

28 169

Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 februari 2003

De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks hadden nog enkele nadere vragen over het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat er een foutje in de brief van 6 november 2002 (Kamerstukken II 2002–2003, 28 169, nr. 29) is geslopen. Bedoeld was te zeggen dat het volgende kabinet «... met een reactie op de knelpunten in de vorm van een actieplan zal komen».

De leden van de CDA-fractie vroegen zich verder af of de regering nu definitief heeft besloten een integratiewet te ontwerpen met alle consequenties van dien en dat de integratie-exercitie en het redigeren van een wetsvoorstel waarschijnlijk een half jaar zal vergen en dat met het redigeren van een dergelijk voorstel wordt aangevangen na afhandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Eerste Kamer en het wetsvoorstel tot wijziging van de Awgb ter implementatie van de richtlijn nr. 2000/43/EG en richtlijn nr. 2000/78/EG in beide kamers. Alleen zeer bijzondere omstandigheden zouden dit nog kunnen vertragen, aldus de CDA-fractie. Deze interpretatie is correct. In de brief van 11 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 169, nr. 30) heeft het kabinet het tijdspad aangegeven waaronder het integratie van onderhavig wetsvoorstel in de Awgb wil bereiken. Met de brief van 12 december 2002 (kenmerk AV/IR/02/96716) van de Staatssecretaris van SZW, de heer Phoa, heeft het kabinet overigens een vergelijkbaar traject voor integratie van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, beroep en het beroepsonderwijs geschetst.

De leden van de CDA-fractie vonden het van belang dat helder wordt uiteengezet hoe met de kosten van aanpassingen in algemene zin wordt omgegaan. In algemene zin is de aanbieder van arbeid, beroepsonderwijs of openbaar vervoer aan te spreken op het treffen van de doeltreffende aanpassing en draagt hij daarmee ook zorg voor de kosten die met deze aanpassing gepaard gaan. Een aanbieder hoeft een aanpassing niet te treffen als dit «een onevenredige belasting» vormt. Wat een onevenredige belasting is, is afhankelijk van het individuele geval. In de memorie van

toelichting is hier uitgebreid op ingegaan. Eveneens zijn daar enkele wegingsfactoren aangereikt die een rol kunnen spelen bij de beantwoording van deze vraag. Deze wegingsfactoren zijn afkomstig uit jurisprudentie en uit (de overwegingen bij) richtlijn nr. 2000/78/EG, zoals in de memorie van toelichting (pagina's 27-30) toegelicht. Tot de wegingsfactoren behoren onder meer de financiële draagkracht van de aanbieder, de kosten van de aanpassing en de vraag of er een compensatie voor de aanpassing wordt geboden. Als er een volledige of adequate compensatie wordt geboden (bij voorbeeld op grond van de Wet REA), dan kan de aanpassing om financiële redenen in ieder geval niet onevenredig belastend zijn.

Ook gehandicapte leerlingen in het beroepsonderwijs (en overigens ook al het andere reguliere onderwijs) kunnen een beroep doen op de Wet REA voor een aantal voorzieningen/hulpmiddelen. Het gaat daarbij om materiële voorzieningen (met uitzondering van huisvestingsvoorzieningen) en dus geen personele voorzieningen (met uitzondering van de doventolk). Verder worden vervoersfaciliteiten verstrekt. Een en ander is vastgelegd in de Wet REA en de daarbij horende uitvoeringsregelingen. Reeds enige tijd wordt overlegd tussen de departementen van OCenW en SZW over de overheveling van deze onderwijsvoorzieningen/hulpmiddelen vanuit de Wet REA naar de onderwijswetgeving. Voor het leerlingenvervoer in het primair en voortgezet onderwijs is deze overheveling per 1 augustus 2002 gerealiseerd.

Daarnaast werden tot voor kort REA-scholingsmiddelen ingezet in het beroepsonderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs ten behoeve van door hen uitgevoerde projecten ter voorbereiding van gehandicapte leerlingen op deelname aan de arbeidsmarkt en de begeleiding daar naartoe. In zijn brief van 22 april 2002 (SV/R&S/01/40195a) heeft voormalig staatssecretaris Hoogervorst, mede namens zijn ambtgenoot van OCenW, aangegeven dat REA-scholingsmiddelen niet ingezet mogen worden ten behoeve van leerlingen in het initieel onderwijs. Waar het gaat om leerlingen is OCenW verantwoordelijk voor het noodzakelijke onderwijs en begeleiding, dat de betreffende leerling voorbereidt op deelname aan de arbeidsmarkt. Om die reden is besloten tot de beëindiging van de financiering vanuit de REA. Wel is voor de lopende projecten een door beide ministeries betaalde overgangsregeling getroffen, waardoor deze projecten kunnen doorlopen tot 1-08-2003 en er gewerkt kan worden aan een passende afronding. Gezien bovenstaande is het gewenste overleg tussen de bewindslieden niet nodig.

Daarnaast willen de leden van de CDA-fractie weten hoe de huidige Staatssecretaris aankijkt tegen de financiële consequenties van uitbreiding van deze wet in relatie tot de huidige economische situatie.

De financiële consequenties van uitbreiding van onderhavig wetsvoorstel dienen kritisch onder de loep te worden genomen. Zowel de grootte van de financiële consequenties dient gezien te worden als de vraag bij wie de consequenties neerslaan en de vraag of door de overheid financiële compensatie geboden moet worden. Dit zal voor de eventueel onder de wet te brengen terreinen ook gebeuren, zij het dat een exacte inschatting moeilijk te maken is. Op basis van onder meer deze gegevens zal een volgend kabinet moeten aangeven hoe het de uitbreiding verder wil invullen.

In antwoord op de vraag van de CDA-fractie over de ontsluiting van het openbaar vervoer voor gehandicapten en chronisch zieken kan worden medegedeeld dat er (nog) geen sprake is van harde afspraken. In oktober 2002 is door de Minister van Verkeer en Waterstaat en door vertegenwoordigers van de decentrale overheid, vervoerders en consumenten een zogenaamde Intentieverklaring ondertekend. Hiermede verklaren partijen

de intentie te hebben zich de komende jaren in te zullen spannen ter bereiking van het gewenste doel.

Er wordt al veel gedaan aan het verbeteren van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer.

Nieuwe bussen in het stadsvervoer hebben bijna altijd een lage vloer die in- en uitstappen vergemakkelijkt en in het streekvervoer zijn deze ontwikkelingen ook reeds zichtbaar. Dergelijke bussen zijn daarmede echter niet meteen ook toegankelijk voor rolstoelgebruikers. Tevens kan worden geconstateerd dat door de bedrijven wordt geïnvesteerd in audio-visuele reisinformatie in en rond de voertuigen. De metro's leveren over het algemeen geen problemen op, net zo min als de nieuwe trams in Amsterdam en Rotterdam.

In de Europese Unie is aangenomen richtlijn 2001/85/EG (Pb EG 2002, L 42 blz. 1–102) inhoudende eisen ten aanzien van de constructie van bussen. Deze richtlijn bevat mede bepalingen ten aanzien van de toegankelijkheid en het ligt in voornemen deze richtlijn in ieder geval voor stadsbussen in de loop van 2003 in de Nederlandse regelgeving te implementeren. Als resultaat van deze implementatie zullen dan alle nieuwe bussen die worden ingezet in het stadsvervoer voldoen aan de eisen van toegankelijkheid. Bezien wordt nog of en op welke wijze en termijn de bepalingen van deze richtlijn van toepassing kunnen worden verklaard op andere openbaar-vervoerbussen.

Aangezien bussen een economische levensduur hebben van circa tien jaar en spoormaterieel een nog veel langere afschrijvingstermijn kent, terwijl tevens de infrastructuur moet worden aangepast, opdat een gelijkvloerse instap kan worden gerealiseerd, is voor het bereiken van een optimale eindsituatie nog vele jaren nodig.

In antwoord op de vraag van GroenLinks en in het verlengde van wat hiervoor is gezegd, wordt medegedeeld dat het proces van het ontwikkelen van eisen waaraan het (zware) spoorvervoer moet voldoen nog niet is afgerond. Het streven is ook hier een gelijkvloerse instap, hetgeen betekent dat perrons op de gewenste hoogte moeten zijn en de voertuigen daarop moeten worden aangepast.

In de Europese Unie zijn daarnaast inmiddels ontwikkeld zogenaamde TSI's (technische standaarden) voor het vervoer per hoge-snelheidstrein en deze bevatten ook normen voor de toegankelijkheid. Een TSI toegankelijkheid voor het conventionele spoor zal in de komende jaren worden ontwikkeld.

In de loop van dit jaar wordt duidelijkheid verwacht over het wensbeeld voor het zware spoorvervoer en vervolgens kan in samenspraak tussen alle betrokkenen (vervoerders én rijk als eigenaar van de infrastructuur voor het nationale spoornet én decentrale overheid voor het streekvervoer over het spoor) een meerjarenplan van aanpak worden ontwikkeld. Zolang dat niet het geval is kan er vanzelfsprekend geen sprake zijn van een «verbod» op het aanschaffen van treinen die niet aan alle gewenste eisen voldoen. Overigens is het wel zo dat de Nederlandse Spoorwegen reeds aandacht schenken aan de verbetering van de toegankelijkheid wanneer zij nieuw materieel bestellen of bestaand materieel verbouwen.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de lange voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel en het gebrek aan resultaten om via een mentaliteitsverandering te komen tot verbetering van de positie van mensen met beperkingen, laten zien dat er nog veel moet gebeuren om het gewenste resultaat te krijgen. Er wordt daarom voorgesteld te komen tot een taskforce om het gewenste doel te bereiken. In een recent advies, *De handicap van de samenleving*, komt ook de RMO tot een advies om een taskforce op te stellen. Het volgende kabinet zal in de reactie op het RMO-advies een standpunt innemen op het instellen van een taskforce. De mentaliteitsverandering kan ook op andere wijzen gefaciliteerd

worden. Het kabinet zet zich hiertoe onder meer op de volgende manieren voor in:

- Wanneer het huidige wetsvoorstel door het parlement is aangenomen wordt een campagne gestart om aanbieders van arbeid, onderwijs en openbaar vervoer duidelijk te maken wat dit wetsvoorstel van hen vraagt. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de mentaliteitsverandering. Na de inwerkingtreding zal zeker jurisprudentie van de Commissie gelijke behandeling en de burgerlijke rechter ontstaan, die ook een bijdrage zal leveren aan het gewenste veranderingsproces.
- Het kabinet ondersteunt (financieel) het Europese Jaar van mensen met een handicap 2003. Het doel van dit jaar is om aandacht te vragen voor de achtergestelde positie van mensen met een handicap en met veel kleine projecten een bijdrage te leveren aan een mentaliteitsverandering. Deze projecten worden vorm gegeven in de lokale samenleving en ondersteund door landelijke publiciteit.
- Op het terrein van arbeid functioneert de Commissie Arbeidsgehandicapten en Werk. Ook deze commissie heeft tot doel bewustzijn te creëren voor mensen met beperkingen en te komen tot oplossingen.
- De campagne «drempels weg» brengt de ontoegankelijkheid van het internet onder brede aandacht en heeft tot doel daar verbetering in te brengen. De rijksoverheid heeft zich verplicht om de publieke (=van de overheid) sites toegankelijk te maken. Deze verplichting is vastgelegd in een resolutie van de Sociale Raad van de EU. Bovendien wordt een bijdrage geleverd aan activiteiten om «design for all» meer onder de aandacht te brengen van ontwerpers van consumentenproducten.
 - Dit jaar zal de campagne «De uitdaging voor» worden herhaald. De overheid ondersteunt financieel deze brede publiekscampagne gericht op het «ontmoeten» van mensen met een handicap.

Het was de leden van de CDA-fractie voorts opgevallen, dat met betrekking tot het onderzoek naar de effecten op het beschermingsniveau van het gebruik van het begrip discriminatie in de Nederlandse gelijke behandelingswetgeving in vergelijking met het begrip «onderscheid» een tijdpad ontbreekt. Juist hier is, gelet ook op de Europese dimensie, spoed geboden. Kan hierop nog nader worden ingegaan?

Het communautaire recht verplicht niet tot het overnemen van Europees-rechtelijke bewoordingen bij implementatie mits de volledige toepassing van de richtlijn daadwerkelijk is verzekerd. Dat zal na aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel het geval zijn. Noch uit de Europese of nationale jurisprudentie noch van de zijde van de Europese Commissie is op enigerlei wijze gebleken dat deze wijze van implementatie ontoereikend zou zijn. Evenmin is gebleken dat het gebruik van het begrip onderscheid in de Nederlandse wetgeving in de praktijk tot problemen heeft geleid. Sinds 1980 zijn goede ervaringen opgedaan met deze terminologie. Van spoedeisendheid met het oog op de implementateterminijn van de kaderrichtlijn is derhalve geen sprake. De herhaalde adviezen van de Raad van State om de richtlijnterminologie over te nemen, hebben wel aanleiding gegeven voor het principebesluit dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met de betrokken bewindspersonen zal bezien of en zo ja, wanneer nader onderzoek wordt gedaan naar de opportuniteit van een andere terminologie. Daarbij dient te worden bedacht dat een eventuele wijziging van de terminologie zich dient uit te strekken tot de gehele gelijke behandelingswetgeving en op dezelfde datum in werking zal moeten treden. Een andere aanpak zou grote bezwaren ontmoeten vanuit een oogpunt van consistentie, transparantie en inzichtelijkheid van de wetgeving. Het kabinet meent dat het aan het volgende kabinet is om verdere beslissingen te nemen over dit onderzoek.

Met betrekking tot de opnemings van de grond handicap in artikel 1 van de Grondwet, vroegen de leden van de CDA-fractie zich af of een nadere precisering van «in de loop van 2003» tot de mogelijkheden behoort. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bij brief van 5 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 000-XVI, nr. 112) aangegeven dat het in de rede zou liggen dat het volgende kabinet zijn reactie op de motie-Rouvoet c.s. (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XVI, nr. 63) zou geven in een nota, waarin een aantal modaliteiten wordt besproken. Het kabinet betreurt het dat het, zoals aangegeven in de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2002/03, 28 169, nr. 48a, p. 7) niet is toegekomen aan de indiening van een dergelijke nota. Daarbij is de verwachting uitgesproken dat het volgende kabinet de nota in de loop van 2003 zal uitbrengen. Het is echter aan het volgende kabinet om nader invulling te geven aan de inhoud van deze nota en het daarbij behorende tijdspad.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar nieuwe impulsen die Nederland zou kunnen geven in het kader van het voorzitterschap van de Europese Unie. In het bijzonder vroegen zij aandacht voor een vergelijkend internationaal onderzoek.

Het kabinet stelt zich voor dit jaar verkennende besprekingen te voeren met vertegenwoordigers van Ierland en Luxemburg die voorafgaand of volgend op Nederland, voorzitter zijn van de Europese Unie. Eerste verkennende besprekingen hebben al plaats gevonden en marge van ambtelijk overleg in het kader van de Europese Unie. Het kabinet wil meer energie steken in het bijdragen aan het tot stand brengen van een Europese Richtlijn en de uitbouw van het Nederlandse wetsvoorstel dan in een vergelijkend onderzoek naar de wetgeving in de verschillende landen. Dit te meer nu de wetgeving in de verschillende landen in ontwikkeling is. Hiermee wordt ook aangesloten bij de wens van de Tweede Kamer zoals neergelegd in de motie Bussemaker c.s. (Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 17) ingediend bij de behandeling van onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen het kabinet waarom het niet voor de systematiek heeft gekozen om alle terreinen al in de wet op te nemen en pas later inwerking te laten treden, terwijl ook voor openbaar vervoer geldt dat de daarvoor relevante bepaling op een later moment in werking treedt.

Alvorens maatschappelijke terreinen onder de wet te brengen moet duidelijk zijn of en hoe dat het beste kan gebeuren, ook als de regeling nog niet in werking treedt. Naar aanleiding van de motie Passtoors c.s. (Kamerstukken II 2001/02, 24 170, nr. 68) is gestart met het bezien van de consequenties van uitbreiding van een wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte met de terreinen openbaar vervoer, wonen, goederen en diensten en stedelijke ruimte. Zoals het kabinet eerder heeft aangegeven geldt niet voor elk terrein dat even eenvoudig te bepalen is of en hoe deze uitbreiding vorm kan krijgen. Voor het terrein openbaar vervoer was het onderzoek hiernaar al in een vergaand stadium vandaar dat het mogelijk was het al in onderhavig wetsvoorstel op te nemen. Voor de andere terreinen is dit nog niet duidelijk en kan dus ook nog niet aangegeven worden hoe zij precies onder het wetsvoorstel zouden moeten worden gebracht. Een voorbeeld is het terrein van wonen, waar bezien wordt of ten aanzien van de koper-verkoper relatie dezelfde eisen kunnen en moeten worden gesteld als ten aanzien van de huurder- verhuurder relatie. Met andere woorden, duidelijk moet zijn waar het begrip wonen op doelt. Van even groot belang is het antwoord op de vraag wie (financieel) verantwoordelijk is voor het treffen van de aanpassingen: is dit een publieke of een private zaak?

In de memorie van antwoord bij het onderhavige wetsvoorstel is het kabinet reeds ingegaan op het tijdpad.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af wat de stand van zaken is rondom het overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten omtrent stedelijke ruimte. Het overleg tussen VWS en VNG bevindt zich in een voorbereidende fase. Tot nu toe zijn er nog geen resultaten te melden. De resultaten van dit overleg zullen gebruikt worden om te beoordelen of de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte uitgebreid zou kunnen worden met het terrein stedelijke ruimte.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het kabinet voornemens is te wachten met de invoering van onderhavig wetsvoorstel tot ook het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, beroep en het beroepsonderwijs (Kamerstukken II 2001/02, 28 170) is ingevoerd.

Zodra de Eerste Kamer heeft ingestemd met onderhavig wetsvoorstel zal een voorlichtingstraject starten (hieraan is ook op pagina 3 van deze nadere memorie van antwoord gerefereerd). Gedacht wordt aan een voorlichtingstraject van ongeveer een half jaar waarna de inwerkingtreding is voorzien. Op deze manier hebben betrokken partijen de mogelijkheid zich voor te bereiden op deze wet. De uiterste datum voor inwerkingtreding is 2 december 2003. Dit is dan ook de uiterste datum die in het inwerkingstredingsbesluit voor onderhavig wetsvoorstel zal worden vermeld. Dit is het moment waarop de implementatietermijn van de kaderrichtlijn (2000/78/EG) verstrijkt. Het kabinet gaat ook voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid van deze uiterste datum uit, zodat uitstel niet noodzakelijk is.

De Commissie klachtenbehandeling aanstellingskeuringen heeft onlangs een oordeel uitgebracht (oordeel 2002/05) over het vragen naar een WAO-verleden/REA-status tijdens de sollicitatieprocedure. De Commissie heeft geoordeeld dat dit in strijd is met de Wet op de medische keuringen, in het bijzonder nu dit gebeurde met het oog op selectiedoeleinden. Is dit oordeel conform hetgeen het kabinet heeft betoogd in de memorie van antwoord, zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks.

In de memorie van antwoord (Kamerstukken I, 28 169, nr. 48A, p.15 en 16) heeft het kabinet het volgende naar voren gebracht met betrekking tot de Wet op de medische keuringen (WMK). De WMK verbiedt in zijn algemeenheid aanstellingskeuringen, tenzij er voor de functie specifieke gezondheidseisen gelden. Ook bepaalt de WMK dat er buiten aanstellingskeuringen om, aan een (aspirant)werknemer geen vragen gesteld mogen worden over zijn gezondheidstoestand en zijn ziekteverzuim (artikel 4, tweede lid).

In de memorie van antwoord is niet specifiek ingegaan op het vragen naar een WAO-verleden/REA-status, omdat over dit onderwerp geen vragen zijn gesteld. Wel kwam het vragen naar de behoefte aan doeltreffende aanpassingen door een (aspirant)werkgever aan de orde. Daarover is opgemerkt dat dergelijke vragen wellicht verboden kunnen zijn op grond van de laatste zin van artikel 4, tweede lid van de WMK aangezien ze aangemerkt zouden kunnen worden als vragen naar de gezondheidstoestand van de keurling.

In oordeel 2002/05 komt de Commissie klachtenbehandeling aanstellingskeuringen tot de conclusie dat het vragen naar een WAO-verleden door een (aspirant)werkgever in het kader van een sollicitatieprocedure impliciet neerkomt op het vragen naar de gezondheidstoestand, waaronder ziekteverzuim in het verleden. Een WAO-status komt immers alleen toe aan personen die minstens een jaar (gedeeltelijk) arbeidsonge-

schikt zijn. Het vragen naar de status van arbeidsgehandicapte moet eender worden beoordeeld, aldus de Commissie.

Naar de mening van het kabinet is er geen strijdigheid tussen het oordeel en hetgeen is opgemerkt in de memorie van antwoord.

De leden van de GroenLinks fractie wijzen er op dat in het kader van de VN een Ad Hoc Comité ingesteld is dat de mogelijkheid moet onderzoeken om een VN verdrag voor mensen met een handicap op te stellen, dit mede omdat de Standard Rules on Equalisation of Opportunities for People with Disabilities te weinig juridische zekerheid bieden. Zij willen weten of het Nederlandse kabinet reeds een standpunt heeft.

De Standaard Regels van de Verenigde Naties hebben geen juridisch afdwingbare status en bevatten geen rechtstreeks werkende bepalingen. Een verdrag voor de rechten van mensen met een handicap zou dat wel kunnen hebben. In die zin zou een dergelijk instrument dan ook meerwaarde hebben. Tijdens de eerste bijeenkomst van het Ad Hoc Comité (juli 2002) bleek dat er nog wel onduidelijkheid is over de opzet van een verdrag: voor de Nederlandse regering is het van belang dat in het verdrag wordt onderkend dat mensen met een handicap in elk geval aanspraak kunnen maken op dezelfde bescherming in het kader van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden als ieder ander. Het beginsel van gelijke kansen dient dan ook centraal te staan. Daarnaast moet erop toegezien worden dat een nieuwe codificatie-activiteit op het gebied van de rechten van de mens niet leidt tot heronderhandeling, met de mogelijkheid van ondermijning van bestaande rechten en vrijheden. Binnen de Europese Unie vindt op dit ogenblik overleg plaats over de opstelling van de EU tijdens de tweede bijeenkomst van het Ad Hoc Comité die is voorzien voor juni 2003. Het kabinet wil op korte termijn met de belangenorganisaties in overleg gaan om over de gewenste invulling van een dergelijk verdrag te praten. De uitkomsten van dit overleg zullen mede van invloed zijn op het definitieve standpunt dat Nederland in het EU-overleg en in het Ad Hoc Comité zal inbrengen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp