de meest frappante citaten:

“Het agentschap financiert via een systeem van persoonsvolgende financiering (PVF) de kosten van de zorg en ondersteuning, die professionele hulpverleners bieden. Dat «financieel rugzakje», dat aan de personen met een handicap wordt gegeven, is goed voor gemiddeld 42.000 euro. Dat bedrag ligt iets hoger dan wat de andere administraties toekennen, maar is ermee vergelijkbaar.¹⁰² Het systeem van de persoonsvolgende financiering (PVF) is ingevoerd om rekening te kunnen houden met de vermaatschappelijking van de zorg. Een overheid kan niet alles financieren. Er rust een belangrijke verantwoordelijkheid bij het netwerk van de personen met een handicap. De toename van het aantal personen met een handicap door de vergrijzing en de verzilvering, enerzijds, en door een betere medische verzorging, anderzijds, vergt een constante uitbreiding van overheidsmiddelen.”

“Wat in Vlaanderen momenteel wel een issue is, is dat er meer dan 15.000 meerderjarige personen met een handicap een persoonsvolgend budget of een verhoging ervan hebben aangevraagd en op een wachtlijst staan. De 2.500 minderjarige personen met een handicap die ondersteuning van een multifunctioneel centrum hebben aangevraagd,

¹⁰¹ Uiteenzetting van de heer James Van Casteren in de hoorzitting van 17 januari 2020 in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 17-27.

¹⁰² Kort voordien had de heer Bouchat in dezelfde hoorzitting namens de PHARE verklaard dat een verblijfplaats voor een persoon met een handicap ongeveer 50.000 € per jaar kost en dat in dit bedrag geen rekening is gehouden met de gemiddelde kostprijs voor de zwaar zorgbehoevende personen met een handicap, die het dubbele van dat bedrag bedraagt, *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 5.

staan ook op een wachtlijst, net zoals er 1.518 minderjarige personen met een handicap op een persoonlijk assistentiebudget wachten.”

“Indien er specifieke, afdwingbare rechten voor personen met een handicap in de Grondwet zouden worden verankerd, is voorzichtigheid geboden omdat de deelstaten tot extra-uitgaven zouden worden gedwongen. In Vlaanderen zou een bijkomend budget van 1,6 miljard euro nodig zijn, terwijl er deze legislatuur slechts een extrabudget van 270 miljoen euro is uitgetrokken en er geen bijkomende middelen beschikbaar zijn voor de ondersteuning van personen met een handicap. De voorgestelde Grondwetsherziening doet dus een precair probleem rijzen.”

Bovendien vestigde de heer Van Casteren de aandacht op het substantieel verschil in de financiering van de gehandicaptenzorg en de ouderenzorg. “Wie vóór zijn of haar 65ste verjaardag door een handicap wordt getroffen, krijgt veel meer middelen om zorg in te kopen, dan wanneer dit hem of haar daarna overkomt. Zal dit onrecht al dan niet worden rechtgetrokken? De artificiële leeftijdsgrens wordt alleszins meer en meer in vraag gesteld. Hiervoor werd er al op gewezen dat er 1,6 miljard euro nodig is om de wachtlijsten weg te werken. Indien ook de leeftijdsgrens zou worden opgetrokken en nog meer personen met een handicap gerechtigd zouden zijn op zorg en ondersteuning, zal een bijkomend budget van 1,6 miljard euro en zelfs van 3 miljard euro niet volstaan om dat allemaal te financieren. Dan ontploft het totaalbudget voor de ondersteuning van personen met een handicap. Het is dus belangrijk dat dit probleem wordt aangekaart.”

De problematiek van de ontoereikende budgettaire middelen voor gehandicaptenzorg is niet nieuw. Vlaanderen en de andere deelstaten van ons land zijn sinds geruime tijd door tal van internationale verdragen, en inzonderheid door het VN-Verdrag, gebonden om de ondersteuning van de personen met een handicap te bewerkstelligen.

Onder meer is België door het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) in 2013 al op de vingers getikt dat het recht op zorg en ondersteuning geen theoretisch recht mag blijven. Budgettaire tekorten of de verlenging van de gemiddelde levensduur van personen met een handicap vormen geen rechtvaardiging voor de tekortkomingen van de Belgische staat.¹⁰³ “De verschillende overheden werden toen al

¹⁰³ ECSR 26 maart 2013, International Federation of Human Rights v. Belgium, nr. 75/2011, <http://hudoc.esc.coe.int>

verwittigd dat de bestaande plaatsen niet tegemoet komen aan de vraag, wat leidt tot uitsluiting van een groot aantal personen met een ernstige handicap van toegang tot opvangcentra of residentiële voorzieningen. Het ontbreken van voldoende opvangplaatsen in gespecialiseerde centra en de lange wachtlijsten maken een inbreuk uit op de verplichting van de overheid.”¹⁰⁴ . En in de zaak Mental Disability Advocacy Center tegen België heeft het ECSR geoordeeld dat het M-decreet inzake het Vlaams onderwijs tekortschiet: het gewoon onderwijs in Vlaanderen is voor kinderen met een mentale beperking onvoldoende toegankelijk, en de redelijke aanpassingen voldoen niet.¹⁰⁵

Nieuw is ook dat een tendens is waar te nemen om het recht op ondersteuning langs juridische weg af te dwingen. Uit een gedetailleerd onderzoek van rechtspraak betreffende het recht op ondersteuning in Vlaanderen over de periode 2010-2015 besluiten S. Keunen en D. Cuypers dat “zoals bij andere sociale rechten steeds de spanning blijft bestaan tussen de rechterlijke interventie en de budgettaire impact. In het kader van de moderne sociale grondrechten is deze inherente spanning onvermijdelijk. Traditioneel leidde men daaruit af dat sociale grondrechten zuiver programmatorisch waren en dat subjectieve sociale rechten niet bestonden en behoorden tot het domein van de discretionaire administratieve beslissingen. Ondertussen is het sociale recht een lange weg gegaan. Met de erkenning van sociale grondrechten zoals versterkt door het IVRPH en de doorbraak van subjectieve rechten lijkt de balans een stuk genuanceerder.”¹⁰⁶

Wellicht liggen deze ontwikkelingen mee aan de basis van de weerstand tegen een verankering in de Grondwet van de rechten van personen met een handicap, zoals die door de heer Van Casteren werd verwoord. Maar de uiteindelijk door de Senaat weerhouden tekst van het nieuw voorgestelde artikel 22ter van de Grondwet geeft daar geen reden toe.

¹⁰⁴ D. Cuypers, S. Keunen en S. Van Damme, In welke mate bevordert het Vlaamse beleid de inclusie van personen met een handicap? www.steunpuntgelijkekansen.be, p. 264.

¹⁰⁵ ECSR 26 maart 2013, Mental Disability Advocacy Center v. Belgium, nr. 109/2014, <http://hudoc.esc.coe.int>

¹⁰⁶ S. Keunen en D. Cuypers, “Zorgen over zorg. Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) onder juridisch vuur”, *Sociaalrechtelijke Kronieken*, 2016/4.

Omtrent de kostprijs die de goedkeuring van de consensusstekst zou genereren verklaarde mevr. De Bethune in de vergadering van de Senaatscommissie voor Institutionele Aangelegenheden van 26 juni 2020 dat “door de nieuwe bepaling in artikel 22ter in te schrijven, echter een andere weg wordt gekozen, waarbij wordt beklemtoond dat het recht op inclusie moet worden geconcretiseerd en gerealiseerd volgens een timing die de verantwoordelijkheid is van de verschillende overheden. Daarom bevat het voorgestelde artikel 22ter een tweede lid, luidende: «De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.» Wat de doorwerking betreft, geldt het standstillprincipe. Elke vooruitgang die wordt geboekt, kan niet zomaar worden teruggedraaid. Het recht op inclusie moet dus stelselmatig en progressief worden geconcretiseerd en uitgebouwd, zonder dat daar zomaar van kan worden teruggekomen. Er zit dus een positieve logica in de verankering van het recht op inclusie in artikel 22ter. Een van de belangrijke gevolgen hiervan is dat de federale en deelstatelijke wetgevers dit recht, elk binnen hun eigen bevoegdheidsdomein, op een verschillende manier kunnen materialiseren en concretiseren. Maar de inclusie moet wel worden gewaarborgd en progressief worden gerealiseerd.”¹⁰⁷

Inderdaad, het VN-Verdrag, dat de inspiratiebron is van het nieuw voorgestelde Grondwetsartikel, beoogt een transversale aanpak die alle beleidsmakers aanbelangt. De inclusie van personen met een handicap vereist zowel een systematische bestrijding van hun achterstelling in het onderwijs, de tewerkstelling, de huisvesting, de mobiliteitsvoorzieningen en zo veel meer, als een stelsel dat hen individuele ondersteuning verleent om hun levensloopbaan uit te bouwen. Op termijn zal dit hun segregatie in aparte leefwerelden beperken en aldus de financiële druk verminderen op de deelstatelijke instanties die instaan voor de subsidiëring van bijzonder onderwijs, beschutte werkplaatsen, woonzorgcentra en andere instellingen voor opvang van personen die omwille van een handicap uit de reguliere samenleving worden verwijderd.

Tot besluit van de bespreking van het consensusvoorstel in de vergadering in de vergadering van 26 juni 2020 benadrukte de heer Courard “dat er geen enkele valkuil, geen enkel risico verbonden is aan de aanneming van deze tekst. Het is helemaal niet de bedoeling om de Gemeenschappen en Gewesten in financiële problemen te brengen,

¹⁰⁷ Commissieverslag Uyttendaele, p. 13.

maar wel om een duidelijke boodschap te brengen: handicap is geen gezondheidsprobleem, het is een leefomgevingsprobleem. Wij zullen allemaal op een gegeven ogenblik met een handicap te maken hebben. Wij willen ervoor zorgen dat de omgeving kan worden aangepast zodat personen met een handicap net als alle anderen kunnen genieten van het leven. Dit betekent geenszins dat hen een voorrecht wordt toegekend, maar alleen dat hen de mogelijkheid wordt geboden om op gelijke voet met de andere burgers te leven.”¹⁰⁸

Het doemscenario van “een ontploffing van het budget voor de ondersteuning van personen met een handicap” moet dus gerelativeerd worden, maar geenszins valt te ontkennen dat op de weg naar inclusie tal van “redelijke aanpassingen” een belangrijke investering in financiële middelen vereisen.

Standstill is geen stilstand

Art. 4. 2. van het VN-Verdrag bepaalt: “Wat betreft economische, sociale en culturele rechten, verplicht elke Staat die Partij is zich om maatregelen te nemen met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen en, waar nodig, in het kader van internationale samenwerking, om steeds dichter bij een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen, onverminderd de in dit Verdrag vervatte verplichtingen die volgens het internationale recht onverwijld van toepassing zijn.”

De verplichting om wijzigingen op groepsniveau doorheen de volledige samenleving door te voeren wordt in het advies van professor Sottiaux nader becommentarieerd als volgt: “Aangezien het om een veeleisend concept gaat, wordt gesteld dat dit recht gradueel of progressief geïmplementeerd moet worden. Dit mag echter niet betekenen dat geen of nauwelijks enige vooruitgang wordt geboekt. Het Comité voor de rechten van personen met een handicap vereist dat een stappenplan met concrete doelstellingen (en een tijdsbestek voor realisatie) wordt opgesteld. Aangezien deze verplichting geleidelijk aan gerealiseerd wordt, kan een Staat geen overmacht met betrekking tot de kostprijs inroepen. Ook moet de vooruitgang geëvalueerd worden.”¹⁰⁹

¹⁰⁸ Commissieverslag Uyttendaele, p. 15.

¹⁰⁹ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 96.

Na een uitvoerige analyse besluit hij dan ook dat, aangezien voor veel rechten voor personen met een handicap reeds internationaalrechtelijk een standstillbescherming en progressieve realisatieplicht geldt, de extra rechtsbescherming van het nieuw voorgestelde Grondwetsartikel niet noodzakelijk radicaal zal verschillen van de bescherming die reeds internationaal geboden wordt. Zij zal voornamelijk op een ander (namelijk het nationale) niveau verzekerd worden¹¹⁰.

Ook maatregelen van positieve actie

Ook maatregelen van positieve actie blijven wel mogelijk, voor zover het gaat om tijdelijke maatregelen om volledige gelijkheid te waarborgen en deze objectief gerechtvaardigd worden door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel evenredig zijn.

Artikel 5.4 van het VN-Verdrag bepaalt: “Specifieke maatregelen die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken, worden niet aangemerkt als discriminatie in de zin van dit Verdrag.”

Ook het Belgisch en Vlaams antidiscriminatierecht laat reeds uitdrukkelijk de mogelijkheid van maatregelen van “positieve discriminatie” overeind, ook ten aanzien van personen met een handicap.¹¹¹

“Positieve actie is een uitzondering op het discriminatieverbod. Bij maatregelen van positieve actie laat men de gelijke behandeling wijken voor een hoger maatschappelijk doel, voornamelijk het wegwerken van maatschappelijke achterstellingen. Met positieve acties worden dan maatregelen bedoeld die gericht zijn op een 'achtergestelde' groep, waarvan de leden drager zijn van een welbepaald beschermd criterium, en die tot doel hebben om de nadelen, geleden door de groep en verband houdend met het beschermd criterium, te verminderen, op te heffen of te compenseren, zodat deze groep ten volle kan participeren.”¹¹²

¹¹⁰ Advies Sottiaux in *Parl. St.* Senaat, nr. 7-169/3, p. 130.

¹¹¹ Artikel 4, 4^o van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie; Artikel 26 Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheidskansen- en gelijkebehandelingsbeleid.

¹¹² Verslag aan de Koning bij K.B. 11 februari 2019 tot bepaling van de voorwaarden inzake positieve acties, *Belgisch Staatsblad* 1 maart 2019.

Ten aanzien van het nieuw voorgestelde Grondwetsartikel stelde de Nationale Hoge Raad voor personen met een handicap in het Advies 2020/06 van 20 maart 2020 dat “redelijke aanpassingen en positieve actie essentieel zijn in afwachting van een natuurlijk inclusieve omgeving, waar alle goederen en diensten universeel worden gedacht en ontworpen en waar alle activiteitendomeinen echt inclusief zijn.”¹¹³

In zijn advies aan de Senaatscommissie stelt professor Sottiaux dat “aangezien het om een regel zou gaan die positieve verplichtingen zou bevatten, de afdwingbaarheid van deze bepaling wellicht beperkt blijft tot een standstillwerking en de daarmee samenhangende vormen van doorwerking.”¹¹⁴

Maatregelen van positieve actie kunnen dus binnen een stappenplan van progressieve realisatie en binnen afgesproken budgettaire kaders gerealiseerd worden. Mits ze adequaat gemotiveerd worden, kunnen redenen van algemeen belang worden ingeroepen om kostprijsexplosies te vermijden. Dat het geld kost is geen geldig verweer, wel dat het gezien de omstandigheden nu en dan wel eens wat langzamer loopt.

Wel moet elk beleid via handistreaming mede op de doelgroep van personen met een handicap worden afgestemd en bestaande, of nieuwe obstakels voor hun inclusie worden tegen gegaan. Ook de monitoring van de geboekte resultaten in de uitvoering van het stappenplan tot progressieve realisatie van het recht op inclusie is een essentieel element in het te voeren emancipatiebeleid.

¹¹³ Advies van de Nationale Hoge Raad voor personen met een handicap in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 148.

¹¹⁴ Advies Sottiaux in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 124.

6. De politieke wil

De vaststellingen

Meer dan 10 jaar na de inwerkingtreding op 1 augustus 2009 van het VN-Verdrag in de Belgische rechtsorde blijft de balans met de verwezenlijkingen in de maatschappelijke realiteit in onevenwicht.

In de slotopmerkingen bij het eerste Belgische opvolgingsverslag van 28 juli 2011 formuleerde het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap de aanbeveling om “een harmoniseringsproces op te starten teneinde zijn volledige nationale wetgeving aan te passen aan de verplichtingen van het Verdrag, om een plan met betrekking tot personen met een handicap goed te keuren en uit te voeren en om de volwaardige participatie van personen met een handicap en de organisaties die hen vertegenwoordigen in deze processen te garanderen.”¹¹⁵

Het tweede en derde opvolgingsverslag werden door België bij de VN ingediend in de loop van de maand april 2020.¹¹⁶ De bespreking ervan op de VN-zetel te Genève werd ingevolge de coronacrisis verdaagd. Maar voordien werden toch al kritische commentaren bij de evolutie over de voorbij vijf jaar gepubliceerd.

GRIP leverde op 7 februari 2019 een bijdrage aan het VN-Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap, met informatie voor de vragenlijst die dit Comité voorafgaand aan het tweede en derde opvolgingsrapport van België had toegestuurd.¹¹⁷ waarin het erkent dat “kleine, initiële stappen op verschillende bestuursniveaus werden gezet in het kader van het VRPH”. Toch gaf GRIP ook uiting aan

¹¹⁵ Slotopmerkingen van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap van 28 oktober 2014. Officieuze vertaling uit het Frans, FOD Sociale Zekerheid, www.socialsecurity.belgium.be

Voor de originele Franstalige versie van de “Observations finales concernant le rapport initial de la Belgique”, zie de website van de Verenigde Naties, www.ohchr.org

¹¹⁶ Voor de originele Franstalige versie van de “2ème et 3ème rapports périodiques”, zie de website van de Verenigde Naties, www.ohchr.org

¹¹⁷ De volledige “List of issues prior to the submission of the combined second and third periodic reports of Belgium” kan u consulteren op de website van de Verenigde Naties, www.ohchr.org

bezorgdheden. “We stellen vast dat zowel het beleid als de media vaak worstelen met het perspectief van het VRPH. De afstand tussen de wenselijke situatie en de werkelijke situatie blijft groot. We stellen ons de vraag: zijn de stakeholders wel ten volle bereid de principes uitgeschreven in het VN-Verdrag toe te passen? In het algemeen stellen we ons, naar aanleiding van dit rapport, vragen bij het waarachtig engagement van de politiek om het VN-Verdrag te implementeren in België. In België en Vlaanderen ontbreken een echt geïntegreerd plan of strategie voor de implementatie van de rechten van personen met een handicap.”¹¹⁸

UNIA leverde op 8 februari 2019 zijn bijdrage aan het VN-Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap, Op basis van verschillende informatiebronnen en de opvolging sinds 2014 van tal van dossiers over de uitvoering van de omzetting van het VRPH in België komt UNIA tot het besluit dat op bepaalde vlakken vooruitgang, maar op andere vlakken een stilstand of zelfs een achteruitgang wordt vastgesteld, en onder meer dat inzake:

- Toegankelijkheid: geen enkele vooruitgang werd vastgesteld;
- De-institutionalisering: België geen duidelijke positie heeft ingenomen;
- Onderwijs het gebrek aan ondersteuning, aan opleiding en aan structurele en budgettaire veranderingen jammer genoeg het inclusieve onderwijsproject ondermijnt;
- Werk: beschutte tewerkstelling (maatwerk) aangemoedigd, gepromoot en geconsolideerd wordt, terwijl het ontbreekt aan beleidsmaatregelen om personen met een handicap op de gewone arbeidsmarkt aan een baan te helpen;
- Inkomsten van personen met een handicap: in België de uitkeringen voor personen met een handicap onder de armoedegrens liggen;
- Overleg met personen met een handicap: geen enkele van de bestaande of nog op te richten adviesraden voldoende garanties kan voorleggen dat ze onafhankelijk en representatief zijn.¹¹⁹

¹¹⁸ Bijdrage van GRIP vzw bij de consultatie van het maatschappelijk middenveld over het ontwerprapport van België bij de implementatie van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, 5 maart 2020, www.gripvzw.be
Een Engelstalige versie van de “Submission to the XXI session of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities” is raadpleegbaar op de website van de Verenigde Naties, www.ohchr.org

¹¹⁹ UNIA, Informatie voor de vragenlijst voorafgaand aan de rapportage van België, maart 2019, www.unia.be
De Franstalige en Engelstalige versies van dit document zijn eveneens raadpleegbaar op de website van de Verenigde Naties, www.ohchr.org

Het Belgian Disability Forum leverde op 11 februari 2019 een bijdrage aan het VN-Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap, waarin het tot het besluit komt dat: de algemene levenssituatie van personen met een handicap weinig is verbeterd sinds de opmerkingen van het Comité voor de rechten van personen met een handicap in 2014. De bestaande problemen die in dit verslag worden genoemd, zijn onder meer de volgende:

- Raadpleging en betrokkenheid van adviesorganen ontbreekt vaak of gebeurt pas aan het eind van het regelgevingproces;
- Hoewel de deelgebieden ontwerpactieplannen hebben opgesteld, heeft België geen nationaal plan ter ondersteuning van de autonomie en inclusie van personen met een handicap aangenomen;
- Het gebrek aan goed bruikbare kwantitatieve gegevens maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om het beleid en de maatregelen te ontwikkelen die personen met een handicap en hun families verwachten;
- De tenuitvoerlegging van de antidiscriminatiewetgeving maakt geen alomvattende stap voorwaarts op het gebied van autonomie en inclusie mogelijk. Er is geen aandacht besteed aan de begrippen 'handicap door associatie' en 'kruisdiscriminatie' ;
- De inspanningen om het grote publiek bewust te maken van de problematiek zijn voornamelijk gebaseerd op UNIA en op verenigingen. Ze bereiken onvoldoende economische en politieke actoren of zelfs professionals die regelmatig in contact komen met personen met een handicap;¹²⁰

De frustraties

Het hoeft dan ook geenszins te verwonderen dat tijdens de hoorzitting van 6 maart 2020 in de Senaatscommissie voor Institutionele Aangelegenheden enige frustratie weerklonk in de uiteenzettingen die namens de organisaties van het middenveld werden gegeven.

¹²⁰ BDF, Voorlegging aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap in het kader van de 2e en 3e evaluatie van België. Een Engelstalige versie van deze “Submission to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities within the framework of the 2nd and 3rd review of Belgium” is raadpleegbaar op de website van de Verenigde Naties, www.ohchr.org

“Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (hierna: het VN-Verdrag) werd 10 jaar geleden door België geratificeerd. In de praktijk ontbreekt het echter aan implementatie.”¹²¹

“België ontwikkelt momenteel geen strategie of planning voor de emancipatie en inclusie van personen met een handicap. Een constitutionele basis is dus onontbeerlijk. Wij willen een constitutionele tekst die op zijn beurt concrete wetswijzigingen genereert, waardoor begrotingen kunnen worden vrijgemaakt en een verandering van visie en aanpak kan worden ondersteund.”¹²²

“In het algemeen stellen we ons naar aanleiding van dit rapport vragen bij het waarachtig engagement van de politiek om het VN-Verdrag in België te implementeren. In België en Vlaanderen ontbreekt een echt geïntegreerd plan of strategie voor de implementatie van de rechten van personen met een handicap. Het beleid zit versnipperd over verschillende beleidsniveaus én in verschillende beleidsdomeinen. Deze elementen verhinderen een coherente aanpak van de toepassing van het VN-Verdrag. Op politiek niveau was voorzien dat een jaarlijkse interministeriële conferentie hierin de leiding zou nemen. Naar wij vernomen hebben, is die de voorbije legislatuur evenwel nooit samengekomen. Dat geeft aan dat het politiek engagement zeer zwak is.”¹²³

De regeringsverklaringen

Illustratief voor dit gebrek aan politiek engagement is dat in het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 geen enkele en in dat van 30 september 2020 slechts één uitdrukkelijke verwijzing naar het VN-Verdrag voorkomt, luidend als volgt: “Voor mensen met een handicap is de leidraad in het beleid het Verdrag van de VN inzake de rechten van personen met een handicap.”¹²⁴

¹²¹ Pierre Gyselinck namens het Belgian Disability Forum in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 50.

¹²² Pierre Gyselinck namens het Belgian Disability Forum in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 52.

¹²³ Nadia Hadad namens GRIP in *Parl. St. Senaat*, nr. 7-169/3, p. 68.

¹²⁴ Regeerakkoord De Croo, 30 september 2020, p.38, www.belgium.be,

De Vlaamse regeerakkoorden van 2014 en 2019 vermelden respectievelijk dat “de Vlaamse Regering de SERV verzoekt om in overleg met de organisaties voor personen met een beperking ervoor te zorgen dat conform het advies van de SERV hun beleidsparticipatie mogelijk wordt binnen de Commissie Diversiteit van de SERV conform het VN-verdrag.”¹²⁵ en dat “de pilootwerking van de Vlaamse adviesraad handicap, die werd opgericht naar aanleiding van het VN-verdrag voor rechten van personen met een handicap, wordt geëvalueerd. Op basis daarvan bekijken we de verdere organisatie en ondersteuning van deze adviesraad.”¹²⁶

Daarmee wil ik geenszins afbreuk doen aan de engagementen die in de regeringsverklaringen¹²⁷ en in de beleidsverklaringen van de betrokken ministers worden aangegaan ten aanzien van personen met een handicap. Wel is het wenselijk dat het VN-Verdrag meer uitdrukkelijk in diverse federale en Vlaamse beleidsdomeinen wordt gehanteerd als toetssteen voor de inclusie van personen met een handicap in de samenleving.

Nieuwe boost?

Wanneer de Grondwetgever, onze hoogste politieke macht, verklaart dat “iedere persoon met een handicap recht heeft op volledige inclusie in de samenleving, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen” en dat “de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de bescherming van dat recht waarborgen”, dan is dit een duidelijke herbevestiging van de politieke wil om de regels van het VN-Verdrag in België na te leven. Deze vernieuwde politieke wil werd duidelijk verwoord door mevrouw de Bethune bij de bespreking van het consensusvoorstel in de plenaire vergadering van de Senaat.

“Waarom is dit voorstel zo belangrijk en verdient het uw goedkeuring? Ten eerste, het voorstel heeft reeds lang een groot maatschappelijk en politiek draagvlak. De betrokken middenveldorganisaties, waarnaar de collega’s al verwezen, en de Nationale Hoge Raad voor personen met

¹²⁵ Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019, p.127,. www.vlaanderen.be

¹²⁶ Regeerakkoord Vlaamse regering 2019-2024, p.149,. www.vlaanderen.be

¹²⁷ Zie onder meer de engagementen inzake een “integraal toegankelijke leefomgeving” in het regeerakkoord van de Vlaamse regering 2019-2024, p.149-150 www.vlaanderen.be, en inzake de toegankelijkheid van het spoorvervoer in het regeerakkoord De Croo, p.66, www.belgium.be

een handicap pleiten reeds lang voor deze grondwettelijke verankering en erkenning van de rechten van personen met een handicap.

Ten tweede, het voorstel bevestigt en versterkt de belangrijke rol van onze Grondwet voor de bescherming van de grondrechten.

Ten derde komt het voorstel tegemoet aan een maatschappelijk aanvaarde noodzaak en ligt het in de lijn van onze internationale verplichtingen. In essentie vertaalt het voorstel de waarborgen van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en neemt ze op in de Grondwet.

Ik sluit af met een vierde en laatste element: het voorstel is symbolisch zeer belangrijk, want de formulering ervan biedt rechtszekerheid. Het voorstel beoogt met een grondwettelijke inschrijving op uitdrukkelijke wijze erkenning te geven aan de volwaardige maatschappelijke positie van personen met een handicap in onze samenleving. Deze grondwettelijke verankering heeft dus een belangrijke symbolische waarde, we steken dat niet onder stoelen of banken. Deze grondwettelijke bepaling moet aldus niet enkel als een bron van bescherming of toetsing gezien worden, maar ook als een bron van inspiratie voor alle maatschappelijke actoren om bij te dragen tot de effectieve verwezenlijking van de rechten van personen met een handicap.”¹²⁸

De andere auteurs van het consensusvoorstel, de heren Courard en Anciaux, getuigden evenzeer van hun vaste wil om een boost te geven aan de verwezenlijking van de mensenrechten van de personen met een handicap.

“De vermelding in het tweede deel van het nieuwe artikel dat wordt voorgesteld is noodzakelijk omdat daarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat elke wetgever binnen zijn bevoegdheden het grondwettelijk beginsel actief in de praktijk moet brengen. Het betreft een recht dat positieve verplichtingen met zich meebrengt voor de overheid. De verschillende wetgevers moeten de nodige aanpassingen organiseren en positief discrimineren zodat het gelijkheidsbeginsel ook kan gegarandeerd worden voor personen met een handicap.”¹²⁹

¹²⁸ Mevrouw Sabine de Bethune (CD&V) in *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 12-15.

¹²⁹ De heer Philippe Courard (PS) in *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 9.

“Mensen met een handicap ondervinden wel degelijk elke dag discriminatie en andere hinderpalen om volwaardig te kunnen participeren aan onze samenleving. Er is een tijd geweest dat de samenleving als oplossing mensen met een handicap wegstak, zodat ze niet langer zichtbaar waren. Dit nieuwe voorgestelde grondwetartikel vormt een fundamentele erkenning van al deze mensen die met een handicap in onze samenleving moeten functioneren en heel veel moed en energie nodig hebben om op een volwaardige manier in onze maatschappij te kunnen meedraaien.

Deze erkenning is fundamenteel. In die zin sluit ik me graag aan bij de vorige sprekers, en in het bijzonder bij de mede-indieners Philippe Courard en Sabine de Bethune. Die laatste heeft een mooi overzicht gegeven van alle redenen waarom we – hopelijk met een grote eensgezindheid – dit artikel moeten aannemen.”¹³⁰

Getemperd enthousiasme bij NVA en Vlaams Belang

Mevrouw Alessia Claes herhaalde de bezwaren die ze eerder in de Senaatscommissie had geformuleerd, en waarschuwde voor de “illusie te denken dat dit grondwetsartikel opeens letterlijk of figuurlijk deuren zal openen.” “Men wil nog eens met klem benadrukken dat de bestaande rechten ook gelden voor personen met een handicap. Op zich is daar niets mis mee en daarom zal de N-VA-fractie ook niet tegen het voorstel stemmen. De vraag is wel waarom we deze bescherming niet ook voor andere categorieën extra moeten benadrukken. Met elk hokje dat we bijbouwen, komen er andere hokjes in het vizier.”¹³¹

“De erkenning van de rechten van personen met een handicap is voor het Vlaams Belang uiteraard zeer belangrijk. Hiervoor moeten echter de juiste instrumenten op de juiste plaats worden ingezet. Een nieuw artikel in de Grondwet invoegen behoort daar niet toe. Waar eindigt dat immers? Welke categorieën worden nog toegevoegd, en welke niet? Wie valt wanneer onder de categorie en wie niet?” “Het doel mag dan wel nobel zijn, het instrument is dat volgens ons niet. Om die reden zullen wij ons onthouden.”¹³²

¹³⁰ De heer Bert Anciaux (sp.a) in *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 18.

¹³¹ Mevrouw Alessia Claes (N-VA) in *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 8.

¹³² De heer Guy D’haeseleer (Vlaams Belang) in *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 9.

Wel overtuigende steun bij zowat alle overige politieke partijen

De steun aan het consensusvoorstel van een nieuw artikel 22ter van de Grondwet werd namens de overige politieke fracties onder meer als volgt verwoord:

“We kunnen niet om de vaststelling heen dat er nog werk aan de winkel is voor we een echte inclusieve samenleving zullen hebben. De gehandicaptensector was vragende partij voor de wijziging van de Grondwet als een nieuwe stap op de weg naar een meer inclusieve samenleving. Het is een mijlpaal die ervoor kan zorgen dat meer werk wordt gemaakt van de redelijke aanpassingen waarop personen met een handicap recht hebben. De Ecolo-Groen-fractie zal dit voorstel vandaag steunen, zoals we al gedaan hebben in de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden.”¹³³

“Daarom ben ik blij dat de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden de verschillende standpunten heeft kunnen horen van de betrokken personen en een voorstel heeft kunnen formuleren dat de brede steun geniet van de commissieleden. Dit voorstel beperkt zich er niet toe de beginselen van non-discriminatie en gelijkheid te herhalen, maar voert ook terecht ter zake een verplichting in.”¹³⁴

“Personen met een handicap die hun rechten willen gebruiken en volledig aan het maatschappelijk leven willen deelnemen, worden daarbij nog steeds gehinderd door bepaalde gedragingen en omgevingsfactoren. Vaak zijn mensen met een beperking afhankelijk van goodwill en voluntaristische interpretaties. Het is dan ook noodzakelijk deze grondwettelijke rechten vast te leggen, zoals we dat vandaag zullen doen. Uit de hoorzittingen en de adviezen van deskundigen aan de commissie is duidelijk gebleken dat als we positieve maatregelen willen nemen, een grondwetsherziening wel degelijk vereist is, precies om de

¹³³ Mevrouw France Masai (Ecolo-Groen) in *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 8.

¹³⁴ De heer Jean-Paul Wahl (MR) in *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 12.

potentiële impact ervan op mensen zonder beperkingen te verantwoorden.”¹³⁵

Het consensusvoorstel werd op 10 juli 2020 in de plenaire zitting van de Senaat met 42 stemmen voor en 13 onthoudingen goedgekeurd.¹³⁶

Het quorum en de meerderheid, zoals vereist in artikel 195, laatste lid, van de Grondwet, waren bereikt.¹³⁷

¹³⁵ Mevrouw Carina Van Cauter (Open Vld) in *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 17.

¹³⁶ *Parl. Handelingen*, Belgische Senaat, Plenaire vergadering 10 juli 2020, p. 54.

¹³⁷ Art. 195 Grondwet bepaalt: “De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst.

Na deze verklaring zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden.

Twee nieuwe Kamers worden overeenkomstig artikel 46 bijeengeroepen.

Deze Kamers beslissen, in overeenstemming met de Koning, over de punten die aan herziening zijn onderworpen.

In dit geval mogen de Kamers niet beraadslagen wanneer niet ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn; en een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen.”

Hoofdstuk III. En nu naar de Kamer van volksvertegenwoordigers

De Senaat heeft reeds vroeger bij twee gelegenheden, tijdens de zittingsperiodes 2007-2010 en 2010-2014, een voorstel aangenomen dat een artikel 22ter in de Grondwet invoegt teneinde er rechten voor personen met een handicap in op te nemen.

Het voorstel dat op 14 januari 2010 door de Senaat werd goedgekeurd en op 15 januari 2010 aan de Kamer werd overgemaakt luidde als volgt: “Art. 22ter. Iedere persoon met een handicap heeft, afhankelijk van de aard en de ernst van zijn handicap, recht op maatregelen die hem zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie waarborgen.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.”¹³⁸

Een identiek tekstvoorstel werd op 28 februari 2013 door de Senaat goedgekeurd en op 1 maart 2013 aan de Kamer overgemaakt.¹³⁹

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft deze teksten echter nooit behandeld, en zij werden vervallen verklaard bij de ontbinding van de Kamers.

Het nieuwe voorstel dat op 10 juli 2020 in de plenaire zitting van de Senaat werd goedgekeurd is op 13 juli 2020 aan de Kamer van volksvertegenwoordigers overgemaakt¹⁴⁰. Wanneer wordt de bespreking ervan geagendeerd?

De derde keer moet de goede keer zijn!

¹³⁸ Ontwerp tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht waarborgt van personen met een handicap op aangepaste maatregelen die hun zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie garanderen, *Parl. St. Kamer*, 52, 2368/001.

¹³⁹ Ontwerp tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht waarborgt van personen met een handicap op aangepaste maatregelen die hun zelfstandigheid en culturele, maatschappelijke en professionele integratie garanderen, *Parl. St. Kamer*, 53, 2680/001.

¹⁴⁰ Ontwerp tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht van personen met een handicap op volledige inclusie in de samenleving waarborgt, *Parl. St. Kamer*, 55 nr. 1445/1.