

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Aan de Koning

Den Haag
12 december 2013

Kenmerk
177673-114361-WJZ

Voorstel van wet houdende uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169)

Daartoe gemachtigd door de ministerraad bied ik Uwe Majesteit, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het bovenvermelde voorstel van wet aan. Het voorstel gaat vergezeld van een memorie van toelichting.

Ik moge U verzoeken het voorstel aan de Afdeling advisering van de Raad van State ter advisering voor te leggen en de Afdeling advisering van de Raad van State te machtigen haar advies rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn

uitvoering van het
op 13 december 2006 te New York tot stand
gekomen Verdrag inzake de rechten van
personen met een handicap (Trb. 2007, 169)

Voorstel van wet

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van
Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo, Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is ter uitvoering van het op
13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van
personen met een handicap (Trb. 2007, 169) de Wet gelijke behandeling op grond van
handicap of chronische ziekte en de Kieswet te wijzigen;;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen
overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden
en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte wordt als volgt
gewijzigd:

A.

Paragraaf 2a vervalt.

B.

Paragraaf 3 komt te luiden:

§ 3. Goederen en diensten

Artikel 5c

1. Onderscheid is verboden bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen
of diensten en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten ter zake,
alsmede bij het geven van loopbaanoriëntatie en advies of voorlichting over school- of

beroepskeuze, indien dit geschiedt:

- a. in de uitoefening van een beroep of bedrijf;
- b. door de openbare dienst;
- c. door instellingen die werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting, welzijn, gezondheidszorg, cultuur of onderwijs of
- d. door natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf, voor zover het aanbod in het openbaar geschiedt.

2. Dit artikel is niet van toepassing op de paragrafen 3a en 4.

Artikel 5d

Bij de verstrekking van financiële diensten worden proportionele verschillen in behandeling niet aangemerkt als onderscheid als de gezondheidstoestand waarin de betrokkene verkeert een bepalende factor is in de risicobeoordeling voor de desbetreffende dienst en deze beoordeling gebaseerd is op relevante actuariële beginselen en nauwkeurige statistische gegevens of medische inzichten.

ARTIKEL II

In artikel J 4, tweede lid, van de Kieswet wordt "tenminste 25%" vervangen door: zo veel mogelijk, maar ten minste 25%,.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Memorie van toelichting

I Algemeen deel

1. Algemeen

Onderhavig wetsvoorstel wordt bij uw Kamer ingediend tegelijk met het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169). Onderhavig wetsvoorstel bevat de wetswijzigingen die nodig zijn om het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: het verdrag) te kunnen bekrachtigen. Het gaat om wijzigingen van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: Wgbh/cz) en van de Kieswet.

Ten behoeve van zorgvuldige besluitvorming over en vormgeving van de bekrachtiging van het verdrag door het kabinet is er een juridische en een economische analyse gedaan door Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)¹, respectievelijk SEOR² (Erasmus universiteit Rotterdam).

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag reeds is verwoord, roept het verdrag geen nieuwe rechten in het leven maar geeft het een verder toegepaste uitwerking van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit bestaande mensenrechtenverdragen. Met onderhavig wetsvoorstel zal zijn voldaan aan de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien voor zover het de burgerlijke en politieke rechten betreft.

Voor wat betreft de economische, sociale en culturele rechten van het verdrag bestaat er voor individuele staten veel vrijheid in de wijze waarop aan de verwezenlijking daarvan wordt gewerkt. Een en ander is reeds uiteengezet in de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag. Er zullen geen financiële onoverkomelijkheden uit de bekrachtiging van het verdrag volgen.

In Nederland is op het gebied van de economische, sociale en culturele rechten al veel gebeurd en er wordt ook al veel gedaan. Er valt dan ook niet te verwachten dat een rechter, indien een beroep wordt gedaan op het verdrag tot het oordeel komt dat de Nederlandse wetgeving niet voldoet aan het verdrag.

In aanvulling op het reeds ingezette beleid en op basis van de praktijk van alle dag zal gekeken worden waar nog specifieke maatregelen nodig zijn. Hiertoe zal door de overheid in nauwe betrokkenheid van cliëntorganisaties,

¹ Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM): Ratificatie... En dan? , Utrecht 2012, SIM: Aanvullend rapport Ratificatie... En dan?, Utrecht, 2012

² SEOR: Economische gevolgen van ratificatie van het VN verdrag Handicap, Rotterdam, 2013

maatschappelijk middenveld, gemeenten, de sociale partners en het bedrijfsleven een plan van aanpak worden opgesteld

Dit plan van aanpak voorziet er in dat er op structurele basis overleg is tussen alle betrokken partijen. Dit zal de bewustwording vergroten, de keuzemogelijkheden voor personen met een handicap verruimen en het inclusief denken bevorderen. Dit zal er toe leiden dat er steeds meer algemene voorzieningen zullen zijn waar iedereen gebruik van kan maken, waardoor doeltreffende aanpassingen in een concreet geval minder noodzakelijk zullen zijn. Overigens verplicht het verdrag niet tot het treffen van algemene voorzieningen.

Belangrijk is hier op te merken dat onderhavig wetsvoorstel niet gaat over het treffen van algemene voorzieningen. Onderhavig wetsvoorstel betreft namelijk uitsluitend de verplichting tot het treffen van doeltreffende aanpassingen *in een concreet geval*. Die aanpassingen kunnen overigens materieel en immaterieel van aard zijn. In het artikelsgewijs deel van deze toelichting, onder artikel I, wordt hierop uitvoerig ingegaan.

Door structureel overleg wordt er dus een maatschappelijk proces in gang gezet dat er toe zal bijdragen dat er meer rekening wordt gehouden met mensen met beperkingen. Dit zal naar verwachting resulteren in minder verzoeken om doeltreffende aanpassingen, hetgeen weer van invloed zal zijn op het aantal klachten dat bij het College voor de Rechten van de Mens wordt ingediend. Immers, door een grotere bewustwording zal beter worden nagedacht over de behoeftes van alle gebruikers, waardoor verzoeken tot aanpassingen in een specifiek geval minder vaak nodig zullen zijn. Vandaar dat het kabinet structureel overleg als een belangrijke pijler ziet.

2. Administratieve lasten en nalevingskosten

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Aan de wijziging van de Kieswet zijn geen administratieve lasten of uitvoeringskosten verbonden. Aan de wijziging van de Wgbh/cz zijn evenmin administratieve lasten verbonden. Over de nalevingskosten het volgende.

De Wgbh/cz wordt gewijzigd in die zin dat die wet wordt uitgebreid met het terrein goederen en diensten (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5). Door die uitbreiding zal de verplichting om naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten (artikel 2 van de Wgbh/cz) ook op het terrein goederen en diensten van toepassing zijn. Het terrein goederen en diensten omvat niet het ontwerpen en produceren van goederen en diensten, zodat de verplichting om redelijke aanpassingen te treffen ook niet van toepassing is op het ontwerpen en produceren. Bij doeltreffende aanpassingen gaat het om aanpassingen die in een concrete situatie nodig zijn. Het is dus een verplichting die afhankelijk van de specifieke situatie ingevuld dient te worden. De verplichting bestaat niet als het een onevenredige belasting vormt. Er kan dus niet in het algemeen worden aangegeven welke aanpassingen getroffen moeten gaan worden. SEOR concludeert in haar onderzoek dat de

kosten vooral afhankelijk zullen zijn van het aantal verzoeken om een oordeel dat wordt ingediend bij het College voor de Rechten van de Mens (CRM). Hoe dat aantal zich zal ontwikkelen is niet te voorspellen. Op basis van de huidige situatie is er volgens SEOR geen bewijs dat de uitbreiding leidt tot hoge kosten voor aanbieders van goederen en diensten.

Om de uitbreiding van de Wgbh/cz met goederen en diensten voor burgers en bedrijven onder de aandacht te brengen, wordt ingezet op kennisname via reguliere informatievoorziening. Hiervoor zal vanuit de overheid een beknopte handreiking worden opgesteld met uitleg over de nieuwe wetgeving. Deze handreiking zal vervolgens worden verspreid via de bestaande kanalen zoals het netwerk van cliëntorganisaties, Stuurgroep Alles Toegankelijk en brancheorganisaties. Zij kunnen op basis van deze handreiking hun leden informeren. Aangezien dit onderdeel uitmaakt van de reguliere informatievoorziening, is er geen sprake van extra lasten.

Het kabinet heeft de ambitie om de regeldruk merkbaar te verminderen. Vanuit die ambitie zal het kabinet in overleg met de sectoren treden om ook de effecten van onderhavig wetsvoorstel te monitoren. Daarbij is de intentie om deze wet zo regelluw mogelijk uit te voeren.

Zoals vermeld concludeert SEOR op basis van haar onderzoek dat er geen bewijs is gevonden dat de uitbreiding van de Wgbh/cz leidt tot hoge kosten voor aanbieders van goederen en diensten. Het kabinet zal in ieder geval twee jaar na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel bezien of deze aanname terecht is geweest. Hiertoe zullen de effecten op aanbieders van goederen en diensten mede aan de hand van de oordelen van het CRM gemonitord worden. Daarnaast zal monitoring plaatsvinden op basis van de ervaringen van het bedrijfsleven uit de goederen- en dienstensectoren. Indien hieruit naar voren komt dat de uitbreiding van de Wgbh/cz toch leidt tot (nalevings)kosten zullen deze worden meegenomen in het regeldrukprogramma van het kabinet. Ook wordt dan in overleg met bedrijfsleven bezien welke maatregelen er genomen kunnen worden om de eventuele regeldrukgevolgen van onderhavig wetsvoorstel weg te nemen.

Verschillende individuele personen kunnen op verschillende plaatsen om een vergelijkbare soort doeltreffende aanpassing verzoeken. Ook kunnen deze vergelijkbare aanpassingen inmiddels verricht zijn. Het gaat hierbij om specifiek maatwerk, waarbij de toets van een mogelijk onevenredige belasting altijd geldt. Vanuit de samenleving kan vervolgens de vraag komen om een algemene voorziening te treffen, waarmee de noodzaak van het verrichten van die doeltreffende aanpassing vervalt. Het verdrag verplicht in deze situatie niet tot het treffen van een algemene voorziening. Of een investering voor het treffen van een algemene voorziening wordt gedaan zal van verschillende factoren afhangen, waarbij gedacht kan worden aan de hoogte van het bedrag, hoeveel investeringen recentelijk al gedaan zijn, de effectiviteit van de

maatregel, de proportionaliteit tussen de investering en de desbetreffende algemene voorziening en het beginsel van geleidelijke verwezenlijking van het verdrag (artikel 4, tweede lid, van het verdrag).

3. Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)

Het kabinet heeft Actal gevraagd om advies uit te brengen over het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag en onderhavig wetsvoorstel. Aangezien het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag en de daarbij behorende memorie van toelichting staand beleid en regelgeving betreft, worden de effecten hiervan buiten beschouwing gelaten. Het advies van Actal beperkt zich dan ook tot onderhavig wetsvoorstel. Actal heeft in zijn advies een aantal punten benoemd. Deze punten kunnen als volgt worden samengevat. Actal is van mening dat er in de memorie van toelichting een kwantitatieve berekening van de regeldrukgevolgen moet worden opgenomen. Zo adviseert Actal om in deze berekening ook de tijdsbesteding en kosten van de kennisname en behandeling van verzoeken tot doeltreffende aanpassingen door bedrijven mee te nemen en daarbij een inschatting te maken van de maatschappelijke effecten. Bij die berekening dient volgens Actal gebruik te worden gemaakt van de scenario's die SEOR heeft ontwikkeld. Tenslotte geeft Actal aan dat het doel van de evaluatie over vijf jaar van de effecten voor de regeldruk onduidelijk is.

Gelet op deze punten komt Actal tot het oordeel dat onderhavig wetsvoorstel pas kan worden ingediend als de genoemde punten in ogenschouw zijn genomen.

Het kabinet erkent dat de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel niet voorziet in een beschouwing van de kwantitatieve effecten voor de regeldruk. Dit zal aan de hand van een reactie op de punten van het advies van Actal hieronder nader worden toegelicht.

In het advies veronderstelt Actal dat de uitbreiding van de Wgbh/cz gepaard gaat met opgelegde verplichtingen aan bedrijven en dat daarmee sprake is van gevolgen voor de regeldruk. Dit wordt afgeleid uit de opmerking van Actal dat een grotere bewustwording onder burgers over de bestaande drempels er toe zal leiden dat het aantal verzoeken om deze drempels te slechten hoger zal zijn en daarmee de omvang van de regeldruk. Hierover het volgende. Het is onbekend of bewustwording leidt tot meer verzoeken tot aanpassingen. In de praktijk zullen er gevallen zijn waarbij bedrijven als gevolg van onderhavig wetsvoorstel genoodzaakt zullen worden om aanpassingen te doen. Er zijn voorbeelden van bedrijven die zich uit zichzelf richten op toegankelijker dienstverlening. Langs de weg van zelfregulering - waarbij de Stuurgroep Alles Toegankelijk een belangrijke rol speelt - wordt gewerkt aan een grotere toegankelijkheid. Dit zal naar verwachting resulteren in minder verzoeken om doeltreffende aanpassingen.

Actal merkt verder op dat geen keuze is gemaakt voor een van de scenario's voor het bepalen van de omvang van structurele toename van de regeldruk. Actal verwijst daarbij naar de scenario's die zijn berekend door SEOR over de kosten van de uitbreiding van de Wgbh/cz met goederen en diensten. Daarover het volgende. SEOR geeft in het rapport expliciet aan dat de nalevingskosten van de uitbreiding van de Wgbh/cz niet zijn berekend. De reden hiervoor is dat voor alle kosten geldt dat deze in grote mate afhankelijk zijn van het aantal verzoeken dat na uitbreiding van de Wgbh/cz bij het CRM binnenkomt. Hoe dit aantal zich zal ontwikkelen is niet te voorspellen. Het is daarom niet mogelijk om een goede inschatting te geven van de kosten of van de maatschappelijke effecten. De scenario's zijn opgezet op basis van een enquête die onder aanbieders van goederen en diensten uit een aantal sectoren is uitgezet en hebben betrekking op wat deze bedrijven op basis van vrijwilligheid zouden willen investeren in het toegankelijk maken van hun bedrijf. Dit is dus niet op grond van regelgeving of maatregelen als gevolg van de bekrachtiging van het verdrag. Dat kan ook niet omdat het verdrag geen concrete maatregelen voorschrijft. Daarbij komt dat de onderzoekers ook zelf aangeven dat deze scenario's met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Kortom, de scenario's zijn niet bruikbaar voor het bepalen van de structurele toename van de regeldruk en zijn daarmee dus ook niet geschikt om als basis te nemen voor de evaluatie over vijf jaar zoals Actal voorstelt. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies over het doel van de evaluatie verduidelijkt. Het kabinet zal twee jaar na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel bezien in hoeverre de aannames over de kosten terecht zijn geweest. Dit zal geschieden op de wijze zoals hierboven is beschreven.

4. Consultatie

Onderhavig voorstel van wet is tezamen met het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag in consultatie van het veld gegeven. Er zijn 42 organisaties per brief aangeschreven. Hierbij gaat het zowel om cliëntorganisaties als andere belanghebbende partijen zoals de werkgevers en het bedrijfsleven uit de goederen en dienstensector. Tevens is er een consultatie op internet gehouden om iedereen de gelegenheid te geven kennis te nemen van de wetsvoorstellen en desgewenst te reageren op de twee specifieke vragen die daar openstonden. Deze vragen hadden betrekking op de implementatiefase van het verdrag.

Voor de resultaten van de consultatie en de internetconsultatie wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het genoemde voorstel van rijkswet, hoofdstuk 1, algemeen deel, onder 9, waar uitvoerig ingegaan wordt op die resultaten. Verder wordt in deze memorie van toelichting bij de desbetreffende artikelen ingegaan op voor die artikelen relevante punten.

II Artikelsgewijs

Artikel I

Inleiding

In de artikelsgewijze toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag, onder artikel 5, is aangegeven dat de Wgbh/cz dient te worden aangepast. In het verdrag omvat discriminatie op grond van handicap alle vormen van discriminatie, met inbegrip van de weigering redelijke aanpassingen te treffen (artikel 2 van het verdrag). De Wgbh/cz is een zogenoemde aanbouwwet. De wet is op dit moment slechts van toepassing op bepaalde, in de wet genoemde terreinen, namelijk arbeid, basisonderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, hoger onderwijs, wonen en openbaar vervoer. Dit betekent dat de in artikel 2 van de Wgbh/cz opgenomen verplichting om doeltreffende aanpassingen te treffen alleen op die terreinen van toepassing is. Voor het brede terrein van goederen en diensten bestaat een dergelijke wettelijke verplichting niet, hetgeen niet in overeenstemming is met het verdrag.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt dan ook het terrein van goederen en diensten onder de reikwijdte van de Wgbh/cz gebracht. Goederen en diensten is een veelomvattend terrein. Het bestrijkt onder meer de detailhandel, horeca, cultuur, sport, recreatie, zakelijke dienstverlening, zorg en internetdiensten. Ook het onderwijs valt onder het terrein goederen en diensten. Dit heeft tot gevolg dat de expliciete vermelding in de huidige wet van de terreinen basisonderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs kan vervallen. De paragrafen die betrekking hebben op wonen en openbaar vervoer blijven daarentegen als afzonderlijke onderdelen bestaan. Wonen (paragraaf 3a van de Wgbh/cz) en openbaar vervoer (paragraaf 4 van de Wgbh/cz) kunnen weliswaar worden beschouwd als het aanbod van een dienst, maar vallen niet onder artikel 5c (goederen en diensten). De paragraaf wonen wordt gehandhaafd, omdat het noodzakelijk is om de in het huidige artikel 6c opgenomen uitzondering op de verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten, te handhaven. De paragraaf openbaar vervoer blijft gehandhaafd, omdat op artikel 8, tweede lid, van de Wgbh/cz het Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer en de Regeling toegankelijkheid openbaar vervoer zijn gebaseerd. Het Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer en de Regeling toegankelijkheid openbaar vervoer bevatten regels onder meer over de te verrichten aanpassingen met betrekking tot het aanbieden van openbaarvervoersdiensten en reisinformatie en met betrekking tot overeenkomsten voor het openbaar vervoer.

Doeltreffende aanpassingen

Personen met een beperking komen in het dagelijks leven allerlei drempels

tegen. Welke drempels dat zijn wordt vooral bepaald door de soort beperking. Voor personen met een lichamelijke of een visuele beperking betreffen de drempels vooral de fysieke toegankelijkheid. Voor personen met een psychische beperking zijn het ontbreken van duidelijkheid of een grote hoeveelheid prikkels de voornaamste drempels. Voor personen met een auditieve beperking zijn de drempels vooral storende omgevingsgeluiden, slechte akoestiek en het ontbreken van grafische of leesbare informatie die bijvoorbeeld op openbare plekken wordt omgeroepen. De belangrijkste drempels voor iemand met een verstandelijke beperking zijn onduidelijkheid van communicatie en informatie. Drempels voor personen met een chronische ziekte bestaan vooral uit gebrekkige informatievoorziening over de bestandsmiddelen van diverse producten (zo is op etiketten niet altijd goed te lezen welke ingrediënten zijn gebruikt). De belangrijkste drempels voor alle beperkingen hebben te maken met omgang, bejegening en service van het personeel.

Veel drempels zijn op te lossen door het verlenen van service. Waar het bij de verplichting tot het treffen van doeltreffende aanpassingen (artikel 2 van de Wgbh/cz) om gaat, zijn de aanpassingen die in een concrete situatie nodig zijn. Het is een verplichting die afhankelijk van de concrete situatie moet worden ingevuld.

Enkele voorbeelden van doeltreffende aanpassingen zijn:

- Iemand met een verstandelijke beperking die slecht kan lezen wil bij een reisbureau een vakantie boeken. De tekst van de brochure kan hij niet goed begrijpen. Voor hem is het dan ook moeilijk te bepalen welke reis voor hem geschikt is. De doeltreffende aanpassing die in dit geval verricht wordt is dat de medewerker van het reisbureau betrokkene uitlegt wat de verschillende reismogelijkheden zijn en hem zo nodig verdere assistentie verleent.
- Een persoon met een lichamelijke beperking zit in een rolstoel. Omdat er een paar treden zijn kan hij niet een bepaalde winkel in. Door een loopplank die geen steile helling heeft neer te leggen, kan betrokkene wel naar binnen.
- Iemand met een visuele beperking kan de menukaart in een restaurant niet (goed) lezen. Een medewerker van het restaurant spreekt met betrokkene over zijn wensen en wat er op het menu staat.

Het begrip doeltreffende aanpassingen

In artikel 2 van de Wgbh/cz is voor degene tot wie het verbod van onderscheid zich richt, de verplichting opgenomen om naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze voor hem een onevenredige belasting vormen. Hier wordt kort op het begrip doeltreffende aanpassingen ingegaan. Het begrip is uitgebreid besproken in de memorie van toelichting bij de Wgbh/cz (Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, in het algemeen deel onder 6.1 en in het artikelsgewijze deel onder artikel 2). Artikel 2 van de Wgbh/cz dat de verplichting oplegt doeltreffende aanpassingen

te verrichten, komt overeen met het begrip redelijke aanpassingen uit het verdrag (artikel 2).

Bij doeltreffende aanpassingen gaat het om aanpassingen die in een concrete situatie nodig zijn. De verplichting tot het treffen van een doeltreffende aanpassing is een verplichting die afhankelijk van de situatie specifiek ingevuld moet worden. Als in een bepaald geval een doeltreffende aanpassing is getroffen, betekent dat niet dat deze aanpassing in een andere situatie automatisch kan worden verlangd of moet worden gehonoreerd.

Bij "aanpassingen" moet worden gedacht aan zowel materiële als immateriële aanpassingen (bijvoorbeeld persoonlijke begeleiding).

De aanpassing moet doeltreffend zijn, wat inhoudt dat ze geschikt en noodzakelijk moet zijn. Geschikt is de aanpassing die de desbetreffende belemmeringen kan wegnemen. Nagegaan moet worden of de gevraagde voorziening noodzakelijk is, in die zin dat misschien met een ander (mogelijk minder kostbare of ingrijpende) voorziening hetzelfde doel bereikt kan worden. Anders gezegd, als de aanpassing de belemmering weg kan nemen (de aanpassing is geschikt) en er geen (goedkoper of minder ingrijpend) alternatief is (de aanpassing is noodzakelijk) is een aanpassing doeltreffend.

Wanneer een aanpassing te ingrijpend is, kan er sprake zijn van een onevenredige belasting.

Iemand met een beperking dient zelf de noodzaak van een aanpassing aan te geven. Betrokkene dient ook aan te geven welke aanpassing nodig is. Het is aan de aanbieder om te onderzoeken of een doeltreffende aanpassing mogelijk is, voorafgaand aan een beslissing om iemand al dan niet de aanpassing te weigeren. De onderzoeksplicht is dus belangrijk. De onderzoeksplicht betekent vooral dat een aanbieder dient te informeren bij degene die vraagt om een doeltreffende aanpassing en in ieder specifiek geval bekijkt in hoeverre een oplossing mogelijk is. Overleg en actief handelen is vereist.

Als een aanbieder een doeltreffende aanpassing aanbiedt en betrokkene is het daar niet mee eens, dan is het aan de betrokkene om te bewijzen dat een andere aanpassing doeltreffender is.

Nadat is vastgesteld dat sprake is van een doeltreffende aanpassing kan de vraag aan de orde komen of die aanpassing een onevenredige belasting vormt. Of de aanpassing een onevenredige belasting vormt houdt een weging in van enerzijds de belangen van de persoon met de handicap en anderzijds de belangen van de wederpartij. In zijn algemeenheid betekent dit dat een brede afweging moet worden gemaakt van de baten en lasten van de betrokken aanpassing. Hierbij zal onder meer rekening worden gehouden met:

- de omvang en de middelen van de organisatie of onderneming,
- de geraamde kosten,
- het belang van de aanpassing voor de desbetreffende persoon met de handicap,
- de operationele en technische haalbaarheid van de aanpassing, en

- de vraag of de betrokken aanpassing onuitvoerbaar of onveilig is.
Als er sprake is van een onevenredige belasting, dan kan de aanpassing achterwege blijven.

Artikel I, onder A

Het voorgestelde artikel 5c (onder B) over goederen en diensten bestrijkt mede de terreinen basisonderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, zodat de paragrafen 2a en 3 kunnen vervallen.

Artikel I, onder B, artikel 5c

Het eerste lid

Artikel 5c is ontleend aan artikel 7, eerste lid, van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb).

Het artikel verbiedt het maken van onderscheid bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen of diensten en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten.

Het artikel heeft geen betrekking op eenzijdig overheidshandelen. In het kader van de Awgb en de Wgbh/cz, dus ook bij onderhavig wetsvoorstel, is eenzijdig overheidshandelen uitgezonderd.

Naar aanleiding van deze uitzondering merkt het CRM in zijn advies op dat hij het van belang acht dat de rechtsbescherming bij overheidshandelen verbeterd wordt. In dit verband kan de regering, aldus het college, overwegen de wettelijke norm uit de Wgbh/cz ook van toepassing te laten zijn op eenzijdig overheidshandelen, zoals in de Awgb voor de grond ras op het terrein van sociale bescherming (artikel 7a Awgb) ook (deels) het geval is.

Hierover wordt het volgende opgemerkt. Eenzijdig overheidshandelen is uitgesloten van de Awgb en het CRM heeft geen oordelende taak ten aanzien daarvan. Een uitzondering is gemaakt voor de grond ras op het terrein van sociale bescherming (artikel 7a Awgb). Dit is gedaan ter implementatie van de Richtlijn gelijke behandeling ongeacht ras of etnische herkomst (Richtlijn 2000/43/EG). De redenen voor deze uitzondering laten zich niet gelden voor het brengen van eenzijdig overheidshandelen onder de werkingssfeer van de Wgbh/cz. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding om ter gelegenheid van de bekrachtiging van het verdrag dit te veranderen.

Het uitgangspunt is dat eenzijdig overheidshandelen ruimte kent voor beleidsvrijheid welke in beginsel niet door het CRM wordt getoetst aan de Awgb en Wgbh/cz. De overheid mag geen onrechtmatig onderscheid maken, artikel 1 van de Grondwet verbiedt dat immers. Eenzijdig overheidshandelen kan worden getoetst aan de Awb, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur of eventueel de onrechtmatige overheidsdaad-bepaling in het Burgerlijk Wetboek. Er zijn dus voldoende mogelijkheden om te waarborgen dat eenzijdig overheidshandelen voldoet aan de normen van het verdrag.

Goederen en diensten is een veelomvattend terrein. Het bestrijkt onder meer

de detailhandel, horeca, cultuur, sport, recreatie, zakelijke dienstverlening, zorg en internetdiensten. Ook de openbare ruimte valt onder de reikwijdte van het eerste lid.

Het aanbieden van of het verlenen van toegang tot goederen omvat niet het ontwerpen of produceren van goederen.

De CG-Raad, het Platform VG, het Landelijk Platform GGz, de Coalitie voor Inclusie en de Oogvereniging geven het belang aan van "*design for all*" en van het bij de productie aandacht besteden aan de toegankelijkheid. Zij geven aan dat met een inclusieve ontwikkeling en productie veel winst wordt behaald. Het kabinet onderkent het belang van "*design for all*" en de voordelen die dit biedt. Het kabinet ziet "*design for all*" echter als iets dat vooral vanuit de producenten moet komen en als iets waaraan goed in het kader van zelfregulering verder kan worden gewerkt. In dit verband is van belang hetgeen wordt gedaan door de Stuurgroep Alles Toegankelijk. Deze stuurgroep werkt aan het vergroten van bewustwording onder het bedrijfsleven en wijst op de kansen die "*design for all*" biedt, bijvoorbeeld door te bezien waar kan worden aangesloten bij opleidingen voor het ontwerpen van producten en diensten, en hoe samen met het Nederlands Normalisatie-instituut de ontwikkelingen kunnen worden gevolgd van de activiteiten van het CEN (het Europese koepel van normalisatie-instituten) op dit terrein. Verder is "*design for all*" een onderwerp dat zich goed leent om opgenomen te worden in het plan van aanpak, waarover uitvoerig is ingegaan in hoofdstuk 1, algemeen deel, onder 7, van de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag.

Het artikel verbiedt ook het maken van onderscheid bij het geven van advies of voorlichting over school- of beroepskeuze.

Onderdeel a ("in de uitoefening van een beroep of bedrijf") heeft betrekking op het maken van onderscheid in het zakelijk verkeer.

Onderdeel b heeft betrekking op de openbare dienst. Op de overheid rust de algemene rechtsplicht zich van discriminatie te onthouden. Dit geldt ook bij het aanbieden van goederen en diensten dan wel bij het sluiten van overeenkomsten ter zake, alsmede bij het geven van advies of voorlichting over school- of beroepskeuze. Het begrip "openbare dienst" heeft de (ruime) betekenis van de Staat, provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen, alsmede zelfstandige bestuursorganen.

Het verbod van onderscheid richt zich in onderdeel c tot instellingen die actief zijn op een aantal uitdrukkelijk genoemde, belangrijke terreinen van het maatschappelijk leven. Het gaat om voorzieningen die van algemeen belang zijn en een grote maatschappelijke betekenis hebben.

Onderdeel d heeft betrekking op het aanbieden van goederen of diensten en het aangaan en uitvoeren van overeenkomsten door particulieren voor zover dat aanbod in het openbaar wordt gedaan.

Het tweede lid

Wonen wordt aangemerkt als een dienst, maar valt niet onder artikel 5c (goederen en diensten). De paragraaf wonen blijft bestaan, omdat het noodzakelijk is om de in het huidige artikel 6c opgenomen uitzondering op de verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten, te handhaven. Het terrein wonen is bij wet van 29 januari 2009 (Stb. 2009, 101) in de Wgbh/cz opgenomen. In de memorie van toelichting (Kamerstukken 2006/07, 30859, nr. 3) zijn voor het opnemen van de uitzondering op de verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten (artikel 6c) de volgende redenen gegeven.

Volgens artikel 4 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) treft de gemeente ter compensatie van de beperkingen die een persoon ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hem in staat stellen onder meer om zich in en om de woning te verplaatsen. De verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten (artikel 2 van de Wgbh/cz) wordt bij wonen uitgezonderd indien het een bouwkundige of woontechnische aanpassing betreft, om te voorkomen dat voor de huursector deze verplichting in de plaats komt van het door het gemeentebestuur verlenen van woonvoorzieningen op grond van de Wmo. Voor de huursector zou dan de compensatieplicht (Wmo) voor woningaanpassingen verschuiven van de overheid naar de markt, de verhuurders. "De belangen van verhuurders en die van huurders met een handicap zullen over het algemeen niet gelijk lopen, waardoor er een negatieve prikkel in het systeem zou worden ingebouwd om huurders met een handicap te huisvesten. Bovendien zou het verkrijgen van een woningaanpassing kunnen leiden tot onderhandelingen tussen de huurder met een handicap en de verhuurder, en tot procedures bij de Commissie gelijke behandeling of bij de rechter. Omdat het hier niet zelden gaat om een kwetsbare groep en omdat verhuurders een hoge mate van vrijheid hebben in de bepaling aan wie zij hun woonruimte verhuren, acht de regering dit ongewenst." (Kamerstukken 2006/07, 30859, nr. 3, p. 5).

De hier genoemde redenen uit de memorie van toelichting zijn nog steeds actueel. Het blijft dus noodzakelijk de voor het terrein wonen opgenomen uitzondering op de verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten, te handhaven.

Openbaar vervoer wordt aangemerkt als een dienst, maar valt niet onder artikel 5c (goederen en diensten). De paragraaf openbaar vervoer blijft gehandhaafd, omdat op artikel 8, tweede lid, van de Wgbh/cz het Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer en de Regeling toegankelijkheid openbaar vervoer zijn gebaseerd. Het Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer en de

Regeling toegankelijkheid openbaar vervoer bevatten regels onder meer over de te verrichten aanpassingen met betrekking tot het aanbieden van openbaarvervoersdiensten en reisinformatie en met betrekking tot overeenkomsten voor het openbaar vervoer.

Artikel I, onder B, artikel 5d

Artikel 5d bepaalt dat bij de verlening van financiële diensten proportionele verschillen in behandeling zijn toegestaan als voor de desbetreffende dienst handicap een bepalende factor is bij de risicobeoordeling en gebruik is gemaakt van relevante actuariële beginselen en nauwkeurige statistische gegevens of medische inzichten. Artikel 5d maakt het dus in beginsel mogelijk om proportionele verschillen in premies en uitkeringen toe te staan in gevallen waarin handicap of chronische ziekte een bepalende factor is bij de beoordeling van het risico.

Het artikel is ontleend aan het voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (PbEU 2010, C 137 E/68).

Op 1 maart 2011 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak gedaan in de zaak Belgische Verbruikersunie Test-Aankoop VZW (zaak C-236/09). Artikel 5, eerste lid, van Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (PB L 373, blz. 37) houdt de algemene regel van unisekspremies en – uitkeringen in. Het tweede lid van artikel 5 gaf lidstaten waarvan het nationale recht deze regel nog niet toepaste, de mogelijkheid om te beslissen proportionele verschillen in premies en uitkeringen voor de verzekerden toe te staan in de gevallen waarin sekse een bepalende factor is bij de beoordeling van het risico, op basis van relevante en nauwkeurige actuariële en statistische gegevens. Doordat in de richtlijn geen termijn werd genoemd, mochten de lidstaten die van deze mogelijkheid gebruik hadden gemaakt verzekeraars de toepassing van deze ongelijke behandeling zonder tijdslimiet toestaan. Het Hof oordeelde (rechtsoverweging 32):

“Een dergelijke bepaling, die de betrokken lidstaten toestaat een uitzondering op de regel van unisekspremies en uitkeringen zonder beperking in de tijd te handhaven, is in strijd met de verwezenlijking van het door Richtlijn 2004/113 nagestreefde doel van gelijke behandeling van vrouwen en mannen en onverenigbaar met de artikelen 21 en 23 van het Handvest.”

Artikel 5, tweede lid, van Richtlijn 2004/113/EG werd door het Hof ongeldig verklaard.

De vraag doet zich voor of een bepaling (als het voorgestelde artikel 5d) die het mogelijk maakt proportionele verschillen in premies en uitkeringen toe te staan in gevallen waarin handicap of chronische ziekte een bepalende factor is

bij de beoordeling van het risico, niet in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling, zoals is neergelegd in onder meer artikel 1 van de Grondwet. Het kabinet is de mening toegedaan dat van strijd met het beginsel van non-discriminatie geen sprake is. Bij de verstrekking van sommige financiële diensten kan handicap of chronische ziekte een bepalende factor zijn bij de beoordeling van het risico. Of een dergelijk geval zich voordoet hangt af van de financiële dienst waar het om gaat en vanzelfsprekend ook van de desbetreffende handicap of chronische ziekte. Het hebben van een ernstig ziekte is een relevante factor bij de beoordeling van het risico bij het sluiten van een levensverzekering. Het hebben van bijvoorbeeld een chronische rugklacht is geen relevante factor bij de acceptatie en de hoogte van een premie van een autoverzekering.

Ongelijke behandeling van personen met en zonder handicap of chronische ziekte is op grond van het voorgestelde artikel 5d alleen toegestaan als met zekerheid kan worden vastgesteld dat relevante verschillen een ongelijke behandeling vereisen. Statistische gegevens op zich zijn geen reden om personen met en zonder handicap of chronische ziekte ongelijk te behandelen.

Artikel II

Op grond van artikel 29 van het verdrag is Nederland verplicht te waarborgen dat stemprocedures, faciliteiten en voorzieningen adequaat, toegankelijk en makkelijk te begrijpen en te gebruiken zijn. Het verdrag waarborgt daarmee dat zoveel mogelijk kiezers met een handicap de gelegenheid hebben hun stem uit te brengen.

Op het punt van de specifieke toegankelijkheid van de stemlokalen wordt in Nederland deze waarborg met name ingevuld met het stemmen in een willekeurig stemlokaal. Daardoor kunnen kiezers met een beperking het stemlokaal opzoeken waar zij het beste in staat zijn hun stem uit te brengen. Daarnaast worden vrijwel alle stemlokalen voorzien van 'eenvoudige' faciliteiten voor kiezers met een beperking zoals een drempelloze toegang, een vergrootglas en een stemhokje met een verstelbare schrijftafel.

De waarborg zoals deze in het verdrag gesteld wordt, betekent niet dat gemeenten verplicht zijn alleen stemlokalen aan te wijzen die aan alle toegankelijkheidseisen voldoen (dus zowel voldoende parkeerplaatsen, als brede deuren voor scootmobiel, etc.). Dan zal namelijk het aantal geschikte stemlokalen – zeker in de grote steden – afnemen, wat de toegankelijkheid kan beperken voor kiezers die slecht ter been zijn (omdat dit in de praktijk betekent dat de afstand tot een geschikt lokaal groter zal worden). In de Kieswet wordt daarom opgenomen dat zo veel mogelijk van de in de gemeente aangewezen stemlokalen zodanig gelegen zijn en ingericht dat kiezers met lichamelijke beperkingen zoveel mogelijk hun stem zelfstandig kunnen uitbrengen. Tegelijkertijd is het wenselijk dat ook het minimumpercentage van ten minste 25% in de wet blijft gehandhaafd, omdat dan beter is te controleren

of aan de wettelijke norm voldoende uitvoering wordt gegeven. Dit percentage is om deze reden ook bij een recente wijziging van de Kieswet (Stb. 2009, nr. 483) opgenomen.

Consultatie

De Kiesraad, de CG-Raad en het Platform VG zijn in hun reacties ingegaan op het kiesrecht. Het onderwerp dat, voor zover hier van belang, in deze reacties aan de orde is gekomen, is de toegankelijkheid van stemlokalen. Hierover het volgende.

Het wetsvoorstel wijzigt de regeling in de Kieswet zodanig dat 'zoveel mogelijk' maar ten minste 25% van de stemlokalen in de gemeente zo moeten zijn gelegen en ingericht, dat kiezers met een lichamelijke beperking zoveel mogelijk zelfstandig hun stem kunnen uitbrengen.

De Kiesraad steunt deze aanpassing van de Kieswet. Hij verwacht dat de aanpassing een aansporing zal zijn voor gemeenten om de toegankelijkheid van stemlokalen te vergroten, hoewel hij tegelijkertijd opmerkt dat dit effect van geringe betekenis kan zijn. De Kiesraad geeft daarom in overweging aan gemeenten te vragen in hun communicatie richting kiezers duidelijk te maken welke stemlokalen voor welke categorieën kiezers met een lichamelijke beperking geschikt zijn. Dergelijke specifieke benadering richting kiezers acht hij beter dan een – algemene – benadering.

De CG-Raad en het Platform VG adviseren het verplichte percentage van 25% voor mensen met een beperking toegankelijke stemlokalen te verhogen. De regering onderschrijft het advies van de Kiesraad. Zij zal gemeenten vragen in hun communicatie met kiezers duidelijk te maken welke stemlokalen voor kiezers met een beperking geschikt zijn, daarbij aangevend welke voorzieningen per stemlokaal beschikbaar zijn (bijvoorbeeld rolstoelhelling en parkeerplaatsen voor personen met een handicap).

De regering acht het niet wenselijk het verplichte minimumpercentage van 25% te verhogen. Gemeenten zijn afhankelijk van de in hun gemeenten beschikbare ruimtes voor het inrichten van stemlokalen. Het is bovendien belangrijk dat er op voldoende korte afstand van het woonadres, stemlokalen beschikbaar zijn, juist voor kiezers met een lichamelijke beperking. Indien gemeenten gevraagd wordt alleen stemlokalen aan te wijzen die aan alle toegankelijkheidseisen voldoen, betekent dit dat het aantal geschikte lokalen (vooral in de grotere steden) zal afnemen. Hierdoor kan dit er toe leiden dat er voor deze, maar ook andere kiezers geen stemlokaal op kleine afstand beschikbaar is. Dit is geen wenselijke situatie. Het huidige minimumpercentage van 25% is daarom gehandhaafd. De regering zal in haar communicatie omtrent de verkiezingen dit punt onder de aandacht brengen van gemeenten.

Gemeenten zullen hier, als eerste bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, opnieuw op de toegankelijkheidseis worden gewezen en worden voorgelicht over de precieze eisen aan de stemlokalen. De toegankelijkheid van de stemlokalen tijdens de verkiezingen zal daarbij opnieuw worden geëvalueerd. De precieze communicatie over de stemlokalen die goed toegankelijk zijn, is aan de gemeenten zelf. De regering heeft er vertrouwen in dat gemeenten hieraan op een goede manier invulling geven.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk