

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN,

# **BIS-MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING**

**Betreft: Conceptnota: Wijziging van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid**

## **Samenvatting**

Naar aanleiding van de bevindingen uit de evaluatiestudie van 2020 over het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid, worden er enkele wijzigingen voorgesteld in het personeel en materieel toepassingsgebied van dat decreet, de vormen van discriminatie en de rechtvaardigingsgronden die erin worden opgenomen, op het vlak van positieve actie en inzake de handhaving van het decreet.

Deze voorgestelde wijzigingen hebben als doel de transparantie en toepasbaarheid van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid te verbeteren. Een aantal voorgestelde wijzigingen beogen verder het decreet in overeenstemming te brengen met het Unierecht.

## **1. SITUERING**

### BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

**Beleidsdomein:** Kancelarij en Bestuur

**Beleidsveld:** Gelijke Kansen en Integratie en Inburgering

**Beleidskader:**

Vlaams Regeerakkoord 2019-2024:

*“Als overheid hebben we een belangrijke verantwoordelijkheid in het creëren van gelijke kansen voor alle burgers opdat iedereen volwaardig en evenredig kan participeren aan de samenleving. We waarborgen*

*de gelijkheid van rechten voor iedereen, los van afkomst, geloof, overtuiging, handicap, gender, seksuele geaardheid of leeftijd.”*

*“We hebben oog voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en de noden die daaruit voortvloeien (singles, nieuw samengestelde gezinnen, nieuwe samenlevingsvormen,...).”*

Beleidsnota Gelijke Kansen 2019-2024: OD 1.3 We bestrijden alle vormen van discriminatie en racisme.

## 2. TOTSTANDKOMINGSPROCEDURE

In 2020 werd het rapport opgeleverd van een evaluatiestudie over het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid (hierna: het Gelijkekansendecreet). De evaluatiestudie was een wetenschappelijke studie die werd uitgevoerd door academici<sup>1</sup> gespecialiseerd in discriminatierecht.

De centrale onderzoeksvraag luidde of het huidige Gelijkekansendecreet *een afdoend kader biedt voor een doeltreffend antidiscriminatiebeleid*. De studie werd gevoerd op basis van 1/ een internationale rechtsvergelijking (Nederland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Duitsland) en 2/ een empirische, verklarende en normatieve analyse van de rechtspraak waarin het Gelijkekansendecreet werd toegepast. De studie legt ook het verband met de ontwikkelingen op federaal niveau waar eveneens een evaluatie van de antidiscriminatiewetgeving liep.

Uit de evaluatiestudie kwamen de volgende bevindingen naar voor:

- Hoewel de rechtsvergelijking aantoonde dat de wettelijke bescherming in Vlaanderen al ruim is en het huidige wetgevend kader al vrij nauwkeurig en compleet is, is er niettemin ook nog potentieel om 1/ een aantal elementen aan te scherpen en/of te verduidelijken om de transparantie en toepasbaarheid van het Gelijkekansendecreet te vergroten en 2/ een aantal potentiële lacunes met het Unierecht te dichten.
- Daarbovenop toonde de rechtspraakanalyse ook aan dat **de handhaving van het Gelijkekansendecreet niet voldoet**. De kwantiteit van rechterlijke uitspraken is in eerste instantie te laag en van dat beperkt aantal is ook de kwaliteit niet goed. Hoewel het Gelijkekansendecreet reeds tien jaar in werking is, werden er op basis daarvan nauwelijks rechtszaken gevoerd en ziet men in het beperkt aantal dossiers ook manifest foute toepassingen van de toepasselijke juridische principes. Het Hof van Justitie heeft al meermaals beklemtoond dat de verwezenlijking van de doelstelling van de richtlijnen<sup>2</sup>, met name bescherming bieden tegen discriminatie, ernstig in het gedrang komt als nationale rechters niet effectief (kunnen) toezien op de naleving van de

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Jogchum Vrielink, Prof. Dr. Elke Cloots en Prof. Dr. Stefan Sottiaux.

<sup>2</sup> De relevante Europese richtlijnen zijn met name richtlijn 79/7/EEG van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid; richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming; richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep; richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten; richtlijn 2006/54/EG van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep en richtlijn 2019/1158/EU van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van richtlijn 2010/18/EU van de Raad.

ter uitvoering van richtlijnen aangenomen nationale bepalingen.<sup>3</sup> Ook andere Europese instellingen hebben reeds gewaarschuwd dat de handhaving van de nationale omzettingwetgeving beter moet.<sup>4</sup>

Om het antidiscriminatiebeleid te versterken, raadden de onderzoekers een diepgaande hervorming van het handhavingsmodel aan met o.a. een buitengerechtelijke handhaving als een laagdrempelige, goedkope en kwaliteitsvolle aanvulling voor het huidige model met toetsing door de hoven en rechtbanken.<sup>5</sup> De Vlaamse decreetgever heeft hieraan gevolg gegeven door een nieuw handhavingsmechanisme in te voeren dat wordt ingebed in het Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: VMRI), waarbij eerst wordt ingezet op bemiddeling en wanneer dat niet tot resultaat leidt, een niet-bindend oordeel van een gespecialiseerde geschillenkamer.<sup>6</sup>

In wat volgt, worden de diverse voorstellen tot aanpassing van het Gelijkekansendecreet toegelicht. De voorstellen worden gegroepeerd rond acht centrale aspecten van het antidiscriminatierecht:

- (1) personeel toepassingsgebied;
- (2) materieel toepassingsgebied;
- (3) vormen van discriminatie;
- (4) rechtvaardigingsgronden;
- (5) positieve actie;
- (6) toegankelijkheid;
- (7) handhaving; en
- (8) overige beleidsopties.

## **3. INHOUD**

### **1. PERSONEEL TOEPASSINGSGBIED**

#### 1.1 Uitbreiding van de gelijkgestelde kenmerken van de discriminatiegrond “geslacht” (artikel 16 Gelijkekansendecreet)

In het Gelijkekansendecreet worden de gelijkgestelde kenmerken van geslacht aangevuld met bijkomende geslachtsgerelateerde kenmerken, namelijk het geven van borstvoeding, adoptie, medisch begeleide voortplanting, seksekenmerken en vader- of meemoederschap.

---

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld HvJ 22 september 1998, nr. C-185/97, EU:C:1998:424 en HvJ 20 juni 2019, nr. C-404/18, EU:C:2019:523.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld EU Parlement, Verslag van 1 juli 2016 over de toepassing van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

<sup>5</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrieling, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen: een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel Rechtspraakanalyse, pg. 35-36.

<sup>6</sup> Het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, BS 9 november 2022.

Deze toevoegingen zullen voor meer rechtszekerheid in de praktijk zorgen.<sup>7</sup> Het opnemen van het gelijkgesteld kenmerk borstvoeding geeft meer zekerheid voor jonge moeders, werkgevers en aanbieders van goederen en diensten (bv. winkelluitbaters, café- en restauranthouders, hoteluitbaters, vliegtuigmaatschappijen, enzovoort) wat betreft het geven van borstvoeding in de openbare ruimte. In de media werden immers al verschillende incidenten gerapporteerd m.b.t. moeders die bekritiseerd werden omdat ze in het openbaar borstvoeding gaven.<sup>8</sup> De toevoegingen van vaderschap en meemoederschap verzekeren de symmetrie met het kenmerk moederschap.<sup>9</sup>

Verder is het toevoegen van seksekenmerken belangrijk om de specifieke discriminaties te erkennen waarmee mensen met interseksekenmerken te maken hebben.

De toevoeging van adoptie heeft als doel adoptieouders te beschermen tegen een ongelijke behandeling tijdens de adoptieprocedure. Tijdens de periode van de adoptieprocedure voldoen deze ouders namelijk nog niet aan de criteria inzake moederschap en vaderschap. Hetzelfde geldt voor de procedure inzake medisch begeleide voortplanting.

De term transseksualiteit wordt vervangen door de term geslachtsverandering aangezien die eerste term inmiddels verouderd is. De term geslachtsverandering wordt bovendien ook gebruikt in de Genderrichtlijn Arbeid en Beroep (overweging 3) en in de Genderwet (art. 4, §2). Door de term geslachtsverandering te gebruiken in het Gelijkekansendecreet wordt hierbij aangesloten.

Tot slot wordt ook nagegaan of en in welke mate de lijst van de beschermde en de gelijkgestelde kenmerken, met inbegrip van de hogergenoemde toevoegingen, vereenvoudigd kan worden. Bij deze oefening kan er aan de bestaande rechtsbescherming in elk geval geen afbreuk worden gedaan.

## 1.2 Gezinsamenstelling (artikel 16 van het Gelijkekansendecreet)

In het Gelijkekansendecreet wordt aan het beschermd kenmerk “burgerlijke staat” het gelijkgesteld kenmerk “gezinssamenstelling” toegevoegd.

Dit nieuw gelijkgesteld kenmerk heeft als doel om huidige samenlevingsvormen zoals alleenwonenden, co-housers, nieuw samengestelde gezinnen en eenoudergezinnen te beschermen. Op die manier wordt de verscheidenheid van gezinnen in de samenleving erkend door het Gelijkekansendecreet.

Het Waals decreet van 2 mei 2019 inzake de wijziging van het Waals decreet van 6 november 2008 inzake de bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, met inbegrip van discriminatie, tussen vrouwen en mannen op het gebied van economie, werkgelegenheid en beroepsopleiding, voegde eveneens het beschermd kenmerk *composition de ménage* oftewel ‘gezinssamenstelling’ toe.

---

<sup>7</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel Rechtsvergelijking, pg. 182.

<sup>8</sup> Zie bv. K. SIMONS, “Heisa rond vrouw die borstvoeding geeft in zwembad Leuven”, VRT NWS, 29 april 2019, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/04/29/heisa-rond-vrouw-die-borstvoeding-geeft-in-zwembadleuven/>; X., “KLM onder vuur omdat moeder die borstvoeding geeft, gevraagd werd zich te bedekken”, De Standaard, 18 juli 2019, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20190718\\_04516116](https://www.standaard.be/cnt/dmf20190718_04516116); X., “Politieaanpak dreigt met boete omdat vrouw borstvoeding geeft in auto”, De Morgen, 28 november 2019, <https://www.demorgen.be/nieuws/politieman-dreigt-met-boete-omdat-vrouw-borstvoeding-geeft-inauto~b79e1849/>.

<sup>9</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel Rechtsvergelijking, pg. 183.

Hierbij wordt opgemerkt dat het invoegen van dit gelijkgesteld kenmerk de mogelijkheid voor lokale besturen onverlet laat om een gevarieerd beleid te voeren voor verschillende vormen van gezinssamenstelling voor zover in overeenstemming met het Gelijkekansendecreet.

### 1.3 Aanpassingen in het licht van de EU Work-Life-Balance Richtlijn (artikel 16 Gelijkekansendecreet)

De EU Work-Life-Balance Richtlijn<sup>10</sup> maakt voor ouders en mantelzorgers een betere combinatie van werk en gezinsleven mogelijk. Dit moet bijdragen aan de verwezenlijking van gelijkheid tussen mannen en vrouwen, gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het werk en op de arbeidsmarkt en de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid in de Europese Unie.<sup>11</sup> Deze richtlijn voorziet in de volgende verplichtingen voor de lidstaten die ook relevant zijn in het kader van het Gelijkekansendecreet:

#### *Artikel 11*

##### **Discriminatie**

*De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te verbieden dat werknemers die in de artikelen 4<sup>12</sup>, 5<sup>13</sup> en 6<sup>14</sup> bedoeld verlof hebben opgenomen of hiertoe een aanvraag hebben ingediend, of hun werk hebben verzuimd als bedoeld in artikel 7<sup>15</sup>, of gebruik hebben gemaakt van de in artikel 9 bedoelde rechten<sup>16</sup>, op grond daarvan minder gunstig worden behandeld.*

#### *Artikel 15*

##### **Organen voor gelijke kansen**

*Onverminderd de bevoegdheid van de arbeidsinspecties of andere organen die de rechten van werknemers handhaven, met inbegrip van de sociale partners, waarborgen de lidstaten dat de organen die uit hoofde van artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG zijn aangewezen voor de bevordering, analyse en ondersteuning en het volgen van de gelijke behandeling van alle personen, zonder discriminatie op grond van geslacht, bevoegd zijn voor discriminatiekwesties die onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.*

Om de Work-Life-Balance Richtlijn van de EU om te zetten wordt het beschermd kenmerk "gezinsverantwoordelijkheid" toegevoegd aan het Gelijkekansendecreet. Het begrip gezinsverantwoordelijkheid kan eveneens teruggevonden worden in het Verdrag betreffende werknemers met gezinsverantwoordelijkheden van de IAO.<sup>17</sup> Dit verdrag is van toepassing op mannelijke en vrouwelijke arbeiders die verantwoordelijk zijn voor hun afhankelijke kinderen en voor andere directe

---

<sup>10</sup> Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad.

<sup>11</sup> Overweging 16 van de Richtlijn 2019/1158.

<sup>12</sup> Vaderschapsverlof.

<sup>13</sup> Ouderschapsverlof.

<sup>14</sup> Zorgverlof.

<sup>15</sup> Arbeidsverzuim wegens overmacht.

<sup>16</sup> Flexibele arbeidsregelingen.

<sup>17</sup> Het verdrag werd aangenomen op 23 juni 1981 en trad in werking op 11 augustus 1983. Het Vlaamse instemmingsdecreet trad in werking op 6 maart 2008. België ratificeerde het verdrag op 10 april 2015.

familieleden, die duidelijk hun zorg of steun behoeven, wanneer zodanige verantwoordelijkheid hen beperkt in hun mogelijkheden tot voorbereiding op, toegang tot, deelneming aan of ontplooiing in economische bedrijvigheid. Gezinsverantwoordelijkheid kan verder ook teruggevonden worden in artikel 27 van het Europees Sociaal Handvest.

Het kenmerk “gezinsverantwoordelijkheid” in het Gelijkekansendecreet wordt gedefinieerd als het aanvragen of opnemen van vaderschapsverlof, ouderschapsverlof, zorgverlof, pleegouderverlof, arbeidsverzuim wegens overmacht in verband met dringende familieomstandigheden in geval van ziekte of een ongeval of flexibele arbeidsregelingen voor zorgdoeleinden.<sup>18</sup>

#### 1.4 Verduidelijking meervoudige/intersectionele discriminatie (artikel 16 Gelijkekansendecreet)

Het Gelijkekansendecreet vermeldt uitdrukkelijk dat discriminatie op grond van meer dan één beschermd kenmerk verboden is. Uit de evaluatiestudie blijkt echter dat – alvast tot aan het afronden van de studie - rechters nog nooit een meervoudige discriminatie hadden vastgesteld en de discriminatie altijd op één beschermd kenmerk beoordeelden. Als reden hiervoor wordt gegeven dat het niet duidelijk is welke rechtvaardigingsgrond van toepassing is in geval van meervoudige discriminatie.<sup>19</sup>

Zoals hieronder voorgesteld wordt, zou in het Gelijkekansendecreet een algemene bepaling op het vlak van rechtvaardigingsgronden opgenomen worden die stelt dat de sterkste rechtsbescherming primeert indien een discriminatie aanknopingspunten vertoont met verschillende maatschappelijke domeinen en/of met verschillende beschermde kenmerken. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt in welke mate deze regel ook kan worden toegepast bij successieve, samengestelde meervoudige en intersectionele discriminatie, waarbij die concepten ook verder zullen geduid worden. Bij de rechtvaardigingsgrond voor intersectionele discriminatie wordt erover gewaakt dat er geen “overbescherming” ontstaat door een hogere bescherming te bieden aan de “nieuwe” intersectionele grond dan aan de afzonderlijk daadwerkelijk opgenomen gronden in het Gelijkekansendecreet.

---

<sup>18</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel Rechtsvergelijking, pg. 183.

<sup>19</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel Rechtsvergelijking, pg. 184-185.

## 2. MATERIEEL TOEPASSINGSGEBIED

### 2.1 Uitbreiding materieel toepassingsgebied van sociale voordelen naar sociale bescherming (artikel 20 Gelijkekansendecreet)

Om het Gelijkekansendecreet in overeenstemming te brengen met de Rasrichtlijn<sup>20</sup>, de Genderrichtlijn Sociale Zekerheid<sup>21</sup> en de federale antidiscriminatie wetten<sup>22</sup>, wordt het begrip “sociale voordelen” zoals opgenomen in het materieel toepassingsgebied in artikel 20, eerste lid, van het Gelijkekansendecreet, uitgebreid naar “sociale bescherming”.

Het Gelijkekansendecreet vermeldt op dit moment enkel “sociale voordelen”, maar volgens rechtspraak van het Hof van Justitie<sup>23</sup> is dat begrip beperkt tot voordelen die toegekend worden aan werknemers. Mogelijk valt dit te verklaren doordat Vlaanderen bij de totstandkoming van het Gelijkekansendecreet nog maar weinig bevoegdheden had op dit vlak, maar zeker sinds de zesde staatshervorming is hierin verandering gekomen. Zo is Vlaanderen inmiddels bevoegd voor de gezinsbijslag. Tevens bestaan er in Vlaanderen verschillende uitkeringen ten behoeve van ouderen en personen met een beperking of een chronische ziekte. Het begrip “sociale voordelen” dekt dus niet langer de volledige bevoegdheidsfeer van de Vlaamse overheid.

### 2.2 Meer duiding bij de afbakening van het toepassingsgebied goederen en diensten (artikel 20 Gelijkekansendecreet)

Het toepassingsgebied goederen en diensten in het Gelijkekansendecreet is in artikel 20, 6° van het Gelijkekansendecreet momenteel geformuleerd als het aanbod van, de toegang tot, de levering en het genot van goederen en diensten.

Om discussie te vermijden over de vraag of het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten inzake goederen en diensten onder het toepassingsgebied van het Gelijkekansendecreet valt, wordt voorgesteld dit mee op te nemen in de hogergenoemde bepaling en dit naar voorbeeld van de Nederlandse wetgeving.<sup>24</sup> Ten tweede zouden bijkomende voorbeelden van goederen en diensten worden toegevoegd die specifiek binnen de Vlaamse bevoegdheden vallen, namelijk mobiliteit, onderwijs, sport en energie. Deze opsomming moet louter als exemplarisch en niet-exhaustief worden beschouwd.

---

<sup>20</sup> Art. 3.1, e) van de Rasrichtlijn: “*Sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg.*”

<sup>21</sup> Art. 3 van de Genderrichtlijn Sociale Zekerheid: “*1. Deze richtlijn is van toepassing op: a) de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen de volgende eventualiteiten: ziekte, invaliditeit, ouderdom, arbeidsongevallen en beroepsziekten, werkloosheid; b) de sociale-bijstandsregelingen, voor zover deze een aanvulling vormen op of in de plaats komen van de sub a) bedoelde regelingen. 2. Deze richtlijn is niet van toepassing op de bepalingen betreffende de prestaties aan nagelaten betrekkingen noch op die betreffende de gezinsbijslagen behalve wanneer het gaat om gezinsbijslagen die worden toegekend uit hoofde van verhogingen van de prestaties als gevolg van de in lid 1, sub a), genoemde eventualiteiten (...)*”

<sup>22</sup> Art. 5, § 1, 2° van de Antiracismewet; art. 6, § 1, 2° van de Genderwet en art. 5, § 1, 2°, Antidiscriminatie wet: “*de sociale bescherming, met inbegrip van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg.*”

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld HvJ 27 maart 1985, nr. C-249/83, EU:C:1985:139; HvJ 12 mei 1998, nr. C-85/96, EU:C:1998:217 en HvJ 18 december 2019, nr. C-447/18, EU:C:2019:1098.

<sup>24</sup> Artikel 7, 1 van de Algemene Wet Gelijke Behandeling.

### 3. VORMEN VAN DISCRIMINATIE

#### 3.1 Preciseren dat er geen opzet vereist is opdat er sprake is van discriminatie (artikel 15 en artikel 36 Gelijkekansendecreet)

Buiten de strafrechtelijke context is onder het Unierechtelijke discriminatierecht geen opzet vereist voor de diverse verschijningsvormen van discriminatie. Opzet mag daarom ook niet vereist worden, omdat dat een voorwaarde toevoegt die niet in lijn is met het Unierecht.<sup>25</sup> Uit de rechtspraakanalyse in de evaluatiestudie blijkt echter dat sommige rechters er alsnog foutief vanuit gaan dat discriminatie slechts bestaat indien de dader de intentie had om te discrimineren, of in die zin welbepaalde motieven had.<sup>26</sup>

Om dergelijke foutieve toepassingen te vermijden, wordt in artikel 15 van het Gelijkekansendecreet uitdrukkelijk opgenomen dat voor de vaststelling van discriminatie in de zin van dat decreet, geen opzet vereist is in hoofde van de discriminator behoudens in strafzaken.

In artikel 36 van het Gelijkekansendecreet zou verder worden verduidelijkt dat er in de context van bewijs ook geen opzet moet bewezen worden in hoofde van de discriminator voor de vaststelling van discriminatie in de zin van het Gelijkekansendecreet. Het is belangrijk dit ook bij bewijs te preciseren aangezien de vraag ook in die context geregeld voorkomt.

#### 3.2 Verduidelijking van wat (seksuele) intimidatie inhoudt (en wat niet) (artikel 17 Gelijkekansendecreet)

De verbodsbepaling op intimidatie uit het Unierecht – overgenomen in het Gelijkekansendecreet - is vrij algemeen geformuleerd, waardoor het niet altijd duidelijk is welke gedragingen hieronder vallen.

Er zouden daarom in artikel 17 van het Gelijkekansendecreet niet-limitatieve illustraties opgenomen worden die enkele veelvoorkomende situaties uit de rechtspraak en onderzoek omvatten inzake seksuele en ‘generieke’ intimidatie. Deze illustraties kunnen op niet-limitatieve wijze omschreven worden als ongewenste seksuele handelingen en verzoeken om dergelijke handelingen, ongewenst seksueel expliciet lichamelijk contact, ongewenste opmerkingen van seksuele aard en het ongewenst tonen of zichtbaar tonen van pornografische afbeeldingen.

Bij het formuleren van deze illustraties zal het belangrijk zijn om het evenwicht te zoeken met andere belangen en (grond)rechten. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan het vinden van een evenwicht met de vrijheid van meningsuiting. Ook mogen de illustraties nooit de formuleringen uit de relevante EU-richtlijnen inperken of daar voorwaarden aan toevoegen (waardoor er sprake zou zijn van een beperkter intimidatiebegrip dan datgene dat de richtlijnen opleggen).

---

<sup>25</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrieling, *Gelijk zijn versus gelijk krijgen. Een juridische evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel Rechtspraakanalyse nr. 39 en 57. Zie ook Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, Eerste evaluatieverslag, februari 2017, 28.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld Brussel 8 september 2015 (“direct of intentioneel onderscheid”); E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrieling, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel Rechtspraakanalyse, pg. 16.



## 4. RECHTVAARDIGINGSGRONDEN

In het huidige Gelijkekansendecreet geldt voor alle vormen van *indirecte discriminatie* algemeen de open 'proportionaliteitstoets'. Dit wil zeggen dat een onderscheid verboden is tenzij het objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Wat betreft de *directe discriminatie* hanteert het Gelijkekansendecreet in beginsel eveneens als algemeen principe dat discriminatie gerechtvaardigd kan worden aan de hand van een open proportionaliteitstoets zoals hierboven omschreven. Alleen in die gevallen waarbij de Europese richtlijnen een strikter rechtvaardigingsregime voorschrijven, heeft het Gelijkekansendecreet hier toch in voorzien. Dit is enkel zo voor *prima facie* directe discriminatie op welbepaalde gronden in welbepaalde domeinen en wel als volgt:

- Een direct onderscheid in de arbeidscontext op basis van ras- en geslachtsgerelateerde gronden, geloof of overtuiging, seksuele oriëntatie of handicap kan enkel worden gerechtvaardigd wanneer het kenmerk een "wezenlijke en bepalende beroepsvereiste" uitmaakt.
- Een direct onderscheid op grond van raciale gronden bij de toegang tot goederen en diensten, in de gezondheidszorg, m.b.t. sociale voordelen<sup>27</sup> en in het onderwijs kan niet worden gerechtvaardigd.
- Een direct onderscheid op grond van geslachtsgerelateerde gronden bij de toegang tot goederen en diensten kan enkel worden gerechtvaardigd indien de goederen of diensten in kwestie uitsluitend of hoofdzakelijk bestemd zijn voor één geslacht (en tevens aan de proportionaliteitstoets is voldaan).

### 4.1 Verduidelijking rechtvaardigingsgrond bij aanknopingspunt met verschillende domeinen en/of beschermde kenmerken (artikel 16 Gelijkekansendecreet)

Het is niet altijd evident om te bepalen binnen welk maatschappelijk domein een concreet geval van discriminatie precies moet worden ondergebracht. Er zal in het Gelijkekansendecreet een algemene bepaling opgenomen worden die stelt dat de sterkste rechtsbescherming primeert indien een discriminatie aanknopingspunten vertoont met verschillende maatschappelijke domeinen en/of met verschillende beschermde kenmerken.

Deze algemene bepaling zou dus ook verduidelijking bieden van de rechtvaardigingsgrond bij meervoudige discriminatie. Deze benadering biedt maximale bescherming aan de slachtoffers. Het is bovendien de oplossing die, voor de 'gewone' meervoudige discriminatie, in veel literatuur wordt aanbevolen. Anders zou men immers de striktere rechtvaardigingsgrond kunnen ontlopen door op een bijkomende grond te discrimineren.

---

<sup>27</sup> Zie optie 2.2 op pagina 7 van deze conceptnota waarbij voorgesteld wordt om het materieel toepassingsgebied van het Gelijkekansendecreet uit te breiden van sociale voordelen naar sociale bescherming.

#### 4.2 Verduidelijking van wat een objectieve en redelijke rechtvaardiging kan inhouden (artikel 16 Gelijkekansendecreet)

Een frequente kritiek op de algemene proportionaliteitstoets in het kader van het Gelijkekansendecreet en discriminatiewetgeving in het algemeen is dat die toets weinig concreet en weinig voorspelbaar is.

In het decreet zouden daarom exemplarische illustraties opgenomen worden van welke omstandigheden en situaties in aanmerking kunnen komen voor een dergelijke rechtvaardiging. Daarbij kan, naar het Duitse voorbeeld, gedacht worden aan bepaalde beschermings- en veiligheidsmaatregelen, het toekennen van specifieke voordelen aan groepen en redelijke rechtvaardigingen in het kader van andere grondrechten zoals bijvoorbeeld privacy.<sup>28</sup>

#### 4.3 Beperking rechtvaardigingsgrond in geval van discriminatie op grond geslacht bij de toegang tot sociale voordelen / sociale bescherming (artikel 16 Gelijkekansendecreet)

Momenteel bevat het Gelijkekansendecreet een open proportionaliteitstoets als rechtvaardigingsgrond voor een direct onderscheid op grond van geslacht bij de toegang tot sociale voordelen.<sup>29</sup> Deze proportionaliteitstoets is niet in overeenstemming met Genderrichtlijn Sociale Zekerheid. Er is namelijk geen rechtvaardiging mogelijk van een discriminatie op grond van geslacht bij de toegang tot sociale bescherming en sociale voordelen.

In het Gelijkekansendecreet zou de rechtvaardigingsgrond van een (direct of indirect) onderscheid op grond van geslacht m.b.t. sociale voordelen daarom aangepast moeten worden.

### 5. POSITIEVE ACTIE: VERDERE PRECISERING VOORWAARDEN (ARTIKEL 26 GELIJKEKANSENDECREET)

In het Gelijkekansendecreet zou een bepaling toegevoegd worden om de Vlaamse Regering te machtigen de hypotheses nader te bepalen waarbinnen en de voorwaarden waaronder maatregelen van positieve actie kunnen worden gehandhaafd of getroffen.

Om meer rechtszekerheid te bieden is het zinvol om in een meer gedetailleerde regelgeving voor positieve actiemaatregelen te voorzien. Voor private personen biedt dit bovendien het voordeel wanneer zij positieve actiemaatregelen overwegen dat zij een grotere zekerheid hebben dat hun acties toegelaten zijn en dat ze niet het risico lopen om achteraf met gerechtelijke procedures te worden geconfronteerd.<sup>30</sup> Te denken valt bijvoorbeeld aan private aanbieders van huisvesting die bepaalde wooneenheden willen voorbehouden aan jongeren of ouderen of aan personen met een beperking. In het verleden ontstond er reeds discussie over de rechtmatigheid van dergelijke initiatieven. Ook wervings- en selectiekantoren en arbeidsbemiddelaars die in het kader van een positieve actiemaatregel voor hun klanten gerichte werving

---

<sup>28</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel Rechtsvergelijking, pg. 195.

<sup>29</sup> Zie optie 2.2 op pagina 7 van deze conceptnota waarbij voorgesteld wordt om het materieel toepassingsgebied van het Gelijkekansendecreet uit te breiden van sociale voordelen naar sociale bescherming.

<sup>30</sup> Zie bv. de discussie n.a.v. de Hasseltse woontoren voor jongeren. T. ROYACKERS, "Woontoren enkel voor jongeren mag niet", Het Laatste Nieuws, 24 mei 2018, <https://www.hln.be/in-debuurt/hasselt/woontoren-enkel-voor-jongeren-mag-niet~ae3406d1/>.

of selectie doen van kandidaten op basis van bijvoorbeeld handicap, geslacht, origine, leeftijd hebben baat bij een grotere rechtszekerheid.

Daarom wordt de Vlaamse Regering gemachtigd in het Gelijkekansendecreet om in een meer gedetailleerde regelgeving voor positieve actiemaatregelen te voorzien. Dit is naar voorbeeld van het federale niveau waar eveneens wetsbepalingen inzake positieve actie nader uitgewerkt werden in een koninklijk besluit voor wat de privésector betreft.<sup>31</sup>

## 6. TOEGANKELIJKHEID

### 6.1 Algemeen

Artikel 6, §2, 4° en 5° van het Gelijkekansendecreet bepaalt dat het Vlaamse gelijkheidsbeleid een bijdrage wil leveren aan het bewerkstelligen van gelijke kansen. Het levert die bijdrage o.a. door de integrale toegankelijkheid te bevorderen van infrastructuur en informatie die voor een publiek toegankelijk is.

Het recht op inclusie, redelijke aanpassingen en de bevordering van toegankelijkheid wordt daarenboven ook onderschreven door artikel 22ter van de Belgische Grondwet<sup>32</sup> en het VN-Verdrag Handicap<sup>33</sup>. Het hogergenoemde artikel 6 van het Gelijkekansendecreet is daar m.a.w. een veruitwendiging van.

In de memorie van toelichting, in het bijzonder om de wijzigingen inzake de redelijke aanpassingen te kaderen (zie infra) zal nog eens worden herhaald dat het bewerkstelligen van integrale toegankelijkheid een doelstelling is en blijft binnen het Vlaamse Gelijkekansbeleid, met verwijzing naar bovenstaande internationale en nationale bepalingen.

Tot slot wordt in de memorie van toelichting verduidelijkt dat de rechter en het Vlaams Mensenrechteninstituut in concrete zaken (bv. inzake een verzoek tot redelijke aanpassingen) met deze bepalingen en doelstelling ook rekening kan houden.

### 6.2 Reeks aanbevelingen inzake het verzoek tot redelijke aanpassingen (artikel 19 Gelijkekansendecreet)

*“Het weigeren van redelijke aanpassingen voor een persoon met een handicap”* wordt door het Gelijkekansendecreet beschouwd als een vorm van discriminatie.<sup>34</sup>

Redelijke aanpassingen vergen dat de algemene norm wordt aangepast in individuele situaties waar personen met een handicap andere noden hebben en dus een andere behandeling vergen dan de norm is om tot materiële of feitelijke gelijkheid te komen.

---

<sup>31</sup> KB van 11 februari 2019 tot bepaling van de voorwaarden inzake positieve acties, BS 1 maart 2019.

<sup>32</sup> Artikel 22 van de Grondwet: *“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.”*

<sup>33</sup> Artikel 9 van het VN-Verdrag Handicap.

<sup>34</sup> Artikel 15, 6°, van het Gelijkekansendecreet.

Uit de evaluatie van het Gelijkekansendecreet<sup>35</sup> blijkt dat er situaties voorkomen waarbij een reactie op een verzoek tot aanpassingen onredelijk lang uitblijft of zelfs waarbij er nooit enige reactie kwam. Zonder wettelijke verplichting daartoe, hebben ondernemingen en andere organisaties weinig incentives om binnen een redelijke termijn te reageren, zelfs wanneer zij de middelen hebben om de verzoekers te beantwoorden. Bij het uitblijven van een antwoord is er zelfs geen formele weigeringsbeslissing die kan worden beschouwd als discriminatie en waarmee de verzoeker dus verder aan de slag zou kunnen (een impliciete weigeringsbeslissing biedt op dit vlak weinig rechtszekerheid).

Naar aanleiding van de vaststellingen uit de evaluatiestudie, zou een nieuwe afdeling opgenomen worden in het Gelijkekansendecreet die volgende modaliteiten vastlegt in het kader van redelijke aanpassingen:

1. Net zoals er voorzien werd in wettelijke antwoordtermijnen bij het recht op bescherming van persoonsgegevens of toegang tot bestuursdocumenten, zou het ook hier aangewezen zijn een maximale antwoordtermijn in te schrijven. Die moet gelden zowel t.a.v. overheidsinstanties en organisaties die diensten van algemeen belang aanbieden en daarvoor overheidssteun ontvangen als t.a.v. private werkgevers en aanbieders van goederen en diensten. Op die manier wordt vermeden dat dergelijke vragen onbeantwoord blijven uit nalatigheid of in de hoop de aanvraag niet te moeten inwilligen.
2. Er wordt ook toegevoegd dat in complexe gevallen de geadresseerde over een langere antwoordtermijn moet kunnen beschikken. Er wordt bepaald dat de standaardtermijn kan worden verlengd, op voorwaarde dat de verlengingsbeslissing wordt meegedeeld en de redenen voor het uitstel vermeld.
3. Een bijkomend aandachtspunt is het feit dat de geadresseerde niet altijd weet dat het gaat om een verzoek tot redelijke aanpassingen en dat er vanaf ontvangst dus een antwoordtermijn begint te lopen. Daarom zal de Vlaamse Regering een modelformulier vaststellen. Op die manier kunnen discussies over de aard van de aanvraag worden vermeden.
4. Er wordt ook voorzien dat de geadresseerde een verzoek tot bijkomende informatie kan formuleren. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de gevallen waarin de verzoeken te algemeen geformuleerd werden of op het eerste zicht buitensporig lijken. Om te vermijden dat hiervan misbruik zou worden gemaakt, worden randvoorwaarden ingebouwd zoals de verplichting zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen de standaard antwoordtermijn het verzoek tot bijkomende informatie te formuleren, de verplichting het verzoek te motiveren en te verduidelijken welke bijkomende informatie er exact nodig is en de bepaling dat een nieuwe antwoordtermijn pas begint te lopen vanaf dat de aanvrager zijn aanvraag gespecificeerd of vervolledigd heeft.
5. Een eventuele weigering moet worden gemotiveerd en moet de verzoeker informeren over de klacht- en beroepsmogelijkheden.
6. Het uitblijven van een antwoord binnen de daartoe voorziene termijnen wordt gelijkgesteld met een formele weigering.

Verder zijn in het huidige Gelijkekansendecreet geen indicatoren opgenomen waarmee de rechter dient rekening te houden bij de beoordeling van de redelijkheid van de gevraagde aanpassing. Momenteel zijn deze indicatoren op niet-limitatieve wijze opgesomd in de preambule bij de

---

<sup>35</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel III inhoudelijke deelvragen, pg. 3 e.v.

Kaderrichtlijn Arbeid en Beroep.<sup>36</sup> Zij werden overgenomen en verder aangevuld in een protocol<sup>37</sup> gesloten tussen de onderscheiden overheidsniveaus in België. Een protocol is echter juridisch niet bindend en de vraag rijst of een dergelijk niet-bindend protocol wel een adequaat rechtsinstrument is ter omzetting van een Europese Richtlijn. Op basis van de aanbevelingen van de evaluatiestudie zou daarom in het Gelijkekansendecreet een bepaling opgenomen worden met de indicatoren waarmee de rechter rekening dient te houden bij de beoordeling van de redelijkheid van een gevraagde aanpassing.<sup>38</sup> Zoals hoger uiteengezet, zal er ook rekening worden gehouden met de toegankelijkheidsdoelstellingen uit het Gelijkekansendecreet, de Belgische Grondwet en VN-Verdrag Handicap.

## 7. HANDHAVING

### 7.1 Algemeen

Het Gelijkekansendecreet zal in zijn geheel worden nagekeken op de compatibiliteit met het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut. Het kan nodig zijn technische wijzigingen aan te brengen in het Gelijkekansendecreet om dit decreet in overeenstemming te brengen met de oprichting van het VMRI.

### 7.2 Technische wijziging om het Gelijkekansendecreet in lijn te brengen met rechtspraak Grondwettelijk Hof over het collectief vorderingsrecht (artikel 41 Gelijkekansendecreet)

Artikel 41 van het Gelijkekansendecreet biedt bepaalde rechtspersonen de mogelijkheid om in rechte op te treden in geschillen waartoe het Gelijkekansendecreet aanleiding kunnen geven: rechtspersonen die de bescherming beogen van de mensenrechten die aan bepaalde specifieke voorwaarden voldoen (§1), alsook bepaalde werkgevers- en werknemersorganisaties (§2). Deze actoren kunnen, op basis van dat artikel, in rechte optreden zowel namens het collectief belang als namens en voor rekening van een persoon die meent te worden gediscrimineerd.

Wat betreft het eerste type vordering namens het collectief belang dient er echter te worden vastgesteld dat de huidige tekst van het Gelijkekansendecreet niet volledig in lijn is met de arresten van het Grondwettelijk Hof over het collectief vorderingsrecht. Deze arresten gaven aanleiding tot een veralgemeende regel daarover in artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek.<sup>39</sup> Dat artikel 17 verleent alle rechtspersonen die de bescherming beogen van de mensenrechten, onder bepaalde voorwaarden, een collectief vorderingsrecht bij de gewone hoven en rechtbanken. De voorwaarden liggen in lijn met de voorwaarden die het Grondwettelijk Hof zelf stelt om namens een collectief belang een beroep tot

---

<sup>36</sup> Overw. 21 Kaderrichtlijn Arbeid en Beroep: *“Wanneer wordt nagegaan of de betrokken maatregelen geen onevenredige belasting veroorzaken, moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de financiële en andere kosten, alsmede met de omvang en de financiële middelen van de organisatie of onderneming, en met de mogelijkheid om overheidsgeld of andere vormen van steun te verkrijgen.”*

<sup>37</sup> Protocol van 19 juli 2007 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ten gunste van de personen met een handicap.

<sup>38</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn versus gelijk krijgen. Een juridische evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel Rechtspraakanalyse, pg. 41.

<sup>39</sup> GwH nr. 133/2013 en nr. 87/2017.

vernietiging in te stellen.<sup>40</sup> De voorwaarden die nu in paragraaf 1 van artikel 41 van het Gelijkekansendecreet werden opgenomen wijken hiervan af en zijn te strikt volgens het Grondwettelijk Hof. Er dient een technische wijziging te worden aangebracht in het Gelijkekansendecreet om, specifiek voor dat soort collectieve vorderingen, de tekst van het decreet in lijn te brengen met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de veralgemeende regels die op basis daarvan in het Gerechtelijk Wetboek werden opgenomen.

### 7.3 Sancties

#### *7.3.1 Bevel tot staking: verduidelijken dat dit ook het nemen van positieve maatregelen kan omvatten (artikel 29 Gelijkekansendecreet)*

Artikel 29, §1, van het Gelijkekansendecreet wordt aangepast om te verduidelijken dat een staking van de discriminatie ook een positieve verplichting kan inhouden. Het kan bijvoorbeeld gaan om het bevel om redelijke aanpassingen te doen.

Deze precisering is nodig aangezien blijkt dat magistraten niet altijd op de hoogte zijn van deze mogelijkheid. Het is immers geen “klassieke maatregel” die een burgerlijke rechter kan opleggen, maar een vrij specifieke maatregel uit het discriminatierecht. In de studie wordt dan ook aanbevolen om dit uitdrukkelijk in het Gelijkekansendecreet in te schrijven.<sup>41</sup>

#### *7.3.2 Schadevergoedingen: verhoging van het forfait (artikel 28 Gelijkekansendecreet)*

De huidige forfaitaire vergoeding van de morele schade is vastgesteld op 650 euro. Dit bedrag kan verhoogd worden naar 1.300 euro indien de verweerder niet kan aantonen dat de betwiste ongunstige of nadelige behandeling ook op niet-discriminerende gronden getroffen zou zijn of wegens andere omstandigheden, zoals de bijzondere ernst van de geleden morele schade. Deze bedragen gelden in alle gevallen behalve in het kader van de arbeidsbetrekkingen.<sup>42</sup>

Deze huidige forfaits zijn onvoldoende om de door het slachtoffer werkelijk geleden (morele) schade te vergoeden. Bovendien is de sanctie allerm minst evenredig indien de discriminatie geen eenmalig feit betreft, maar wel een weerkerend patroon. De huidige bedragen staan daarenboven niet in verhouding tot de forfaits die in de arbeidscontext worden toegekend, i.e. 3 of 6 maanden brutoloon.

Er wordt daarom voorgesteld de bedragen van de forfaitaire schadevergoedingen in het Gelijkekansendecreet substantieel te verhogen door de bedragen te verdrievoudigen.

Verder wordt voorgesteld aan de rechter de mogelijkheid te geven de schadevergoeding, op verzoek van de partijen en bij een met bijzondere redenen omklede beslissing, binnen de grenzen van de nieuwe verhoogde bedragen te verhogen of verlagen. Op die manier kan de rechter meer rekening houden met

---

<sup>40</sup> Zie de memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en tot vereenvoudiging van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en het Gerechtelijk Wetboek betreffende de onbekwaamheid, en van de wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid, <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/3303/54K3303001.pdf>.

<sup>41</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet*, 2021, Deel II rechtspraakanalyse, pg. 40.

<sup>42</sup> Artikel 28 van het Gelijkekansendecreet.

de concrete omstandigheden van het geval dan nu, en wordt de rechter gedwongen om zijn beslissing voldoende te motiveren.

In het Gelijkekansendecreet wordt aangegeven welke criteria tot een verhoging of verlaging kunnen leiden. Het zou gaan om criteria die maken dat de (morele) impact van het miskennen van een discriminatieverbod op het slachtoffer groter of kleiner is dan gemiddeld. Hierbij kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de aard, de ernst en de duur van de inbreuk op het discriminatieverbod, het eenmalig of meervoudig/herhaald karakter van de discriminatie, de kwetsbaarheid van het slachtoffer en de opzettelijke aard of nalatigheid van de inbreuk. Er kan daarenboven ook rekening gehouden worden met feit of er al dan niet reeds maatregelen werden genomen om de schade te beperken, aangezien dat de morele impact van de discriminatie op het slachtoffer kan verhogen of juist beperken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan maatregelen die werden aanbevolen in een oordeel van de geschillenkamer van het Vlaams Mensenrechteninstituut waarbij de discriminatie werd vastgesteld. Hoewel het oordeel van de geschillenkamer niet-bindend is, noch voor de betrokken partijen, noch voor de rechter, kan de rechter indien die de redenering van de geschillenkamer volgt immers vaststellen dat er na het oordeel (nog) geen inperking van de schade heeft plaatsgevonden, en dit rechtzetten via de toekenning van een hogere schadevergoeding.

In het Gelijkekansendecreet wordt tot slot ook de indexatie van de bedragen voor de forfaitaire schadevergoeding geregeld.

### *7.3.3 Openbaarmaking van de rechterlijke beslissing: zonder vermelding naam of identiteit slachtoffer (artikel 29 Gelijkekansendecreet)*

De rechtspraakanalyse die werd beschreven in de evaluatiestudie over het Gelijkekansendecreet toont aan dat de openbaarmaking zoals momenteel voorzien in het Gelijkekansendecreet<sup>43</sup> tot nu toe nog niet werd opgelegd, ook niet wanneer het werd gevorderd.<sup>44</sup> Slachtoffers zouden dit niet vorderen omdat het niet mogelijk is voor een rechter om de openbaarmaking te bevelen zonder vermelding van de naam van het slachtoffer. Dit is een drempel die het slachtoffer kan tegenhouden die openbaarmaking te vorderen.

Om deze redenen wordt het Gelijkekansendecreet gewijzigd om te bepalen dat de openbaarmaking van de rechterlijke beslissing, al dan niet in de vorm van een samenvatting, moet gebeuren zonder dat daarbij natuurlijke personen die als partij deelnamen aan de procedure kunnen worden geïdentificeerd. Rechtspersonen kunnen wel bij naam worden genoemd, tenzij de rechtbank op verzoek van één van de betrokken partijen of ambtshalve om gewichtige redenen anders beslist. Er wordt daarbij een evenwicht gezocht tussen de educatieve waarde van de oordelen en de bescherming van de privacy van natuurlijke personen.

### *7.4 Bewijs (artikel 36 Gelijkekansendecreet)*

In artikel 36 van het Gelijkekansendecreet wordt bepaald dat als voor een bevoegd gerecht de schending van het Gelijkekansendecreet wordt ingeroepen en feiten worden aangevoerd die het bestaan van een discriminatie kunnen doen vermoeden, de bewijslast dat er geen discriminatie is, ten laste van de verweerder valt. Het huidige Gelijkekansendecreet preciseert, op een niet-exhaustieve wijze, welke feiten

---

<sup>43</sup> Artikel 29, §3, van het Gelijkekansendecreet.

<sup>44</sup> Zie bv. Gent 5 juni 2018; E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel II Rechtspraakanalyse, pg. 14.

het bestaan van een directe of indirecte discriminatie op grond van een beschermd kenmerk kunnen doen vermoeden.<sup>45</sup> Deze verdeling van de bewijslast is er op gericht de moeilijke bewijsvoering te vergemakkelijken.

Uit de evaluatiestudie van het Gelijkekansendecreet blijkt echter dat de regels inzake de verdeling van de bewijslast aanleiding geven tot interpretatiemoeilijkheden.<sup>46</sup> Dit resulteert soms eerder in een bewijslastverzwaring dan in de bedoelde bewijslastverdeling.

Het is uitermate belangrijk de terughoudendheid bij rechters weg te nemen, om te aanvaarden dat er sprake is van feiten die een vermoeden van discriminatie vestigen. Met het oog daarop is het raadzaam om in de memorie van toelichting bij het wijzigingsdecreet eenduidig de bedoeling van de bewijslastverdeling in herinnering te brengen en te onderstrepen dat de toetsing van het vermoeden van discriminatie niet dermate streng mag worden dat er *de facto* een volledig bewijs wordt vereist, vooraleer de bewijslast kan verschuiven. Dit voorstel heeft als doel de toegang van slachtoffers van discriminatie tot het gerecht te bevorderen.

## 7.5 Inspectiediensten

Artikel 39 van het huidige Gelijkekansendecreet verplicht de Vlaamse Regering om ambtenaren aan te duiden belast met het toezicht op de uitvoering van het decreet, maar dit bleef tot nu toe onuitgevoerd.<sup>47</sup>

Het gros van de discriminatiegevallen ontsnapt momenteel nog aan elke vorm van overheidsinspectie. De Vlaamse sociale inspectie heeft weliswaar een zekere onderzoeksbevoegdheid inzake discriminatie op het werk (bij arbeidsbemiddeling bijvoorbeeld), maar dit is in uitvoering van het Decreet Evenredige Arbeidsparticipatie en niet van het Gelijkekansendecreet. De andere Vlaamse inspectiediensten zijn niet uitdrukkelijk bevoegd gemaakt om toe te zien op de naleving van het Gelijkekansendecreet in hun sector.<sup>48</sup>

Bij uitvoeringsbesluit zal er een selectie worden gemaakt van de Vlaamse Inspectiediensten bevoegd voor het toezicht op de naleving van het Gelijkekansendecreet. Deze selectie zal samen met de inspectiediensten zelf gemaakt worden en daarbij zal rekening gehouden worden met de budgettaire impact van dit voorstel alsook van de capaciteit van de desbetreffende inspectiedienst.

## 8. OVERIGE BELEIDSOPTIES

### 8.1 Verjaringstermijnen (artikel 29 Gelijkekansendecreet)

Momenteel gelden voor de rechtsvorderingen op grond van het Gelijkekansendecreet de gemeenrechtelijke federale verjaringsregels, bij gebrek aan andersluidende bepalingen in het decreet. Deze gemeenrechtelijke termijn is momenteel in principe vijf jaar, tenzij bij de beëindiging van een arbeidsrelatie (nl. één jaar).

---

<sup>45</sup> Artikel 36, §2 en 3, van het Gelijkekansendecreet.

<sup>46</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse gelijkekansendecreet*, 2021, Deel II rechtspraakanalyse, pg. 18.

<sup>47</sup> Artikel 39 van het Gelijkekansendecreet: *“Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van de federale politie houden de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren en beambten toezicht op de uitvoering van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.”*

<sup>48</sup> E. Cloots, M. Spinoy en J. Vrielink, *Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2021, Deel II Rechtspraakanalyse, pg. 55.



Met het oog op het verbeteren van de transparantie, zouden deze gemeenrechtelijke regels verankerd worden in het Gelijkekansendecreet. Er zou daarom bepaald worden in het Gelijkekansendecreet dat de rechtsvorderingen op grond van het Gelijkekansendecreet verjaren na verloop van vijf jaar, te rekenen vanaf de dag waarop ze zijn ontstaan. Bij voortdurende of voortgezette discriminaties gaat deze termijn in op het ogenblik dat de wederrechtelijke toestand ophoudt te bestaan.

De gemeenrechtelijke regels inzake de verjaring van burgerlijke rechtsvorderingen behoren in principe tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Deelstaten kunnen echter wel specifieke verjaringsbepalingen uitwerken die als *lex specialis* kunnen afwijken van die gemeenrechtelijke regels. De verjaringstermijn van een vordering wordt geacht niet zozeer een procedureaangelegenheid te zijn, maar wel een wezenlijk bestanddeel van het recht of het belang dat men met de vordering wil doen gelden.<sup>49</sup> Het bepalen van specifieke verjaringstermijnen is daarom een accessoire bevoegdheid.

## 8.2 Reserves (nieuwe bepaling)

Artikel 75, derde lid van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO), zoals gewijzigd bij het decreet van 1 juli 2022 en van toepassing vanaf 1 januari 2023, bepaalt dat in geen geval een reserve kan worden aangelegd ten laste van een subsidie met alleen een rechtsgrond in het decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. Omdat het essentieel is voor de jaarlijks gesubsidieerde gelijkekansenorganisaties om reserves te kunnen aanleggen, wordt via de hervorming van het Gelijkekansendecreet een reglementaire decretale basis gecreëerd.

## 4. CONCLUSIE – VERDERE AANPAK

De Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen neemt de nodige stappen om het Gelijkekansendecreet te wijzigen volgens de voorstellen opgenomen in deze nota.

## 5. FINANCIËLE IMPACT

Deze nota houdt geen financieel of budgettair engagement in vanwege het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.

## 6. AKTENAME DOOR DE VLAAMSE REGERING

De Vlaamse Regering:

1° neemt akte van de conceptnota en de erin vervatte principes;

2° belast de Vlaams minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, met de verdere uitwerking ervan.

Brussel,

---

<sup>49</sup> Zie bv. RvS, afd. wetg., advies nr. L.19.193/8 van 29 juni 1989, pg. 11 en advies nr. 42.505/VR/3 van 17 april 2007, pg. 5-6.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,

Bart SOMERS