



CONSEIL BRUXELLOIS DES PERSONNES
EN SITUATION DE HANDICAP

BRUSSELSE RAAD VOOR PERSONEN
MET EEN HANDICAP

ADVIES

**Voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van
het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en
de Franse Gemeenschapscommissie betreffende
de digitale transitie van de instellingen**

Aanvrager

Minister Bernard Clerfayt

Aanvraag ontvangen op

12 april 2023

Advies aangenomen door de RPH op

11 mei 2023

BRUPARTNERS

Bischoffsheimlaan 26 – 1000 Brussel

Tel : 02 205 68 68 – brupartners@brupartners.brussels – www.brupartners.brussels

Vooraf

De Raad voor Personen met een Handicap (RPH) is gevraagd om advies over het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de digitale transitie van de instellingen.

Dit voorontwerp heeft tot doel een kader te scheppen voor de digitale transitie van de Brusselse overheidsinstellingen door inclusieve en online toegankelijke alternatieven voor de burgers te identificeren en nieuwe rechten te creëren op digitaal gebied. Het erkent de rechten van gebruikers en rechtspersonen op digitaal gebied.

Dit voorontwerp institutionaliseert rechten ten behoeve van de burger om de in de loop der tijd geboekte vooruitgang te bestendigen:

- Het recht voor burgers en rechtspersonen op universele online procedures, met inbegrip van administratieve procedures, mededelingen en formulieren;
- Het recht voor de burger op begeleiding van de besturen bij het doorlopen van online procedures;
- Het recht voor burgers om systematisch een alternatief voorgesteld te krijgen voor elke online procedure;
- Het recht voor burgers op een aangepaste toegang voor personen met een handicap.

Een reeds bestaande verplichting uit hoofde van de Europese richtlijn inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties wordt versterkt.

Advies

1. Achtergrond

De Raad herinnert eraan dat het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, dat in 2009 door België is bekrachtigd, in artikel 9 van de partijen verlangt dat zij passende maatregelen nemen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen toegang te garanderen tot de fysieke omgeving, vervoer, informatie en communicatie, met inbegrip van informatie- en communicatiesystemen en -technologieën, en andere faciliteiten en diensten die openstaan voor of verleend worden aan het publiek, zowel in stedelijke als in landelijke gebieden.

De Raad benadrukt dat personen met een handicap in het bijzonder door de digitale kloof worden getroffen. Volgens Statbel verschilt de digitale toegang van personen met ernstige beperkingen in hun dagelijkse activiteiten als gevolg van een handicap, ziekte of langdurige gezondheidsproblemen aanzienlijk van die van de totale bevolking: *'Terwijl 6% van de bevolking tussen 16 en 64 jaar thuis geen toegang heeft tot het internet, is dit percentage drie keer zo hoog voor personen met ernstige beperkingen. Hetzelfde geldt voor het gebruik van internet: Slechts 81% van de personen met ernstige beperkingen is de afgelopen drie maanden op internet geweest, tegenover 95% van de totale bevolking'*¹.

¹ Statbel: 3 december, Internationale Dag voor personen met een handicap | Statbel (fgov.be).

De Raad neemt nota van het advies² van 3 februari 2023 over de gevolgen van de digitalisering van de (overheids- of privé-) diensten van Unia en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Dit advies is opgesteld op verzoek van de vzw Lire et Ecrire³ om de huidige ontwikkelingen op het gebied van de antidiscriminatiewetgeving te analyseren.

De Raad wijst tevens op de standpuntnota⁴ van 20 juni 2022 van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap betreffende de digitale kloof en stelt voor om rekening te houden met de aanbevelingen voor toegankelijke en inclusieve digitale diensten van het CAWaB⁵.

2. Algemene beschouwingen

2.1 Identiek voorontwerp

De Raad benadrukt positief het streven van de regering om een identiek voorontwerp in te dienen voor alle Brusselse instellingen van het Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Dit gezamenlijk kader is essentieel voor de implementatie van een nieuw kader en voor het begrip van alle bij dit voorontwerp betrokken actoren.

2.2 Het recht op toegankelijkheid

De Raad waardeert het dat het voorontwerp van gezamenlijk decreet en verordening het recht op toegankelijkheid benadrukt en rekening houdt met de kwetsbaarheid van bepaalde groepen van het publiek ten aanzien van digitalisering.

De Raad wijst inderdaad op enkele voorbeelden van dit rekening houden met:

- Het ontwerp wijdt een hoofdstuk 3 aan Brussel Inclusief met artikel 13 dat tot doel heeft ondersteuning en een alternatief te bieden voor het online uitvoeren van elke administratieve procedure, mededeling of formulier;
- In de presentatie van het dossier wordt het volgende opgemerkt:
 - De dematerialisatie van de instellingen kan niet worden uitgevoerd zonder de meest kwetsbare mensen te beschermen tegen digitale kwetsbaarheid;
 - Het recht voor burgers om systematisch een alternatief voorgesteld te krijgen voor elke online procedure;
 - Het recht voor burgers op een aangepaste toegang voor personen met een handicap.

² <https://www.unia.be/fr/articles/fracture-numerique-comment-reduire-les-inegalites>, [https://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/avis_relatif_%C3%A0_l'impact_de_la_digitalisation_des_services_\(publics_ou_priv%C3%A9s\).pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/avis_relatif_%C3%A0_l'impact_de_la_digitalisation_des_services_(publics_ou_priv%C3%A9s).pdf).

³ <https://lire-et-ecrire.be/Les-Oublies-du-numerique-enfin-entendus>.

⁴ <https://ph.belgium.be/resource/static/files/Notes%20de%20position/2022-06-note-de-position-fracture-numerique.pdf>.

⁵ <https://cawab.be/Recommandations-pour-des-services-publics-numerises-accessibles-et-inclusifs>.

De Raad verzoekt echter dat, om ervoor te zorgen dat de digitalisering van overheidsdiensten niet ten koste gaat van bepaalde kwetsbare groepen, waaronder personen met een handicap, in dit voorontwerp rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van personen met een handicap door te zorgen voor:

- Toegankelijkheid van de websites en applicaties van overheidsdiensten voor alle vormen van handicap. Ondanks het bestaande wettelijke kader kunnen immers niet alle personen met een handicap gebruik maken van digitale diensten. Daar zijn twee redenen voor: de normen voor digitale toegankelijkheid worden niet toegepast (het gebrek aan controle en sanctie speelt een grote rol); de normen zijn niet voldoende om iedereen in staat te stellen ze te gebruiken. PARADIGM (ex-CIRG) heeft daarom met de hulp van het CAWaB aanbevelingen voor inclusieve overheidsdiensten opgesteld, die de Raad graag systematisch toegepast zou zien bij de implementatie van gedigitaliseerde overheidsdiensten (W3C-normen, FALC, audiodescriptie en ondertiteling, gebarentaal voor video-inhoud enz.);
- Niet-gedigitaliseerde ontvangst- en informatiemechanismen voor personen met een handicap.

In de toelichting wordt verwezen naar de Europese richtlijn inzake digitale toegankelijkheid. **De Raad** wijst er echter op dat 'ook al is ze in een verordening omgezet, de bijbehorende verplichtingen nog niet daadwerkelijk worden uitgevoerd, evenmin als de sancties op niet-naleving van deze verplichtingen. Het systeem biedt personen met een handicap momenteel dus geen effectieve toegang tot websites van overheidsdiensten'. **De Raad** wenst dat rekening wordt gehouden met de inhoud van het verslag met inclusieve aanbevelingen⁶.

Bovendien garandeert deze richtlijn niet de toegankelijkheid voor alle personen met een handicap, personen met een verstandelijke handicap die een tekst nodig hebben die 'gemakkelijk te lezen en te begrijpen' is. Bovendien ontbreken bij lezing van het voorontwerp concrete controle- en sanctiemiddelen om de leden van de Raad ervan te overtuigen dat de digitale toegankelijkheid van overheidsdiensten in het kader van de ordonnantie Digitaal Brussel zal worden gewaarborgd.

2.3 Uitgebreide raadpleging van de adviesraden

De Raad is verheugd over de uitgebreide raadpleging van de verschillende adviesraden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over dit voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie.

3. Bijzondere beschouwingen

3.1 Rekening houden met het menselijke aspect en de communicatie

De Raad is voorstander van een kader voor de digitale transitie van de Brusselse overheidsinstellingen, zonder dat dit wordt ingesteld en opgelegd ten koste van het menselijke aspect. Hij merkt op dat digitaal niet de standaard moet zijn, en dat een keuze voor fysieke toegang moet worden geboden en persoonlijke communicatie de norm moet blijven. Toegang tot informatie moet derhalve zowel via de mogelijkheid van fysieke toegang op gezette tijden als via digitale toegang worden geboden.

⁶ https://cawab.be/IMG/pdf/rapport_2_recommandations_inclusives_generales.pdf.

De Raad steunt een correcte en nauwkeurige overdracht van informatie op een niet-digitale manier ten behoeve van alle burgers door middel van een brief van de administratie waarin de aanpassingen en nieuwe procedures duidelijk worden uitgelegd.

De Raad vraagt hoe het aanleren van en de begeleiding bij het digitale zijn gepland (wie wordt erbij betrokken? met welke middelen?).

3.2 Doeltreffende en gratis niet-digitale toegang

De Raad is van mening dat het beoogde project alleen kan worden verwezenlijkt door een doeltreffende niet-digitale toegang tot overheidsdiensten voor personen met een handicap wettelijk te garanderen. Voor een doeltreffende niet-digitale toegang moet een reeks oplossingen worden aangeboden aan personen met een handicap: een fysieke permanentie die voor iedereen toegankelijk is (toegankelijk kantoor; ruime openingstijden, mogelijkheid van een tolk in gebarentaal ...) maar ook een telefonische permanentie voor personen die zich moeilijk kunnen verplaatsen...

De Raad wenst overigens de regering in haar geheel op te roepen om in de digitale ordonnantie Digitaal Brussel of in een andere regelgevende tekst normen op te nemen die de toegang tot rechten en administratieve procedures via fysieke kanalen garanderen en afbakenen, en die aangepast zijn aan de specifieke behoeften van de gehele bevolking, ongeacht de situatie waarin zij met een handicap verkeren.

De Raad betreurt het ontbreken van een kader om te bepalen wat een inclusief alternatief is en/of zou moeten zijn. Is bijvoorbeeld een loket dat 1 uur per week open is een voldoende of onvoldoende alternatief in het licht van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie. In de praktijk zou dit alternatief uiteraard ontoereikend zijn. Anderzijds zou het aanbieden van een uitsluitend telefonisch alternatief niet geschikt zijn, aangezien dit niet toegankelijk is voor slechthorenden. **De Raad** vraagt om de alternatieven uitdrukkelijk te noemen, zodat ze niet terzijde kunnen worden geschoven.

De Raad vraagt om erop toe te zien dat elk voorgesteld alternatief geen kosten met zich meebrengt voor de burger.

3.3 Antidiscriminatiewetgeving

De Raad herinnert eraan dat de digitalisering van overheidsdiensten risico's van indirecte discriminatie met zich meebrengt voor personen met een handicap.

De Raad vraagt derhalve om het voorontwerp te verwijzen naar de antidiscriminatiewetgeving (bijvoorbeeld in hoofdstuk 3: Brussel Inclusief) en om de Brusselse overheidsdiensten te herinneren aan het recht op redelijke aanpassingen voor personen met een handicap (naast het recht op toegankelijkheid).

De Raad merkt op dat volgens de antidiscriminatiewetgeving de weigering van redelijke aanpassingen aan een persoon met een handicap discriminatie is.

Artikel 22 ter van de Belgische Grondwet bepaalt overigens dat 'iedere persoon met een handicap recht heeft op volledige integratie in de samenleving, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen'.

De Antidiscriminatiewet van 10 mei 2007⁷ definieert redelijke aanpassingen als volgt: *'Redelijke aanpassingen zijn passende maatregelen, gebaseerd op de behoefte in een concrete situatie, om een persoon met een handicap in staat te stellen op voet van gelijkheid met anderen toegang te hebben tot en deel te nemen aan de samenleving, tenzij die maatregelen een onevenredige belasting vormen voor de persoon die ze moet nemen'*.

De verplichting om redelijke aanpassingen te bieden aan personen met een handicap is een antwoord op de onaangepaste omgeving waarmee zij vaak worden geconfronteerd. Dit is niet in strijd met de gelijke behandeling van personen, aangezien de aanpassing er gewoon voor zorgt dat personen met een handicap gelijk worden behandeld. De verplichting om in redelijke aanpassingen te voorzien ligt bij de dienstverlener.

Redelijke aanpassingen moeten doeltreffend zijn, de persoon respecteren, zijn of haar veiligheid waarborgen en niet financieel ten laste komen van de persoon met een handicap.

Om de redelijkheid van een aanpassing te beoordelen moeten ten minste de volgende indicatoren worden gebruikt: financiële gevolgen, organisatorische gevolgen, frequentie en duur van het gebruik, gevolgen voor de levenskwaliteit van de gebruiker, gevolgen voor het milieu en voor andere gebruikers, beschikbaarheid van alternatieven, afwezigheid van duidelijke of wettelijke normen.

Deze indicatoren moeten altijd in onderling verband worden bekeken en elke situatie moet afzonderlijk worden beoordeeld. Wanneer echter redelijke aanpassingen nodig zijn, is dit in de eerste plaats een teken dat de toegankelijkheid tekortschiet. Toegankelijkheid is immers een structurele, institutionele aanpak, terwijl redelijke aanpassingen in de eerste plaats een individuele maatregel in een specifiek geval zijn. Het is dan ook van essentieel belang om eerst de (volledige) toegankelijkheid te beschouwen alvorens redelijke aanpassingen te eisen.

3.4 Last voor de verenigingen

De Raad vestigt ook de aandacht op de zware werklast voor de eerstelijnsdiensten (diensten en acties van verenigingen) als gevolg van de digitalisering van overheidsdiensten. Deze last wordt immers gedragen door de maatschappelijk werkers die belast zijn met de begeleiding of door contactpersonen (werknemers) bij verenigingen, terwijl deze verantwoordelijkheid hoofdzakelijk bij de overheidsdiensten zou moeten liggen door de ondersteuning die zij moeten organiseren. Hij vraagt om middelen beschikbaar te stellen zodat de last van deze digitale transitie niet bij de verenigingen komt te liggen. **De Raad** wil de garantie dat de privé-instellingen in de sector de nodige personele en technische middelen krijgen om te zorgen voor digitalisering, maar ook om hen in staat te stellen naast digitale toegang ook digitale toegang te verlenen.

3.5 Recht op privacy

De Raad herinnert eraan dat het recht op privacy een fundamenteel mensenrecht is en door tal van internationale instrumenten wordt erkend. De digitalisering van de overheidsdiensten doet veel vragen rijzen in verband met de eerbiediging van de privacy, aangezien zij leidt tot situaties van afhankelijkheid voor personen die niet over digitale vaardigheden beschikken of die niet verbonden zijn met hun verwanten, een buur, een begeleidingsdienst of personeel van de digitale openbare

⁷ B.S. 30/05/2007.

ruimten. Door personen in moeilijkheden bij te staan bij hun digitale administratieve formaliteiten, hebben deze hulpverleners vaak toegang tot persoonlijke en gevoelige gegevens.

4. Artikelsgewijze beschouwingen

4.1 Artikel 13

Artikel 13, § 1, van het ontwerp garandeert gebruikers die voor strikt particuliere doeleinden handelen ‘een alternatief voor elk(e) online administratieve procedure, mededeling of formulier’. Deze bepaling is niet nauwkeurig genoeg. Voor **de Raad** is het van belang om, zonder extra kosten, een reeks doeltreffende en toegankelijke alternatieven voor de gebruikers te garanderen, door **ten minste** te voorzien in de mogelijkheid om zich naar een fysiek loket te begeven, in aanwezigheid van een medewerker die hen kan helpen bij het uitvoeren van hun procedures, en dit gedurende een voldoende groot aantal openingsuren.

Daarnaast is **de Raad** zeer bezorgd om in de motivering van dit artikel te lezen dat *‘dit in de praktijk zal betekenen dat bestaande alternatieve contactpunten voor digitale opties, zoals fysieke loketten, worden gehandhaafd zolang er bij de burgers vraag is naar deze vorm van toegang’*. Het gebrek aan doeltreffendheid en/of toegankelijkheid van het alternatief zou echter een gebrek aan vraag kunnen creëren. Bovendien hebben sommige overheidsdiensten in Brussel al geen of bijna geen fysieke loketten meer.

Artikel 13 garandeert tevens *‘ongeacht het doel, het gebruik van technologische oplossingen die elk(e) online administratieve procedure, mededeling of formulier toegankelijk maken voor personen met een handicap’*. Ook hier vraagt **de Raad** de wetgever om nader toe te lichten wat hij verstaat onder toegankelijk voor personen met een handicap.

Artikel 13, § 2, bepaalt dat overheidsinstellingen *“de in paragraaf 1 bedoelde maatregelen voor advies voorleggen aan de instantie belast met de digitale transitie”* en, § 3, dat *“de instantie belast met de digitale transitie uiterlijk tien werkdagen na ontvangst van het verzoek van de betrokken instelling een advies uitbrengt en publiceert op haar website”*. Het voorontwerp biedt echter geen enkele garantie dat de instellingen daadwerkelijk gevolg zullen geven aan het advies van de instantie belast met de digitale transitie die juridisch gezien geen invloed zal hebben om de praktijken te verbeteren wanneer ze geconfronteerd wordt met een weerspannige instelling. Er moet worden voorzien in een mogelijk beroep voor de burger op een onafhankelijke instelling (misschien de ombudsman van het Brussels Gewest?) die duidelijk is aangewezen om klachten van gebruikers te verzamelen, om normen af te dwingen en om praktijken te veranderen indien nodig.

4.2 Artikel 20

Artikel 20 van het voorontwerp bepaalt dat *“de administratieve procedures die op de datum van inwerkingtreding van dit gezamenlijk decreet en ordonnantie bij de instellingen bestaan, binnen zestig maanden na de inwerkingtreding van dit gezamenlijk decreet en ordonnantie volledig online beschikbaar worden gesteld”*. **De Raad** vindt de termijn van 60 maanden voor de implementatie van alternatieven veel te lang en verzoekt deze in te korten.

*
* *
*