

Reactie VNO-NCW en MKB-Nederland op de consultatie over de concept wetsvoorstellen ter goedkeuring en uitvoering van het VN verdrag Handicap.

Graag willen VNO-NCW en MKB-Nederland gebruik maken van de geboden mogelijkheid om te reageren op deze consultatie, die een aantal documenten omvat, waaronder met name: een concept goedkeuringswet met toelichting, een concept uitvoeringswet met toelichting, een rapport over de economische gevolgen van het VN verdrag Handicap (van het bureau SEOR), en twee rapporten over juridische aspecten van het verdrag (van het bureau SIM).

#### 1. Samenwerken aan een toegankelijker samenleving!

Wij willen allereerst graag in herinnering roepen dat VNO-NCW en MKB-Nederland sinds 2009 zich, d.m.v. een door de voorzitters van beide organisaties toen ondertekende intentieverklaring, actief inzetten voor een betere toegankelijkheid van goederen en diensten voor mensen met een handicap of chronische ziekte. Dat vindt sindsdien plaats in het kader van de zgn. Stuurgroep Alles Toegankelijk (AT), samengesteld uit vertegenwoordigers van bedrijfsleven en van mensen met een beperking. Langs deze weg van de zelfregulering is naar onze mening sindsdien goede voortgang gemaakt in het realiseren van de ambitieuze doelstelling van AT. Wij staan nog immer achter deze intentieverklaring en blijven graag bereid onze medewerking aan AT te continueren.

#### 2. VN Verdrag: wel of geen nieuwe rechten?

De nu voorliggende wetsvoorstellen bouwen voort op de conclusie van het SIM, dat het VN Verdrag o.a. noopt tot uitbreiding van de wet gelijke behandeling met een nieuwe paragraaf over 'goederen en diensten'.

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben destijds gereageerd op de (concept) SIM rapporten. SIM concludeert enerzijds dat het VN Verdrag geen nieuwe rechten creëert, maar anderzijds dat de wet gelijke behandeling zou moeten worden gewijzigd.

In de toelichting op de goedkeuringswet wordt weliswaar ingegaan op de relatie tussen VN Verdrag en de nu overwogen wijziging van de wet gelijke behandeling, maar wij willen vragen om in de voorliggende stukken preciezer uit te leggen hoe dit wetsvoorstel zich nu verhoudt tot de SIM conclusie dat het Verdrag geen nieuwe rechten creëert: als het verdrag immers geen nieuwe rechten creëert, is het de vraag waarom nu toch nieuwe rechten (moeten) worden gecreëerd. Dit mede tegen de achtergrond van de conclusie van SEOR dat het Verdrag aan Staten een grote mate van beleidsvrijheid laat om te bepalen wat passende maatregelen zijn om het Verdrag te implementeren: 'Staten bepalen op welke wijze en in welke mate de doelstellingen (van het Verdrag) worden gerealiseerd'.

### 3. Andere (EU) landen.

SEOR heeft helaas niet boven water kunnen krijgen of andere landen (van de VN) het onderhavige Verdrag op een vergelijkbare wijze hebben goedgekeurd en uitgevoerd als nu Nederland zich voorneemt. Wij willen toch vragen om daar alsnog enige aandacht aan te geven. Als andere (VN) landen immers hun wetgeving op vergelijkbare wijze hebben aangepast, wordt daarmee het beeld versterkt dat Nederland internationaal, en in het bijzonder binnen de EU, niet uit de pas loopt (level playing field).

Zien wij het goed dan is ook de EU partij bij dit VN verdrag, hetgeen o.i. duidt op de wens van een EU gecoördineerde aanpak van dit VN Verdrag. Een voorstel voor een EU richtlijn op dit terrein uit 2008, dat meerdere keren wordt genoemd in de toelichting bij de goedkeuringswet, is door Nederland, in onze ogen terecht, altijd kritisch tegemoet getreden o.a. vanwege de voorziene (draconische) economische effecten. De toelichting gaat echter niet in op het feit dat volgens het werkprogramma van de Europese Commissie 2013, in dit jaar een nieuw voorstel zal worden ingediend voor een European Accessibility Act. Wij willen vragen om maximale synchroniteit te betrachten tussen wat in Nederland aan wetgeving op het bedrijfsleven afkomt en wat de EU gaat voorstellen.

### 4. Individuele versus generieke aanpassingen van goederen en diensten.

Wij juichen het toe dat in beide toelichtingen wordt gesteld dat dit Verdrag en de voorliggende concept wetgeving (slechts) noopt tot '(redelijke) aanpassingen in een specifieke, individuele situatie' en niet tot generieke aanpassingen van goederen en diensten. Of, zoals in het SEOR rapport wordt gesteld: het verdrag verplicht niet om vooraf maatregelen te nemen; ratificatie verplicht niet om (alle) goederen en diensten aan te passen zodat ze allen toegankelijk zouden zijn voor alle personen met een beperking. En, zo stelt SEOR, dat het nu overwogen verbod op onderscheid geldt voor 'de toegang tot goederen en diensten' (artikel 9.1 van het Verdrag) en niet voor het gebruik van (bepaalde) goederen. Wij willen overigens vragen om artikel 5c van de uitvoeringswet nog meer in overeenstemming hiermee te brengen.

Dit neemt niet weg dat ook deze specifieke aanpassingen in een concreet individueel geval, economische gevolgen kunnen hebben.

De toelichting op de uitvoeringswet memoreert uit het SEOR rapport dat 'er geen bewijs is dat dit zal leiden tot hoge kosten'. SEOR preciseert echter de uitspraak dat er 'geen bewijs is voor hoge kosten', echter tot die domeinen waarop de wet gelijke behandeling thans van toepassing is. En die wet is nu nog niet van toepassing op het brede domein van 'goederen en diensten'. De SEOR uitspraak mag o.i. dus niet 1 op 1 in de context worden geplaatst van de thans voorgenomen uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet gelijke behandeling.

De toelichting op de goedkeuringswet citeert uit het SEOR rapport dat 'er geen financiële onoverkomelijkheden volgen uit de ratificatie'.

SEOR stelt evenwel in een omstandig betoog, dat een diepgaande kosten-batenanalyse niet mogelijk is gebleken, en dat daarom gewerkt moest worden met scenario's. Hetgeen geresulteerd heeft in een rapport van vooral verkennende aard, met slechts indicaties van de mogelijke economische gevolgen na ratificatie. En dat er uit het SEOR rapport daarom 'geen algemene conclusie kan worden getrokken', omdat 'niet eenduidig vast te stellen is wat de

precieze financiële economische effecten van het Verdrag zijn'. Sterker nog: SEOR stelt dat zij de kosten gerelateerd aan de uitbreiding van de wet gelijke behandeling 'niet heeft berekend'.

Wij willen vragen om de toelichtingen meer in overeenstemming te brengen met deze bredere bevindingen van SEOR.

Wij vinden het goed dat de regering zich voorneemt om na verloop van tijd te bezien in hoeverre de nu gedane aannames over de kosten terecht waren. Daarbij zal (in lijn met wat SEOR suggereert) worden gekeken naar de (consequenties van de) oordelen van het College voor de Rechten van de Mens. Maar die oordelen omvatten slechts het topje van de ijsberg. Ons inziens zal op dat moment ook gekeken moeten worden naar de ervaringen van de nu door SEOR geconsulteerde branches. Wij willen vragen om de toelichting op dit punt aan te vullen.

Teneinde goederen en diensten in meer generieke zin aan te passen aan de wensen van mensen met een beperking, zijn wij er voorstander van om de in het kader van AT in gang gezette activiteiten voort te zetten. Wij zijn er van overtuigd dat langs deze weg van de gefaciliteerde zelfregulering de komende jaren nog veel nuttig werk kan worden verricht. Zo kan het aspect toegankelijkheid op allerlei manieren (via branches, via normalisatie en certificatie) steviger worden verankerd binnen het bedrijfsleven. Teneinde op een goede wijze te voldoen aan het door het Verdrag expliciet genoemde 'bevorderen van design for all', moet een structurelere aanpak worden gevolgd dan de in 2003 door het toenmalige kabinet uitgeschreven eenmalige ontwerpwedstrijd.

Het SEOR rapport biedt zeer nuttige informatie om nog meer richting te geven aan de vanuit AT ontplooidde activiteiten richting allerlei branches. Wij vinden het hoopgevend dat alle branches die door SEOR zijn benaderd, bereid zijn om verdere maatregelen te nemen om de toegankelijkheid te verbeteren. Maatwerk zal daarbij het motto zijn: ook SEOR constateert dat 'algemene normen geen recht doen aan de complexiteit van toegankelijkheidsvraagstukken'.

In het SEOR rapport wordt aangetekend dat bij alle partijen de voorkeur uitgaat naar zelfregulering en overleg. In de toelichting op de goedkeuringswet lezen wij dat de regering AT ziet als een 'belangrijke schakel in het verspreiden van kennis over en het vergroten van draagvlak en bewustwording op weg naar een toegankelijk(er) Nederland'. Daar de (VWS) financiering van AT slechts nog geregeld is t/m eind 2013, zouden we willen vragen dat de regering in de toelichting nader ingaat op AT na 2013. Wij vermoeden overigens dat in de wel in SEOR benoemde kosten voor het Rijk van de ratificatie (vooral publiekscampagnes ad ca. € 320.000 per jaar) de kosten van AT (helaas) niet zijn begrepen.

Dat zelfregulering in de praktijk effect sorteert, waardoor de overheid geen aanvullende maatregelen hoeft te nemen, wordt thans in de toelichting op de goedkeuringswet specifiek beaamd in de context van artikel 30 van het Verdrag (betreffende de toegankelijkheid van specifieke voorzieningen op het terrein van o.a. cultuur, recreatie en sport). In onze ogen leent dit statement zich echter heel goed om ook in meer generieke zin in de toelichting te beamen. Zo willen wij vragen om de rol van zelfregulering in paragraaf 7 van de toelichting op de goedkeuringswet op een prominentere wijze te benoemen.

5. Ontvankelijkheid, precedentwerking, en (on)evenredigheid van doeltreffende aanpassingen.

Een goede precisering van de aspecten ontvankelijkheid, precedentwerking, en (on)evenredigheid van doeltreffende aanpassingen zijn voor ons belangrijk.

Ten opzichte van hetgeen daarover allemaal in het SEOR rapport is opgenomen, is de toelichting op het wetsontwerp op deze punten summier te noemen. Teneinde een goede werking in de praktijk van het wetsvoorstel te bevorderen, willen wij vragen om in de toelichting veel omstandiger in te gaan op deze aspecten. Hoewel de toezichthouder resp. de rechter in finale zin te oordelen heeft over individuele gevallen, is de toelichting op het wetsontwerp o.i. de aangewezen plaats om vanuit de wetgever richting te geven aan de wijze waarop met deze aspecten omgegaan moet worden.

Voor de ontvankelijkheid is het goed als in de toelichting nader zou worden gepreciseerd dat dat het alleen de persoon met een beperking is, die moet aangeven welke aanpassing nodig is, en dat zulks in meer generieke zin niet door algemene collectiviteiten kan worden gedaan. De ondernemer heeft n.a.v. zo'n individueel verzoek vervolgens een onderzoeksplicht: hij moet serieus omgaan met het verzoek, informeren wat iemand nodig heeft, en kijken in hoeverre een oplossing mogelijk is. Dat vergt overleg en actief handelen.

Ook zou het o.i. goed zijn om uit het SEOR rapport de passage in de toelichting op te nemen, dat een doeltreffende aanpassing in ieder individueel geval beoordeeld moet worden: een doeltreffende aanpassing die in een bepaald geval is getroffen, betekent niet dat deze in een andere situatie automatisch kan worden verlangd, of moet worden gehonoreerd. Elk individueel geval behoeft aparte toetsing: indien zich in een andere situatie een soortgelijke vraag voordoet, dan moet die vraag in die nieuwe context worden afgewogen, en het oordeel kan dus anders uitvallen.

Vervolgens komt de (cruciale) vraag aan de orde van (on)redelijkheid van de gevraagde aanpassing. Zeker ook op dit punt zou de toelichting verrijkt kunnen en moeten worden met richtinggevende context. Daarvoor kan worden aangesloten bij zowel hetgeen in de oorspronkelijke kamerstukken uit 2001/2002 staat vermeld over de (on)evenredigheid van de gevraagde aanpassing, maar vooral bij het SEOR rapport. Beide bronnen verschaffen nuttige context en uitleg t.b.v. de beoordeling van de vraag of een gevraagde specifieke aanpassing wel of niet disproportionele, onevenredige of onnodige lasten met zich meebrengt.

Onderstaand doen wij een voorstel, dat aan deze beide bronnen is ontleend, en dat zich goed zou lenen om te worden toegevoegd aan de toelichting. Dit voorstel concentreert zich om begrippen zoals proportionaliteit, kosten/baten, overleg van wat van beiden partijen kan worden geveerd, de duurzaamheid van de relatie tussen ondernemer en consument, de gebruikelijkheid van de gevraagde aanpassing, de weging van externe effecten voor derden, en de invloed van de beschikbaarheid van bepaalde vergoedingen.

*“Wat redelijk is verschilt per bedrijf en sector, en hangt af van de specifieke situatie in een individueel geval. De MVT van de Wgbh/cz geeft wel aan wat zoal belangrijke factoren zijn die meewegen bij het bepalen van de (on)redelijkheid van een gevraagde aanpassing:*

- de grootte van een onderneming, in termen van bijvoorbeeld het aantal daarin werkzame werknemers of aantal vierkante meters oppervlakte,*
- de financiële draagkracht van de onderneming,*
- de noodzakelijke investeringen en kosten van de aanpassing,*
- de operationele en technische haalbaarheid van de aanpassing,*

*- de beschikbaarheid van een financiële tegemoetkoming (een tegemoetkoming of subsidie maakt een doeltreffende aanpassing eerder redelijk).*

*Als er een goedkoper alternatief is, is de gevraagde aanpassing een onevenredige belasting en kan deze achterwege blijven. Bij een redelijke of doeltreffende aanpassing moeten de kosten van aanpassing in verhouding staan tot de baten. Wanneer een aanpassing te ingrijpend is, of teveel hulp vraagt, is al snel sprake van onevenredige belasting. Indien de ondernemer een aanpassing aanbiedt, en de consument is het daarmee niet eens, dan is het aan de consument om te bewijzen waarom een andere doeltreffende aanpassing passender of redelijker is.*

*Stel bijvoorbeeld dat een rolstoelvriendelijke winkelaanpassing van een winkelier zou verlangen dat er 30% meer vloeroppervlak zou moeten komen. Redelijkheid brengt in algemene zin met zich mee dat dergelijke aanpassing volledig en direct niet kan worden gerealiseerd. Waar financiële middelen niet beschikbaar zijn of een disproportionele investering vergen, zal er gezocht moeten worden naar andere, minder vergaande alternatieven. Voor de bepaling of een aanpassing een disproportionele investering vergt, is onderscheid tussen een individuele winkel en winkels in concernverband van belang. Echter, ook voor grotere winkelketens kan bovenstaande een disproportionele investering vergen. De gevraagde winkelaanpassing kan dan niet redelijkerwijs worden gevergd. Verbetering van dienstverlening biedt dan uitkomst: persoonlijke assistentie en hulp door personeel kan dan een goed alternatief zijn.*

*Een aanpassing is gepast, als niet met een andere, mogelijk minder kostbare, voorziening hetzelfde doel kan worden bereikt. Er is dus altijd de mogelijkheid om alternatieven aan te bieden die minder ingrijpend zijn dan iemand in eerste instantie vraagt. Een aanpassing kan achterwege blijven als sprake is van een onevenredige belasting. Iemand met een visuele beperking kan bijvoorbeeld een menukaart niet lezen. Deze kan dan vragen om een redelijke aanpassing. De ondernemer kan dan bijvoorbeeld aanbieden de menukaart mondeling toe te lichten. Een gevraagde menukaart in braille is dan niet redelijk. Of neem een ondernemer die bij de ingang een hoge drempel heeft, waardoor iemand in een rolstoel niet zelfstandig naar binnen kan. Stel dat de consument vraagt om de drempel weg te halen. Maar het (goedkopere) even helpen van de betrokkene zal veelal een passend alternatief zijn. Aanbieders bepalen in eerste instantie zelf of er sprake is van een onevenredige belasting. Bij een redelijke of doeltreffende aanpassing moeten de kosten in verhouding staan tot de baten en de draagkracht van de aanbieder.*

*Een onevenredige belasting is bijvoorbeeld ook een te ingrijpende verbouwing de ruimte of een te kostbare aanpassing. Daarvan kan ook sprake zijn als er teveel hulp of begeleiding nodig is. Een onevenredige belasting kan ook gelegen zijn in de duurzaamheid van de relatie. Wanneer er tussen de aanbieder en de consument die om een aanpassing vraagt, geen duurzame relatie is, kan een kostbare aanpassing worden gezien als een onevenredige belasting.*

*Een apart punt betreft nog de vraag of voor speciale diensten evt. extra kosten gevraagd mag worden. Ook hier geldt of de gevraagde kosten ten aanzien van de doeltreffende aanpassing redelijk zijn.*

*Een ander criterium bij de beoordeling van de redelijkheid van een gevraagde aanpassing, is dat door de gevraagde aanpassing niet het karakter van het goed of de dienst in kwestie wordt*

*veranderd, maar enkel de toegankelijkheid ervan. Stel iemand met een stoornis in het autistisch spectrum wil een disco bezoeken, maar ondervindt daarbij hinder van sterk geluid en lichtprikkels. Aanpassingen hiervan zou echter het karakter van de aangeboden dienst in de kern aanpassen, en is daardoor onredelijk.*

*Proportionaliteit is een andere vorm om het redelijkheids criterium nader in te vullen. Het gaat dan om de afweging van kosten en baten. Daarbij kan een rol spelen de vraag naar de relatie tussen de kosten voor de aanbieder, en het aantal mensen dat van de gevraagde aanpassing profijt heeft. De factor duurzaamheid en herhaling van contacten kunnen daarbij een rol spelen, zij het niet a priori. Een consument kan bijvoorbeeld alles zonder hulp van derden willen doen, maar dat zou in bepaalde gevallen onevenredig hoge kosten met zich meebrengen. Dan kan voor een goedkopere oplossing worden gekozen, ook al doet dit aan het principe van zelfstandigheid geweld aan.*

*Ook mag in bepaalde situaties een afweging worden gemaakt wat van betrokken consument zelf mag worden verlangd. Dat kan met zich meebrengen dat in een individueel geval van een consument in redelijkheid een extra inspanning mag worden geleverd. Zo zou het zo kunnen zijn dat een slechtziende of blinde zich een smartphone aanschaft, waarmee de bewegwijzering van een gebouw kan worden gedownload, en waardoor fysieke aanpassingen aan de bewegwijzering in een gebouw achterwege kan blijven.*

*Gebruikelijkheid kan eveneens als een criterium dienen: wat is in een bepaalde context gebruikelijk? Zo kan het gepast zijn als gemeenten driewielige scootmobielen aanbieden (de gebruikelijke standaard), terwijl sommige gebruikers die toch te wankel vinden. Afwegingen vinden ook plaats op basis van proportionaliteit: stel dat een buschauffeur (behoudens calamiteiten) een bus niet mag verlaten, en ook al grote vertraging heeft, en vervolgens weigert om een loopplank voor een rolstoel uit te leggen, handelt proportioneel. Als een toonbank voor iemand te hoog is, maar elders kan wel een passende plek worden gevonden om goed te kunnen communiceren, behoeft de toonbank niet te worden aangepast. Of er een maatregel genomen moet worden hangt derhalve veel af van de lokale situatie.*

*Een gevraagde aanpassing kan wel eens haaks staan op het gebruiksgemak voor andere consumenten. Een aflopende stoep is gemakkelijk voor rolstoelers, maar minder geschikt voor blinden, die het juist moeten hebben van een stoeprand. Er kunnen conflicterende behoeften bij consumenten zijn in termen van bijvoorbeeld teveel of te weinig licht, of een te hoge of juist te lage temperatuur van het water van een zwembad. Ook dit vergt een afweging van belangen.*

*Soms behoort het tot de mogelijkheden dat bepaalde hulpmiddelen om mensen met een beperking te ondersteunen (bijvoorbeeld dovertolken, of hulpmiddelen voor visueel gehandicapten om documenten zelfstandig te lezen) worden vergoed of verstrekt door verzekeraars. In dat soort gevallen kan het onredelijk zijn om bepaalde andere aanpassingen te vragen”.*

## 6. Relatie met Bouwbesluit.

De toelichting op de goedkeuringswet gaat in op de relatie van deze wet met het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit is vrij duidelijk als het gaat om de (toegankelijkheids)eisen die gelden bij nieuw- of verbouw. Maar aanpassingen kunnen straks ook voortvloeien uit de wet gelijke behandeling. Wij willen vragen om nader in te gaan op de vraag welk recht in welk geval dan voorgaat: Bouwbesluit of Wet Gelijke Behandeling.

#### 7. Nationale implementatie en toezicht.

De toelichting op de goedkeuringswet, verwijzend naar artikel 33 van het Verdrag, gaat in op de monitoring (door het College voor de Rechten van Mens) van de uitvoering van het Verdrag. De toelichting stelt op die plaats dat in dat monitoringsproces door representatieve organisaties van personen met een handicap of chronische ziekte zal worden geparticipeerd. Vervolgens verwijst de toelichting op dit specifieke artikel naar het algemene deel van de toelichting onder 12, o.a. voor de uitleg van het begrip 'organisaties van het maatschappelijk middenveld'. Wij nemen aan dat wij e.e.a. in samenhang zo mogen lezen dat ook VNO-NCW en MKB-Nederland betrokken worden in dat monitoringsproces, en willen vragen om dat in de toelichting nader te expliciteren.

Hubert van Breemen, [breemen@vno-ncw.nl](mailto:breemen@vno-ncw.nl)  
16 augustus 2013.