

Vergaderjaar 2001–2002

28 169

Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte**Nr. 4****VERSLAG**

Vastgesteld 14 maart 2002

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	Blz.
ALGEMEEN DEEL	2
1. Inleiding	2
2. Voorgeschiedenis	3
3. Adviezen en commentaren	5
4. Tweesporenbeleid	6
– Eerste beleidsspoor	6
– Tweede beleidsspoor	8
5. Internationaal kader	8
– Internationale bepalingen	8
– Richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep	8
6. Specifiek karakter gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte	9
– Doeltreffende aanpassing	9
7. Inhoud wetsvoorstel	11
– Handicap en chronische ziekte	11
– Normstelling	12
– Onderscheid	12
– Uitzonderingsgronden	12
8. Reikwijdte	13
– Beroepsopleiding	15
9. Reikwijdte Proeve	15
– Sport	16
– Inrichting en beheer van openbare gebouwen met een publieke functie	17
10. Rechtsbescherming	17
– Commissie gelijke behandeling	17
11. Effecten van de wet	17
– Algemene opmerkingen over de effecten van de wet	17
– Effecten voor individuele bedrijven en instellingen	18
– Effecten op macro-niveau	18
– Handhavingskosten	19
– Samenvattend overzicht van effecten	19
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	19

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, Middel (PvdA), Van Lente (VVD), voorzitter, Dankers (CDA), Oudkerk (PvdA), Bakker (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Van Vliet (D66), Van Blerck-Woerdman (VVD), Passtoors (VVD), Gortzak (PvdA), Hermann (GroenLinks), Buijs (CDA), Atsma (CDA), Arib (PvdA), Spoelman (PvdA), Kant (SP), E. Meijer (VVD), Van der Hoek (PvdA), Blok (VVD), Mosterd (CDA), Rijpstra (VVD), T. Pitstra (GroenLinks) en C. Cörüz (CDA).

Piv. leden: Lambrechts (D66), Rehwinkel (PvdA), Apostolou (PvdA), Örgü (VVD), Verburg (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Ravestein (D66), Slob (ChristenUnie), Van 't Riet (D66), Terpstra (VVD), Udo (VVD), Belinfante (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Th A. M. Meijer (CDA), Duijkers (PvdA), Smits (PvdA), Marijnissen (SP), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Cherribi (VVD), Rietkerk (CDA), Weekers (VVD), Van Gent (GroenLinks) en Visser-van Doorn (CDA).

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Mensen met een handicap of chronische ziekte verkeren in vergelijking met niet-gehandicapten inderdaad in een nadelige positie. Uit een reeks van onderzoeken blijkt die nadelige positie, en niet alleen uit het in de voetnoot aangehaalde onderzoek van Gras e.a. De meer nadelige positie doet zich op vele terreinen voor, zoals het terrein van arbeid, maar ook op het gebied van inkomenspositie, onderwijs, mobiliteit en huisvesting.

Deze leden zien dit wetsvoorstel als een eerste stap om de gelijke kansen voor mensen met een handicap of een chronische ziekte om te kunnen participeren in de maatschappij ook in juridisch opzicht te bevorderen. Dat de reikwijdte van dit wetsvoorstel echter beperkt wordt tot de terreinen van arbeid en beroepsopleiding vinden zij teleurstellend. Het wetsvoorstel zal, stelt de regering, bevorderen dat een juridisch maatschappelijk debat ontstaat tussen rechters, bestuurders, wetenschappers, normadressanten en leden van de doelgroep. Het wetsvoorstel beperkt zich voornamelijk tot het terrein van de arbeid. De leden van de PvdA-fractie merken op dat juist op dit terrein al eerder pogingen zijn gedaan om via wetgeving (Arbo-wet, ontslagrecht, de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (wet REA)) te komen tot vermindering van ongelijke behandeling en uitsluiting van mensen met een ziekte of handicap. Kan nader worden toegelicht waarom dit wetsvoorstel daarnaast nodig is en tegelijk waarom is gekozen voor een maatschappelijk terrein waarop al wetgeving bestaat (en waarbij op gezette tijden het juridisch maatschappelijk debat oplaait over de rechtsbescherming die gehandicapte burgers genieten en de effectiviteit van de individuele rechtsbescherming), terwijl op andere maatschappelijk terreinen (onderwijs, vervoer, huisvesting, het aanbieden van goederen en diensten) soortgelijke wettelijke bepalingen die achterstelling en uitsluiting voorkomen, lijken te ontbreken?

Met belangstelling hebben de leden van de VVD-fractie kennis genomen van het wetsvoorstel Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Al eerder hebben zij door middel van de motie Passtoors c.s. (TK 2000–2001, 24 170, nr. 68) erop gewezen dat het aantal gebieden die deze wet bestrijkt gering is en snel uitbreiding behoeft. Dat van het beperkt aantal gebieden ook nog de sport na ampele overwegingen is weggefallen, betreuren deze leden. De VN-resolutie spreekt immers ook over sport en recreatie en bij bovengenoemde motie waren de indieners ervan uitgegaan dat dit onderwerp zou worden opgenomen.

De leden van de CDA-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel. Gelijke behandeling van gehandicapten in onze samenleving is voor de leden van de CDA-fractie van groot belang. Deze leden vinden dat aan iedere burger, dus ook de gehandicapte en chronisch zieke, mogelijkheden geboden moeten worden om zo goed mogelijk te participeren in de samenleving. Daartoe moet dit voorstel van wet een bijdrage leveren.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Daarmee wordt (deels) een verlangen dat al langer in de samenleving en de Tweede Kamer leeft vervuld. Wel vinden deze leden het betreuenswaardig dat de wet slechts betrekking heeft op arbeid, arbeidstoeleiding en beroepsopleiding en niet op zaken als vervoer, openbare ruimte, sport, goederen en diensten, en basis- en regulier voortgezet onderwijs. Dat is een gemiste kans in het opheffen van

maatschappelijke obstakels die de participatie van gehandicapten en chronisch zieken verhinderen of bemoeilijken. Volwaardig burgerschap voor gehandicapten en chronisch zieken vereist dat op alle terreinen barrières worden weggenomen. In het licht van de komende vergrijzing zal deze noodzaak alleen maar groter worden.

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel dat tot doel heeft discriminatie vanwege handicap of chronische ziekte te bestrijden en gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte te bevorderen. Deze leden memoreren dat zij, mede gelet op allerlei ontwikkelingen die zich in onze samenleving voordoen, herhaalde malen op wetgeving dien-aangaande hebben aangedrongen.

2. Voorgeschiedenis

De Raad van State beveelt aan om in plaats van over te gaan tot afzonderlijke wetgeving op grond van handicap of chronische ziekte, de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) aan te passen in die zin dat daarin handicap en chronische ziekte als grond worden opgenomen. De regering geeft overwegend procedurele motieven op voor haar keuze voor afzonderlijke wetgeving. De leden van de fractie van de PvdA geven de voorkeur aan integratie van beide wetten, maar achten het onwenselijk om de wetgeving op de terreinen arbeid en beroepsopleiding te vertragen. Zij dringen er daarom bij de regering op aan om bij het vervolgtraject van het wetsvoorstel naar een integratie met de Algemene wet gelijke behandeling te streven.

Waarom is er niet gekozen, zo vragen de leden van de VVD-fractie, voor een invulling in de wet met de mogelijkheid om dat onderdeel bij algemene maatregel van bestuur later te laten ingaan als ook de uitvoeringsaspecten voldoende zijn uitgekristalliseerd. De wettekst zelf is immers sterk in zijn eenvoud.

In het nader rapport op het advies van de Raad van State licht de regering toe dat er onderzoek zal plaatsvinden naar een mogelijkheid en wenselijkheid van de door de Raad van State bepleite integratie in de Awgb. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het staat met dat onderzoek. Zijn er resultaten van bekend?

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in tegenstelling tot het advies van de Raad van State niet is aangesloten bij de terminologie van de EU-kaderrichtlijn. Is het de bedoeling dit later bij een eventuele implementatie van de Europese kaderrichtlijn weer aan te passen?

De Raad van State adviseert eerst de Algemene wet gelijke behandeling aan te passen om op die manier een eenduidige implementatie te waarborgen. De regering is van oordeel dat de voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel, het regeerakkoord en het belang dat in Nederland door regering en parlement wordt gehecht aan een spoedige totstandkoming van wetgeving de eerder uitgezette koers langs drie gescheiden wetgevingstrajecten rechtvaardigt.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering concreet aan te geven hoeveel meer tijd de door de Raad van State voorgestelde weg zal vragen. De regering schrijft, in reactie op de Raad van State, dat indien uit onderzoek blijkt dat integratie in de Awgb de aangewezen weg is dit zal leiden tot een nieuw wetgevingsinitiatief. Betekent dit in die situatie dat dan de thans voorgestelde wetgeving vanwege overbodigheid zal worden ingetrokken? Hoe groot is de kans dat die situatie zich zal voordoen?

De leden van de D66-fractie merken op dat bij de parlementaire behandeling van de Awgb in 1993 het amendement Groenman (TK 1992–1993, 22 014, nr. 15) om handicap als discriminatiegrond in de wet op te nemen niet is aangenomen. Argumenten daartegen waren dat deze discriminatiegrond nog onvoldoende was uitgekristalliseerd en de consequenties van opname in de Awgb niet konden worden overzien. Deze leden vragen of deze argumenten nog steeds gelden en hoe verhoudt zich dit tot het wetsvoorstel wat voorligt.

Naar aanleiding van de motie Kalsbeek/Krayenbrink (TK 1992–1993, 22 014, nr. 39) is onderzoek gedaan naar vormen van discriminatie en hoe deze bestreden kunnen worden en met name de juridische mogelijkheden en lacunes. Vervolgens is er een Proeve van wet uitgewerkt. De leden van de D66-fractie vragen of bij de aanpassing van de Awgb is overwogen om de gronden leeftijd en handicap of chronisch ziekte in die wet op te nemen in plaats van afzonderlijke wetgeving. Welke inhoudelijke argumenten zijn daartegen?

Implementatie van de Europese richtlijn 2000/78/EG die een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep geeft en die lidstaten verplicht tot gelijke behandelingswetgeving op dat terrein, is aanleiding voor de regering om drie afzonderlijke wetsvoorstellen te implementeren waaronder het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie vragen waarom is gekozen om drie afzonderlijke wetsvoorstellen in te dienen, waarom niet de Awbg aanpassen. Heeft een integrale wijziging van de Awbg niet de voorkeur of is dit onmogelijk en waarom zou het onmogelijk kunnen zijn?

Gekozen is voor een gefaseerde aanpak van deze wet, de gemeenschappelijke bepalingen worden niet nu geïmplementeerd. De leden van de D66-fractie vragen of dit niet tot verwarring.

De leden van de D66-fractie merken op dat in haar nader rapport inzake de notitie omtrent implementatie van de richtlijn nr.2000/78/EG (TK 2000–2001, 21 501–18, nr. 137) de regering toelicht dat onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in overleg met de medebetrokken bewindslieden een onderzoek zal plaatsvinden naar de vraag of en zo ja, op welke wijze de door de Raad van State bepleite integratie in de Awbg mogelijk en wenselijk is. Indien uit dit onderzoek mocht blijken dat integratie in de Awbg aangewezen is, zal dat leiden tot een nieuw wetgevingsinitiatief dat de integratie zal bewerkstelligen. Wordt met het voorliggende wetsvoorstel niet op dit onderzoek vooruitgelopen?

Om niet tot integratie in de Awbg over te gaan noemt de regering tijdverlies door nodige vertraging als argument. De leden van de D66-fractie vragen of de implementatietermijn van de kaderrichtlijn niet pas op 2 december 2003 verloopt met mogelijke uitloop tot 2 december 2006. Is dat niet voldoende tijd voor een integrale wijziging van de Awbg?

Graag hadden de leden van de SGP-fractie gezien dat de regering met integrale non-discriminatiewetgeving voor gehandicapten en chronisch zieken was gekomen. De aan het woord zijnde leden constateren dat het in voorliggend wetsvoorstel slechts om deelwetgeving gaat en dat de regering voornemens is op termijn met aanvullende en aanpalende wetgeving te komen. Deze leden benadrukken de noodzakelijke integraliteit op dit terrein. Zij vragen de regering toe te lichten op welke wijze deze zowel gelijktijdig als volgtijdelijk zal worden bewaakt.

3. Adviezen en commentaren

De adviezen en commentaren op het wetsvoorstel waren in overwegende mate positief en instemmend. De leden van de PvdA-fractie hebben behoefte enkele elementen uit de adviezen te lichten (waar die niet elders aan de orde komen) en daarop een reactie van de regering te vragen. De werkgeversorganisatie VNO-NCW wijst erop dat waar beroepsonderwijs onder de werking van dit wetsvoorstel wordt gebracht het logisch lijkt en minder verwarrend is indien meteen het algemeen onderwijs onder de reikwijdte van het wetsvoorstel wordt gebracht.

De Commissie Gelijke Behandeling (Cgb) gaat in op de beperkte reikwijdte van de wet en de noodzakelijkheid tot het voeren van een tweesporenbeleid. Het gelijke behandelingsrecht kan alleen effectief zijn indien het is ingebed in een geheel van ondersteunende maatregelen. Het één is geen alternatief voor het ander. De Commissie noemt het mede daarom zorgwekkend dat bijvoorbeeld het openbaar vervoer pas in 2030 toegankelijk zal zijn, de toegankelijkheid van op zijn minst overheidsgebouwen niet kan worden afgedwongen via dit wetsvoorstel, evenals alle onderwijsfasen die voorafgaan aan het beroepsonderwijs. Heeft het wel zin de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs te regelen, wetende dat beroepsonderwijs het sluitstuk is van het algemeen vormend onderwijs en daarin gelijke behandeling nog niet zal worden voorgeschreven?

Kan de regering nader ingaan op de angst dat het onderhavig wetsvoorstel daarom niet effectief kan zijn? De Cgb stelt dat het beschermingsbereik van dit wetsvoorstel in vergelijking met de Awgb gering is en beveelt aan te geven via een concreet tijdsplan hoe deze achterstand is in te lopen. Is de regering van mening dat sprake is van de noodzaak van zo'n tijdsplan?

Is de regering van plan bij de implementatie van de EG-kaderrichtlijn de ruimere werkingssfeer van de Rasrichtlijn en het daarmee samenhangende hogere beschermingsniveau tot uitgangspunt te nemen, zoals eerder is toegezegd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid?

Kan de regering uitgebreid ingaan op de aanbeveling van de Cgb dat de verplichting tot het maken van doeltreffende aanpassingen onderdeel uitmaakt van de normstelling zelf en helderheid daarover het meest gediend is met het onderbrengen van artikel 2 in artikel 1 en de uitzonderingsgrond (de onevenredige belasting) over te hevelen naar artikel 3?

De Cgb licht toe dat het wetsvoorstel niet helder genoeg duidelijk maakt tot wie de normstelling zich richt. Als voorbeeld geldt de situatie waarin een werknemer van zijn werkgever een aanpassing vraagt die bouwkundige aanpassingen vergen, terwijl de werkgever geen eigenaar maar huurder is van het bedrijfsgebouw. Als de eigenaar de aanpassing weigert, terwijl de aanpassing in redelijkheid van hem kan worden gevegd (omdat bijvoorbeeld de kosten worden vergoed of laag zijn), is deze dan verplicht de aanpassing te verrichten? Moet de werknemer zich in zulke zaken tot de eigenaar van het bedrijfsgebouw richten? Moet de werkgever dat doen?

Kan de regering nader ingaan op de vraag van de Cgb hoe de redelijkheidstoets zal uitvallen indien een werknemer aanpassing vraagt van de werkgever, en de werknemer geen vast maar tijdelijk contract heeft?

De Cgb beveelt aan om, waar beroepsonderwijs onder dit wetsvoorstel wordt gebracht, daarbij ook de term onderwijsomstandigheden te hanteren (naar analogie van de term arbeid en arbeidsomstandigheden). Kan de regering hier nader op ingaan?

4. Tweesporenbeleid

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering in de Memorie van Toelichting (bladzijde 4) spreekt over een tweesporenbeleid dat zou moeten bevorderen dat mensen met een chronische ziekte of handicap dezelfde kansen krijgen als mensen zonder functiebeperking om zelfstandig te kunnen participeren aan het maatschappelijk leven. Het aanbieden van noodzakelijke voorzieningen (het eerste spoor) en het aanbieden van juridische mogelijkheden om verboden onderscheid te bestrijden (het tweede spoor) moeten dit gezamenlijk bewerkstelligen. Deze leden vragen waarom dan de toegankelijkheid van openbare gebouwen buiten de reikwijdte van de wet is gehouden. En waarom is de toegankelijkheid van het openbaar vervoer niet opgenomen? Deze leden zijn verheugd dat de kansen op arbeid voor mensen met een chronische ziekte of handicap worden vergroot. Zij kunnen deze verworvenheid echter niet los zien van de meer praktische kant van de zaak, namelijk dat iemand ook in staat zou moeten worden gesteld om zijn werkplek te kunnen bereiken en te kunnen betreden. Een zelfde probleem doet zich voor met betrekking tot de beroepsopleidingen.

De regering geeft uitgebreid het beleid weer om integratie in het onderwijs van gehandicapten te bevorderen, aldus de leden van de PvdA-fractie. Genoemde beleidsmaatregelen kunnen allemaal geschaard worden onder het eerste spoorbeleid; het scheppen van voorwaarden om integratie te verbeteren. Gezien de recente behandeling van het wetsvoorstel met betrekking tot de leerling gebonden financiering zullen deze leden op dit moment daar niet uitgebreid op in gaan. Wel is het hier zaak op te merken dat in het tweede spoor, de individuele rechtsbescherming van gehandicapte burgers (in dit geval scholieren en studenten), weinig nieuwe elementen zijn te bespeuren. Welke middelen heeft de individuele student of scholier om vermeende discriminatie bij instellingen aan te kaarten. Het kan goed voorkomen dat studenten of scholieren, ondanks het algemene voorwaardenscheppend beleid, zich toch gediscrimineerd meent door een instelling, omdat aanpassingen worden geweigerd. Kan de regering hier uitgebreid op reageren?

Eerste beleidsspoor

In het kader van de evaluatie van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) heeft de minister van SZW toegezegd om nog deze regeringsperiode met een bouwstenennotitie te komen met daarin uitwerkingen van alternatieve stelsels die de voorzieningen regelen voor mensen met een handicap, aldus de leden van de PvdA-fractie. De discussie over een stelselwijziging in het kader van de Wvg kent een nauwe relatie met dit wetsvoorstel. Deze leden vragen of het niet voor de hand zou liggen om de discussie over de uitbreiding van deze wet te koppelen aan de discussie rond de stelselwijziging Wvg. Met name op het terrein van vervoer kunnen daardoor op korte termijn resultaten worden geboekt door het individuele recht te koppelen aan de voorzieningen die de Wvg in de toekomst gaat regelen. De regering stelt dat er twee beleidssporen zijn die er beide op gericht zijn te komen tot een gelijke en volwaardige participatie van gehandicapten en chronisch zieken. De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat deze beide sporen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dat het daarom noodzakelijk is om beide sporen vorm te geven op alle toekomstige terreinen.

Het is de bedoeling, zo stelt de regering, dat alle nieuw te ontwikkelen en te bouwen voorzieningen aan de moderne toegankelijkheidseisen voldoen. In de hoorzitting die de vaste commissie voor Sociale Zaken en

Werkgelegenheid hield in het kader van de evaluatie van de Wvg (14 maart 2001), hebben de Nederlandse Spoorwegen toegelicht dat al het nieuwe materieel dat is besteld niet aan deze toegankelijkheidseisen voldoet. Dit materieel is minstens bruikbaar tot 2040. De termijn van 2030 wordt dus in ieder geval niet gehaald. De maatregelen die nu zijn genomen blijken dus onvoldoende om deze termijnen ook werkelijk te halen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering voornemens is om voor te schrijven dat vanaf nu wel al het nieuw aan te schaffen materieel moet voldoen aan toegankelijkheidseisen, opdat op zijn minst de nieuwe bussen en treinen die nu worden besteld toegankelijk zijn. Zo nee, waarom niet?

Zullen bij de vervanging of vernieuwing van rijdend materieel dergelijke dwingende voorschriften gaan gelden? Zo nee, waarom niet? Wordt de toegankelijkheid van het openbaar vervoer nog langs andere weg bevorderd, zoals het treffen van dwingende voorschriften om gebouwen, aanwijzingen en voorlichtingsmateriaal voor de reizigers toegankelijk te maken? Zal er bijvoorbeeld een voorschrift komen dat de borden met vertrektijden en richtingaanwijzers op de stations bij vervanging verplicht toegankelijk worden gemaakt voor bijvoorbeeld zintuiglijk gehandicapten in de vorm van brailleschrift? Zullen folders, en andere uitgaven voor reizigers in brailleschrift verschijnen? (Memorie van Toelichting, bladzijde 4).

Heeft de regering binnen het Platform Openbaar Vervoer inmiddels een fasering aan de orde gesteld, zoals gesteld in de brief van 18 december 2001? Kan deze fasering aan de Tweede Kamer worden gezonden?

In deze brief is toegelicht dat ervaringen in Engeland en de Verenigde Staten laten zien dat een hanteerbaar non-discriminatieverbod op het terrein van goederen en diensten de nodige zorgvuldigheid vergt in juridische omschrijvingen, financiële mogelijkheden, tijdspad en voorlichting. Leert de ervaring in ieder geval in de Verenigde Staten nu juist niet dat het opdoen van ervaring pas tot stand is gekomen nadat eerst een wettelijke norm is geformuleerd? En dat onder druk en met behulp van procedures voor de Cgb het tijdspad werd geformuleerd op deelterreinen, juridische omschrijvingen tot stand kwamen (jurisprudentie), financiële mogelijkheden werden afgetast (via de formule van onevenredige belasting) en dat de ontwikkeling daarvan tot op heden doorgaat?

Het Bouwbesluit regelt enkele aspecten ten aanzien van de toegang en doorgang van nieuwe en te verbouwen gebouwen. De leden van de PvdA-fractie vragen of er gegevens bekend zijn over de naleving van het Bouwbesluit. Welke sancties staan er op het niet naleven van het Bouwbesluit? Kunnen individuele burgers naar de rechter stappen om toegang tot gebouwen te eisen indien blijkt dat bij de bouw of verbouw de bepalingen uit het Bouwbesluit zijn overtreden?

In meergenoemde brief van de staatssecretaris wordt toegelicht dat ook op het terrein «wonen» vorderingen zijn gemaakt wat betreft de toegankelijkheid door onder meer het zogenaamde «opplusexperiment» en de «liftenregeling», waardoor het aanbod van woningen voor gehandicapten in de voorraad is vergroot. Kan worden toegelicht met hoeveel woningen het aanbod concreet is verhoogd, in absolute aantallen en in percentages op de woningvoorraad? Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat de uitbreiding gering is.

Opgemerkt wordt in de brief dat integrale toegankelijkheid van alle woningen vanuit doelmatigheidsoverwegingen niet aan de orde is. Niet alle bestaande woningen kunnen en hoeven toegankelijk te worden gemaakt. Is de regering, met deze leden, van mening dat het wel zou helpen om bij alle nieuwbouwprojecten op zijn minst een nader aan te geven deel van de nieuwe woningen en een deel van eventueel bijbehorende voorzieningen (zoals schoolgebouwen, wijkgebouwen en winkel-

centra in nieuwbouwwijken) verplicht toegankelijk te bouwen? De kosten daarvan zullen immers, bij het direct meenemen in de bouw, beperkt blijven. Kunnen daarvoor ook middelen uit de Wvg worden ingezet? (Memorie van Toelichting, bladzijde 4)

Gekozen is voor een tweesporenbeleid, het eerste beleidsspoor is voorwaardenscheppend en stimulerend beleid, het tweede verbetering van de individuele rechtsbescherming. Het gelijkbehandelingsrecht (2e spoor) kan alleen doeltreffend zijn als het gesteund wordt door voorwaarden-scheppend en stimulerend beleid (1e spoor). De leden van de VVD- en D66-fractie vragen waarom in het licht van het eerste beleidsspoor is afgezien van het opnemen van de toegankelijkheid van openbare gebouwen met een publieke functie. De regering ziet dit na onderzoek als geen gewenste weg. Is dat vanwege de financiële consequenties? Hetzelfde geldt voor openbaar vervoer, hoe is het mogelijk dat de regering kan stellen dat «gezien de levensduur van het materieel bussen pas in 2010 en treinen uiterlijk in 2030 voldoende toegankelijk zullen zijn». Is deze termijn niet erg ruim gesteld? Deze leden vragen of hier vooral economisch motieven richtinggevend zijn en waarom door de openbaar vervoersbedrijven in het verleden bij aanschaf van materieel niet meer rekening is gehouden met gehandicapten zoals wel in andere landen het geval is. Loopt Nederland hierin niet achter?

Tweede beleidsspoor

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het staat met het handhavingstraject van deze wet via het strafrecht of het privaatrecht. Opvallend is dat bijvoorbeeld in artikel 7, vierde lid, ook bij een onterechte beëindiging de wetgever niet schadeplichtig is. Welke gevolgen heeft het dan wel voor een werkgever die handelt in strijd met artikel 4? Waarom is de werkgever niet schadeplichtig? Te denken valt bijvoorbeeld aan een situatie waarbij na 6 maanden het ontslag wordt vernietigd en er inmiddels een ander in de vacante baan is benoemd. Is er dan wel sprake van salarisbetaling achteraf of schadevergoeding en hoe zit het met de invulling van de betrekking? Is hierop het Burgerlijk Wetboek van toepassing, zoals bij andere onrechtmatige ontslagen?

In verband met de verbetering van de individuele rechtsbescherming van gehandicapten en chronisch zieken vragen de leden van de SGP-fractie naar het tijdspad met betrekking tot het aangekondigde wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de strafbaarstelling van beledigende uitlatingen en het aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden wegens een handicap. Deze leden verwijzen in dit verband naar de motie Rouvoet en Van der Staaij (TK 1999–2000, 26 800 VI, nr. 34).

5. Internationaal kader

Internationale bepalingen

De leden van de SGP-fractie vragen de regering uitvoerig uiteen te zetten in welke zin de in voorliggend wetsvoorstel gehanteerde begrippen directe en indirecte discriminatie afwijken c.q. overeenkomen met het Europees- en internationaal-rechtelijke begrippenkader in dit verband.

Richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep

In de reactie op de Raad van State en in de Memorie van Toelichting wordt de indruk gewekt dat vooral procedurele motieven worden gebe-

zigt om de implementatie van de richtlijnen via een integrale wijziging van de Awgb tegen te houden. De leden van de VVD-fractie vragen of nader kan worden beargumenteerd waarom de implementatie van de kaderrichtlijn ten aanzien van de grond handicap gefaseerd dient te geschieden. Leidt een gefaseerde aanpak, waarbij in eerste instantie via onderhavig wetsvoorstel wordt geïmplementeerd waar dat mogelijk is en vervolgens in tweede instantie de zogenaamde gemeenschappelijke bepalingen worden geïmplementeerd, overigens niet tot de nodige verwar- ring? Hoe principieel ligt het discriminatieverbod al vast in de diverse verdragen, in de algemene tekst van artikel 1 van de Grondwet, in de VN-resolutie 48/96 en in de EU-kaderrichtlijn? Het implementatievoorstel zal volgens de notitie (bladzijde 3) begin 2002 aan de Raad van State ter advisering worden aangeboden. Welk tijdpad heeft de regering voor ogen met betrekking tot de indiening van het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-kaderrichtlijn bij de Tweede Kamer?

De kaderrichtlijn omschrijft in artikel 2, derde lid, intimidatie als een vorm van discriminatie. De leden van de VVD-, D66-, GroenLinks- en SGP-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel Gelijke behandeling op grond van leeftijd wel een dergelijke bepaling is opgenomen, maar niet in het wets- voorstel.

Hangt dit samen met de aard van de discriminatiegrond? Is dit niet in tegenspraak met de mededeling (Memorie van Toelichting, bladzijde 7) dat het bij intimidatie om een gemeenschappelijke bepaling gaat?

De richtlijn 2000/78/EG wordt nu niet geïmplementeerd voor zover het gaat om gemeenschappelijke bepalingen vanwege tijdsdruk door de Tweede Kamer. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan uitleggen welke gemeenschappelijke bepalingen dit betreft en waarom die nu niet kunnen worden geïmplementeerd kunnen worden. (Memorie van Toelichting, bladzijde 6)

Ook de leden van de D66- en SGP-fractie vragen waarom is gekozen voor partiele implementatie van de kaderrichtlijn en tegelijk uitbreiding van de reikwijdte buiten de gebieden die vallen onder de kaderrichtlijn. Waarom wordt niet eerst voor de grond handicap de kaderrichtlijn geïmplemen- teerd?

6. Specifiek karakter gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een wet waarin de gelijke behandeling van gehandicapten en chronisch zieken is vastgelegd een goed voertuig is. Zoals de regering terecht opmerkt, is door de vereiste dat er een doeltreffende aanpassing wordt aangebracht juist sprake van ongelijke behandeling ten opzichte van de valide medemens. Begrijpen deze leden het goed dat dat ook de reden is dat opneming in de Awgb «lastig» is? (bladzijde 8, Memorie van Toelichting)

De vraag die rijst is waarom toch is gekozen voor een wet met de term gelijke behandeling die vervolgens niet wordt aangehangen bij de Awgb. Hoe is in de visie van de regering de relatie van voorliggende wet tot de Awgb en met andere gelijke behandelingswetgeving en de EG-richtlijn (2000/78)? Hoe zal worden omgegaan met een samenloop van gronden, bijvoorbeeld sekse en handicap, leeftijd en handicap etc.?

Doeltreffende aanpassing

De regering geeft aan dat het feit dat iemand belemmeringen ondervindt wegens zijn handicap of ziekte ook afhankelijk is van de context waar- binnen iemand functioneert. De leden van de fractie van de PvdA zijn van

mening dat het bij gelijke behandeling primair gaat om het ondervangen van maatschappelijke nadelen die door mensen met een handicap of chronische ziekte worden ondervonden. Als vanuit deze maatschappelijke invalshoek bekeken wordt wat de zogenaamde doeltreffende aanpassing inhoudt, zal duidelijk zijn dat de toets een andere is dan wanneer de individuele beperking als uitgangspunt wordt genomen. Discriminatie, bewust of onbewust, uit zich inderdaad op vele manieren. Het komt voor dat deelname aan maatschappelijke activiteiten wordt geweigerd. Ook komt het voor dat deelname onmogelijk wordt gemaakt omdat bij het aanbieden van faciliteiten, activiteiten en goederen en diensten geen of onvoldoende rekening wordt gehouden met beperkingen. Aanpassingen die de beperking compenseren of opheffen maken deelname wel mogelijk. De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met deze definitie van discriminatie.

Deze leden constateren in het verlengde hiervan dat de maatschappelijke ordening op zichzelf bepaalt hoeveel mensen als gehandicapt worden bestempeld en daarvan hinder ondervinden. Is het niet zo dat de maatschappelijke ordening en de mate waarin alle voorzieningen drempelloos zijn, mede bepalend zijn voor de vraag hoeveel mensen gehandicapt zijn of als zodanig worden aangemerkt? Het lijkt dan effectiever om integratie, participatie en volwaardig burgerschap te bevorderen door zoveel mogelijk en zo snel mogelijk algemene voorzieningen toegankelijk te maken. Hoe kan in dit verband worden aangekeken tegen het voornemen van de regering om niet op zijn minst overheidsgebouwen toegankelijk te maken? Hoe kan bijvoorbeeld in dit verband aangekeken worden tegen het ontbreken van een wettelijk dwingende bepaling die voorschrijft dat stembureaus voldoende toegankelijk zijn voor gehandicapten?

Een beleid dat erop is gericht om een maatschappij letterlijk een figuurlijk zo drempelloos mogelijk te laten zijn, zal het aantal mensen dat beperkingen ondervindt aanzienlijk reduceren. Bij zo'n drempelloos beleid zal discriminatie minder worden ervaren en de noodzaak individuele aanpassingen te treffen reduceren. Kan de regering aangeven wat haar visie is op dit punt? (Memorie van Toelichting, bladzijde 8)

Het begrip «doeltreffende aanpassing» zal in de rechtspraak nadere invulling moeten krijgen schrijft de regering. De leden van de CDA-fractie kunnen die lijn wel volgen maar vragen de regering in een aantal voorbeelden uit te werken wat daar vanuit de regeringsvisie wel of niet onder valt, en zo ook meer sturing te geven aan het begrip doeltreffende aanpassing. (Memorie van Toelichting, bladzijde 9)

Binnen het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen dat de betrokken maatregelen geen onevenredige belasting mogen veroorzaken. De leden van de CDA-fractie vragen waarom het binnen deze randvoorwaarde de werking van dit wetsvoorstel thans wel mogelijk is voor arbeid, beroep en beroepsopleiding en niet voor terreinen zoals sportbeoefening, vervoer, wonen en inrichting en beheer van openbare gebouwen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het aanvaardbaar vindt dat gehandicapten die voor hun beroep vanwege hun handicap gedwongen zijn om meer kilometers te rijden en een duurdere aangepaste auto moeten gebruiken door de fiscus hoger worden aangeslagen. Deze leden vragen of de regering op de hoogte is van het feit dat gehandicapten door een woningaanpassing ten gevolge van hun handicap een hogere WOZ aanslag krijgen. Vindt de regering deze genoemde situaties aanvaardbaar uitgaande van gelijke behandeling van gehandicapten? Is de regering bereid deze ongelijke, nadelige situaties voor gehandicapten op te heffen?

Het begrip «doeltreffende aanpassing» zal in de rechtspraak nader worden ingevuld, het gaat om een toetsing in twee fasen: de doeltreffend-

heid van de aanpassing en of de aanpassing een onevenredige belasting is voor de wederpartij. De leden van de fractie van D66 vragen of het toetsingskader wel voldoende werkbaar is, kan men ermee uit de voeten, wordt bij de invulling van de termen «doeltreffend» en «onevenredige belasting» niet teveel aan maatschappelijke ontwikkelingen overgelaten. Bestaat niet het gevaar dat het prijskaartje belangrijker zal zijn dan de geschiktheid van een voorziening? Wordt er niet teveel gekeken naar de kosten van een aanpassing en de draagkracht van de aanpassingsplichtige? Wie beoordeelt of een aanpassing een onevenredige belasting vormt voor de toekomstige werkgever? Hoe zit het met tijdelijke banen?

Uit het recht op gelijke behandeling vloeit de verplichting voort om voor gehandicapten en chronisch zieken een «doeltreffende aanpassing te treffen» die nodig is om te kunnen participeren in de samenleving. Dit betekent dat individuen bij werkgevers en onderwijsinstellingen een verzoek kunnen indienen om tot een aanpassing te komen. De leden van de fractie van GroenLinks vinden dit een betreuenswaardige keuze. Dit houdt namelijk in dat het van individuen afhangt of er aanpassingen komen. De aanpassingen zullen dus individueel zijn en niet algemeen. Deze leden zijn van mening dat er beter gekozen had kunnen worden voor algemene aanpassingen waar dat kan, dus bijvoorbeeld de toegankelijkheid van schoolgebouwen, met daarnaast de mogelijkheid van individuele aanpassing. Toegankelijkheid mag niet afhangen van de mondigheid van individuen. De overheid is de partij die ervoor moet zorgen dat algemene voorzieningen toegankelijk zijn voor gehandicapten en chronisch zieken. Een ander nadeel van deze benadering is dat een gehandicapte met alleen een aangepaste werkplek er nog niet is. Ook het toilet, de kantine, het archief etc. moet toegankelijk zijn. Onduidelijk is in hoeverre deze aanpassingen via voorliggende wet afgedwongen kunnen worden.

De wet is voorts onduidelijk over termijnen. Het aanbrengen van sommige aanpassingen kan lang duren. Hoe denkt de regering over het vermelden van termijnen in de wet?

Scholen en werkgevers moeten afwegen of de investering «een onevenredige belasting vormt». Het is de vraag of bij de zo geformuleerde regeling discriminatie van gehandicapten en chronisch zieken zal verdwijnen. Het is immers zo dat een werkgever of school kosten zal moeten maken als die een gehandicapte in dienst neemt of toelaat. Zeker bij een tijdelijke aanstelling zijn de kosten vanuit het oogpunt van een werkgever niet evenredig en zal hij er eerder vanaf zien diegene in dienst te nemen.

7. Inhoud wetsvoorstel

Handicap en chronische ziekte

In navolging van de kaderrichtlijn wordt het begrip handicap/chronische ziekte niet nader omschreven. Volgens de Memorie van Toelichting (bladzijde 9 en 24) is een sluitende definitie in het kader van gelijkebehandelingswetgeving nodig noch wenselijk.

De leden van de VVD-fractie vragen of het ontbreken van eenduidige definities geen repercussies heeft op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de wet. De betekenis van het begrip handicap/chronische ziekte in het kader van deze wetgeving wordt derhalve overgelaten aan de rechter c.q. de Commissie gelijke behandeling. Regelmatig zal hierbij een beroep moeten worden gedaan op externe expertise, zoals bedrijfsartsen, arbeids- en onderwijsdeskundigen. Is deze extra belasting voorzien?

Onderscheid

De leden van de VVD-fractie vragen of het verbod tot het maken van onderscheid in het beroepsonderwijs ook geldt ten aanzien van stages.

De leden van de VVD-fractie merken op dat aanwijzing 56 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat voor de terminologie in nationale regelingen in beginsel wordt aangesloten bij die van verwante communautaire en internationale regelingen. Hiervan kan worden afgeweken indien a) de terminologie van de communautaire of internationale regelingen niet voldoende is gepreciseerd, of b) daardoor beter wordt aangesloten bij elders in nationale regelingen gehanteerde terminologie, of c) dit beter Nederlands oplevert. Op grond van punt b en alleen kijkend naar de gelijkebehandelingswetgeving valt veel voor de term «onderscheid» te zeggen. Daar staat echter tegenover dat artikel 1 van de Grondwet spreekt van discriminatie, evenzo de mensenrechtenverdragen. Hoewel het communautaire recht niet verplicht tot het overnemen van de Europeesrechtelijke bewoordingen, zoals de regering opmerkt (bladzijde 6 van de notitie), kan de vraag worden opgeworpen of de opvatting van de Raad van State niet gevolgd moet worden wanneer deze stelt dat afwijkende terminologie risicovol is met het oog op toekomstige richtlijnen en de uitleg van het Hof van Justitie van de EG. Dat uit de evaluatie van de Awgb is gebleken dat er geen problemen zijn met het begrip «onderscheid» doet daaraan niet af.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Raad van State zich op het standpunt stelt dat bij de uitwerking van Europese richtlijnen aangesloten zou moeten worden bij de formulering in die richtlijnen. In plaats van «onderscheid» zou discriminatie gebruikt moeten worden. Afwijking van die theorie acht men riskant. Uit oogpunt van eenheid binnen Nederlandse wetgeving kan dit problematisch zijn, maar de Raad van State ziet dit als extra argument om de grond «handicap» of «chronisch zieke» op te nemen in de Awgb en tevens de terminologie aan te passen. Extra argument is dat ook de Grondwet spreekt van discriminatie, evenzo de mensenrechtenverdragen. Deze leden vragen of de regering de argumentatie van de Raad van State deelt, zoniet, waarom niet.

Uitzonderingsgronden

De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven de keuze van de regering om alle mogelijke uitzonderingsgronden waarop het maken van een onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte gerechtvaardigd is expliciet te benoemen, en zijn van mening dat dit zogenaamde gesloten systeem ten goede komt aan de rechtszekerheid van de betrokkene. Bovendien sluit dit aan bij de Europese richtlijn (nr. 2000/78/EG). Zij vragen waarom bij het wetsvoorstel Gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs niet voor hetzelfde systeem is gekozen. En hoe kan er voor worden gezorgd dat in de praktijk de uitzonderingsgronden veiligheid en gezondheid niet worden misbruikt om gehandicapten te weren? (Memorie van Toelichting, bladzijde 10–11).

De regering licht toe aan dat toepassing van voorkeursbeleid een bijdrage kan leveren aan een versnelling van het inhalen van de bestaande algemene achterstanden, aldus de leden van de PvdA-fractie. In de Verenigde Staten zijn contractanten met de federale overheid krachtens het instrument van contract compliance verplicht om een actief beleid te voeren gericht op de indienstneming van gehandicapten. Deze leden vragen of de regering kan toelichten wat haar visie is op voorkeursbeleid voor chro-

nisch zieken en gehandicapten in het algemeen en contract compliance in het bijzonder? (Memorie van Toelichting, bladzijde 10)

De regering vindt het van groot belang dat binnen het kader van sociaal beleid onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte wel is toegestaan. De leden van de VVD-fractie vragen of dat op termijn ook geldt voor een heffingskorting in de inkomstenbelasting voor bovenmatige kosten van handicap of chronisch zieken. Een belangrijke afweging voor het toepassen van doeltreffende aanpassingen is de onevenredige belasting van degene die de aanpassing na aftrek van eventuele subsidies moet betalen. Wordt deze onevenredige belasting objectief beoordeeld, dat wil zeggen alleen afhankelijk van de omstandigheden, bijvoorbeeld financieel, van degene die de aanpassing moet laten verrichten? Of wordt deze onevenredigheid afgewogen ten opzichte van de situatie van de gehandicapte of chronisch zieke en het belang van de aanpassing voor deze?

In het voorgestelde artikel 3 worden de uitzonderingsgronden op het verbod van het maken van onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte limitatief opgesomd. Met dit gesloten systeem is teruggekomen op het oorspronkelijke idee van een half-open systeem (Memorie van Toelichting, bladzijde 10). Rechtszekerheid en aansluiting bij het systeem van de kaderrichtlijn hebben tot deze keuze geleid. De leden van de VVD-fractie vragen waarom bij het wetsvoorstel Gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs wel voor een open systeem is gekozen. Hoe verhouden de uitzonderingsgronden zich tot elkaar? Zal in de praktijk niet gauw een toevlucht worden gezocht tot bijvoorbeeld de uitzonderingsgrond veiligheid/gezondheid om een gehandicapte de toegang te weigeren?

Uitzonderingsgronden op het verbod van het maken van onderscheid op grond van handicap of chronisch ziekte worden limitatief opgesomd, uitgegaan is van een gesloten systeem. De leden van de D66-fractie vragen waarom bij het wetsvoorstel Gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs wel voor een open systeem is gekozen. Hoe verhouden de uitzonderingsgronden zich tot elkaar?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in tegenstelling tot het wetsvoorstel Gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs (28 170), waarbij voor een open systeem is gekozen, de regering in voorliggend wetsvoorstel – in casu artikel 3 – heeft gekozen voor een limitatieve opsomming van uitzonderingsgronden op het verbod van het maken van onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte. Deze leden vragen een nadere beargumentering van deze keuze. Tevens vragen zij hoe de uitzonderingsgronden zich tot elkaar verhouden. In hoeverre, zo vragen de aan het woord zijnde leden, is de regering beducht voor het feit dat er in de praktijk mogelijk een toevlucht zou kunnen worden gezocht tot bijvoorbeeld de uitzonderingsgrond veiligheid/gezondheid om een gehandicapte de toegang te weigeren.

8. Reikwijdte

De regering heeft gekozen voor de vorm van een aanbouwwet, omdat dit de mogelijkheid biedt om ervaring op te doen met gelijke behandelingswetgeving op grond van handicap of chronische ziekte (Memorie van Toelichting, bladzijde 12). De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat haast geboden is als het gaat om de gelijke kansen van mensen met een functiebeperking. De discussie tussen Tweede Kamer en regering over het al dan niet

opnemen van handicap als discriminatiegrond in het kader van de Algemene wet gelijke behandeling stamt uit 1993. Onderzoek bleek nodig en een Proeve van wet voor een aantal terreinen kwam tot stand. Uitwerking tot voorstel van wet duurde tot op heden. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering dan ook met spoed een tijdsplan op te stellen met het oog op verdere uitbreiding van de reikwijdte van de werking van dit wetsvoorstel.

Voor de terreinen die nog niet onder dit wetsvoorstel vallen, wordt in de Memorie van Toelichting verwezen naar artikel 1 van de Grondwet (bladzijde 2 en 12). De gronden die in dit artikel genoemd worden zijn alle uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling, behalve dat van handicap. Verboden onderscheid op grond van handicap is slechts beperkt uitgewerkt, namelijk alleen op de terreinen van arbeid en beroepsopleiding. Wordt hierdoor juist niet in de hand gewerkt dat een rechter een handicap op de niet nader omschreven terreinen niet zal onderkennen als discriminatiegrond?

In het verleden zijn bij de rechter processen gevoerd waarin gehandicapte burgers discriminatie aanvochten. Klachten bij de Cgb konden niet in behandeling worden genomen omdat de Cgb geen bevoegdheid heeft. Maar ook procedures bij de rechter lopen spaak omdat op dit moment in de Nederlandse wetgeving te weinig aanknopingspunten zijn om vermeende discriminatie juridisch aan te vechten.

Kan nog eens nader worden ingegaan op de stelling dat artikel 1 van de Grondwet van toepassing blijft voor die terreinen waarop het onderhavige wetsvoorstel geen betrekking heeft? De norm van artikel 1 werkt ook tussen burgers onderling. Is jurisprudentie bekend waarop gehandicapten zich beriepen op artikel 1 van de Grondwet? Kan hiervan een overzicht worden gegeven?

Ook stelt de regering dat bij deze evaluatie zal worden bezien of een eventuele uitbreiding van de reikwijdte van dit voorstel moet worden betrokken. De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat al in een veel eerder stadium moet worden gezocht naar mogelijkheden om tot uitbreiding van de wet te komen. Zij verzoekt de regering dan ook met spoed met een stappenplan te komen, hoe zij deze uitbreiding wil realiseren.

De leden van de VVD-fractie stellen dat het onduidelijk is hoe het karakter van een aanbouwwet verder vorm wordt gegeven. Kan voor de onderscheiden terreinen een tijdschema worden overlegd, met duidelijke termijnen?

De reikwijdte van dit wetsvoorstel beperkt zich tot arbeid, beroep en beroepsopleidingen. Dit wetsvoorstel kan dan op termijn worden uitgebouwd. De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat er zeker op langere termijn een verbreding van de reikwijdte van dit voorstel moet komen. Wanneer denkt de regering dat die verbreding mogelijk is en welke verbreding is de regering voornemens voor te stellen.

De regering heeft besloten de wetgeving voorlopig te beperken tot twee maatschappelijke terreinen: arbeid en beroepsopleiding, het gaat in feite om een aanbouwwet, aldus de leden van de D66-fractie. Na kritiek van de Raad van State is het terrein sport geschrapt. Welke verklaring is hiervoor? Is het omdat de richtlijn zich niet ook richt op sport, wordt sport nog ondergebracht? Hoe worden terreinen als openbaar vervoer, goederen en diensten, wonen en stedelijke ruimte nog ondergebracht?

Deze leden vragen hoe het karakter van een aanbouwwet verder vorm wordt gegeven?

Zij vragen of de regering het wetsvoorstel kan aanpassen op het punt van wezenlijke beroepsvereisten.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn teleurgesteld dat de reikwijdte van de wet is beperkt tot arbeid en beroepsopleiding. Deze leden zouden liever zien dat ook andere terreinen als vervoer, basis- en regulier voortgezet onderwijs, goederen en diensten, openbare gebouwen, sport e.d. ook onder de reikwijdte van de wet zouden vallen. Niet alleen omdat dat de participatie van gehandicapten en chronisch zieken zou verbeteren, maar ook omdat de deelname aan arbeid en onderwijs toegankelijkheid van openbaar vervoer en gebouwen vereist.

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag een toelichting op de keuze van de regering, alsmede op de constatering dat op de terreinen die niet onder de wet vallen er wel maatregelen worden getroffen om de participatie te verbeteren. (bladzijde 12) Wanneer kan een uitwerking van de andere terreinen in de wet worden verwacht? Deze leden zouden graag zien dat de regering met een tijdsplan komt waarin planning en financiering is opgenomen voor de onderdelen: vervoer, openbare ruimte en gebouwen, sport, basisen regulier voortgezet onderwijs, goederen en diensten. Overleg met andere ministeries lijkt hiervoor noodzakelijk. Hoe is het overleg hierover tot op heden verlopen?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering te beargumenteren waarom de reikwijdte van voorliggend wetsvoorstel is beperkt tot beroepsopleidingen en niet tot onderwijsvoorzieningen in de brede zin. Deze leden zien er de logica niet van in, waarom enerzijds wel het praktijkonderwijs in het voortgezet onderwijs, het middelbaar en hoger beroeps- onderwijs en ook het universitair onderwijs binnen het bereik van voorliggend wetsvoorstel kunnen worden geschaard, maar anderzijds het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, inclusief de volwasseneneducatie, daarbuiten vallen. Zij roepen de regering op tot nadere aanvulling van voorliggend wetsvoorstel op dit punt.

Beroepsopleiding

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe een scholier of student moet handelen indien een opleiding hem wil toelaten, maar in het gebouw of wat betreft het materieel aanpassingen nodig zijn. Een schoolbestuur is veelal geen eigenaar. De gemeentelijke overheid is verantwoordelijkheid voor huisvesting van scholen. Welk recht heeft de scholier of student om aanpassingen van gebouw of materieel op te eisen en tot wie moet hij zich richten?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere wetgeving zoals de Wet Studie Financiering als een leerling/student vanwege een handicap objectief gezien extra studietijd nodig heeft. Houdt de wet REA in de uitvoering voldoende rekening met studieproblemen met gehandicapte studenten?

9. Reikwijdte Proeve

Oorspronkelijk waren in de Proeve ook de gebieden sport en spelbeoefening alsmede de inrichting en het beheer van openbare gebouwen onder de reikwijdte gebracht. In de Memorie van Toelichting (bladzijde 16 en 17) wordt beargumenteerd waarom hiervan is afgezien, aldus de leden van de VVD-fractie.

Opvallend is dat niet wordt vermeld dat in het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel ook het terrein van de sport was opgenomen. De zinsnede in de Memorie van Toelichting (bladzijde 16) dat de regering

hier «na ampele overwegingen» vanaf heeft gezien sinds de Proeve zou dan ook om een nadere verklaring kunnen vragen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat voorliggend wetsvoorstel zich slechts beperkt tot arbeid, beroep en beroepsopleidingen. Deze leden memoreren dat aanvankelijk het voornemen van de regering was dat, conform de Proeve van wet, houdende een verbod tot het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte, onder meer het onderwerp inrichting en beheer van openbare gebouwen met een publieke functie onder de werkingssfeer van voorliggend wetsvoorstel zou worden gebracht. Tevens verwijzen zij naar de Raad van State die in haar advies aanpalende terreinen als vervoer en onderwijs aanwijst als terreinen die feitelijk binnen de reikwijdte van voorliggend wetsvoorstel passen en derhalve daarin dienen opgenomen te worden. De aan het woord zijnde leden vinden de argumenten van de regering om de genoemde terreinen alsnog buiten voorliggend wetsvoorstel te houden, weinig overtuigend. Zij roepen de regering dan ook op om ten spoedigste al of niet middels een nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel met aanvullende wetgeving op genoemde terreinen te komen. Is de regering bereid met een nota van wijziging op dit punt te komen?

Sport

Hoewel de leden van de fractie van de PvdA meer waarde hechten aan terreinen als openbare ruimten en vervoer bevreemdtd het hun toch dat het element sport in het wetsvoorstel is komen te vervallen. Vooral ook door de signaalfunctie die hier van uit gaat. Deze leden zijn van mening dat de regering onvoldoende onderbouwing geeft voor het feit dat sport in het uiteindelijke wetsvoorstel ontbreekt.

In de Memorie van Toelichting gaat de regering ook in op de motie Passtoors c.s. Een brief uit december hierover kent nauwelijks termijnen of een tijdschema. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering zo'n tijdschema kan geven en zich uitspreken over de aanwezigheid van het recht van de gehandicapte en chronisch zieke op non-discriminatie op alle terreinen, genoemd in de motie, en de sport.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Raad van State adviseert sportbeoefening buiten de reikwijdte van dit voorstel te houden en dat de regering dit na ampele overweging heeft overgenomen. Als argument noemt de regering mede de wens van de Tweede Kamer om te komen tot een brede uitbreiding van het wetsvoorstel op diverse terreinen van het maatschappelijk leven. Deze leden vragen of dit betekent dat de regering het uitvoeringstechnisch wel mogelijk blijft vinden om sportbeoefening in dit wetsvoorstel op te nemen, maar dat zij sportbeoefening niet in een uitzonderingspositie wil brengen ten opzichte van terreinen die in de toekomst onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel zullen vallen.

Het verenigingsleven valt in beginsel buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel en onder andere daarom laat de regering sportbeoefening er buiten vallen. De leden van de CDA-fractie vragen dit punt nader te verduidelijken. Tot welke probleemsituaties zou dit kunnen leiden? Wat is de hoofdreden om sportbeoefening buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel te houden? (Memorie van Toelichting, bladzijde 16)

De regering heeft de ambitie de uitbreiding van dit wetsvoorstel in het licht van de motie Passtoors serieus te overwegen en de financiële maatschappelijke en juridische consequenties hiervan nauwkeurig te bezien. De leden van de CDA-fractie vragen wat dit concreet betekent. Wanneer

denkt de regering met concrete voorstellen naar de Tweede Kamer te kunnen komen? (Memorie van Toelichting, bladzijde 16)

Inrichting en beheer van openbare gebouwen met een publieke functie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering toelicht dat nader onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat het op dit moment geen gewenste weg is inrichting en beheer van openbare gebouwen met een publieke functie als specifiek onderdeel in deze wet op te nemen. Op dit moment ondervinden mensen met een handicap veel problemen als het gaat om de toegankelijkheid van openbare gebouwen. Enkele voorbeelden hiervan zijn de stemlokalen en stemmachines, bibliotheken, en bijvoorbeeld de huwelijksvieringen van Prins Willem Alexander. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan duidelijk maken hoe op korte termijn deze knelpunten kunnen worden weggenomen, ook al valt dit niet direct onder de werkingssfeer van het voorstel zoals dat nu voorligt. (Memorie van Toelichting, bladzijde 15)

Op dit moment vindt de regering het geen gewenste weg de inrichting en het beheer van openbare gebouwen met een publieke functie onder dit wetsvoorstel te brengen. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten of dit waarschijnlijk in de toekomst wel nodig en gewenst is. Hebben studies die duidelijkheid al gegeven (Memorie van Toelichting, bladzijde 17)?

10. Rechtsbescherming

Noch in de kaderrichtlijn, noch in het wetsvoorstel wordt het begrip handicap/chronische ziekte nader omschreven, dit wordt overgelaten aan de rechter cq de Commissie gelijke behandeling. De leden van de D66-fractie vragen of dit geen repercussies heeft op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de wet.

De leden van de SGP-fractie benadrukken met klem de noodzaak van een wettelijk verbod op het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte bij het afsluiten van pensioenen, hypotheek en verzekeringen. Deze leden refereren aan gevallen waarbij gehandicapten en chronisch zieken op dit terrein vanwege hun handicap of chronische ziekte discriminatie ondervinden. Zij vragen de regering nadrukkelijk op de wenselijkheid van rechtsbescherming op dit door hen genoemde terrein in te gaan.

Commissie gelijke behandeling

De Commissie gelijke behandeling is op dit moment nog niet bevoegd te reageren op discriminatie ten aanzien van gehandicapten en chronisch zieken. De leden van de VVD-fractie vragen of dit nu op grond van deze wet wel kan en welke mogelijkheden zij dan heeft en geldt dit ook voor een beroep op de algemene anti-discriminatiebepaling van artikel 1 van de Grondwet.

11. Effecten van de wet

Algemene opmerkingen over de effecten van de wet

In het wetsvoorstel wordt toegelicht dat in algemene zin kan worden gesteld dat de kosten moeilijk te schatten zijn omdat niet bekend is hoeveel mensen een beroep op deze wet zullen doen en evenmin bekend is om welke aanpassingen het zal gaan. De leden van de D66-fractie vragen hoe in de sector beroepsonderwijs door de regering het treffen

van doeltreffende aanpassingen financieel wordt mogelijk gemaakt. Wordt daarvoor extra budget uitgetrokken?

Effecten voor individuele bedrijven en instellingen

Arbeid

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wijzigingen in de situatie van bijvoorbeeld de werkgever ertoe kunnen leiden dat er geen sprake meer is van een onevenredige belasting en de aanpassing alsnog moet geschieden. Oftewel: na hoeveel tijd kan er een nieuwe beoordeling gevraagd worden? Zijn natuurlijke momenten als nieuwbouw, een ingrijpende verbouwing, nieuwe aanschaf van materiaal na afschrijving of aanmerkelijke financiële verbetering automatisch redenen tot heroverweging?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering met voorbeelden kan toelichten wanneer er van onevenredige belasting van de werkgever sprake is in het kader van dit wetsvoorstel. (Memorie van Toelichting, bladzijde 20)

Ten aanzien van de financiële effecten van voorliggend wetsvoorstel stellen de leden van de SGP-fractie zich op het standpunt dat de kosten die individuele bedrijven en instellingen in het kader van doeltreffende aanpassingen ten behoeve van een persoon met een handicap of chronische ziekte moeten maken, nimmer tot onzekerheden mogen leiden. Deze leden pleiten derhalve voor een ruimhartige toepassing van de beschikbare tegemoetkomingsregelingen in dit kader en sluiten niet uit dat bestaande regelingen moeten worden uitgebreid c.q. nieuwe moeten worden ingesteld. Zij vragen in hoeverre in het voorlichtingstraject dat de regering voor ogen staat hier ook expliciet aandacht aan zal worden geschonken.

Beroepsonderwijs

Bij het beroepsonderwijs kan het gaan om aanpassingen aan gebouwen, vaak oude gebouwen, die voor het schoolbestuur moeilijk te dragen zijn en waarvoor anderszins geen vergoeding beschikbaar is. De leden van de CDA-fractie vragen wat er dan moet gebeuren wanneer die gehandicapte leerling zich toch aanmeldt. Waar denkt de regering aan wanneer zij zal bezien op welke wijze in een zekere compensatie jegens de onderwijsinstellingen kan worden voorzien. (Memorie van Toelichting, bladzijde 20) De regering constateert dat onderwijsinstellingen door de nieuwe wet zullen worden geconfronteerd met kosten als gevolg van aanpassingen die zij zullen moeten aanbrengen. Onduidelijk is op welke wijze de onderwijsinstellingen financieel kunnen worden gecompenseerd. Ook de leden van de Groenlinks-fractie willen graag een toelichting hierop en vragen of onderwijsinstellingen via bijvoorbeeld een fonds een tegemoetkoming in de kosten zouden kunnen krijgen.

Effecten op macro-niveau

Beroepsonderwijs

De regering licht toe dat de wet over vijf jaar wordt geëvalueerd. Pas dan zal worden bezien of de beschikbare middelen adequaat zijn. De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat los van de evaluatie al in een eerder stadium gekeken kan worden naar de adequaatheid van de beschikbare middelen; namelijk bij de behandeling van de begroting. En dat dat ook momenten zijn waarop bijstellingen kunnen plaatsvinden. De verwachting is dat werkgevers door dit wetsvoorstel niet voor onover-

komelijke kosten geplaatst zullen worden, aangezien er in het kader van de wet REA vrijwel altijd mogelijkheden zijn voor een vergoeding voor deze kosten. Voor het beroepsonderwijs zijn de onzekerheden groter. Worden financiële middelen beschikbaar gesteld voor het maken van doeltreffende aanpassingen? Kan de regering toelichten wat precies bedoeld wordt met «een zekere compensatie jegens de onderwijsinstellingen»? (Memorie van Toelichting, bladzijde 22)

De regering stelt dat beschikbaarheid in de regio van vergelijkbaar onderwijs een element is wat kan worden meegewogen bij de vraag of een aanpassing een evenredige belasting voor de wederpartij vormt. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van mening is dat er bij beschikbaarheid van speciaal onderwijs in de regio er sprake is van vergelijkbaar onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vragen specifiek aandacht voor de tegemoetkomingen voor het treffen van doeltreffende aanpassingen ten behoeve van een persoon met een handicap of chronische ziekte in de sector van het beroepsonderwijs. Ook deze leden vragen hoe de zinsnede uit de Memorie van Toelichting dat er «in een zekere compensatie jegens de onderwijsinstellingen voorzien kan worden» (bladzijde 22) in dit verband moet worden geïnterpreteerd. De aan het woord zijnde leden pleiten voor een grootst mogelijke ruimhartigheid. Deze leden vinden dan ook dat de inspanningen van de regering er op gericht dienen te zijn om de financiële consequenties van voorliggend wetsvoorstel voor deze sector ex ante zo goed mogelijk in beeld te krijgen zodat dientengevolge eventueel extra budget beschikbaar wordt gesteld.

Handhavingskosten

De belasting van de rechtelijke macht en de Cgb laten zich moeilijk kwantificeren wat betreft de handhavingskosten. Een raming van 1.1 miljoen gulden is genoemd. Aan het Cgb is een nadere inschatting van de extra belasting gevraagd. De leden van de D66-fractie vragen of hierover kan worden bericht.

Samenvattend overzicht van effecten

De leden van de CDA-fractie vinden dat er duidelijk gemonitord moet worden op de effecten van deze wetgeving met betrekking tot arbeidsinstellingen en onderwijsinstellingen. Op welke wijze wordt de Tweede Kamer van de resultaten hiervan op de hoogte gesteld. (Memorie van Toelichting, bladzijde 22)

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In paragraaf 2.2 van de implementatienotitie wordt beschreven dat de begrippen directe en indirecte discriminatie in de richtlijnen ook inhoudelijk afwijken van de in de Awgb (en ook in het voorliggende wetsvoorstel) gehanteerde begrippen direct en indirect onderscheid. De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden toegelicht in hoeverre het beschermingsniveau van de nationale regelgeving verder reikt dan de Europese. Wordt in het regeringsstandpunt over de evaluatie van de Awgb tegemoet gekomen aan de suggestie van de Commissie gelijke behandeling om het begrip indirect onderscheid te verduidelijken?

Uiteraard zijn er kosten verbonden aan het halen van je recht, maar maakt dat wat uit, in een rechtsstaat, aldus de leden van de VVD-fractie. In de terminologie handicap acht de regering de handicap in beginsel onomkeerbaar. Betekent dat dat mensen die bijvoorbeeld door een ongeluk langdurig invalide zijn, maar toch tijdelijk, buiten de bescherming van deze wet vallen?

Artikel 2

Naar gelang de behoefte

In artikel 2 is opgenomen «naar gelang de behoefte». De leden van de VVD-fractie vragen wie uiteindelijk deze behoefte bepaalt. Is sprake van een objectieve of een subjectieve beoordeling? Heeft bijvoorbeeld een indicatiecommissie of arbeidsinspectie hierin een rol? In de Memorie van Toelichting is sprake van het niet toegankelijk zijn van voorzieningen of processen voor gehandicapten, ook al is die ontoegankelijkheid niet zo bedoeld. Daarmee wordt toch bedoeld een vrije zelfstandige toegankelijkheid, onafhankelijk van anderen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze de inbreng van de gehandicapte bij de beoordeling van een aanpassing zal worden vormgegeven en gewaarborgd. (Memorie van toelichting, bladzijde 26) Werkgevers kunnen zich laten adviseren door hun Arbo-dienst bij het vaststellen van de noodzaak van een aanpassing. Op welke wijze en door welke instanties kunnen onderwijsinstellingen zich laten adviseren?

Onevenredige belasting

De leden van de PvdA-fractie vragen of een overzicht kan worden gegeven van in dit verband relevante jurisprudentie waarin artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet, artikel 4 van de Wet REA en het Ontslagbesluit een rol speelden of zaken waarin een werkgever het treffen van voorzieningen weigerde met het argument dat het treffen daarvan in redelijkheid niet van hem gevergd kon worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe de criteria, die gehanteerd worden bij het bepalen of een aanpassing een onevenredige belasting voor de wederpartij in het beroepsonderwijs vormen, in de praktijk zullen uitwerken. Bestaat het risico dat studenten met een handicap door de toepassing van de criteria worden uitgesloten? (Memorie van Toelichting, bladzijde 29)

Artikel 4

Artikel 4, onderdelen a, b en c

De regering acht gebruikmaking van artikel 4, eerste lid, van de kaderrichtlijn niet nodig. Dit biedt de lidstaten de ruimte om te bepalen dat een verschil in behandeling geen discriminatie vormt indien het gaat om een wezenlijk beroepsvereiste. De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering deze ruimte niet gebruikt.

Artikel 6

Onder het beroepsonderwijs vallen volgens de artikelsgewijze toelichting (Memorie van Toelichting, bladzijde 37/38) het praktijkonderwijs in het voortgezet onderwijs, het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het

universitair onderwijs, maar niet het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs (inclusief volwasseneneducatie). De leden van de PvdA-, VVD, CDA- en D66-fractie vragen waarom niet onderwijsvoorzieningen in brede zin onder reikwijdte van het wetsvoorstel vallen.

De leden van de VVD-fractie vragen wie aanspreekbaar is en door wie in het geval dat een CAO discriminerende bepalingen bevat voor de gehandicapten en chronisch zieken. In het wetsvoorstel is alleen sprake van beroepsonderwijs omdat alleen dat onderwijs aansluiting op de arbeidsmarkt impliceert. Valt het VMBO hier ook onder? Voor veel leerlingen is niet-beroepsgericht voortgezet onderwijs ook eindonderwijs. Waarom wordt daar een uitzondering voor gemaakt? Hebben gehandicapten ook geen recht op aangepast studiemateriaal, zoals readers in grote letter of op diskette, ringleidingen in collegezalen, etc. in het niet-beroepsonderwijs?

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de tweede fase van het voortgezet onderwijs onder andere is bedoeld ter oriëntatie op studie en beroep en dat het voortgezet onderwijs in de praktijk voor een groot aantal jongeren eindonderwijs is dat direct aansluit op de arbeidsmarkt. (Memorie van Toelichting, bladzijde 37)

Artikel 6, onderdeel b

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is onderwijsinstellingen te stimuleren om, uit oogpunt van efficiency een basispakket aan voorzieningen voor studenten met een handicap te ontwikkelen en op te nemen in het studentenstatuut. (Memorie van Toelichting, bladzijde 38)

Artikel 12

In het voorgestelde artikel 12 wordt bepaald dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Volgens de toelichting op dit artikel (bladzijde 40) zal eerst een voorlichtingstraject moeten worden doorlopen. Mede in overleg met overkoepelende organisaties van werkgevers, van het onderwijsveld alsmede met vertegenwoordigende organisaties van gehandicapten/chronisch zieken zal bekeken worden hoe in de voorlichtingsactiviteiten kan worden voorzien.

De leden van de VVD- en D66-fractie vragen aan welke activiteiten hierbij in het bijzonder wordt gedacht? Voorlichting via postbus 51-spotjes en/of anderszins? In hoeverre wordt onderscheid gemaakt tussen de betrokken sectoren? Wordt de uitzendbranche ook benaderd? Hoeveel tijd wordt voor het gehele voorlichtingstraject uitgetrokken?

De leden van de VVD- en Groenlinks-fractie vragen of de regering een streefdatum voor inwerkingtreding van de wet voor ogen heeft.

De voorzitter van de commissie,
Van Lente

De griffier voor dit verslag,
Post