

## **AMBTELIJK CONCEPT**

### **Toelichting**

#### **I Algemeen**

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

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

#### *Administratieve lasten en nalevingskosten*

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

De Wgbh/cz wordt gewijzigd in die zin dat die wet wordt uitgebreid met het terrein goederen en diensten (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5). Door die uitbreiding zal de verplichting om naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten (artikel 2 van de Wgbh/cz) ook op het terrein goederen en diensten van toepassing zijn. Het terrein goederen en diensten omvat niet het ontwerpen en produceren van goederen en diensten, zodat de verplichting om redelijke aanpassingen te treffen ook niet van toepassing is op het ontwerpen en produceren. Bij doeltreffende aanpassingen gaat het om aanpassingen die in een concrete situatie nodig zijn. Het is dus een verplichting die afhankelijk van de specifieke situatie ingevuld dient te worden. De verplichting bestaat niet als het een onevenredige belasting vormt. Er kan dus niet in het algemeen worden aangegeven welke aanpassingen getroffen moeten gaan worden. SEOR concludeert in haar onderzoek dat de kosten vooral afhankelijk zullen zijn van het aantal verzoeken om een oordeel dat wordt ingediend bij het College voor de rechten van de mens. Hoe dat aantal zich zal ontwikkelen is niet te voorspellen. Op basis van de huidige situatie is er volgens SEOR geen bewijs dat de uitbreiding leidt tot hoge kosten voor aanbieders van goederen en diensten. Tenslotte is meer casuïstiek nodig om daadwerkelijk wat te kunnen zeggen over de kosten voor de overige goederen en diensten. Gezien de onzekerheden die een rol spelen bij het bepalen van de (nalevings)kosten van dit wetsvoorstel zal het kabinet over vijf jaar of zo nodig eerder specifiek bezien in hoeverre de aannames over de kosten terecht zijn geweest. Hiertoe zullen de effecten op aanbieders van goederen en diensten mede aan de hand van de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens gemonitord worden.

#### *Tot slot*

Verschillende individuele personen kunnen op verschillende plaatsen om een vergelijkbare soort doeltreffende aanpassing verzoeken. Ook kunnen deze vergelijkbare aanpassingen inmiddels verricht zijn. Het gaat hierbij om specifiek maatwerk, waarbij de toets van een mogelijk onevenredige belasting altijd geldt. Vanuit de samenleving kan vervolgens de vraag komen om een algemene voorziening te treffen, waarmee de noodzaak van het verrichten van die doeltreffende aanpassing vervalst. Het verdrag verplicht in deze situatie niet tot het treffen van een algemene voorziening. Of een investering voor het treffen van een algemene voorziening wordt gedaan zal van verschillende factoren afhangen, waarbij gedacht kan worden aan de hoogte van het bedrag, hoeveel investeringen recentelijk al gedaan zijn, de effectiviteit van de maatregel, de proportionaliteit tussen de investering en de desbetreffende algemene voorziening en het beginsel van geleidelijke verwezenlijking van het verdrag (artikel 4, tweede lid, van het verdrag).

## **II Artikelsgewijs**

### **Artikel I**

#### **Inleiding**

In de artikelsgewijze toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag, onder artikel 5, is aangegeven dat de Wgbh/cz dient te worden aangepast. In het verdrag omvat discriminatie op grond van handicap alle vormen van discriminatie, met inbegrip van de weigering redelijke aanpassingen te treffen (artikel 2 van het verdrag). De Wgbh/cz is een zogenoemde aanbouwwet. De wet is op dit moment slechts van toepassing op bepaalde, in de wet genoemde

terreinen, namelijk arbeid, basisonderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, wonen en openbaar vervoer. Dit betekent dat de in artikel 2 van de Wgbh/cz opgenomen verplichting om doeltreffende aanpassingen te treffen alleen op die terreinen van toepassing is. Voor het brede terrein van goederen en diensten bestaat een dergelijke wettelijke verplichting niet, hetgeen niet in overeenstemming is met het verdrag.

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

### **Doeltreffende aanpassingen**

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

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

Enkele voorbeelden van doeltreffende aanpassingen zijn:

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

### *Het begrip doeltreffende aanpassingen*

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

Artikel 2 van de Wgbh/cz dat de verplichting oplegt doeltreffende aanpassingen te verrichten, komt

overeen met het begrip redelijke aanpassingen uit het verdrag (artikel 2).

Bij doeltreffende aanpassingen gaat het om aanpassingen die in een concrete situatie nodig zijn. De verplichting tot het treffen van een doeltreffende aanpassing is een verplichting die afhankelijk van de situatie specifiek ingevuld moet worden.

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

De aanpassing moet doeltreffend zijn, wat inhoudt dat ze geschikt en noodzakelijk moet zijn.

Geschikt is de aanpassing die de desbetreffende belemmeringen kan wegnemen. Nagegaan moet worden of de gevraagde voorziening noodzakelijk is, in die zin dat misschien met een ander (mogelijk minder kostbare) voorziening hetzelfde doel bereikt kan worden.

Iemand met een beperking dient zelf de noodzaak van een aanpassing aan te geven. Betrokkene dient ook aan te geven welke aanpassing nodig is. Het is aan de aanbieder om te onderzoeken of een doeltreffende aanpassing mogelijk is, voorafgaand aan een beslissing om iemand al dan niet de aanpassing te weigeren. De onderzoekspllicht is dus belangrijk.

Nadat is vastgesteld dat sprake is van een doeltreffende aanpassing kan de vraag aan de orde komen of die aanpassing een onevenredige belasting vormt. Of de aanpassing een onevenredige belasting vormt houdt een weging in van enerzijds de belangen van de persoon met de handicap en anderzijds de belangen van de wederpartij. In zijn algemeenheid betekent dit dat een brede afweging moet worden gemaakt van de baten en lasten van de betrokken aanpassing. Hierbij zal onder meer rekening worden gehouden met de omvang en de middelen van de organisatie of onderneming, de geraamde kosten, het belang van de aanpassing voor de desbetreffende persoon met de handicap, de operationele en technische haalbaarheid van de aanpassing en de vraag of de betrokken aanpassing onuitvoerbaar of onveilig is. Als er sprake is van een onevenredige belasting, dan kan de aanpassing achterwege blijven.

#### Artikel I, onder A

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

#### Artikel I, onder B, artikel 5c

##### *Het eerste lid*

Artikel 5c is ontleend aan artikel 7, eerste lid, van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Het artikel verbiedt het maken van onderscheid bij het tegen vergoeding aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen of diensten en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten.

Het artikel heeft geen betrekking op eenzijdig overheidshandelen. In het kader van de Awgb en de Wgbh/cz, dus ook bij onderhavig wetsvoorstel, is eenzijdig overheidshandelen uitgezonderd. Goederen en diensten is een veelomvattend terrein. Het bestrijkt onder meer de detailhandel, horeca, cultuur, sport, recreatie, zakelijke dienstverlening, zorg en internetdiensten. Ook de openbare ruimte valt onder de reikwijdte van het eerste lid.

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

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

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

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

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

Onderdeel d heeft betrekking op het aanbieden van goederen of diensten en het aangaan en

uitvoeren van overeenkomsten door particulieren voor zover dat aanbod in het openbaar wordt gedaan.

#### *Het tweede lid*

Wonen wordt aangemerkt als een dienst, maar valt niet onder artikel 5c (goederen en diensten). De paragraaf wonen blijft bestaan, omdat het noodzakelijk is om de in het huidige artikel 6c opgenomen uitzondering op de verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten, te handhaven.

Het terrein wonen is bij wet van 29 januari 2009 (Stb. 2009, 101) in de Wgbh/cz opgenomen. In de memorie van toelichting (Kamerstukken 2006/07, 30859, nr. 3) zijn voor het opnemen van de uitzondering op de verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten (artikel 6c) de volgende redenen gegeven.

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

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

Openbaar vervoer wordt aangemerkt als een dienst, maar valt niet onder artikel 5c (goederen en diensten). De paragraaf openbaar vervoer blijft gehandhaafd, omdat op artikel 8, tweede lid, van de Wgbh/cz het Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer en de Regeling toegankelijkheid openbaar vervoer zijn gebaseerd. Het Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer en de Regeling toegankelijkheid openbaar vervoer bevatten regels onder meer over de te verrichten aanpassingen met betrekking tot het aanbieden van openbaarvervoersdiensten en reisinformatie en met betrekking tot overeenkomsten voor het openbaar vervoer.

#### Artikel I, onder B, artikel 5d

Artikel 5d is ontleend aan het voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (PbEU 2010, C 137 E/68). Het artikel bepaalt dat bij de verlening van financiële diensten proportionele verschillen in behandeling zijn toegestaan als voor de desbetreffende dienst handicap een bepalende factor is bij de risicobeoordeling en gebruik is gemaakt van relevant actuariële beginselen en nauwkeurige statistische gegevens of medische inzichten.

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

"Een dergelijke bepaling, die de betrokken lidstaten toestaat een uitzondering op de regel van unisekspremies en -uitkeringen zonder beperking in de tijd te handhaven, is in strijd met de verwezenlijking van het door Richtlijn 2004/113 nagestreefde doel van gelijke behandeling van

vrouwen en mannen en onverenigbaar met de artikelen 21 en 23 van het Handvest.”  
Artikel 5, tweede lid, van Richtlijn 2004/113/EG werd door het Hof ongeldig verklaard.

De vraag doet zich voor of een bepaling (als het voorgestelde artikel 5d) die het mogelijk maakt proportionele verschillen in premies en uitkeringen toe te staan in gevallen waarin handicap of chronische ziekte een bepalende factor is bij de beoordeling van het risico, niet in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling, zoals is neergelegd in onder meer artikel 1 van de Grondwet. Het kabinet is de mening toegedaan dat van strijd met het beginsel van non-discriminatie geen sprake is. Bij de verstrekking van sommige financiële diensten kan handicap of chronische ziekte een bepalende factor zijn bij de beoordeling van het risico. Of een dergelijk geval zich voordoet hangt af van de financiële dienst waar het om gaat en vanzelfsprekend ook van de desbetreffende handicap of chronische ziekte. Het hebben van een ernstig ziekte is een relevante factor bij de beoordeling van het risico bij het sluiten van een levensverzekering. Het hebben van bijvoorbeeld een chronische rugklacht is geen relevante factor bij de acceptatie en de hoogte van een premie van een autoverzekering.

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

## **Artikel II**

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

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

De waarborg zoals deze in het verdrag gesteld wordt, betekent niet dat gemeenten verplicht zijn alleen stemlokalen aan te wijzen die aan alle toegankelijkheidseisen voldoen (dus zowel voldoende parkeerplaatsen, als brede deuren voor scootmobiel, etc.). Dan zal namelijk het aantal geschikte stemlokalen – zeker in de grote steden – afnemen, wat de toegankelijkheid kan beperken voor kiezers die slecht ter been zijn (omdat dit in de praktijk betekent dat de afstand tot een geschikt lokaal groter zal worden). In de Kieswet wordt daarom opgenomen dat zo veel mogelijk van de in de gemeente aangewezen stemlokalen zodanig gelegen zijn en ingericht dat kiezers met lichamelijke beperkingen zoveel mogelijk hun stem zelfstandig kunnen uitbrengen. Tegelijkertijd is het wenselijk dat ook het minimumpercentage van ten minste 25% in de wet blijft gehandhaafd, omdat dan beter is te controleren of aan de wettelijke norm voldoende uitvoering wordt gegeven. Dit percentage is om deze reden ook bij een recente wijziging van de Kieswet (Stb. 2009, nr. 483) opgenomen.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,