



Interfederaal Gelijkekansencentrum
Centre interfédéral pour l'égalité des chances
Interföderales Zentrum für Chancengleichheit

Advies (n° 358) van 12 april 2024

Advies inzake het wetsvoorstel van 5 juli 2023 tot wijziging van de wet van 19 juli 2018 inzake toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties, teneinde een niet-digitaal alternatief aan te bieden

1 De vraag

Het wetsvoorstel van 5 juli 2023 beoogt de wet van 19 juli 2018 inzake toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties te wijzigen, om elk risico op discriminatie tussen burgers te voorkomen. Daartoe moeten al de voor de burgers bestemde websites en applicaties expliciet en kosteloos een niet-digitaal alternatief aanbieden.

Er wordt voorgesteld om het artikel 5 § 1 van de wet van 19 juli 2018 inzake toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties aan te vullen met een lid:

“Teneinde elk risico op discriminatie te voorkomen, stellen de websites en mobiele applicaties bestemd voor natuurlijke personen uitdrukkelijk een kosteloos niet digitaal alternatief voor. Dat alternatief wordt vermeld in de toegankelijkheidsverklaring bedoeld in artikel 7 en het toezicht ter zake wordt uitgeoefend door de instantie die is aangeduid overeenkomstig artikel 8.”

De commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft Unia op 14 maart 2024 gevraagd om een schriftelijk advies aan te leveren tegen vrijdag 12 april 2024.

Unia dankt het Parlement voor deze adviesaanvraag. We stellen vast dat het bevorderen van de digitale toegankelijkheid en de digitale geletterdheid vitaal is. Dit volstaat echter niet om de communicatie met de meest kwetsbare burgers te kunnen verzekeren. Unia juicht het voorstel toe om een non-discriminatieverplichting op te leggen wat betreft de toegang tot websites en mobiele applicaties en om een niet-digitaal alternatief kosteloos te voorzien.

2 Context van digitalisering

De digitalisering van onze samenleving, overheidsdiensten en de privésector gaat snel, zowel in België als daarbuiten. Deze digitale revolutie verandert de structuur en de werking van onze samenleving ingrijpend op alle niveaus: economisch, sociaal, politiek, individueel enz. Ze brengt zowel kansen als bedreigingen met zich mee en is de afgelopen jaren duidelijk sneller verlopen onder invloed van de COVID-19-pandemie.

Enkele van de doelstellingen achter de digitalisering van diensten zijn wellicht het streven naar efficiëntie, duurzaamheid, groene transitie en het drukken van kosten, door het personeelsbestand te beperken en een deel van het werk door te schuiven naar de gebruiker, de opdrachtgever.¹

De ontwikkeling van digitale technologieën kan een vooruitgang zijn voor mensen die over de juiste vaardigheden en hulpmiddelen beschikken, zoals bij het gebruik van virtuele vergadertools, apps ter ondersteuning van personen met een handicap, of bij medische toepassingen van artificiële intelligentie. Helaas is dit helemaal niet het geval voor heel wat kwetsbare personen die hierdoor nog kwetsbaarder dreigen te worden. De digitale transformatie heeft dus gevolgen voor de toegang tot essentiële diensten en de rechten van personen die het opgelegde tempo niet kunnen volgen.²

De Barometer Digitale Inclusie van de Koning Boudewijnstichting³ leert ons dat in 2021 bijna één op vijf arme huishoudens in België (18%) thuis geen internetverbinding had. Concreet gaat het om ongeveer 183.000 huishoudens. Als reden voor het niet hebben van een internetaansluiting, halen 9 op de 10 respondenten aan dat die te duur is en zegt 1 op de 3 respondenten dat hij of zij er niet mee kan werken.

Bovendien geeft de helft van de Belgen - ook jongeren - aan dat ze niet over voldoende digitale vaardigheden beschikken. Dit cijfer ligt hoger bij personen die het sociaaleconomisch (inkomensniveau) of cultureel (opleidingsniveau) moeilijk hebben. Het gaat hier onder meer om mensen die moeite hebben met lezen en schrijven, ouderen en sommige personen met een handicap.

Het digitaliseringsproces ging de afgelopen jaren gepaard met het verdwijnen van fysieke loketten in diverse sectoren: van ziekenfondsen, postkantoren en bankfilialen tot energiebedrijven, openbare vervoersmaatschappijen en overheidsdiensten. Zodoende neemt het sociaal isolement toe, wordt de cohesie in onze samenleving aangetast en wordt de burger naar een louter digitale dienstverlening *gepusht*⁴.

Ook overheidsinstanties maken steeds meer gebruik van het internet om een grote verscheidenheid aan voor het publiek essentiële informatie en diensten online te produceren, te verzamelen en te verstrekken. Daarom streeft de Europese Unie met de richtlijn 2016/2102 *“naar de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten met betrekking tot de toegankelijkheidseisen voor de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties, zodat die websites en mobiele applicaties toegankelijker worden voor gebruikers, in het bijzonder voor personen met een beperking”* (artikel 1).

De federale overheid heeft de verplichtingen uit de richtlijn 2016/2102 omgezet in de wet van 19 juli 2018 inzake toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties. De wet zet uiteen waaraan een toegankelijke website precies moet voldoen en in welke gevallen de wetgever uitzonderingen toestaat. Overheidsinstanties worden verplicht om een gedetailleerde toegankelijkheidsverklaring te verstrekken over de conformiteit van hun websites en mobiele applicaties met de wet. Ook dient er in de toegankelijkheidsverklaring een feedbackmechanisme te worden voorzien dat iedereen in staat stelt bij de betrokken overheidsinstantie melding te maken van eventuele niet-naleving van de toegankelijkheidseisen. Tot slot vermeldt de toegankelijkheidsverklaring ook een link naar handavingsprocedure die kan worden toegepast ingeval van een onbevredigend antwoord op de melding.

¹ Zie bijvoorbeeld: Une raison des licenciements chez Carrefour : des caisses 'automatiques' dans tous ses hypermarchés - rtbf.be; Moins de distributeurs, parce les Belges se seraient détournés du cash ? 'Il y a de la mauvaise foi derrière cet argument' - rtbf.be

² Lees meer hierover in het advies van Unia en het Steunpunt Armoedebestrijding over de digitale kloof: [avis relatif à l'impact de la digitalisation des services \(publics ou privés\).pdf \(unia.be\)](#).

³ Koning Boudewijnstichting, Barometer Digitale Inclusie 2022, Brussel, september 2022. Zie ook de rubriek Feiten en cijfers van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

⁴ Volgens de imec.digimeter voelt 38% van de bevolking zich geforceerd om allerlei technologieën te gebruiken voor onder meer bankzaken, belastingaangifte en communicatie met de overheid. Zie [imec digimeter 2023 Rapport.pdf](#).

Met het koninklijk besluit van 5 september 2019 tot aanduiding van de instantie die toezicht houdt op de toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties, en tot vaststelling van de toezichtmethodiek werd de federale overheidsdienst bevoegd voor Digitale Agenda aangeduid als toezichthoudende instantie.

Unia stelt vast dat er tot op vandaag geen grondige evaluatie werd gemaakt van de wet van 19 juli 2018 inzake toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties. Unia acht het raadzaam om de performantie van de wet en de werking van de handhavingsprocedure periodiek te evalueren. Uit de meldingen die Unia ontvangt en getuigenissen uit het werkveld blijkt immers dat de toegankelijkheid van overheidswebsites nog steeds zeer problematisch is.

Een onderzoek⁵ van Eleven Ways uit maart 2024 toont aan dat 53,4% van de 1.697 geteste overheidswebsites vandaag geen toegankelijkheidsverklaring heeft. 41,6% van de websites heeft een toegankelijkheidsverklaring die langer dan twee jaar geleden is bijgewerkt. Van de geteste websites mét een toegankelijkheidsverklaring, geeft 2.3% aan volledig te voldoen aan de toegankelijkheidsrichtlijnen, 39.1% gedeeltelijk en 11,4 % helemaal niet te voldoen. Slechts 64% van de websites vermeldt tot slot waar burgers met een beperking terecht kunnen met vragen of klachten.

Hieronder analyseren we met de antidiscriminatiewetgeving als kader de dienstverlening van overheden die geen rekening houden met digitale ongelijkheden en/of wanneer alternatieven onvoldoende toegankelijk zijn.

3 Exclusief digitale dienstverlening en onvoldoende toegankelijk alternatief

3.1 Analyse in het licht van de antidiscriminatiewet

We analyseren de situatie van burgers die worden benadeeld door het feit dat de dienstverlening en communicatie van en met overheden exclusief digitaal zou verlopen, of wanneer de alternatieven daartoe onvoldoende toegankelijk zouden zijn, in het licht van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (hierna: antidiscriminatiewet).

Bij onze analyse gaan we na of de wet materieel van toepassing is, of de situatie betrekking heeft op één of meerdere beschermde kenmerken, of er sprake is van een verschil in behandeling en of dit al dan niet gerechtvaardigd kan worden.

3.1.1 Toepassingsgebied, beschermde kenmerken en discriminatievorm

De antidiscriminatiewet *“heeft tot doel met betrekking tot de in artikel 5 bedoelde aangelegenheden een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van de beschermde criteria”* (artikel 3).

De antidiscriminatiewet is, wat betreft de federale bevoegdheidsmaterie, *“zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing met betrekking tot: 1° de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn”* (artikel 5).

Inzake een mogelijk onderscheid in behandeling van personen die niet gebaat zijn bij exclusief digitale dienstverlening en voor wie de geboden alternatieven onvoldoende toegankelijk zijn, meent Unia dat een analyse op grond van de volgende beschermde kenmerken relevant kan zijn: handicap, leeftijd, vermogen, gezondheidstoestand, sociale afkomst of toestand (artikel 4, 4°).

⁵ [Meer dan helft Belgische overheidswebsites heeft geen toegankelijkheidsverklaring | Eleven Ways.](#)

Personen die slachtoffer zijn van digitale ongelijkheden en die drager zijn van het beschermde kenmerk nationale of etnische afstamming kunnen zich beroepen op de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (artikel, 4, 4°).

Artikel 14 van de antidiscriminatiewet verduidelijkt welke vormen van discriminatie verboden zijn, waaronder onder meer indirecte discriminatie. Een indirecte discriminatie wordt beschouwd als *“de situatie die zich voordoet wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen gekenmerkt door een of meer beschermde criteria in vergelijking met andere personen bijzonder kan benadelen”* en wanneer dit indirect onderscheid niet objectief en redelijk kan worden verantwoord. (artikel 4, 8° en 9°)

Aangezien benadeelden van digitale ongelijkheden in bepaalde gevallen ook drager zijn van meerdere beschermde kenmerken verwijzen we ook naar de definitie van cumulatieve discriminatie – de situatie die zich voordoet wanneer een persoon wordt gediscrimineerd naar aanleiding van een onderscheid op grond van meerdere beschermde criteria die bij elkaar worden opgeteld, maar scheidbaar blijven (artikel 4, 9°/1) – en intersectionele discriminatie: de situatie die zich voordoet wanneer een persoon wordt gediscrimineerd naar aanleiding van een onderscheid op grond van meerdere beschermde criteria die op elkaar inwerken en onscheidbaar worden (artikel 4, 9°/2).

Unia meent dat het exclusief digitaal aanbieden van dienstverlening, zonder dat er daartoe toegankelijke alternatieven zijn, kan worden beschouwd als een indirect onderscheid ten aanzien van dragers van de beschermde kenmerken handicap, leeftijd, vermogen, gezondheidstoestand, nationale of etnische afstamming en sociale afkomst of toestand. Zij lopen het risico om niet over de financiële middelen te beschikken om de aankoop van een computer en/of smartphone en de kosten van een internettoegang te kunnen bekostigen.

Daarnaast kunnen personen ook argumenteren omwille van hun leeftijd, gezondheidstoestand, handicap, nationale of etnische afstamming of sociale afkomst of toestand niet in staat te zijn om gebruik te maken van dergelijke digitale dienstverlening.

We willen ook benadrukken dat personen met een handicap aanspraak kunnen maken op redelijke aanpassingen. Dat zijn *“passende maatregelen die in een concrete situatie en naargelang de behoefte worden getroffen om een persoon met een handicap in staat te stellen toegang te hebben tot, deel te nemen aan en vooruit te komen in de aangelegenheden waarop deze wet van toepassing is, tenzij deze maatregelen een onevenredige belasting vormen voor de persoon die deze maatregelen moet treffen. Wanneer die belasting in voldoende mate wordt gecompenseerd door bestaande maatregelen in het kader van het gevoerde overheidsbeleid inzake personen met een handicap, mag zij niet als onevenredig worden beschouwd”* (artikel 4, 12° antidiscriminatiewet).

3.1.2 Rechtvaardiging

Artikel 9 van de antidiscriminatiewet stelt: *“Elk indirect onderscheid op grond van een of meer beschermde criteria vormt een indirecte discriminatie: tenzij de ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze die aan de grondslag ligt van dit indirecte onderscheid objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn; of, tenzij, in het geval van indirect onderscheid op grond van een handicap, aangetoond wordt dat geen redelijke aanpassingen getroffen kunnen worden.”*

Wat betreft de legitimiteit van de doelstelling van het digitaliseren van hun dienstverlening zullen overheden verwijzen naar een streven naar efficiëntie, duurzaamheid, groene transitie en het drukken van kosten. Zelfs al kan er sprake zijn van legitieme doelstellingen, dan nog lijken de middelen om deze doelstellingen te bereiken ons niet passend en noodzakelijk.

We menen immers dat er andere middelen kunnen worden ingezet dan een onderscheid in behandeling om deelname aan de digitale dienstverlening van overheden aan te moedigen. Exclusief digitale dienstverlening houdt onvoldoende rekening met de kwetsbaarheid van bepaalde bevolkingsgroepen.

Met betrekking tot het indirect onderscheid op grond van handicap – het betreft dus personen die omwille van hun handicap niet kunnen genieten van digitale dienstverlening – meent Unia dat er niet kan worden aangetoond dat er

geen redelijke aanpassingen kunnen worden getroffen. De redelijke aanpassing zou er immers in kunnen bestaan om een niet-digitaal alternatief te voorzien die burgers met een handicap in staat stelt op voet van gelijkheid met anderen te participeren. In concrete situaties zouden personen met een handicap aldus kunnen argumenteren dat er sprake is van een weigering van redelijke aanpassingen.

3.1.3 Conclusie

Unia beschouwt dienstverlening van overheden die geen of onvoldoende rekening houdt met digitale ongelijkheden als een verboden vorm van indirecte discriminatie op grond van de beschermde kenmerken vermogen, sociale afkomst of toestand, nationale of etnische afstamming, leeftijd, gezondheidstoestand en handicap.

3.2 Analyse in het licht van hogere rechtsnormen

Personen die zich benadeeld achten door dienstverlening van overheidsinstanties die geen of onvoldoende rekening houdt met digitale ongelijkheden kunnen ook argumenteren dat zulks in strijd is met:

- **De artikels 10 en 11 van de Grondwet** (beginsel van gelijkheid en non-discriminatie) die stellen dat er in de Staat geen onderscheid van standen is en dat het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet worden verzekerd zonder discriminatie.⁶
- **Artikel 22 ter van de Grondwet** dat stelt dat personen met een handicap recht hebben op volledige inclusie in de maatschappij, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen.
- **Artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie** dat stelt dat elke discriminatie, met name op grond van geslacht, zogenaamd ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid verboden is.
- **Het kwaliteitskader van de EU voor diensten van algemeen belang** dat onder meer beschrijft welke EU-regels voor basisdiensten gelden en welke aanpassingen er zijn gedaan om te kunnen voldoen aan specifieke behoeften. Het kwaliteitskader garandeert alle burgers toegang tot essentiële diensten.

Personen met een handicap kunnen eveneens refereren naar de volgende bepalingen uit het **VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap**:

- **Artikel 5** (gelijkheid en non-discriminatie) dat stelt dat de Staten die Partij zijn, alle discriminatie op grond van handicap verbieden en personen met een handicap op voet van gelijkheid daadwerkelijke wettelijke bescherming garanderen tegen discriminatie op welke grond dan ook. Teneinde gelijkheid te bevorderen en discriminatie uit te bannen, nemen de Staten die Partij zijn alle passende maatregelen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht.

⁶ Het Grondwettelijk Hof en de Raad van State hebben herhaaldelijk verwezen naar de onverenigbaarheid van exclusief digitale toegang tot overheidsdienstverlening met de artikels 10 en 11 van de Grondwet. Zie daarvoor onder meer GwH 16 juni 2004, nr. 106/2004; Adv. RvS 17 augustus 2023, nr. 74.001/2/V over een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de digitale transitie van de Overheidsinstanties; Adv. RvS 12 april 2016, nr. 59.121/2 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « organisant l'enseignement à distance de la Communauté française en e-learning »; Adv. RvS 10 februari 2013, nr. 52.753/4 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen'.

- **Artikel 9** (toegankelijkheid) dat stelt dat de Staten die Partij zijn passende maatregelen nemen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot onder meer informatie en communicatie, met inbegrip van informatie- en communicatietechnologieën en -systemen, en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek.

- **Artikel 21** (vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie) dat stelt dat de Staten die Partij zijn alle passende maatregelen nemen om te waarborgen dat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen informatie en denkbeelden kunnen vergaren, ontvangen en verstrekken middels elk communicatiemiddel van hun keuze, onder meer door : a) personen met een handicap tijdig en zonder extra kosten voor het publiek bedoelde informatie te verschaffen in toegankelijke vormen en technologieën, geschikt voor de verschillende soorten handicaps; b) het aanvaarden en vergemakkelijken van het gebruik van gebarentalen, braille, ondersteunende communicatie en alternatieve vormen van communicatie en alle andere toegankelijke middelen, communicatiemogelijkheden en -vormen naar keuze van personen met een handicap in officiële contacten.

4 Aanbevelingen

1) Veranker in wetgeving de verschillende toegangswijzen tot publieke en particuliere diensten

Unia roept op om de verschillende toegangswijzen tot publieke diensten en diensten van algemeen belang en, meer in het algemeen tot particuliere diensten, op afdoende wijze en zonder extra kosten wettelijk te garanderen, zodat geen enkele stap uitsluitend digitaal is.

2) Concretiseer het kosteloos niet-digitaal alternatief

Unia beveelt aan om in de memorie van toelichting richtlijnen op te nemen met betrekking tot geharmoniseerde niet-digitale alternatieven die overheidsinstanties kunnen en dienen te voorzien. Het volstaat daarbij niet om louter te verwijzen naar het organiseren van fysieke en telefonische permanenties.

In de memorie van toelichting moeten er ook minimumnormen worden opgenomen inzake openingsuren, types van permanentie, specifieke ondersteuning voor personen die daar nood aan hebben, etc. De details van dit wettelijk kader kunnen vervolgens in een Koninklijk Besluit worden vastgelegd.

3) Evalueer de wet

Unia meent dat het raadzaam is om de performantie van de wet van 19 juli 2018 inzake toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties en de handhavingsprocedure grondig te evalueren. Uit evaluatie zou immers kunnen blijken dat er zich nog andere aanpassingen opdringen ten einde de toegankelijkheid van overheidswebsites en -apps te kunnen verzekeren.

4) Harmoniseer de gebruikersinterface van overheidswebsites

Unia vraagt dat overheden toewerken naar een harmonisering van de gebruikersinterfaces van overheidswebsites, zoals, toegangsmethode, taal, ontwerp, elektronische handtekeningen,... en beveelt een geïntegreerde aanpak aan, waarbij alle beheerders betrokken worden.

5) Ken rechten automatisch toe

Unia vraagt de overheden om (beter) gebruik te maken van de gegevens waarover zij in diverse databanken kan beschikken om rechten zoveel als mogelijk geautomatiseerd toe te kennen, administratieve overlast te vermijden en *non-take up* van rechten tegen te gaan.

6) **Consulteer kwetsbare groepen**

Unia roept op om representatieve organisaties en ervaringsdeskundigen uit groepen die het risico lopen op e-uitsluiting te betrekken bij het beoordelen van de negatieve gevolgen van het gebruik van digitale hulpmiddelen en het uitwerken van de niet-digitale alternatieven.

7) **Garandeer implementatie en toezicht inzake wettelijke doelstellingen**

Unia beveelt aan om het verzekeren van de toegankelijkheid van apps en websites van overheden én van de niet-digitale alternatieven te garanderen via performant toezicht en opvolging. Het toezichtsorgaan dat fungeert als beroepsinstantie met dwingende bevoegdheden legt overheidsinstanties die niet in regel zijn maatregelen op teneinde binnen een redelijke termijn aan de verplichtingen te voldoen.

Het toezichtsorgaan dient over voldoende middelen te beschikken om op ambitieuze wijze te kunnen streven naar een goede digitale en niet-digitale toegankelijkheid van overheidsinstanties. Via periodieke rapportage biedt het toezichtsorgaan inzicht in de vooruitgang die werd gerealiseerd en de drempels die zij daarbij vaststelt.

8) **Zorg voor training, coaching en ondersteuning**

Unia vraagt om te investeren in opleiding, begeleiding en ondersteuning voor de hele bevolking in het algemeen en kwetsbare groepen in het bijzonder, zodat zij toegang krijgen tot digitale diensten.

5 Contact Unia

NL: Olivier Clauw 02 212 30 51 – olivier.clauw@unia.be

FR: Sébastien François 02 212 30 31 – sebastien.francois@unia.be