

# ADVIES

## VOORONTWERP VAN BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING TER UITVOERING VAN HET GELIJKEKANSENDECREET

ADVIES NR. 3 VAN 2024  
UITGEBRACHT OP 26 FEBRUARI 2024

## INHOUD

sSamenvatting .....	3
Waarover gaat dit advies? .....	3
Waarbinnen kadert dit advies? .....	3
Wat staat in het advies? .....	3
Advies .....	5
Situering .....	5
Regelgevend kader .....	5
Positieve acties en redelijke aanpassingen .....	5
Kader voor nationale mensenrechteninstututen .....	8
Analyse van het voorontwerp .....	8
Stimulerende maatregelen voor lokale besturen .....	9
Modelformulier voor het aanvragen van redelijke aanpassingen .....	11
Toezicht op het Gelijkekansendecreet door bepaalde inspectiediensten .....	11
Overzicht eindnoten .....	14

## SAMENVATTING

### WAAROVER GAAT DIT ADVIES?

In Vlaanderen is de basis van het beleid rond gelijke kansen vastgelegd in het decreet van 10 juli 2008 *houdende een kader voor het Vlaamse gelijkemans- en gelijkebehandelingsbeleid*. De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp van besluit *tot uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkemans- en gelijkebehandelingsbeleid* principieel goed op 22 december 2023. De bepalingen daarin hebben luidens het bezorgde dossier betrekking op de volgende drie thema's:

1. Horizontaal gelijkemansbeleid
2. Erkenning van partnerorganisaties
3. Antidiscriminatiebeleid

### WAARBINNEN KADERT DIT ADVIES?

Het Vlaams Menschenrechteninstituut ging na of dit voorontwerp in overeenstemming is met het bestaande regelgevende kader, zoals het onder meer wordt gevormd door Europese antidiscriminatie-richtlijnen, het verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, het verdrag van 18 december 1979 inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en het verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap.

### WAT STAAT IN HET ADVIES?

Het Vlaams Menschenrechteninstituut onderschrijft het belang van het horizontaal gelijkemansbeleid en de erkenning van partnerorganisaties voor gelijke kansen, van partnerorganisaties voor digitale inclusie en van de partnerorganisaties voor het lokale gelijkemansbeleid. Hoewel het voorontwerp de lokale besturen een houvast lijkt te kunnen bieden bij het invoeren van stimulerende maatregelen, formuleert het Vlaams Menschenrechteninstituut de volgende bedenkingen en aanbevelingen:

- Het toepassingsgebied van het voorontwerp lijkt zich niet uit te strekken tot het ruimere begrip van de 'Vlaamse instanties'. De vraag rijst dus of hiervoor ook een kader zal worden uitgewerkt. Verder kunnen ook private personen nood hebben aan een duidelijk kader om stimulerende maatregelen in te voeren.
- Er ontbreekt een motivering waarom de stimulerende maatregel in beginsel wordt ingetrokken na een periode van drie jaar.
- Voor de duidelijkheid wordt in artikel 56 van het voorontwerp "ter beoordeling" best vervangen door "ter advies overeenkomstig artikel 9 van het decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Menschenrechteninstituut".
- De rapporteringsplicht van het Agentschap Binnenlands Bestuur dient te worden aangepast zodat het Agentschap niet zal rapporteren over de adviesbevoegdheid van het Vlaams Menschenrechteninstituut.

## Vlaams Mensenrechteninstituut

Daarnaast legt het Vlaams Mensenrechteninstituut een aantal vragen ter verduidelijking en aandachtspunten voor aan de Vlaamse Regering over de versterking van het toezicht op het Gelijkekansendecreet:

- Het voorontwerp bepaalt niet welke de inspectiediensten zijn die effectief toezicht zullen houden op de uitvoering van het Gelijkekansendecreet. Dit dient verder te worden verduidelijkt.
- Het is onduidelijk wat de verhouding is tussen de kennisdeling met en de doorverwijzing naar het Vlaams Mensenrechteninstituut.
- De kennisdeling en doorverwijzing zou nuttig kunnen worden uitgebreid naar discriminatie in het kader van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt, en mogelijk zelfs tot meldingen over mensenrechtenschendingen om te vermijden dat er een leemte ontstaat op dit vlak.
- Het Vlaams Mensenrechteninstituut interpreteert het voorontwerp zo dat er voor de vermelde inspectiediensten een mogelijkheid is om op eigen initiatief kennis te delen, zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van het Instituut om informatie bij de vermelde inspectiediensten op te vragen.

## ADVIES

### SITUERING

Op 22 december 2023 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van “*besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid*” (verder: het “voorontwerp”) principieel goed. Op 12 januari 2024 ontving het Vlaams Mensenrechteninstituut een verzoek tot advies van Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, Gwendolyn Rutten over dit voorontwerp.

In Vlaanderen is de basis van het beleid rond gelijke kansen vastgelegd in het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid (verder: het “Gelijkheidsdecreet”). Momenteel is er een decretaal traject lopend om het Gelijkheidsdecreet op verschillende punten te wijzigen.<sup>1</sup> Het voorontwerp zal verdere uitvoering geven aan het gewijzigde Gelijkheidsdecreet op volgende vlakken:

- het ontwikkelen van het horizontaal gelijkheidsbeleid;
- de erkenning van partnerorganisaties voor gelijke kansen, van partnerorganisaties voor digitale inclusie en van de partnerorganisatie voor het lokale gelijkheidsbeleid;
- het antidiscriminatiebeleid door het invoeren van een kader omtrent stimulerende maatregelen door lokale besturen, de verdere uitwerking van het toezicht op het Gelijkheidsdecreet en het delegeren aan de minister om een modelformulier vast te stellen in het kader van de procedure tot het aanvragen van redelijke aanpassingen en om de aanpassing van de bedragen van de forfaitaire schadevergoeding aan de index bekend te maken in het Belgisch Staatsblad.

### REGELGEVEND KADER

---

#### POSITIEVE ACTIES EN REDELIJKE AANPASSINGEN

Het Gelijkheidsdecreet zorgt voor de omzetting van de Europese antidiscriminatie-richtlijnen<sup>2</sup> en de uitvoering van volgende verdragen:

- het Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie;
- het Verdrag van 18 december 1979 inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen;
- het Verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap (verder: VN-verdrag handicap).<sup>3</sup>

In het kader van dit voorontwerp zijn in het bijzonder de bepalingen rond positieve acties relevant. De bovenvermelde verdragen en de Europese antidiscriminatie-richtlijnen bieden de mogelijkheid om telkens binnen hun toepassingsgebied specifieke maatregelen te nemen:

- De verschillende Europese antidiscriminatie-richtlijnen bevestigen dat het beginsel van gelijke behandeling niet belet dat een lidstaat, om volledige gelijkheid in de praktijk te waarborgen, specifieke maatregelen handhaaft of aanneemt om de nadelen verband houdend met de beschermde gronden te voorkomen of te compenseren.<sup>4</sup>
- Het Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie bepaalt dat de bijzondere maatregelen die uitsluitend zijn genomen voor de behoorlijke ontwikkeling van bepaalde rasgemeenschappen, etnische groepen of personen die bescherming behoeven om hun een gelijk genot of de gelijke uitoefening van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te verzekeren, niet als rassendiscriminatie worden aangemerkt, mits deze maatregelen niet tot gevolg hebben dat voor verschillende rasgemeenschappen afzonderlijke rechten in stand worden gehouden en zij niet van kracht blijven nadat de oogmerken waarmee zij zijn genomen, zijn bereikt.<sup>5</sup>
- Het Verdrag van 18 december 1979 inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen bepaalt dat wanneer de verdragspartijen tijdelijk bijzondere maatregelen treffen die zijn gericht op versnelling van feitelijke gelijkstelling van mannen en vrouwen, dit niet wordt beschouwd als discriminatie maar het geenszins mag leiden tot handhaving van ongelijke of afzonderlijke normen. Deze maatregelen dienen buiten werking te worden gesteld zodra de doelstellingen ter zake van gelijke kansen en gelijke behandeling zijn verwezenlijkt. Wanneer de verdragspartijen bijzondere maatregelen treffen die zijn gericht op bescherming van het moederschap wordt dit niet beschouwd als discriminerend.<sup>6</sup>
- Het VN-verdrag handicap bepaalt dat specifieke maatregelen die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken, niet worden aangemerkt als discriminatie in de zin van dit Verdrag.<sup>7</sup> Volgens de als gezaghebbend beschouwde General Comments zijn zij meestal van tijdelijke aard, hoewel in sommige gevallen permanente specifieke maatregelen nodig zijn, afhankelijk van de context en de omstandigheden, onder meer op grond van een bepaalde handicap of de structurele belemmeringen van de samenleving. Zij mogen met name niet leiden tot bestendiging van isolatie, segregatie, stereotypering, stigmatisering of andere vormen van discriminatie van personen met een handicap. Derhalve moeten de Staten die partij zijn, nauw overleg plegen met representatieve organisaties van personen met een handicap en deze actief bij de aanneming van specifieke maatregelen betrekken.<sup>8</sup>

In navolging van het bovenvermelde kader bepaalt het Gelijkekansendecreet het volgende over positieve acties:

*Dit decreet belet niet dat om volledige gelijkheid te waarborgen, tijdelijk specifieke maatregelen worden gehandhaafd of getroffen om een kennelijke ongelijkheid te compenseren die verband houdt met geslacht, genderidentiteit, genderexpressie, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, gezondheidstoestand, handicap, fysieke of genetische eigenschap, sociale positie, nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming, of een combinatie van die kenmerken, voor zover die maatregelen objectief worden gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.<sup>9</sup>*

Daarnaast heeft dit voorontwerp betrekking op het kader rond redelijke aanpassingen voor personen met een handicap:

- Het VN-verdrag handicap bepaalt dat de verdragspartijen alle passende maatregelen nemen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht teneinde gelijkheid te bevorderen en discriminatie uit te bannen.<sup>10</sup> Het VN-verdrag handicap omschrijft redelijke aanpassingen als noodzakelijke en passende wijzigingen, en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige, of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen.<sup>11</sup> Het VN-verdrag handicap waarborgt dat op de werkplek redelijke aanpassingen voor personen met een handicap worden gegarandeerd.<sup>12</sup> De *General Comments* bevelen werkgevers in de publieke en private sector aan om een duidelijke, toegankelijke en tijdige procedure in te stellen voor het omgaan met de behoeften inzake redelijke aanpassingen.<sup>13</sup> De *General Comments* verduidelijken dat deze redelijke aanpassingen niet mogen verward worden met specifieke maatregelen waaronder maatregelen voor positieve actie. Hoewel beide concepten gericht zijn op het bereiken van feitelijke gelijkheid, zijn redelijke aanpassingen een non-discriminatieverplichting, terwijl specifieke maatregelen een voorkeursbehandeling van personen met een handicap boven anderen inhouden om historische en/of systematische uitsluiting van de voordelen van de uitoefening van rechten aan te pakken.<sup>14</sup>
- De richtlijn 2000/78/EG van de raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep bepaalt de toepassing van redelijke aanpassingen voor personen met een handicap in het kader van arbeid en beroep.<sup>15</sup>

## Vlaams Mensenrechteninstituut

Het Gelijkekansendecreet bepaalt dat het weigeren van redelijke aanpassingen voor een persoon met een handicap een vorm van discriminatie is.<sup>16</sup> Er is sprake van het weigeren van redelijke aanpassingen voor een persoon met een handicap als aanpassingen worden geweigerd die geen onevenredige belasting betekenen, of waarvan de belasting in voldoende mate wordt gecompenseerd door bestaande maatregelen. Als aanpassing wordt beschouwd, elke concrete maatregel, van materiële of immateriële aard, die de beperkende invloed van een onaangepaste omgeving op de participatie van een persoon met een handicap neutraliseert.<sup>17</sup>

---

### KADER VOOR NATIONALE MENSENRECHTENINSTITUTEN

De Principes van Parijs bevatten de internationale minimumstandaarden voor de oprichting van nationale mensenrechteninstellingen. Deze principes bieden een normatief kader betreffende het statuut, de structuur, het mandaat, de samenstelling en takenpakket van een mensenrechteninstelling.<sup>18</sup> De Principes van Parijs werden aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bij Resolutie 48/134 op 20 december 1993.<sup>19</sup> In 1993 werd hierbij ook de Internationale Alliantie van Mensenrechteninstellingen opgericht. De Internationale Alliantie van Mensenrechteninstellingen (GANHRI), in het bijzonder het Subcomité voor Accreditatie, beoordeelt of nationale mensenrechteninstellingen voldoen aan de Principes van Parijs. Het Subcomité voor Accreditatie heeft algemene opmerkingen ontwikkeld over de wijze waarop het de Principes van Parijs interpreteert en toepast.<sup>20</sup>

Met de oprichting van het Vlaamse Mensenrechteninstituut was het de ambitie van de Vlaamse Regering en Vlaamse decreetgever om een voortrekkersrol te spelen inzake mensenrechten door over een eigen mensenrechteninstelling te beschikken met een A-status conform de Principes van Parijs. Daartoe werden in het oprichtingsdecreet van het Vlaams Mensenrechteninstituut de noodzakelijke decretale waarborgen vastgelegd, waaraan dit voorontwerp geen afbreuk kan doen.

### ANALYSE VAN HET VOORONTWERP

Het Vlaams Mensenrechteninstituut onderschrijft het belang van het horizontaal gelijkekansbeleid en de erkenning van partnerorganisaties voor gelijke kansen, van partnerorganisaties voor digitale inclusie en van de partnerorganisatie voor het lokale gelijkekansbeleid.

In de hierna volgende paragrafen wil het Vlaams Mensenrechteninstituut in het bijzonder het belang benadrukken van de samenwerking met partnerorganisaties voor digitale inclusie. De digitalisering van de samenleving is een opportuniteit maar brengt ook uitdagingen met zich mee. Voor veel burgers, vaak kwetsbare groepen, gaat de digitalisering te snel, waardoor zij geïsoleerd geraken.

In het licht van het hierboven vermelde analysekader, formuleert het Vlaams Mensenrechteninstituut een aantal aandachtspunten bij het voorontwerp.

---

#### STIMULERENDE MAATREGELEN VOOR LOKALE BESTUREN

Het ontwerp van decreet betreffende de wijziging van het Gelijkekansendecreet delegeert de bevoegdheid aan de Vlaamse Regering om in het algemeen of voor welbepaalde domeinen of beschermde kenmerken, nader te bepalen in welke situaties en onder welke voorwaarden een tijdelijke specifieke maatregel gehandhaafd of getroffen kan worden.<sup>21</sup> Dit voorontwerp van besluit heeft tot doel verder uitvoering te geven aan deze (geplande) delegatie. Concreet bepaalt het voorontwerp van besluit de voorwaarden inzake stimulerende maatregelen voor lokale besturen.

Het vastleggen van een regelgevend kader kan de lokale besturen een houvast bieden bij het invoeren van stimulerende maatregelen. Hierbij worden de lokale besturen aangemoedigd om zich primair te richten op de prioritaire groepen (nl. gender, seksuele oriëntatie, handicap of gezondheidstoestand, buitenlandse herkomst, geloof of levensbeschouwing, leeftijd) maar tegelijk ook de mogelijkheid geboden om stimulerende maatregelen te nemen ten aanzien van bijkomende groepen waarvoor deze maatregelen toegelaten zijn. Hierbij rijst de vraag wat “aanmoedigen” precies betekent. De lokale besturen staan immers het dichtst bij de burger, en kunnen op het lokaal niveau het best inschatten welke groepen nood hebben aan stimulerende maatregelen.

Het toepassingsgebied van de maatregel is evenwel beperkt tot de lokale besturen.<sup>22</sup> Het Vlaams Mensenrechteninstituut begrijpt dat de Vlaamse Regering in eerste instantie een kader ontwikkelt voor de lokale besturen omdat de overheid een voorbeeld- en voortrekkersrol moet spelen. Desalniettemin wijzen we erop dat reeds uit de evaluatiestudie bij het Gelijkekansendecreet bleek dat het ook voor de private sector nuttig kan zijn om de hypothesen waarbinnen en de voorwaarden waaronder maatregelen van positieve actie kunnen worden aangenomen, nader te omschrijven in de regelgeving. Ook private personen hebben nood aan een grotere rechtszekerheid wanneer zij positieve-actiemaatregelen overwegen om te vermijden dat zij achteraf met gerechtelijke procedures worden geconfronteerd.<sup>23</sup> Daarnaast is het toepassingsgebied beperkt tot de lokale besturen en vallen de Vlaamse instanties zoals opgesomd in artikel 1.3. van het decreet van 7 december 2018 betreffende het Bestuursdecreet<sup>24</sup>, hier niet onder. Het Vlaams Mensenrechteninstituut stelt zich hierbij de vraag of er ook een kader zal worden opgesteld voor de Vlaamse instanties.

Artikel 55 van het voorontwerp bepaalt dat de stimulerende maatregel tijdelijk moet zijn en van dien aard dat hij wordt ingetrokken zodra de nagestreefde doelstelling is gerealiseerd. In beginsel wordt de maatregel ingetrokken ten laatste na een periode van drie jaar, tenzij uit een evaluatie op dat moment zou blijken dat de nagestreefde doelstelling op dat moment nog altijd niet gerealiseerd is. Het Vlaams Mensenrechteninstituut vraagt zich hierbij af waarom

## Vlaams Mensenrechteninstituut

drie jaar als algemeen ankerpunt wordt genomen. Elke stimulerende maatregel is in principe contextueel te bekijken. De periode van drie jaar bestaat reeds in federale wetgeving, maar een motivering hieromtrent ontbreekt momenteel in de nota aan de Vlaamse Regering.<sup>1</sup>

Artikel 56 van het voorontwerp bepaalt dat het lokaal bestuur het actieplan stimulerende maatregelen ter beoordeling kan voorgeleggen aan het Vlaams Mensenrechteninstituut, als het lokale bestuur dat wil. Het Vlaams Mensenrechteninstituut wil de lokale besturen graag bijstaan bij het opmaken van actieplannen door het geven van adviezen en aanbevelingen overeenkomstig artikel 9 van het decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, of door educatie en vorming te organiseren overeenkomstig artikel 7 van het decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut. Voor de duidelijkheid wordt in artikel 56 van het voorontwerp *“ter beoordeling”* best vervangen door *“ter advies overeenkomstig artikel 9 van het decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut”*. Op deze manier is het duidelijk dat het over de adviesbevoegdheid van het Vlaams Mensenrechteninstituut gaat en niet de bevoegdheid van de geschillenkamer om op niet-bindende wijze te beoordelen of er sprake is van een discriminatie als vermeld in het Gelijkekansendecreet of het decreet van 8 mei 2002 houdende *evenredige participatie op de arbeidsmarkt*.<sup>25</sup>

Artikel 57 van het voorontwerp bepaalt dat het Agentschap Binnenlands Bestuur elke vijf jaar een evaluatierapport opmaakt van de bepalingen omtrent de stimulerende maatregelen voor lokale besturen. Conform de Principes van Parijs is het Vlaams Mensenrechteninstituut opgericht als autonome dienst met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht van het Vlaams Parlement staat en is het in de uitoefening van zijn mandaat volledig onafhankelijk.<sup>26</sup> De decreetgever koos er bij de oprichting van het Vlaams Mensenrechteninstituut bewust voor om het Instituut onder het toezicht te plaatsen van het Vlaams Parlement en niet onder het toezicht van een politiek samengestelde regering omdat dit niet passend is wanneer supranationale normen de onafhankelijkheid van de instelling vereisen.<sup>27</sup> Het kan niet de bedoeling zijn dat het Agentschap Binnenlands Bestuur, een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid dat onder het hiërarchisch gezag van de minister ressorteert<sup>28</sup> rapporteert over de adviesbevoegdheid van het Vlaams Mensenrechteninstituut aan de lokale besturen over hun actieplannen omtrent stimulerende maatregelen. Dergelijke rapportering alsook de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om de vorm, de inhoud, de wijze en de periodiciteit van de aan te leveren rapportering nader te bepalen, botsen met de onafhankelijkheid van het Vlaams Mensenrechteninstituut. Het Vlaamse Mensenrechteninstituut stelt dat artikel 56 moet worden uitgezonderd van de rapporteringsbevoegdheid van het Agentschap Binnenlands Bestuur.

---

<sup>1</sup> Koninklijk Besluit tot bepaling van de voorwaarden inzake positieve acties van 11 februari 2019, Art 6, 3°.

#### MODELFORMULIER VOOR HET AANVRAGEN VAN REDELIJKE AANPASSINGEN

Artikel 58 van het voorontwerp geeft een delegatie aan de minister om een model vast te stellen van het aanvraagformulier dat kan gebruikt worden voor het aanvragen van redelijke aanpassingen. Zonder uitspraak te kunnen doen over de inhoud van het modelformulier, wijst het Vlaams Mensenrechteninstituut op het belang om in de praktijk een duidelijke, toegankelijke en voldoende sneller procedure voor het aanvragen van redelijke aanpassingen in te voeren. Het Instituut raadt aan erover te waken dat het modelformulier en het inclusieprotocol drempelverlagend zijn, en geen bijkomende hindernis vormen.

---

#### TOEZICHT OP HET GELIJKEKANSENDECREET DOOR BEPAALDE INSPECTIEDIENSTEN

Artikel 39 van het Gelijkekansendecreet bepaalt dat de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren en beambten toezicht houden op de uitvoering van het Gelijkekansendecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan. Het doel van de decreetgever was om één of meer inspectiediensten aan te duiden om toezicht te houden op het Gelijkekansendecreet. Artikel 60 van het voorontwerp geeft uitvoering aan deze delegatie door bepaalde inspectiediensten<sup>29</sup> de mogelijkheid te geven om feiten waarvan ze tijdens de uitvoering van hun opdracht kennisnemen en die mogelijk als discriminatie kunnen worden beschouwd conform het Gelijkekansendecreet te melden aan het Vlaams Mensenrechteninstituut. Het Vlaams Mensenrechteninstituut kan deze informatie gebruiken in het kader van zijn toegekende mandaat en bevoegdheden, vermeld in het decreet van 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut. Ten slotte kunnen de vermelde inspectiediensten een slachtoffer van feiten die mogelijk als discriminatie kunnen worden beschouwd conform het Gelijkekansendecreet, zijn wettelijke vertegenwoordiger of een betrokken belanghebbende doorverwijzen naar het Vlaams Mensenrechteninstituut. De toelichting in de nota aan de Vlaamse Regering benadrukt dat het niet gaat om het toekennen van nieuwe bevoegdheden aan de inspectiediensten. Het gaat enkel om het regelen van het doorgeven van informatie waarover de inspectiediensten reeds beschikken in het kader van het uitvoeren van hun eigen decretale opdrachten. Voor deze informatie-uitwisseling wordt tussen het Vlaams Mensenrechteninstituut en de desbetreffende inspectiediensten een protocol gesloten in overeenstemming met artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

Het Vlaams Mensenrechteninstituut kan de versterking van het toezicht op het Gelijkekansendecreet enkel aanmoedigen. Desalniettemin legt het Vlaams Mensenrechteninstituut een aantal vragen ter verduidelijking en aandachtspunten voor aan de Vlaamse Regering:

- Artikel 60 van het voorontwerp bevat enkel de mogelijkheid van kennisdeling en doorverwijzing naar het Vlaams Mensenrechteninstituut. Dit artikel bepaalt echter niet welke de inspectiediensten zijn die effectief toezicht zullen houden op de uitvoering van

## Vlaams Mensenrechteninstituut

het Gelijkekansendecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan zoals artikel 39 van het Gelijkekansendecreet voorschrijft. Het Instituut is van mening dat dit verder dient te worden verduidelijkt.

- De kennisdeling en doorverwijzing in het artikel 60 van het voorontwerp is beperkt tot discriminatie zoals bedoeld in het Gelijkekansendecreet. De inspectiediensten kunnen ook kennisnemen van discriminatie zoals bedoeld in het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt, waarvoor het Vlaams Mensenrechteninstituut ook bevoegd is.<sup>30</sup> Bovendien is het Vlaams Mensenrechteninstituut ook bevoegd voor meldingen omtrent schendingen van de mensenrechten.<sup>31</sup> De kennisdeling en doorverwijzing in het artikel 60 van het voorontwerp zou nuttig kunnen worden uitgebreid naar discriminatie in het kader van het decreet van 8 mei 2002 *houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt*, en mogelijk zelfs tot meldingen over mensenrechtenschendingen om te vermijden dat er een leemte ontstaat op dit vlak.
- Daarnaast is het onduidelijk wat de verhouding is tussen de kennisdeling in het eerste lid en de doorverwijzing in het tweede lid van artikel 60 van het voorontwerp. Enerzijds kunnen de vermelde inspectiediensten feiten melden aan het Vlaams Mensenrechteninstituut waarvan ze tijdens de uitvoering van hun opdracht kennisnemen en die mogelijk als discriminatie kunnen worden beschouwd conform het Gelijkekansendecreet. Anderzijds verwijzen de vermelde inspectiediensten een slachtoffer, zijn wettelijke vertegenwoordiger of een betrokken belanghebbende ook door naar het Vlaams Mensenrechteninstituut. Uit de tekst van het voorontwerp valt niet duidelijk af te leiden wat de meerwaarde is van die 'dubbele' mogelijkheid om een bepaald probleem onder de aandacht van het Vlaams Mensenrechteninstituut te brengen.
- Volgens de Principes van Parijs moet een mensenrechteninstelling in voldoende mate informatie kunnen opvragen. Dit betekent dat mensenrechteninstellingen ter plaatse moeten kunnen gaan in alle 'publieke' gebouwen en toegang moet hebben tot alle 'publieke' documenten, apparatuur en bezittingen.<sup>32</sup> Conform deze Principes heeft het Vlaams Mensenrechteninstituut een ruime bevoegdheid gekregen om informatie op te vragen bij overheden of openbare instellingen van of die afhangen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en ter plaatse te gaan bij deze overheden om de nodige vaststellingen te doen en de overlegging te vragen van alle informatie en documentatie.<sup>33</sup> Het Vlaams Mensenrechteninstituut interpreteert artikel 60 van het voorontwerp zo dat er voor de vermelde inspectiediensten een mogelijkheid is om op eigen initiatief kennis te delen, zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van het Vlaams Mensenrechteninstituut om informatie bij de vermelde inspectiediensten

## Vlaams Mensenrechteninstituut

op te vragen. Voor de duidelijkheid kan dit ook zo geëxpliciteerd worden in de toelichting in de nota aan de Vlaamse Regering.

- Het 2<sup>de</sup> lid van artikel 60 van het voorontwerp is overbodig. Vanzelfsprekend kan het Vlaams Mensenrechteninstituut enkel optreden binnen zijn decretaal vastgelegde mandaat en bevoegdheden.

OVERZICHT EINDNOTEN

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

volgende stap is de parlementaire behandeling van dit ontwerp.

<sup>2</sup> Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming; richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep; richtlijn 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 tot wijziging van richtlijn 76/207/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden; richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 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 het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking).

<sup>3</sup> Art. 3 decreet 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid.

<sup>4</sup> Art. 5 richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming; art. 7.1. richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep; art. 6. richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten; art. 3 richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking).

<sup>5</sup> Art. 1.4. Verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.

<sup>6</sup> Art. 4 Verdrag 18 december 1979 inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen.

<sup>7</sup> Art. 5.4 Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

<sup>8</sup> Algemene commentaar nr. 6 (2018) over gelijkheid en non-discriminatie, §28-29.

<sup>9</sup> Art. 26 decreet 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid.

<sup>10</sup> Art. 5.3 Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

<sup>11</sup> Art. 2 Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

<sup>12</sup> Art. 27, 1, i) Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een Handicap.

<sup>13</sup> Algemene commentaar nr. 8 (2022) over het recht van personen met een handicap op werk en werkgelegenheid, §16, 19 en 45.

<sup>14</sup> Algemene commentaar nr. 6 (2018) over gelijkheid en non-discriminatie, §25.

<sup>15</sup> Concreet bepaalt artikel 5 van de richtlijn 2000/78/EG van de raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep: *“Teneinde te waarborgen dat het beginsel van gelijke behandeling met betrekking tot personen met een handicap nageleefd wordt, wordt voorzien in redelijke aanpassingen. Dit houdt in dat de werkgever, naargelang de behoefte, in een concrete situatie passende maatregelen neemt om een persoon met een handicap in staat te stellen toegang tot arbeid te hebben, in arbeid te participeren of daarin vooruit te komen dan wel om een opleiding te genieten, tenzij deze maatregelen voor de werkgever een onevenredige belasting vormen. Wanneer die belasting in voldoende mate wordt*

*gecompenseerd door bestaande maatregelen in het kader van het door de lidstaten gevoerde beleid inzake personen met een handicap, mag zij niet als onevenredig worden beschouwd.”*

<sup>16</sup> Art. 15 decreet 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkemans- en gelijkbehandelingsbeleid.

<sup>17</sup> Art. 19 decreet 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkemans- en gelijkbehandelingsbeleid.

<sup>18</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018.

<sup>19</sup> Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), General Assembly of the United Nations, resolution 48/134, 20 december 1993.

<sup>20</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018.

<sup>21</sup> Op 15 december 2023 heeft de Vlaamse Regering het ontwerp van wijzigingsdecreet definitief goedgekeurd: <https://beslissingenvlaamse regering.vlaanderen.be/?dateOption=select&endDate=2023-12-15T22%3A59%3A59.000Z&search=gelijke%20kansen&startDate=2023-12-14T23%3A00%3A00.000Z>. De

De volgende stap is de parlementaire behandeling van dit ontwerp. Artikel 33 van het ontwerp van decreet bepaalt: *“In artikel 26 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 28 maart 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:*

*1° de zinsnede “geslacht, genderidentiteit, genderexpressie, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, gezondheidstoestand, handicap, fysieke of genetische eigenschap, sociale positie, nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming,” wordt vervangen door de zinsnede “een van de kenmerken, vermeld in artikel 15bis,”;*

*2° er wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt: “Met behoud van de toepassing van de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, kan de Vlaamse Regering, in het algemeen of voor welbepaalde domeinen of beschermde kenmerken, nader bepalen in welke situaties en onder welke voorwaarden een tijdelijke specifieke maatregel gehandhaafd of getroffen kan worden.”.*

<sup>22</sup> Artikel 1, 5° van het ontwerpbesluit omschrijft lokale besturen als de lokale overheden zoals bedoeld in artikel 1.3., 5°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Concreet betekent dit: de gemeenten; de districten; de provincies; de openbare centra voor maatschappelijk welzijn; de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur; de interlokale onderwijsvereniging, vermeld in het decreet van 28 november 2008 betreffende de interlokale onderwijsvereniging (ILOV); de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur; de autonome verzorgingsinstellingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur; de zelfstandige agentschappen die opgericht zijn door een provincie of een gemeente; de polders en de wateringeng; de besturen van de erkende kerk- of geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten. Opgelet: dit omvat ook de besturen van de erkende kerk- of geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten. Dit zijn publieke organisaties waarvan de grondslag op geloof of levensbeschouwing is gebaseerd. Momenteel bevat artikel 20, 5de lid van het Gelijkemansdecreet een specifieke rechtvaardigingsgrond voor deze organisaties. Krachtens artikel 32 van het ontwerp van decreet wordt deze rechtvaardigingsgrond verplaatst naar een apart artikel 25ter dat als volgt luidt:

*“Als iemand op grond van geloof of levensbeschouwing ongunstiger wordt behandeld dan iemand anders in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld, in de gebieden, vermeld in artikel 20, eerste lid, is er geen sprake van discriminatie in hoofde van publieke of particuliere organisaties waarvan de grondslag op geloof of levensbeschouwing is gebaseerd, op voorwaarde dat het geloof of de levensbeschouwing vanwege de activiteiten die worden ontwikkeld in de voormelde gebieden of de context waarin die worden uitgeoefend een*

*wezenlijke, legitieme en gerechtvaardigde voorwaarde vormt gezien de grondslag van de organisatie. Dat verschil in behandeling kan geen discriminatie rechtvaardigen die op een andere grond gebaseerd is.*

*Als de bepalingen van dit decreet voor het overige worden geëerbiedigd, laat dit decreet het recht van publieke of particuliere organisaties waarvan de grondslag op geloof of levensbeschouwing is gebaseerd, onverlet om van personen die voor hen werkzaam zijn een houding van goede trouw en loyaliteit aan de grondslag van de organisatie te verlangen.”*

<sup>23</sup> Gelijk zijn vs. gelijk krijgen, een juridische evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet, 2021, 213-214.

<sup>24</sup> Het betreft hier:

- Vlaamse overheid;
- Vlaamse administratie;
- Vlaamse adviesorganen;
- Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie;
- Instellingen met een publieke taak: dit zijn instellingen die niet behoren tot de Vlaamse overheid of tot een lokale overheid maar die voldoen aan al de bepaalde kenmerken);
- Milieu-instanties (dit zijn natuurlijke personen, groeperingen van natuurlijke personen, rechtspersonen of groeperingen van rechtspersonen, die niet behoren tot de Vlaamse overheid of een lokale overheid, en die niet beschouwd worden als een instelling met een publieke taak als vermeld in punt 6°, maar die voldoen aan elk van de bepaalde voorwaarden);
- Overheidsondernemingen: de ondernemingen die niet behoren tot de Vlaamse overheid of tot een lokale overheid en die niet beschouwd worden als een instelling met een publieke taak of een milieu-instantie, maar waarop de Vlaamse overheid, lokale overheden, instellingen met een publieke taak of milieu-instanties, direct of indirect, een overheersende invloed kunnen uitoefenen op grond van eigendom, financiële deelname of de voorschriften die op de onderneming van toepassing zijn.

<sup>25</sup> Art. 14 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut. Hierbij merkt het Instituut op dat het geven van opleidingen met betrekking tot positieve acties, of het adviseren van lokale besturen weliswaar tot de bevoegdheid van het Vlaams Mensenrechteninstituut horen, maar dat de bepaling in dit BVR zeker geen verplichting aan het instituut kan inhouden om hier automatisch op in te gaan.

<sup>26</sup> Art. 4 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

<sup>27</sup> Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, *Parl. St. VI. Parl. 2021-2022, nr. 1357/1, 18.*

<sup>28</sup> Art. 2 en 7 besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Agentschap voor Binnenlands Bestuur".

<sup>29</sup> Concreet gaat het over:

- de zorginspectie, namelijk de afdeling Zorginspectie van het Departement Zorg, vermeld in artikel 23, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie;
- de wooninspectie, namelijk de dienst die door de Vlaamse Regering belast is met het woonbeleid en die belast is met de handhaving van de woningkwaliteitsbewaking, vermeld in boek 3, deel 9, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021;
- de sociaalrechtelijke inspectie, namelijk de afdeling Vlaamse Sociale Inspectie van het Departement Werk en Sociale Economie, vermeld in artikel 29/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie;
- de onderwijsinspectie, namelijk de inspectiedienst, vermeld in titel V van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs.

<sup>30</sup> Art. 13 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

<sup>31</sup> Art. 12 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.

<sup>32</sup> General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018, 7 en 43.

<sup>33</sup> Art. 22 decreet 28 oktober 2022 tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut.