

Verlies van de verhoogde gezinsbijslag op de leeftijd van 21 jaar: nood aan coherentie in de steunregeling voor personen met een handicap

Samenvatting

In tegenstelling tot de gewone gezinsbijslag – die, indien wordt voldaan aan bepaalde wettelijke voorwaarden, verschuldigd is tot op het moment waarop de begunstigde 25 jaar oud wordt – wordt de verhoging van de gezinsbijslag slechts uitbetaald tot de begunstigde de leeftijd van 21 jaar bereikt. De leeftijdsgrens voor het toekennen van deze steun leidt tot zowel directe (op basis van de leeftijd) als indirecte discriminatie (op basis van handicap) van een uitermate kwetsbaar doelpubliek. Deze leeftijdsgrens kan gerechtvaardigd zijn geweest op het moment dat hij werd ingevoerd, door een wettelijke context die inmiddels is geëvolueerd.

De steun voor personen met een handicap – waaronder de verhoging van de gezinsbijslag – is onbetwistbaar een instrument voor het realiseren van de fundamentele rechten die worden beschermd door het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, inzonderheid het recht op onderwijs en op inclusie in de samenleving.

Unia roept de overheden op om deze dubbele discriminatie weg te werken en bijgevolg **de leeftijdsgrens voor de verhoging van de gezinsbijslag gelijk te stellen met die voor de gewone kinderbijslag.**

Nog fundamenteeler is dat het systeem van de zorgtoeslag duidelijk maakt hoe incoherent de criteria zijn die toegang bieden tot de verschillende systemen voor financiële steun voor personen met een handicap.

Voorts roept Unia op tot **een hervorming van het volledige systeem voor de financiële ondersteuning van een handicap**, met het oog op een grotere coherentie en het garanderen van continuïteit in de financiële ondersteuning van personen met een handicap.

Structuur

Verlies van de verhoogde gezinsbijslag op de leeftijd van 21 jaar: nood aan coherentie in de steunregeling voor personen met een handicap.....	0
1 Auteur van het advies: Unia, opvolgingsmechanisme van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.....	2
2 Juridisch stelsel van de verhoogde kinderbijslag	2
2.1 <i>Definitie, begunstigen en voorwerp van de aanbeveling</i>	<i>2</i>
2.2 <i>Historische evolutie van de regelgeving ter zake</i>	<i>4</i>
3 Toetsing aan hogere normen	6
3.1 <i>Controlenormen</i>	<i>6</i>
3.1.1 <i>Artikelen 10, 11, 22ter en 23 van de Grondwet</i>	<i>6</i>
3.1.2 <i>Gecombineerd met artikelen 5, 19, 24, en 28 van het VN-verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap.....</i>	<i>8</i>
3.2 <i>Interpretatie in het licht van soft law.....</i>	<i>9</i>
3.3 <i>Een gerechtvaardigd verschil in behandeling?.....</i>	<i>10</i>
3.3.1 <i>Een criterium dat niet samen met zijn context is geëvolueerd.....</i>	<i>11</i>
3.3.2 <i>In casu: een gebrek aan continuïteit tussen beide tegemoetkomingsmechanismen</i>	<i>12</i>
4 Een oproep om het systeem te hervormen	13
4.1 <i>De verschillende tegemoetkomingen voor personen met een handicap: een medisch-economische, medisch-sociale of sociale benadering van de handicap?.....</i>	<i>14</i>
4.2 <i>De dwingende noodzaak om het volledige systeem voor hulp voor personen met een handicap te hervormen.....</i>	<i>16</i>
5 Aanbeveling	18
6 Contactpersonen Unia	19

1 Auteur van het advies: Unia, opvolgingsmechanisme van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Unia, het interfederaal Centrum voor gelijke kansen, is een onafhankelijke openbare instelling die discriminatie bestrijdt en gelijkheid bevordert in België, in overeenstemming met de opdrachten die aan het centrum werden toegekend door het Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de verschillende entiteiten van het land¹.

Tijdens de Interministeriële Conferentie van 12 juli 2011 hebben de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten aan Unia het mandaat toevertrouwd van instantie die instaat voor het opvolgen van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna het VN-verdrag). In die hoedanigheid heeft Unia als taak om de rechten die het VN-verdrag garandeert, te bevorderen en te beschermen en om het beleid, de wetgeving en de praktijken te volgen die de Belgische Staat doorvoert voor personen met een handicap, om na te gaan of ze in overeenstemming zijn met de bepalingen van het VN-verdrag².

In het kader van zijn opdracht inzake het bestrijden van discriminatie en het beschermen van de rechten van personen met een handicap, ontving Unia een melding betreffende de situatie van een autistische student die na de leeftijd van 21 jaar het voordeel van de verhoogde kinderbijslag verloor. Omdat hij evenmin in aanmerking kwam voor de federale tegemoetkomingen voor personen met een handicap, werd hij uitgesloten van elke financiële ondersteuning voor zijn handicap.

2 Juridisch stelsel van de verhoogde kinderbijslag

2.1 Definitie, begunstigen en voorwerp van de aanbeveling

De gezinsbijslag (of kinderbijslag) werd in het leven geroepen als aanvullend inkomen met het oog op de extra kosten die voor de werknemer gepaard gingen met de komst van een kind, aangezien zijn of haar loon geen rekening hield met de gezinslasten. Dat recht werd vervolgens ook uitgebreid tot categorieën van personen die niet aan het werk zijn, waardoor het recht op gezinsbijslag voor iedereen toegankelijk werd³.

De gezinsbijslag was in het verleden een federale bevoegdheid, die bij de zesde staatshervorming in 2014 evenwel werd overgedragen aan de gemeenschappen, en voor het tweetalig grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

¹ Samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, B.S., 5 maart 2014.

² Art. 33.2 van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

³ J-F. Funck, L. Markey, *Droit de la sécurité sociale*, Brussel, Larcier, 2014, blz. 463.

Het stelsel van de gezinsbijslag (en van de verhoogde kinderbijslag) valt op dit moment dus onder verschillende wetgevingen en overheden, afhankelijk van het domicilie van het kind⁴.

Daartoe keurde Vlaanderen het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid⁵ goed. De Franse Gemeenschap droeg de bevoegdheid ter zake krachtens artikel 138 van de Grondwet over aan het Waals Gewest, dat het decreet van 8 februari 2018 betreffende het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen goedkeurde⁶. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie keurde de ordonnantie van 25 april 2019⁷ tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag, goed. Tot slot keurde de Duitstalige Gemeenschap het decreet van 23 april 2018 betreffende de gezinsbijlagen⁸, goed.

Rekening houdend met de situatie die aan de basis ligt van de interpellatie van Unia zal voorliggende aanbeveling specifiek het stelsel van de **Brusselse gezinsbijslag** analyseren, dat van kracht werd op 1 januari 2020. Ze zal de relevantie analyseren (in de huidige normatieve context) van het leeftijdscriterium (21 jaar) dat een einde stelt aan de toekenning van de toeslag. Omdat dat criterium echter ook van kracht is in de stelsels van de gezinsbijslag van de andere deelstaten, kan deze aanbeveling ook op hun respectieve regelgeving van toepassing zijn⁹.

In principe is de gezinsbijslag verschuldigd tot op 31 augustus van het jaar waarin het begunstigde kind 18 jaar oud wordt. Indien het begunstigde kind echter beantwoordt aan bepaalde wettelijke vastgestelde voorwaarden¹⁰, kan dit recht worden verlengd tot de leeftijd van maximum 25 jaar.

De 'zorgtoeslag'¹¹ kan worden gedefinieerd als een aanvulling op de gewone gezinsbijslag, die aan de uitkeringsgerechtigde wordt toegekend wegens een handicap van zijn kind¹².

4 Criterium vastgelegd in artikel 2 1° et 2° van het Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het vaststellen van de aanknopingsfactoren tot vaststelling van het personele toepassingsgebied van de wettelijke en reglementaire bepalingen van de deelentiteiten, de budgettering en verrekening van de voor de deelentiteiten betaalde gezinsbijslagen en de effectieve invoering van gemeenschappelijke wijzigende bepalingen voorgesteld door het Beheerscomité van FAMIFED, B.S., 20 oktober 2016.

⁵ B.S., 31 juli 2018.

⁶ B.S., 1 maart 2018

⁷ B.S., 8 mei 2019.

⁸ B.S., 12 juni 2018.

⁹ We merken evenwel op dat Unia sinds 15 maart 2021 niet langer bevoegd is om zich uit te spreken over het stelsel van de zorgtoeslag in Vlaanderen.

¹⁰ Zie art. 25, § 2 van voorgemelde ordonnantie van 25 april 2019 voor wat het Brussels Gewest betreft: bij het voortzetten van een opleiding, studie,...

¹¹ Deze term is de generieke term die in deze aanbeveling wordt gebruikt om te verwijzen naar het door de aanbeveling bestudeerde systeem, los van de terminologische varianten die deze steun in de wetgeving van de deelstaten krijgt (toeslag op de gezinsbijslag,...).

¹² E. Di Mascio, L. Losseau en L. Triaille, 'Observations: Ceci n'est pas un guichet unique: Kafka au pays de Magritte', *De belangrijkste arresten inzake handicap, onder redactie van Isabelle Hachez en Jogchum Vrielink*, Larcier, Brussel, 2020, blz. 583.

De verschillende communautaire wetgevingen met betrekking tot de gezinsbijslag bepalen echter – zoals ook reeds het geval was toen de materie nog op federaal niveau werd geregeld¹³ – dat de begunstigde na de leeftijd van 21 jaar het recht op deze toeslag zonder meer verliest.

2.2 Historische evolutie van de regelgeving ter zake

Aanvankelijk voorzagen artikelen 47 en 63 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, in een verhoging van de kinderbijslag voor elk kind met een handicap, jonger dan 25.

Die leeftijdsgrens werd vervolgens verlaagd tot 21 jaar bij de goedkeuring van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen voor personen met een handicap¹⁴. Die wetswijziging moest de eindleeftijd van de toeslag gelijkstellen met de leeftijd voor de opening van het recht op de bijslag voor personen met een handicap (die op dat moment op 21 jaar lag), met het oog op de coherentie van het volledige systeem.

De parlementaire voorbereiding van de betreffende bepalingen vermeldt hierover het volgende:

“Ten slotte voorziet de tekst uitdrukkelijk in de afbouw van de verhoogde en verlengde gezinsbijslag na 21 jaar, mits behoud van de verworven rechten. Zo komt men tot een coherent geheel van bepalingen waarbij kinderen met een handicap tot de leeftijd van 21 jaar aanspraak kunnen maken op de verhoogde kinderbijslag en vanaf die leeftijd recht hebben op de tegemoetkomingen. Zowel dubbel gebruik als lacunes worden hierdoor vermeden.”¹⁵

Om in die periode aanspraak te kunnen maken op de verhoogde kinderbijslag, moest het kind een lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid van 66% kunnen aantonen. Kon het dat niet, dan had het gewoon geen recht op een verhoging van de verhoogde bijslag.

De ongeschiktheid van het kind werd beoordeeld door een arts op basis van de Officiële Belgische Schaal ter bepaling van de Graad van Invaliditeit¹⁶, waarbij een lijst met specifieke kinderaandoeningen werd gevoegd.

Uit het criterium van de drempel van 66% ongeschiktheid en het evaluatie-instrument waarop een beroep werd gedaan, blijkt dat er sprake was van een zuiver medische benadering van de handicap. De impact van de handicap op het vlak van autonomie en participatie werd niet in aanmerking genomen om het recht

¹³ Art. 63 van de Algemene Kinderbijslagwet (AKBW).

¹⁴ Art. 23 en 26 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen voor personen met een handicap.

¹⁵ Verslag opgesteld in naam van de Commissie voor de tewerkstelling en het sociaal beleid, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1985-1986, 448, nr. 004, blz. 3.

¹⁶ Het ging aanvankelijk om een instrument voor de evaluatie van de ongeschiktheid van oorlogsslachtoffers. Zie hierover Th. Gaudin et S., ‘Observations: les allocations familiales majorées pour les enfants en situation de handicap’, *De belangrijkste arresten inzake handicap, onder redactie van Isabelle Hachez en Jogchum Vrielink*, Larcier, Brussel, 2020, blz. 502-503.

op verhoging te openen, maar alleen om het bedrag ervan te bepalen (artikel 47, §1, al. 1 van de AKBW)¹⁷. De programmawet van 24 december 2002 zorgde vervolgens voor een grondige hervorming van het stelsel van de gezinsbijslag voor kinderen met een handicap.

Ze heft elke drempel van geestelijke of lichamelijke geschiktheid op in het criterium dat het recht op de verhoging opent en geeft de voorkeur aan een benadering op basis van de sociale gevolgen van de handicap. Om het recht op de toeslag te openen, wordt vooral rekening gehouden met de gevolgen van de handicap op de activiteiten en de participatie van het kind, maar ook met de gevolgen van de handicap op de familiale omgeving van die laatste. Op die manier sluit de hervorming die wordt ingediend door de programmawet uit 2002, sterker aan bij de sociale benadering van de handicap (zie verder)¹⁸.

Zoals hierboven reeds vermeld valt het stelsel van de gezinsbijslag sinds de zesde staatshervorming onder de deelstaten. In geen enkele deelstaat werd echter het leeftijds criterium (21 jaar) aangepast, dat een einde maakt aan de toekenning van de verhoging wegens een handicap¹⁹. In het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest bepaalt artikel 12 van de ordonnantie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag het volgende:

“De in artikel 7, b), bedoelde basisgezinsbijslag wordt aangevuld met een toeslag naargelang de ernst van de gevolgen die voortvloeien uit een aandoening van het kind voor hemzelf, op het vlak van lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid of op het vlak van activiteit en participatie, of voor zijn familiale omgeving (...).”

Dit artikel dient samen te worden gelezen met artikel 26 van dezelfde ordonnantie, dat als volgt luidt:

“De gezinsbijslag wordt ook toegekend tot de leeftijd van 21 jaar voor een kind met een aandoening die gevolgen voor hem heeft op het vlak van lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid, of op het vlak van activiteiten en participatie, of voor zijn familiale omgeving.”

De ordonnantie bepaalt dat het Verenigd College van de GGC de toekenningsmodaliteiten en de bedragen van deze toeslag vaststelt (art.12), evenals volgens welke criteria en op welke wijze de gevolgen van de aandoening worden vastgesteld door het multidisciplinair team, alsook de voorwaarden waaraan het kind moet voldoen (art.26).

¹⁷ De arts beoordeelde de mate van zelfstandigheid op basis van de volgende zes functies: gedrag, communicatie, zelfverzorging, verplaatsing, behendigheid/psychomotoriek en aanpassing aan de omgeving (art. 3, §1 Koninklijk Besluit van 3 mei 1991 tot uitvoering van de artikelen 47, 56septies en 63 van de samengeordende wetten betreffende de gezinsbijslag voor lonarbeiders en van artikel 96 van de wet van 29 december 1990 houdende sociale bepalingen, B.S., 3 juli 1991).

¹⁸ Hoewel de medische benadering niet volledig werd losgelaten. Zie hierover Th. Gaudin en S. Sottiaux, ‘Observations: les allocations familiales majorées pour les enfants en situation de handicap’, *op cit.*, blz. 510-517.

¹⁹ Voor de andere gemeenschappen: in Vlaanderen artikel 8 §2, 2° van het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid; in het Waals Gewest, artikel 16 van het decreet van 8 februari 2018 betreffende het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen (B.S. 1 maart 2018), uitgevoerd bij het Besluit van de Waalse regering van 23 mei 2019 tot bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van de toeslag op de gezinsbijslag ten gunste van een kind met een handicap ter uitvoering van artikel 16 van het decreet van 8 februari 2018 betreffende het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen (artikel 5); In de Duitstalige Gemeenschap, art. 9 van het decreet van 23 april 2018 betreffende de gezinsbijslagen.

3 Toetsing aan hogere normen

Uit het bovenstaande blijkt dat het voordeel van de verhoging van de gezinsbijslag een **leeftijdsgrens** heeft voor de persoon met een handicap (21 jaar) die verschilt van die voor de toekenning van de basisgezinsbijslag (25 jaar, indien de begunstigde valt onder de voorwaarden van artikel 25 §2 van de ordonnantie). Op die manier leiden deze wettelijke teksten tot **directe en indirecte discriminatie** (zie verder) van een **bijzonder kwetsbare doelgroep**, waarbij het criterium van een handicap vaak wordt gecombineerd met dat van **bestaansonzekerheid**, waardoor deze doelgroep wordt geconfronteerd met wettelijke belemmeringen van de toegang tot financiële middelen die nodig zijn om de extra kosten te compenseren die verband houden met hun handicap.

Een dergelijk onderscheid moet worden geanalyseerd in het licht van het gelijkheidsbeginsel dat is verankerd in de **Grondwet** en in **internationale verdragen** die bindend zijn voor de Belgische Staat, en moet worden gelezen in samenhang met andere fundamentele rechten die in de Grondwet en/of internationale verdragen zijn verankerd. In het licht van een gemeenschappelijke nieuwe wetgeving en van een **geïntegreerde benadering van de fundamentele rechten**²⁰, is het ook zinvol om de vermelde grondwettelijke en internationale bepalingen op hun beurt te toetsen aan externe bronnen, hard of soft.

3.1 Controlenormen

3.1.1 Artikelen 10, 11, 22ter en 23 van de Grondwet

Artikelen 10 en 11 van de Grondwet bekrachtigen respectievelijk de beginselen van gelijkheid van de Belgen voor de wet en van non-discriminatie bij het uitoefenen van erkende rechten en vrijheden van de Belgen.

Die beginselen verhinderen dat er zonder redelijke verantwoording een onderscheid wordt gemaakt tussen personen of categorieën van personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Het gaat hierbij om wat men het verbod op actieve discriminatie noemt²¹.

Deze beginselen verhinderen tevens dat *“categorieën van personen die zich in het licht van de overwogen maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op dezelfde manier worden behandeld”*²².

²⁰ Die *“maakt het mogelijk een veel grotere normatieve densiteit te verlenen aan de grondwettelijke bepaling en bijgevolg een veel strengere grondwettelijkheidstoets te verantwoorden van de wettelijke bepalingen die geacht worden het recht op de sociale zekerheid uit te voeren. Die geïntegreerde benadering veronderstelt dat men naast wat door de Grondwet wordt opgelegd, tevens rekening houdt met alle internationale bepalingen met een analoog voorwerp of analoge draagwijdte, waarvan de waarborgen een ‘onlosmakelijk geheel’ vormen met de waarborgen die door de grondwettelijke bepaling zelf worden geboden.”* (eigen vertaling) - Th.Gaudin en S. Sottiaux, ‘Observations: les allocations familiales majorées pour les enfants en situation de handicap’ *op cit.*, blz. 518.

²¹ B. Renauld, S. Van Drooghenbroeck, “Le principe d’égalité et de non-discrimination” in M. Verdussen, N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Vol. II., Brussel, Bruylant, 2011, blz. 578.

²² Onderzoekdienst van het Europees Parlement (EPRS), [‘Les principes d’égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé’](https://eprs.europa.eu/) (europa.eu).

“Het concept ‘passieve discriminatie’ verwijst naar de situatie waarin een norm of een praktijk nalaat om zonder enige objectieve en redelijke verantwoording een onderscheid te maken in behandeling tussen categorieën van personen die zich evenwel niet in een vergelijkbare situatie bevinden met betrekking tot deze norm of praktijk.”²³

Artikel 23 van de Grondwet garandeert het recht **om een menswaardig leven te leiden**. Dat recht omvat het recht op sociale bijstand, het recht op sociale zekerheid en gezinsbijslag. Wat het materiële toepassingsveld van dit fundamentele recht betreft, verduidelijkt Daniel Dumont dat *“de wetgevende macht zich er in de parlementaire voorbereiding zorgvuldig van heeft weerhouden om te verduidelijken wat er precies moet worden verstaan onder ‘sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale en medische bijstand’.”* Hij is evenwel van mening dat *“indien men het erover eens is te stellen dat artikel 23 van de Grondwet de meest fundamentele kenmerken van ons sociaaleconomische model wil beschermen, wat lijkt aan te sluiten bij de wens van de wetgever in 1994, het zeker zin heeft om onder de koepel van het grondwettelijk recht op sociale zekerheid, op bescherming van de gezondheid en op sociale en medische bijstand, ook de eigenlijke sociale zekerheid op te nemen, zoals die wordt afgebakend in het Handvest van de sociaal verzekerde, maar ook het volledige gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen in zijn verschillende onderdelen.”²⁴*

Naast het standstill-effect dat in dit artikel wordt erkend,²⁵ en in overeenstemming met een geïntegreerde benadering van het recht van de fundamentele rechten (dat bestaat in *“de integratie van de verdragsbepalingen en de ermee verband houdende (bijna) ontwikkelingen in de rechtspraak”*), moet aan artikel 23 van de Grondwet een *“echt positieve inhoud”* worden gegeven voor zover het voorziet in het recht op sociale zekerheid, en moet een *“strikttere afbakening”* door de rechters (met name het Grondwettelijk Hof) van *“de manoeuvreerruimte van de wetgever”²⁶* worden verwacht.

Recenter nog bekrachtigde **artikel 22ter** van de Grondwet het recht op de volledige inclusie in de samenleving van personen met een handicap, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen. Het tweede deel van artikel 22 ter (*“De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht”*) legt positieve verplichtingen op aan de overheid. Elke wetgever moet, binnen zijn bevoegdheidssterrein, geleidelijk uitvoering geven aan het grondwettelijke recht op volledige inclusie van personen met een handicap. De wetgever wordt dus nadrukkelijk herinnerd aan de verplichtingen van het VN-verdrag: hij is verplicht wetten aan te nemen die structurele hervormingen doorvoeren om de belemmeringen voor de participatie van personen met een handicap weg te nemen.

²³ V. Ghesquière, I. Hachez, C. Van Basselaere, ‘La discrimination fondée sur le handicap’ in P. Wautelet, J. Ringelheim (dir.), *Comprendre et pratiquer le droit de la lutte contre les discriminations*, Anthémis, Limal, 2018, blz. 104: [https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Comprendre_et_pratiquer_le_droit_de_la_lutte_contre_les_discriminations_\(2018\).pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Comprendre_et_pratiquer_le_droit_de_la_lutte_contre_les_discriminations_(2018).pdf)

²⁴ D. Dumont, ‘Le droit à la sécurité sociale consacré par l’article 23 de la Constitution: quelle signification et quelle justiciabilité », in *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Larcier, Brussel, 2017 blz. 20 en 29; de auteur geeft tevens aan dat de verschillende vormen van bijstand aan personen met een handicap, waarin met name door de deelstaten wordt voorzien, werden beschouwd als een onderdeel van het recht op sociale bijstand (zie D. Dumont, *op. cit.*, blz. 28 en not. RvS., arrest nr. 215.309 van 23 juli 2011, *Cleon Angelo*; GwH., not. arrest nr. 42/2016 van 17 maart 2016).

²⁵ Zie met name GwH., arrest nr. 62/2018 van 31 mei 2018, www.const-court.be.

²⁶ Th. Gaudin en S. Sottiaux, ‘Observations: les allocations familiales majorées pour les enfants en situation de handicap’, *op. cit.*, p 518.

3.1.2 Gecombineerd met artikelen 5, 19, 24, en 28 van het VN-verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap

Het VN-verdrag kent geen nieuwe fundamentele rechten toe aan personen met een handicap, “*maar geeft aan wat de bestaande mensenrechten inhouden voor personen met een handicap en verduidelijkt de verplichtingen van de landen die het verdrag ondertekenden om die rechten te beschermen en te bevorderen*”²⁷.

Het VN-verdrag brengt een paradigmashift teweeg waarbij een einde wordt gemaakt aan elke medische benadering van handicap ten voordele van een sociale en maatschappelijke benadering.

In de preambule en in artikel 1 van het verdrag wordt immers gesteld dat “erkennend dat het begrip handicap aan verandering onderhevig is en voortvloeit uit de wisselwerking tussen personen met functiebeperkingen en sociale en fysieke drempels die hen belet ten volle, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving”.

In de preambule wordt uitdrukkelijk verwezen naar de belemmeringen die buiten de persoon liggen en die worden beschouwd als deel uitmakend van de handicap, welke voortaan niet langer alleen wordt gelijkgesteld met het bestaan van functionele beperkingen.

De definitie van handicap die in het VN-verdrag wordt gehanteerd, is **systemisch en evolutief**: de handicap is het resultaat van de interactie tussen de beperking(en) die een persoon kan hebben en de hindernissen die door de omgeving worden ontwikkeld voor de sociale en burgerparticipatie van de betreffende persoon.

De krachtlijnen van het VN-verdrag zijn gelijke kansen voor personen met een handicap, hun emancipatie en hun volledige participatie aan het maatschappelijke en politieke gebeuren. *Inclusie* is daarbij de onderliggende logica.

Gelet op de doelstelling van het mandaat dat aan Unia is toevertrouwd en het specifieke karakter van het VN-verdrag als antwoord op de moeilijkheden waarmee personen met een handicap worden geconfronteerd, gaat deze aanbeveling niet dieper in op alle andere internationale instrumenten²⁸.

Zo verwijst **artikel 5.1 van het VN-verdrag** naar de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie. Het verplicht de staten die partij zijn, te erkennen dat iedereen gelijk is voor en krachtens de wet en zonder onderscheid recht heeft op dezelfde bescherming door en hetzelfde voordeel van de wet.

²⁷ Hoge Commissaris voor Mensenrechten, *Suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, Guide à l'intention des Observateurs des droits de l'homme*, beschikbaar op https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_P_PT_17_fr.pdf, blz. 24.

²⁸ Zonder volledig te zijn, kunnen we in combinatie met de voornoemde grondwettelijke bepalingen en in aanvulling op het VRPH, bijvoorbeeld 1° het **Herziene Europees Sociaal Handvest** invoeren: artikel 13 (recht op sociale bijstand), artikel 15 (recht op zelfstandigheid en sociale integratie voor personen met een handicap) en artikel 30 (recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting), te lezen in combinatie met artikel E (non-discriminatie); 2° het **Europees Verdrag voor de rechten van de mens**: artikel 14 (verbod van elke discriminatie op grond van handicap of leeftijd bij het genot van de door het VN-verdrag gegarandeerde rechten), te lezen in combinatie met artikel 8 (recht van eenieder op respect voor zijn privéleven en voor de eigen zelfstandigheid) en/of artikel 1 van het **eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens** (bescherming van eigendommen van burgers en toegang tot sociale dienstverleningen, ook als die niet op bijdragen berusten) - dat ook los hiervan kan worden ingeroepen.

Artikel 19 van het VN-verdrag verankert het recht van alle personen met een handicap, ongeacht hun leeftijd en handicap, op zelfstandig wonen en inclusie in de samenleving. Het recht op zelfstandig wonen veronderstelt dat personen met een handicap toegang hebben tot sociale diensten en faciliteiten die bedoeld zijn voor het algemene publiek, maar die ook aan de behoeften van personen met een handicap moeten worden aangepast.

Artikel 24 van het VN-verdrag beschermt het recht van personen met een handicap op onderwijs. Het legt de staten die partij zijn, de verplichting op om erop toe te zien dat personen met een handicap, zonder discriminatie en op voet van gelijkheid met anderen, toegang krijgen tot het tertiair onderwijs, beroepsopleidingen, volwassenenonderwijs en levenslang leren.

Artikel 28 van het VN-verdrag legt het recht op een behoorlijke levensstandaard en op sociale bescherming vast. Dit artikel verplicht de staten die partij zijn de toegang voor personen met een handicap te waarborgen tot passende en betaalbare diensten, instrumenten en andere vormen van ondersteuning voor aan de handicap gerelateerde behoeften.

3.2 Interpretatie in het licht van soft law

Algemeen Commentaar nr. 6²⁹ van het Comité voor de rechten van personen met een handicap met betrekking tot gelijkheid en niet-discriminatie stelt dat:

“De niet-uitvoering van het recht van gehandicapten op een behoorlijke levensstandaard voor henzelf en hun gezinnen is in strijd met de doelstellingen van het verdrag. (...) Om een behoorlijke levensstandaard te bereiken die vergelijkbaar is met die van anderen, hebben personen met een handicap doorgaans extra uitgaven. Dit betekent een bijzonder nadeel voor kinderen. (...) De Staten die partij zijn, dienen doeltreffende maatregelen te nemen om personen met een handicap in staat te stellen de extra uitgaven in verband met hun handicap te dekken.” (...)

Algemeen Commentaar nr. 5 van het Comité voor de rechten van personen met een handicap met betrekking tot gelijkheid en niet-discriminatie³⁰ verwijst bij de belemmeringen voor de uitvoering van artikel 19, naar de tekortkomingen van sociale bijstands- en beschermingsregelingen en het gebrek aan aanvaardbare, toegankelijke, aanpasbare en betaalbare diensten en hulpmiddelen (bijvoorbeeld op het gebied van vervoer, gezondheidszorg, goederen en diensten, ...).

Om deze belemmeringen tegen te gaan, bepaalt het Algemeen Commentaar nr. 5 dat de Staten een verplichting tot eerbiediging, een verplichting tot bescherming en een verplichting tot nakoming hebben. De verplichting tot eerbiediging vereist ook dat de de Staten die partij zijn, “(...) wetten, beleidslijnen en structuren intrekken en niet invoeren die belemmeringen voor de toegang tot ondersteunende diensten en tot algemene voorzieningen en diensten in stand houden en creëren. (...)”

²⁹ Comité voor de rechten van personen met een handicap, *Algemeen commentaar nr. 6 over gelijkheid en niet-discriminatie*, beschikbaar op [Algemene commentaren | Federale Overheidsdienst - Sociale Zekerheid \(belgium.be\)](https://www.federaaloverheidsdienst.be/algemeen-commentaren).

³⁰ Comité voor de rechten van personen met een handicap, *Algemeen commentaar nr. 5 over het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de samenleving*, beschikbaar op [Algemene commentaren | Federale Overheidsdienst - Sociale Zekerheid \(belgium.be\)](https://www.federaaloverheidsdienst.be/algemeen-commentaren).

De verplichting tot bescherming omvat onder meer *“het verbod op discriminerende praktijken zoals de uitsluiting van personen of groepen van bepaalde diensten (...)”*.

De verplichting tot nakoming dwingt de Staten die partij zijn, tot slot om *“maatregelen te nemen om praktische belemmeringen voor de volledige verwezenlijking van het recht op zelfstandig wonen en op opneming in de maatschappij weg te nemen, zoals ontoegankelijke huisvesting, beperkte toegang tot ondersteunende diensten voor personen met een handicap, (...)”*.

Merken we nog op dat het Algemene Commentaar nr. 5 als volgt luidt: ***“Programma's en rechten ter ondersteuning van zelfstandig wonen in de maatschappij moeten de kosten in verband met handicaps dekken. (...) Geldoverdrachten zoals uitkeringen voor personen met een handicap zijn een van de vormen waarin de Staten die partij zijn, steun verlenen aan personen met een handicap in overeenstemming met de artikelen 19 en 28 van het Verdrag. Dergelijke geldoverdrachten houden vaak rekening met uitgaven in verband met handicaps en vergemakkelijken de volledige integratie van personen met een handicap in de maatschappij. Geldoverdrachten pakken ook situaties van armoede en extreme armoede aan waarmee personen met een handicap kunnen worden geconfronteerd.”***

Rekening houdend met de onderlinge samenhang en ondeelbaarheid van de mensenrechten, verbindt het Algemene Commentaar nr. 5 artikel 19 met de andere artikelen van het Verdrag, waaronder artikel 24 over onderwijs en artikel 28 over een behoorlijke levensstandaard.

Zo herinnert ze de staten die partij zijn, aan hun verplichting om de toegang te waarborgen tot passende en betaalbare diensten, hulpmiddelen en andere vormen van bijstand om te voorzien in de behoeften gelinkt aan hun handicap, in het bijzonder voor personen met een handicap die in armoede leven. Ze herinnert er ook aan dat de toegang tot gewoon onderwijs een grotere inclusie van personen met een handicap in de samenleving bevordert.

3.3 Een gerechtvaardigd verschil in behandeling?

In het onderhavige geval leidt de regelgeving die van toepassing is voor het stelsel van de gezinsbijslag en die de toekenning ervan koppelt aan een leeftijdsgrens, tot een dubbel onderscheid:

- Een **direct onderscheid** binnen de groep studenten met een handicap, op basis van leeftijd, afhankelijk van het feit of ze jonger zijn dan 21 of tussen 21 en 25 jaar oud: de eerste groep geniet van een verhoging van de bijslag, de tweede groep niet.
- Een **indirect onderscheid** binnen de groep studenten tussen 21 en 25 jaar oud, op basis van handicap: ze komen allemaal in aanmerking voor het stelsel van de gewone gezinsbijslag, zonder verhoging en zonder dat er rekening wordt gehouden met een eventuele situatie van handicap.

Dit onderscheid dat wordt ingevoerd door de beperking van de verhoging van de gezinsbijslag tot 21 jaar, heeft echter ook tot gevolg dat de uitoefening van de verschillende fundamentele rechten die hierboven zijn vermeld, wordt beperkt. Het onderzoek van de verantwoording voor dat onderscheid en de proportionaliteit ervan verdient dan ook bijzondere aandacht.

Zoals hierboven vermeld werd de leeftijd van 21 jaar in het verleden gekozen omdat dat de leeftijd was waarop personen met een handicap toegang konden krijgen tot de federale tegemoetkomingen.

Volgens de logica van het systeem genoot het kind met een handicap dus van een verhoogde gezinsbijslag tot 21 jaar, en vervolgens vanaf 21 jaar van een tegemoetkoming voor personen met een handicap.

Unia is echter van mening dat:

- De leeftijd van 21 jaar vandaag enerzijds **niet langer aansluit** bij de leeftijd waarop personen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming voor personen met een handicap, omdat die vandaag al beschikbaar is vanaf 18 jaar (3.3.1.);
- Deze verantwoording anderzijds gebaseerd is op de **foutieve veronderstelling** dat een persoon die geniet van de verhoogde gezinsbijslag vervolgens noodzakelijkerwijs een of meerdere soorten tegemoetkomingen voor personen met een handicap zal ontvangen (3.3.2.).

3.3.1 Een criterium dat niet samen met zijn context is geëvolueerd

Uit het voorgaande blijkt dat de onder punt 2 vermelde normatieve bepalingen leiden tot een **verschil in behandeling tussen personen met een handicap, afhankelijk van het feit of ze al dan niet genieten van een verhoging van de gezinsbijslag**. Hoewel de leeftijdsbeperking van 21 jaar eventueel relevant kon zijn voorafgaand aan de goedkeuring van de wet van 20 december 2020³¹ (zie verder), is dat niet langer het geval, aangezien de leeftijd die de 'federale tegemoetkomingen voor personen met een handicap' toegankelijk maakt, werd verlaagd tot de leeftijd van de meerderjarigheid.

Rekening houdend met de hierboven vermelde controlenormen en de externe bronnen die een licht kunnen werpen op hun draagwijdte, kan het leeftijds criterium van 21 jaar, dat tegelijkertijd afwijkt van de leeftijd waarop de federale tegemoetkoming aan personen met een handicap wordt toegekend (18 jaar) en van de leeftijd waarop de gewone gezinsbijslag afloopt, in de gevallen die worden vermeld in artikel 25, §2 (25 jaar), niet langer worden beschouwd als een relevant onderscheidend criterium voor de al dan niet toekenning van een verhoging van de gezinsbijslag. Het onderscheid in behandeling tussen studenten met een handicap op basis van leeftijd is daarom onverenigbaar geworden met artikel 10 en 11 van de Grondwet, te lezen in combinatie met artikel 22 ter en 23 van de Grondwet en met artikels 5, 19, 24 en 28 van het VN-verdrag, die op hun beurt moeten worden geïnterpreteerd in het licht van Algemeen Commentaar nr. 5 en 6 van het Comité voor de rechten van personen met een handicap. Deze vorm van discriminatie is des te zorgwekkender omdat de behoeften van studenten met een handicap bijzonder groot kunnen zijn, wat hen nog kwetsbaarder maakt. Door hen de nodige steun te onttrekken in de vorm van een verhoogde gezinsbijslag, worden hun huidige en toekomstige kansen op inclusie belemmerd.

In het onderhavige geval ziet Unia geen reden om af te wijken van de eerder gevolgde redenering van het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 103/2020³², dat verband hield met de leeftijd waarop de federale tegemoetkomingen voor personen met een handicap beschikbaar werden (vastgesteld op 21 jaar voor het arrest van het Grondwettelijk Hof).

De achtergrond is in beide zaken dezelfde: de context waarin een maatregel wordt genomen, verandert, maar de maatregel zelf niet.

³¹ Wet van 20 december 2020 tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen voor personen met een handicap, houdende de aanpassing van het leeftijds criterium van 21 naar 18 jaar, *B.S.*, 18 januari 2021.

³² GwH, arrest nr. 103/2020 van 9 juli 2020, www.const-court.be.

In de zaak die heeft geleid tot **het arrest nr. 103/2020**, oordeelde het Hof onder meer dat de wetgever de minimumleeftijd van 21 jaar voor het toekennen van een uitkering aan personen met een handicap invoerde om die leeftijdsgrens te laten samenvallen met die van de burgerlijke meerderjarigheid. Bij de wet van 19 januari 1990 werd de leeftijd voor burgerlijke meerderjarigheid echter op 18 jaar vastgelegd. Het Hof leidde hieruit af dat gelet op de doelstelling die de wetgever nastreefde toen hij de minimumleeftijd voor het toekennen van een uitkering vastlegde *“het leeftijdscriterium van 21 jaar niet langer als een relevant onderscheidend criterium kan worden beschouwd voor het toekennen van inkomensvervangende en integratietegemoetkomingen voor personen met een handicap”*. Daarbij concludeerde het Grondwettelijk Hof dat de maatregel **onverenigbaar was met artikel 10 en 11 van de Grondwet**, *“aangezien die aanleiding geeft tot een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen meerderjarige personen met een handicap”*.

In lijn met dit arrest van het Grondwettelijk Hof keurde de wetgever *“de wet van 20 december 2020 tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen voor personen met een handicap, houdende de aanpassing van het leeftijdscriterium van 21 naar 18 jaar”*³³ goed.

3.3.2 In casu: een gebrek aan continuïteit tussen beide tegemoetkomingsmechanismen

De opeenvolgende hervormingen in het landschap van de gezinsbijslag en dat van de federale tegemoetkomingen voor personen met een handicap hebben geleid tot een breuk in de continuïteit tussen beide systemen, die aanvankelijk wel aanwezig was.

In de eerste plaats verankerde de zesde staatshervorming de gezinsbijslag in een normatieve omgeving die verschilde van de initiële tekst van de Algemene Kinderbijslagwet (AKBW) die inmiddels in de wetgeving van de deelstaten is opgenomen. De gezinsbijslag en de ‘tegemoetkomingen voor personen met een handicap’ worden vandaag toegekend door wetgevers en administraties die tot verschillende bevoegdheidsniveaus behoren.

Ook de criteria voor de toekenning van beide soorten uitkeringen verschillen van elkaar.

We komen hier verder nog in detail op terug, maar wijzen nu al op de volgende verschillen:

- Op het niveau van de ‘tegemoetkomingen voor personen met een handicap’ hangt de toekenning van een inkomensvervangende tegemoetkoming af van een **vermindering van het verdienvermogen** van de persoon tot ten minste een derde van dat van een persoon zonder handicap. Voor wat de integratietegemoetkoming betreft, die wordt toegekend op basis van een logica van ‘punten’, is dit afhankelijk van de relatieve moeilijkheid voor de persoon om te voorzien in een aantal van zijn basisbehoeften (tussen 0 en 3 punten per behoeftecategorie): zich verplaatsen, zich verzorgen en aankleden, een maaltijd bereiden en nuttigen, het huishouden doen, zelfstandig leven en sociale contacten onderhouden. Om voor de tegemoetkoming in aanmerking te komen, heeft men minstens 7 punten nodig. Het bedrag van de tegemoetkoming wordt aangepast afhankelijk van het totale aantal punten.

³³ Wet van 20 december 2020 tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen voor personen met een handicap, houdende de aanpassing van het leeftijdscriterium van 21 naar 18 jaar, *B.S.*, 18 januari 2021.

- Ook voor de verhoogde gezinsbijslag wordt gebruikgemaakt van een puntensysteem, maar de elementen die worden gebruikt voor de berekening van die punten zijn niet identiek: ze worden gegroepeerd rond drie pijlers, waarbij de tweede rekening houdt met de **impact van de aandoening op de deelname aan het maatschappelijke leven** en de derde pijler rekening houdt met de **impact van de aandoening op de familiale omgeving**. De toeslag op de gezinsbijslag wordt aangepast aan het aantal behaalde punten.

Daaruit volgt dat de twee soorten tegemoetkomingen worden toegekend volgens verschillende criteria, door verschillende wetgevers en administraties, aan personen die dus niet automatisch beide soorten tegemoetkomingen ontvangen. De eiser in een zaak die op dit moment hangende is voor de Arbeidsrechtbank, illustreert een dergelijke situatie: hij ontving een verhoogde gezinsbijslag, maar kwam vervolgens niet in aanmerking voor de federale tegemoetkomingen voor personen met een handicap. Toen hij 21 werd ontving hij dus niet langer de verhoogde gezinsbijslag, zonder dat hij in aanmerking kwam voor andere tegemoetkomingen in verband met zijn handicap.

De **relevantie van de leeftijdsgrens van 21 jaar** voor de toekenning van de verhoogde gezinsbijslag dient dan ook **in twijfel te worden getrokken** en ook **de geschiktheid van het middel** dat wordt gebruikt door de verschillende gefedereerde regelgevingen **voor de doelstelling die ze nastreven**, i.e. de behoeften die samenhangen met de handicap van de begunstigde, moet worden betwist, en de toekenningscriteria van de systemen dienen op elkaar te worden afgestemd. Daar het onderscheid op basis van leeftijd niet gerechtvaardigd is, is de maatregel³⁴ - die het voordeel van de verhoogde gezinsbijslag koppelt aan de leeftijdsgrens van 21 jaar – niet verenigbaar met artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in combinatie met andere rechtsbronnen, *hard* of *soft*.

4 Een oproep om het systeem te hervormen

Meer fundamenteel brengt de situatie die aan de oorsprong ligt van deze aanbeveling de **incoherentie** aan het licht waaraan het volledige systeem voor bijstand aan personen met een handicap lijdt. Die is te wijten aan de verschillende stelsels van tegemoetkomingen die onder verschillende entiteiten en administraties vallen en waarvan de regelgeving nu eens verwijst naar **achterhaalde leeftijdscriteria**, dan weer naar een **beeld van handicap dat slechts in beperkte mate aansluit bij de maatschappelijke** benadering van het VN-verdrag.

³⁴ In casu artikel 26 van de Brusselse ordonnantie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag, B.S., 8 mei 2019.

Meerdere stemmen, waaronder die van Unia, roepen op tot een algemene herziening van het volledige systeem voor steun aan personen met een handicap³⁵. Het actieplan 'Handicap 2021-2024', goedgekeurd door de federale regering, voorziet overigens in de noodzaak tot hervorming van de federale wetgeving ter zake en inzonderheid een modernisering van het evaluatieproces van de handicap, via een multidisciplinaire evaluatie³⁶.

4.1 De verschillende tegemoetkomingen voor personen met een handicap: een medisch-economische, medisch-sociale of sociale benadering van de handicap?

De grondslag voor de **federale tegemoetkomingen** is te vinden in de kaderwet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen voor personen met een handicap³⁷.

Die tegemoetkomingen moeten personen met een handicap die niet over toereikende inkomsten beschikken, de nodige middelen garanderen. Deze uitkeringen vallen onder de sociale bijstand: er worden geen bijdragen voor betaald en ze zijn residuair³⁸. Ze hangen dus niet af van de voorwaarde dat er eerder een bijdrage werd betaald die samenhangt met het uitoefenen van een beroepsactiviteit, maar vloeien voort uit een staat van behoeftigheid, die wordt geëvalueerd na een onderzoek naar de inkomsten³⁹. Daaruit volgt dat de tegemoetkomingen voor personen met een handicap in hoofdzaak gericht zijn op een bijzonder kwetsbaar publiek.

Er zijn twee soorten tegemoetkomingen, die elk een ander sociaal risico dekken en exclusief worden toegekend, maar toch te combineren zijn: de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming.

De inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) is een gewaarborgd minimuminkomen dat de basisbehoeften van personen met een handicap moet dekken⁴⁰, **van wie het verdienvermogen op de arbeidsmarkt wordt teruggebracht** tot ten minste een derde van dat van wat een persoon zonder handicap op de arbeidsmarkt kan verdienen. Ze compenseert dus het gebrek aan inkomsten.

³⁵ Zie in die zin met name D. Dumont, 'Observations: Les allocations fédérales aux personnes handicapées: dessine-moi une personne handicapée', *De belangrijkste arresten inzake handicap, onder redactie van Isabelle Hachez en Jogchum Vrieling*, Larcier, Brussel, 2020, blz. 472; Gaetane Deliens, Florence Merken, Solène Jaspard en Mikhail Kissine, *Etude des besoins des personnes en situation de handicap à Bruxelles*, studie in opdracht van de COCOF en de GGC, blz. 325 en vlg., en beschikbaar op [ACTE Cadastre PSH Volet2.pdf \(ulb.be\)](#); Memorandum van Unia met het oog op de verkiezingen van 2024, aanbeveling 66.

³⁶ FOD Sociale Zekerheid, *Federaal Actieplan Handicap 2021-2024*, [Federaal actieplan Handicap \(2021 -2024\) | Federale Overheidsdienst - Sociale Zekerheid \(belgium.be\)](#); hoofdmaatregelen 18 en 19.

³⁷ Wet van 27 februari 1987 inzake tegemoetkomingen voor personen met een handicap, *B.S.* 1 april 1987, blz. 4832.

³⁸ D. Dumont, 'Observations: Les allocations fédérales aux personnes handicapées: dessine-moi une personne handicapée', *op cit.*, blz. 462.

³⁹ J-F. Funck, L. Markey, *op. cit.*, blz. 678.

⁴⁰ *Ibid.*, blz. 681.

Dit verminderde verdienvermogen wordt geëvalueerd in het licht van een “gedecontextualiseerd en abstract model”⁴¹ dat verwijst naar “het vermogen van een persoon zonder handicap die een beroep uitoefent op de arbeidsmarkt”. Dat referentiemodel weerspiegelt dus een medisch-economische benadering van de handicap⁴².

De integratietegemoetkoming (IT) is gericht op personen van wie de zelfstandigheid in het dagelijkse leven aanzienlijk wordt aangetast. Ze moet de extra kosten compenseren die voortvloeien uit dit verlies aan autonomie.

Zoals hierboven vermeld wordt het bedrag van de integratietegemoetkoming gedefinieerd volgens een puntenlogica,⁴³ die het verlies van autonomie moet evalueren in het licht van zes factoren. Die houden verband met het vermogen – of het ontbreken daarvan – van de persoon om in een aantal basisbehoeften⁴⁴ te voorzien die hoofdzakelijk verband houden met het dagelijkse leven, maar ook (voor een ervan) met de deelname aan het maatschappelijke leven⁴⁵. Een **medisch-sociale schaal**⁴⁶ geeft het aantal punten weer dat moet worden toegekend, afhankelijk van het verlies van autonomie en de moeilijkheid om tegemoet te komen aan de behoefte.

In die zin is de toekenning van de IT gebaseerd op een ‘hybride’ kijk op handicap, die voortvloeit uit de interactie tussen de functionele deficiëntie van de persoon en zijn omgeving. Het systeem van de IT sluit meer dan dat van de IVT aan bij een sociale benadering van de handicap.⁴⁷ Maar aangezien de evaluatie van het verlies van autonomie bij de artsen van de FOD ligt en niet bij een multidisciplinair team, vinden we in de implementatie van het systeem toch nog de restanten van een medische benadering terug.⁴⁸

⁴¹ D. Dumont, ‘Observations: Les allocations fédérales aux personnes handicapées: dessine-moi une personne handicapée’, *op cit*, blz. 477-478.

⁴² *Ibid*, blz. 476 en vlge. Merken we op dat de ongeschiktheidsdrempel van 66% wijst op enige verwantschap tussen het systeem van de IVT en dat van de vergoeding die wordt ontvangen in het kader van de vergoedingsverzekering: beide zijn gebaseerd op hetzelfde toekenningscriterium. En dat is niet zonder reden, want de wetgever wilde hetzelfde risico dekken, namelijk de “*waarschijnlijkheid (geen) bezoldigd werk te vinden*”. Terwijl de eerste evenwel het karakter van een ondersteuning heeft, heeft de tweede dat van een verzekering en wordt het dus individueel gemeten. Zie. D. Dumont, ‘Observations: Les allocations fédérales aux personnes handicapées: dessine-moi une personne handicapée’, *op cit*, blz. 478

⁴³ Dit puntensysteem werd ingevoerd bij koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming, *B.S.*, 6 juli 1987.

⁴⁴ De beoordeelde basisbehoeften zijn: verplaatsingsmogelijkheden, de mogelijkheid om in te staan voor zijn persoonlijke hygiëne en zijn woning te onderhouden, zich aan te kleden, zijn voedsel te nuttigen of te bereiden, te leven zonder toezicht en bewust te zijn van gevaar, mogelijkheid tot communicatie en sociaal contact... Zie artikel 5 van hierboven vermeld Koninklijk Besluit van 6 juli 1987.

⁴⁵ D. Dumont, ‘Observations: Les allocations fédérales aux personnes handicapées: dessine-moi une personne handicapée’, *op cit.*, blz. 484.

⁴⁶ Ministerieel besluit van 30 juli 1987 tot vaststelling van de categorieën en van de handleiding voor de evaluatie van de graad van zelfredzaamheid met het oog op het onderzoek naar het recht op de integratietegemoetkoming, *B.S.*, 6 augustus 1987.

⁴⁷ D.Dumont, ‘Observations: Les allocations fédérales aux personnes handicapées: dessine-moi une personne handicapée’, *op cit*, blz. 486-487.

⁴⁸ Er werden talloze kritieken geformuleerd met betrekking tot het ontbreken van een wetenschappelijke basis van het concrete systeem voor het meten van een verlies van autonomie. Ook de evaluatie van het verlies van autonomie zoals toegepast door de artsen van de FOD Sociale Zekerheid wordt bekritiseerd en is het voorwerp van een omvangrijk geschil voor de arbeidsrechtbank. Zie hierover, D.Dumont, ‘Observations: Les allocations fédérales aux personnes handicapées: dessine-moi une personne handicapée’, *op. cit*, blz. 488-491.

Zoals we hierboven hebben gezien, beoordeelt het stelsel van de **verhoogde gezinsbijslag** de handicap op basis van drie pijlers, waarvan alleen de eerste gebruikmaakt van een louter medisch criterium (het percentage geestelijke of lichamelijke ongeschiktheid). De tweede evalueert de gevolgen van de aandoening op de activiteit en de participatie van het kind en zijn familiale omgeving, waarbij rekening wordt gehouden met: leren, communicatie, mobiliteit en verplaatsingen, lichaamsverzorging. De derde pijler is opgebouwd rond drie categorieën: de behandeling thuis, de verplaatsingen voor medische controle en behandeling, de aanpassing van de omgeving en de levensgewoonten.

Het stelsel van de verhoogde gezinsbijslag sluit dan ook beter aan bij een sociale benadering van de handicap⁴⁹. De wetgever koos er bovendien voor om bijzondere aandacht te besteden aan de derde pijler (impact van de aandoening op de familiale omgeving), waarbij elk punt van die pijler bij de berekening van de punten met twee wordt vermenigvuldigd^{50 51}.

We zullen hier niet in detail de andere soorten hulp behandelen waarop personen met een handicap aanspraak kunnen maken, met name de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB) of de materiële steun die wordt toegekend voor de aankoop van bepaalde hulpmiddelen. Toch willen we de transversale vaststelling die samenhangt met de hoofdzakelijk medische benadering van de erkenning van de handicap die de toegang tot voorgemelde hulp opent, evenals de hier aangetoonde vaststelling die samenhangt met de pluraliteit van en incoherentie in de toekenningsvoorwaarden (met name het gebruik van achterhaalde leeftijdscriteria) met betrekking tot de hulp wel aanhalen⁵².

4.2 De dwingende noodzaak om het volledige systeem voor hulp voor personen met een handicap te hervormen

De **grote verscheidenheid binnen de systemen** voor hulp aan personen met een handicap, de **versnippering van de bevoegdheden** die ermee gepaard gaan, en de gevolgen van de **aard van steun of bijdrage** van de tegemoetkoming wijzen op de noodzaak om de volledige sociale bescherming van de personen met een handicap te herbekijken. Die hervorming moet **continuïteit** garanderen (en dus elke onderbreking vermijden) tussen de verschillende soorten steun.

⁴⁹ Dit stelsel, dat vier jaar voor het VN-verdrag werd goedgekeurd, was dus echt een voorloper.

⁵⁰ Voor meer details, zie Th. Gaudin et S. Sottiaux, 'Observations: les allocations familiales majorées pour les enfants en situation de handicap', *op cit.*, blz. 514.

⁵¹ Merken we evenwel op dat de GGC in Brussel vanaf 1 januari 2022 een specifiek systeem voor de erkenning van de handicap voor de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB) en voor de zorgtoeslag heeft ingevoerd. In het kader daarvan wordt de handicap ook vanuit een medisch oogpunt beoordeeld door een arts of een multidisciplinair team dat minstens één arts in zijn rangen heeft. Die medische erkenning is gebaseerd op een gelijkaardig puntensysteem als dat op federaal niveau en dat de impact van de handicap evalueert op de mogelijkheden om dagelijkse activiteiten zelfstandig uit te voeren (besluit van het Verenigd College van de GGC van 28 januari 2021 tot uitvoering van de ordonnantie van 10 december 2020 betreffende de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarde, B.S. 10 februari 2021, art.2 en 3.). Zie hierover S. Gérard, N. Ide, D. Dumont en I. Tojerow, 'Cadastre de l'offre de services pour les personnes en situation de handicap à Bruxelles: une cartographie juridique, économique et pratique', Studie in opdracht van de COCOF en de GGC, deel 1, februari 2022, beschikbaar op https://acte.ulb.be/images/PDF/ULB_Cadastre_PSH_Volet1.pdf, blz. 58.

⁵² Zie de aanbeveling van Unia van 15 oktober 2021: Individuele integratiehulp voor personen met een handicap: een discriminerend systeem, beschikbaar op https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/2021_290_Aanbeveling_individuele_integratiehulp_voor_personen_met_een_handicap.pdf.

Teneinde een antwoord te kunnen bieden op de vaststellingen van discriminatie door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 103/2020, werd de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen voor personen met een handicap gewijzigd zodat de leeftijd die het recht op de federale tegemoetkomingen opent, wordt gelijkgesteld met de (huidige) leeftijd van meerderjarigheid.

De memorie van toelichting van de wet verduidelijkt: *“Het valt onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen om rekening te houden met deze wetswijziging in het kader van de toekenning van (verhoogde) gezinsbijslag die momenteel kan worden toegekend tot de leeftijd van 21 jaar⁵³.”*

In zijn advies over het voorontwerp van wet betreffende de aanpassing van het leeftijds criterium van 21 naar 18 jaar voor de federale tegemoetkomingen geeft de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap, verwijzend naar voorgemelde memorie van toelichting, uitdrukking aan zijn bezorgdheid met betrekking tot het gebruik van een leeftijds criterium dat varieert afhankelijk van het geactiveerde systeem:

“Hebben de bevoegde deelgebieden hun wetgeving aangepast of zijn zij daarmee bezig? De NHRPH heeft geen zicht op de stand van zaken van de besprekingen tussen de Federale Staat en de deelstaten of binnen de deelstaten zelf. Een structurele en goed georganiseerde afstemming vóór het van kracht worden van de tekst was veiliger geweest⁵⁴.”

Indien de federale tegemoetkomingen voor personen met een handicap volgen op de verhoogde gezinsbijslag, is het te begrijpen dat die laatste eindigt zodra de eerste begint te lopen, i.e. op 18 jaar. De meeste deelstaten hebben overigens een regel ingevoerd die de cumulatie van de verhoogde gezinsbijslag en de federale tegemoetkomingen verbiedt⁵⁵.

Dit klopt slechts indien de burger met een handicap de waarborg op een ander type **vervangende** financiële steun kan krijgen, in omstandigheden die minstens even gunstig zijn. De concrete situatie waarop deze aanbeveling is gebaseerd, toont evenwel aan dat dit in de feiten niet (altijd) het geval is.

⁵³ Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen voor personen met een handicap houdende de aanpassing van het leeftijds criterium van 21 naar 18 jaar, beschikbaar op <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1665/55K1665001.pdf>, blz. 6

⁵⁴ Advies nr. 2020/18 van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH) over het voorontwerp van wet betreffende de aanpassing van het leeftijds criterium van 21 naar 18 jaar voor de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming, uitgebracht tijdens de plenaire vergadering van 21/09/2020, beschikbaar op <https://ph.belgium.be/nl/adviezen/advies-2020-18.html>.

⁵⁵ Alleen het Waals Gewest maakt de combinatie met de inkomensvervangende tegemoetkoming nog mogelijk. Voor Brussel (GGC), zie de ordonnantie van 24 december 2021 “betreffende de invoering van een samenloopregeling in de ordonnantie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag met betrekking tot de betaling van de toeslag voor kinderen met een aandoening”, waaruit blijkt dat de verhoogde kinderbijslag wordt geschorst wanneer de begunstigde tegemoetkomingen voor personen met een handicap ontvangt. Voor Vlaanderen zie het besluit van de Vlaamse regering van 7 mei “tot wijziging van artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de diverse hoedanigheden van het rechtgevend kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen, artikelen 237 en 238 van het besluit van de Vlaamse regering van 30 november 2018 tot uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming en artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2018 betreffende de nadere regels voor het verkrijgen van een zorgtoeslag”.

Om elke feitelijke onderbreking in de tegemoetkomingen te vermijden, moet de DG Personen met een handicap van de FOD Sociale Zekerheid, die de “federale tegemoetkomingen voor personen met een handicap” beheert, van ambtswege nagaan of de betrokken persoon aan de voorwaarden beantwoordt om voor voorgemelde tegemoetkomingen in aanmerking te komen, wanneer hij zijn recht op de verhoogde kinderbijslag verliest.⁵⁶

Wat voor zin heeft het echter om personen door te verwijzen naar de federale instanties, die verantwoordelijk zijn voor de tegemoetkomingen, indien de toekenningsvoorwaarden van beide niveaus vertrekken van een andere benadering en dus niet (altijd) op elkaar aansluiten, zoals in de situatie die aan de basis ligt van de tussenkomst van Unia?

Naast de vraag over de relevantie van het leeftijds criterium van 21 jaar bij de toekenning van de verhoogde gezinsbijslag brengt deze situatie de noodzaak van een hervorming van de volledige sociale bescherming van personen met een handicap onder de aandacht.

Een dergelijke hervorming ligt in het verlengde van het werk dat al werd opgestart om tot een algemeen en coherent systeem van tegemoetkomingen te komen, dat de continuïteit van de financiële steun voor personen garandeert, en ook aansluit bij de hedendaagse normen en opvattingen.

Concreet moet de hervorming de criteria voor de toekenning van steun aan personen met een handicap op elkaar afstemmen op basis van een systemische definitie van de handicap. Ze moet conform het VN-verdrag respecteren en tegelijk interfederaal zijn. Op die manier zullen de toekenningscriteria rekening houden met de mate waarin iemands handicap zijn of haar mogelijkheden op een autonoom en inclusief leven bepaalt.

5 Aanbeveling

De toekenning van de verhoogde gezinsbijslag draagt bij tot de **verwezenlijking van een aantal fundamentele rechten** van personen met een handicap, met name het recht om een **menswaardig leven te leiden** (art. 28 van het Verdrag) en het recht op **onderwijs** (art. 24). Die rechten dragen bij tot de verwezenlijking van andere fundamentele rechten, aangezien ze vervolgens ook de toegang tot een **baan**, een **menswaardig leven** en een **zelfstandig leven** mogelijk maken.

In zijn rechtspraak benadrukt het Europees Comité voor Sociale Rechten dat personen met een handicap een **kwetsbare groep** vormen die bijzondere aandacht van de staat verdient inzake de impact van de keuzes die voor die groepen worden gemaakt, en dit ondanks hun vaak benarde financiële situatie.⁵⁷

⁵⁶ Zie het KB van 22 mei 2003 betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap, *B.S.*, 27 juni 2003, art. 3/1.

⁵⁷ Zie de beslissingen van het Europees Comité voor de sociale rechten, *Autisme-Europe v. Frankrijk*, bezwaarschrift nr. 13/2002, beslissing over de gegrondheid van 4 november 2003, §53; *FIDH v. België*, bezwaarschrift nr. 75/2011, beslissing over de gegrondheid van 18 maart 2013, §216.

De manier waarop de deelstaten vandaag de verhoogde gezinstoeslag invullen, staat niet alleen **volledig los van de actuele regelgevende context**, maar vormt ook een potentiële **discriminatie van een bijzonder kwetsbaar publiek (dat vaak zowel aan het leeftijds- als aan het kwetsbaarheids criterium beantwoordt)**.

Om de fundamentele rechten van personen met een handicap te respecteren, zoals die zijn bekrachtigd in de Grondwet en in de internationale verdragen, volledig aansluitend op artikel 4, 1 b) van het VN-verdrag dat de staten die partij zijn, de verplichting oplegt *“te waarborgen en bevorderen dat alle personen met een handicap (...) ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen uitoefenen”* en in afwachting van een algemene, grondige hervorming van het systeem van tegemoetkomingen op het Belgisch grondgebied, **roept Unia de bevoegde gemeenschappen op om de directe en directe discriminatie weg te werken** in het stelsel van de verhoogde gezinsbijslag, **door het leeftijds criterium dat een einde maakt aan de toekenning van de verhoogde kinderbijslag te laten aansluiten op de leeftijd die een einde maakt aan de toekenning van de gewone gezinsbijslag**.

Want elke student met een handicap (of algemener elke persoon met een handicap die na de leeftijd van 18 jaar krachtens artikel 25 van de Brusselse ordonnantie in aanmerking komt voor de gezinsbijslag) moet, ongeacht zijn leeftijd, in aanmerking kunnen komen voor hulp die het recht op een menswaardig leven, op onderwijs en inclusie in de samenleving op een efficiënte manier garandeert. Daarbij moet hij of zij hetzelfde beschermingsniveau krijgen als voor de leeftijd van 21 jaar.

Fundamenteler nog, en met strikte inachtneming van het **standstill**-beginsel dat inherent is aan artikel 23 van de Grondwet, moet een dergelijke afstemming van de leeftijds criteria ook absoluut gepaard gaan met een **algemene herziening van de sociale bescherming** van personen met een handicap, met het oog op een **harmonisatie van de toekenningsvoorwaarden** van de verschillende tegemoetkomingen.

In het belang van de **conformiteit met de sociale en maatschappelijke benadering** van het VN-verdrag moeten de toekennings criteria rekening houden met de **impact van de handicap op de participatie** van de persoon met een handicap aan de samenleving. De ongeschiktheidsdrempel moet hier ondergeschikt aan zijn. Een dergelijke harmonisatie zal ook de **continuïteit van de financiële steun** garanderen waarvan personen met een handicap kunnen genieten, met respect voor hun fundamentele rechten, ongeacht welk niveau bevoegd is.

Unia verwijst in dit verband naar aanbeveling nr. 66 van zijn [memorandum](#) met het oog op de verkiezingen van 2024.

6 Contactpersonen Unia

Morgane Borres - morgane.borres@unia.be

Marie Horlin – marie.horlin@unia.be