

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen pm 2014

Inhoudsopgave

blz.

- 13. Algemeen
- 14. Administratieve lasten en nalevingskosten
- 15. Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)
- 16. Artikelsgewijs

De regering is de leden van de fracties erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee de Kamer, na indiening van de wetsvoorstellen die benodigd zijn voor de ratificatie van het verdrag, het verslag heeft uitgebracht. Het betreft het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag en het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag. De nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag wordt mede namens de minister van Buitenlandse zaken aangeboden. De nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag wordt mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden.

Het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag bevat de wetswijzigingen die nodig zijn om het verdrag te kunnen bekrachtigen. Het gaat om wijzigingen van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: Wgbh/cz) en van de Kieswet.

De regering constateert dat de leden van de fracties de uitbreiding van de Wgbh/cz met het terrein van goederen en diensten en de aanpassing van de Kieswet steunen. Daarbij hebben de leden van de fracties nog wel enkele vragen en opmerkingen bij onderhavig wetsvoorstel. In algemene zin hebben de leden van de fracties aandacht gevraagd voor de wijze waarop de Wgbh/cz wordt uitgebreid en voor het gekozen percentage van 25% van toegankelijke stemlokalen. Tevens is door de leden gevraagd naar de wijze van monitoring van de kosten van aanbieders van goederen en diensten, de gevolgen voor administratieve lasten en nalevingskosten, de werking van de Wgbh/cz zoals bijvoorbeeld wat doeltreffende aanpassingen zijn, wanneer er sprake is van een onevenredige belasting, wie dat bepaalt en waar men terecht kan indien men het niet eens is met de uitkomsten van de onderzoeksplicht. Ook wordt gevraagd naar hoe doeltreffende aanpassingen zich verhouden tot algemene voorzieningen.

Samengevat, hebben de leden van de fracties vragen gesteld over de volgende onderwerpen.

- De leden van de fractie van de VVD vragen aandacht voor het plan van aanpak voor de implementatie van het verdrag, de monitoring van de kosten voor aanbieders van goederen en diensten, de relatie met de Wmo 2015 met betrekking tot algemene voorzieningen, de mogelijke (negatieve) effecten van een grotere bewustwording op de emancipatie van mensen met een beperking, de mogelijkheid van verzekeraars om indirect onderscheid te maken en de gevolgen van het verdrag voor de toegankelijkheid van het openbaar vervoer en passend onderwijs.
- De leden van de fractie van de PvdA vragen aandacht voor de uitvoering van het verdrag en dat daarbij moet worden voorkomen dat dit te vrijblijvend wordt. Tevens vragen deze leden naar een verbeterplan voor de toegankelijkheid van de stemlokalen en de wijze waarop onderwijs is opgenomen in onderhavig wetsvoorstel.
- De leden van de fractie van de SP vragen aandacht voor het plan van aanpak voor de implementatie, de kosten als gevolg van de regeldruk die op dit moment niet bekend zijn in

relatie tot de visie van de regering om de regeldruk terug te dringen, de onderzoeksplicht van aanbieders van goederen en diensten en waar bezwaar kan worden aangetekend indien men het niet eens is met de uitkomsten van de onderzoeksplicht.

- De leden van de fractie van het CDA stellen vragen met name aandacht voor de politieke toegankelijkheid die meer behelst dan de fysieke toegankelijkheid van stemlokalen.
- De leden van de fractie van D66 vragen aandacht voor de duur van het ratificatieproces en willen weten waarom het ontwerpen en produceren van goederen en diensten niet onder de reikwijdte valt van de uitbreiding van de Wgbh/cz. Voorts vragen deze leden naar het gekozen percentage van toegankelijke kieslokalen en of een hoger percentage haalbaar wordt geacht.
- De leden van de fractie van ChristenUnie vragen aandacht voor het monitoren van de regeldruk als gevolg van onderhavig wetsvoorstel en willen weten waarom een wijziging van de Kieswet noodzakelijk is.
- De leden van de fractie van GroenLinks vragen aandacht voor het belang van de uitbreiding van de Wgbh/cz met het terrein van goederen en diensten en willen weten waarom het ontwerpen en produceren hiervan is uitgezonderd. Tevens vragen deze leden wat de overheid van goederen en diensten zelf gaat doen om als aanbieder van goederen en diensten verdragsconform te handelen.
- De leden van de fractie van de SGP vragen aandacht voor de maatschappelijke kosten van onderhavig wetsvoorstel en vragen naar mogelijke materiële aanpassingen die aanbieders moeten treffen als gevolg van onderhavig wetsvoorstel. Voorts vragen deze leden wie beslist dat er een algemene voorziening komt.

De regering hoopt met deze nota naar aanleiding van het verslag opheldering te bieden over de vele vragen die bij de leden van de fracties leven en waar mogelijk eventuele zorgen weg te nemen.

Leeswijzer

De beantwoording sluit aan bij de systematiek en volgorde van de memorie van toelichting en het verslag.

In de hoofdstukken 13 tot en met 16 worden de vragen beantwoord die door de leden van de verschillende fracties zijn gesteld. Met deze wijze van beantwoorden wordt de Kamer uitleg geboden over de inhoud en de strekking van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel en daarmee de werking van het verdrag.

13. Algemeen

De leden van de fractie van de VVD en de leden van de fractie van de SGP vragen of het mogelijk is om ook in de periode tot de evaluatie via monitoring een vinger aan de pols te houden, waardoor zo nodig snel kan worden ingegrepen als ongewenste effecten zich voordoen niet pas twee jaar na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel in te grijpen.

Voorop staat dat de effecten van de uitbreiding van de Wgbh/cz op aanbieders van goederen en diensten zullen worden gemonitord. Aangezien er in de dagelijkse praktijk nu ook al talloze redelijke aanpassingen worden getroffen, die niet kunnen worden toegeschreven als zijnde kosten van de wet, zal moeten worden afgewacht wat het effect is van de uitbreiding van de Wgbh/cz ten aanzien van het aantal verzoeken tot redelijke aanpassingen en het aantal verzoeken tot oordelen bij het College voor de Rechten van de Mens (CRM). Om daar enig gefundeerde uitspraken over te doen, acht de regering een periode van twee jaar noodzakelijk. Dit neemt niet weg dat er tussentijds vinger aan de pols wordt gehouden, door op regelmatige basis overleg te voeren met het bedrijfsleven. Op basis van de ervaringen die daar uit naar voren komen, kan al een beeld

worden gevormd van de effecten. In overleg met het bedrijfsleven kan worden gezien welke maatregelen er dan genomen kunnen worden.

De leden van de fracties van de VVD en de SGP vragen de regering toe te lichten wat zij bedoelt met algemene voorzieningen en welke partij die algemene voorziening moet leveren en met welke financiering. Voorts vragen zij toe te lichten welke partij bepaalt of wordt over gegaan tot het treffen van een algemene voorziening en welke prikkels deze partij heeft tot het treffen van een algemene voorziening, als het niet treffen van een algemene voorziening inhoudt dat betrokken aanbieders van goederen en diensten dan degenen zijn die een doeltreffende aanpassing moeten leveren. Tenslotte vragen deze leden wat de relatie is met de Wmo 2015.

Een toelichting over het onderscheid tussen (algemene) voorzieningen en doeltreffende aanpassingen is zeker van belang.

Het verdrag verplicht uitsluitend tot het treffen van redelijke aanpassingen in een concreet geval, in een specifieke situatie. Het verdrag verplicht dus niet om preventief, los van de behoefte van een persoon in een concrete situatie, aanpassingen te treffen of voorzieningen te leveren.

Voorts is van belang dat artikel 2 van het verdrag bepaalt dat redelijke aanpassingen zijn: noodzakelijke en passende wijzigingen, en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige, of onnodige last opleggen. Dit betekent dat indien er sprake is van een onevenredige belasting, een ondernemer de aanpassing achterwege kan laten.

Op verschillende plaatsen in deze nota naar aanleiding van het verslag wordt toegelicht wat doeltreffende aanpassingen zijn en in welke gevallen er sprake zou kunnen zijn van een onevenredige belasting. Ook worden voorbeelden gegeven van mogelijke doeltreffende aanpassingen.

Een doeltreffende aanpassing is bijvoorbeeld als iemand met een rolstoel niet zelfstandig een restaurant binnen kan gaan doordat er drie treden voor de ingang liggen en de deur ook smal is. In dat geval kan een doeltreffende aanpassing zijn dat een werknemer van dat restaurant op verzoek van deze persoon hem een handje helpt bij het binnengaan.

Nu kan het zijn dat er meerdere personen bij dat zelfde restaurant met deze belemmering te maken hebben en verzoeken om een vergelijkbare soort doeltreffende aanpassing. Denk hierbij bijvoorbeeld ook aan ouders met kinderwagens die moeilijk het restaurant kunnen betreden. Dit kan voor de eigenaar van het restaurant aanleiding zijn om op basis van een kosten-baten afweging te besluiten om de entree aan te passen, bijvoorbeeld door een geleidebaan aan te leggen en/of de deur te verbreden. Daarmee treft hij een algemene voorziening die voor meerdere mensen bruikbaar is. Noch het verdrag, noch het onderhavige wetsvoorstel verplichten hiertoe. De ondernemer kan hier zelf toe beslissen, bijvoorbeeld omdat hij inschat dat hij daarmee een grotere klantenkring kan bereiken hetgeen bijdraagt aan een hogere omzet. Indien de ondernemer een dergelijke voorziening treft, zal het minder vaak noodzakelijk zijn om in een concrete situatie een doeltreffende aanpassing te treffen (zoals het helpen van mensen bij het binnen komen van het restaurant). Dit zijn prikkels op basis waarvan een ondernemer kan besluiten om een algemene voorziening te treffen.

Of een ondernemer een investering doet voor het treffen van een algemene voorziening zal, mag worden aangenomen, afhangen van verschillende factoren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de hoogte van het bedrag, hoeveel investeringen hij recentelijk al heeft gedaan, de effectiviteit van de maatregel en de proportionaliteit tussen de investering en de desbetreffende voorziening. Nogmaals zij benadrukt dat noch het verdrag, noch het onderhavige wetsvoorstel verplichten tot het treffen van deze algemene voorziening.

Ten aanzien van de relatie tussen het verdrag en de Wmo 2015 het volgende. De Wmo 2015 roept de samenleving, gemeenten voorop, bij te dragen aan een inclusieve samenleving, waarin mensen met beperkingen zoveel mogelijk in staat worden gesteld op gelijke voet met anderen te participeren. De zorg voor een toegankelijke samenleving en het realiseren van algemene voorzieningen die bijdragen aan de bevordering van de zelfredzaamheid en participatie van

mensen met fysieke en of psychische beperkingen, zijn daarvoor essentieel. Voorbeelden van algemene voorzieningen in het kader van de Wmo 2015 zijn: een buurthuis, een leeszaal, het gemeentehuis en een was- en strijkservice. Een algemene voorziening in het kader van de Wmo 2015 is dus niet specifiek op een individu gericht en in beginsel vrij toegankelijk voor iedereen. Dit is vergelijkbaar met hetgeen hierboven is toegelicht ten aanzien van (algemene) voorzieningen.

De leden van de fractie van de VVD vragen, refererend aan het feit dat de openbare ruimte valt onder de reikwijdte van de Wgbh/cz, wat hiervan de gevolgen zijn voor de overheid en welke doeltreffende aanpassingen in dat kader aan de orde kunnen zijn. Tevens vragen deze leden hoe dat zich verhoudt tot het uitgangspunt dat uit voorliggend wetsvoorstel geen financiële onoverkomelijkheden volgen.

Het verdrag (artikel 5, tweede lid) verplicht staten alle discriminatie op grond van handicap te verbieden, dus ook die in de openbare ruimte. Discriminatie omvat (artikel 2 van het verdrag) alle vormen van discriminatie, met inbegrip van de weigering redelijke aanpassingen te treffen. De in artikel 2 van de Wgbh/cz opgenomen verplichtingen om doeltreffende aanpassingen te verrichten komt overeen met de verplichting tot het treffen van redelijke aanpassingen uit het verdrag. Artikel 2 van de Wgbh/cz bepaalt dat men verplicht is een doeltreffende aanpassing te verrichten, tenzij deze onevenredig belastend is.

De Wgbh/cz omvat geen verplichting om generieke maatregelen te nemen voor toegankelijkheid, dus ook niet voor de openbare ruimte. Het gaat uitsluitend om een verplichting tot het treffen van doeltreffende aanpassingen in een concreet geval, in een specifieke situatie, tenzij deze een onevenredige belasting vormt. Het gaat dus niet om het preventief (los van de behoefte van een persoon in een concrete situatie) verwijderen van obstakels of het treffen van voorzieningen. Dit is een belangrijk onderscheid.

Aangezien het steeds gaat om wat nodig is in een concrete situatie in een specifiek geval, is in het algemeen niet te stellen wanneer welke aanpassing redelijk is en wanneer het een onevenredige belasting vormt.

Het ligt voor de hand dat een verzoek tot het verharden van een bospad van iemand die daar met een rolstoel wil kunnen rijden al snel een onevenredige belasting vormt.

Van belang is dat gemeenten veel doen om de toegankelijkheid in de openbare ruimte te vergroten. Zo worden hoge stoepen verwijderd of er worden opgangen gemaakt, waardoor mensen met een rollator, rolstoel of scootmobiel zelfstandig aan het verkeer kunnen deelnemen. Bij stranden en in parken en natuurgebieden worden speciale voorzieningen (opgangen en verharde paden) getroffen waardoor die stranden en parken ook voor mensen met een handicap toegankelijk zijn. Een andere voorziening die gemeenten treffen is bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van speciale rolstoelen waarmee men het strand op kan gaan. Het vergroten van de toegankelijkheid is van groot belang. Immers, hoe toegankelijker de samenleving is, hoe meer mensen zelfstandig in de samenleving kunnen participeren en hoe minder aanpassingen er in specifieke gevallen nodig zullen zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan uitsluiten dat een verplichting in een concreet geval een precedentwerking schept voor een volgend geval.

Het verzoek om een doeltreffende aanpassing te verrichten kan spelen in allerlei heel verschillende situaties. Een verzoek om een doeltreffende aanpassing dient in ieder individueel geval beoordeeld te worden. Als in een bepaald geval een bepaalde doeltreffende aanpassing is verricht, betekent dat niet dat men een soortgelijke aanpassing in een ander geval kan verlangen. Het is vanzelfsprekend wel mogelijk dat er een zekere doorwerking plaatsvindt, in die zin dat een bepaalde aanpassing die is getroffen in één of meer gevallen, ook in andere gevallen gevraagd wordt.

Stel dat een persoon met een handicap gewend is aan personeel van een winkel te vragen hem een handje te helpen bij het betreden van een winkel. Als die persoon hoort dat voor anderen nog al eens een loopplank wordt neergelegd, kan dat die persoon op het idee brengen in het vervolg ook

om loopplank te vragen. Als betrokkene dat in een ander geval doet, blijft de vraag of die loopplank in dat geval wel doeltreffend is en niet onevenredig belastend.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering vanuit emancipatoir oogpunt, een inschatting kan maken van wat de onbedoelde negatieve effecten zijn van een grotere bewustwording van de problematiek van mensen met een beperking. Deze leden vragen voorts of er kans bestaat op stigmatisering van de doelgroep en wat de regering als mogelijkheid ziet om negatieve effecten te voorkomen.

De regering is van mening dat de samenleving als geheel werk moeten maken van alle aspecten van toegankelijkheid als belangrijke randvoorwaarde voor het bereiken van een inclusieve samenleving. Een grotere bewustwording is hiervoor noodzakelijk zo blijkt uit de dagelijkse praktijk waar mensen met een beperking nog te veel worden geconfronteerd met (onnodige) belemmeringen.

De dagelijkse omgang en bejegening van mensen met een beperking wordt vooral gezien als een belangrijke factor in de mogelijkheid deel te nemen en mee te doen.

Veel belemmeringen, zowel fysiek als sociaal, ontstaan uit onwetendheid, vooroordelen en stereotyperingen of ontstaan uit handelingsverlegenheid (schroom) om iets te doen. Vaak staan mensen er niet bij stil dat hun handelen andere mensen kan uitsluiten¹.

De verwachting van de regering is dan ook dat een grotere bewustwording over deze belemmeringen een positieve invloed heeft op de participatie van mensen met een beperking. Immers, indien men zich bewust is van zaken als bejegening en omgang met mensen met een beperking, en er ook vooraf goed wordt nagedacht over toegankelijkheid, wordt voorkomen dat mensen worden buitengesloten en dat aanpassingen achteraf moeten worden gedaan.

De regering ziet geen aanleiding voor onbedoelde negatieve effecten van een grotere bewustwording op de emancipatie van mensen met een beperking.

De regering is voornemens om in het kader van de bewustwording en beeldvorming de positieve aspecten te belichten. Mensen met en zonder beperking worden gevraagd om een bijdrage te leveren aan de samenleving. Iedereen doet er toe en iedereen heeft iets anders te bieden. En iedereen kan dat doen naar eigen vermogen.

De leden van de fractie van de VVD, refererend aan de uitspraak van de regering dat de verwachting is dat verzekeraars in de dagelijkse praktijk uit de voeten kunnen met de mogelijkheid om indirect onderscheid te maken op basis van een objectieve rechtvaardiging, vragen waar dat op is gebaseerd en of hierover is gesproken met verzekeraars. Voorts vragen deze leden wat de gevolgen zouden zijn als deze verwachting in de praktijk niet blijkt uit te komen, zowel voor de betreffende verzekeraars, de verzekerden, personen met een handicap en overige betrokkenen.

Er heeft overleg plaats gevonden met het Verbond van Verzekeraars. In dat overleg is toegelicht dat de Wgbh/cz (artikel 3, tweede lid) toestaat dat er onder omstandigheden indirect onderscheid wordt gemaakt, indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor dat doel passend en noodzakelijk zijn. Het Verbond heeft aangegeven daarmee op grond van de huidige praktijk uit de voeten te kunnen, omdat verzekeraars bij besluitvorming over het al dan niet toekennen van een verzekering en het vaststellen van de hoogte van de premie, nu ook al een proces doorlopen waarbij het noodzakelijk is het besluit per individuele aspirant verzekerde te onderbouwen.

Dit gebeurt in de praktijk in het geval van levensverzekeringen, op basis van onder meer objectieve actuariële of statistische gegevens en in voorkomende gevallen op basis van verkregen medische inzichten via een medische adviseur.

¹ De handicap van de samenleving, RMO 2002

Gelet hierop is de regering van mening dat mag worden verwacht dat verzekeraars in de praktijk uit de voeten kunnen met de mogelijkheid om indirect onderscheid te maken.

De leden van de fractie van de PvdA willen weten hoe voorkomen gaat worden dat de uitvoering van het verdrag te vrijblijvend wordt. Hoe wordt het normatieve karakter dat een ieder in onze samenleving mee moet kunnen doen gestimuleerd? Voor deze leden mag dat ook tot, aanscherping van, regels leiden.

In het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet is per artikel uiteengezet wat er in Nederland is aan bestaande wetgeving en beleid op het desbetreffende terrein. Op dit moment is er geen aanleiding om de regels aan te scherpen. Wel is en blijft het regering aanspreekbaar op belemmeringen in landelijk beleid.

Op grond van het verdrag moet worden gewerkt aan progressieve verwezenlijking, waarbij wordt gewerkt aan een samenleving die steeds meer inclusief en toegankelijk wordt. Dit betekent dat er, in aanvulling op het reeds ingezette beleid, voor zover redelijk, maatregelen zullen worden genomen die hieraan bijdragen. Dit is, zoals eerder al is beschreven, een transformatieproces dat in de samenleving zijn beslag moet krijgen.

Er mag geen beleid of wetgeving worden gemaakt die in strijd is met het verdrag. Nieuwe wetgeving en nieuw beleid mag niet tot een verslechtering van de bestaande situatie van mensen met een beperking leiden.

Het verdrag kent voorts een aantal waarborgen om vrijblijvendheid te voorkomen. Zo heeft het CRM een rol als onafhankelijke monitoringsinstantie op grond van artikel 33 van het verdrag. Verder is de staat verplicht om op grond van artikel 35 van het verdrag te rapporteren aan het VN-Comité. Het eerste rapport dient binnen twee jaar nadat het verdrag voor Nederland in werking is getreden, te worden ingediend, waarna ten minste eenmaal per vier jaar een vervolgrapport moet worden ingediend. Mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties, kunnen een schaduwrapportage indienen bij het comité.

De leden van de fractie van de SP willen weten, refererend aan de uitspraak van de regering dat het inclusief denken zal leiden tot meer algemene voorzieningen, hoe ver deze algemene voorzieningen gaan en in hoeverre er wordt gekeken naar individuele situaties.

Zoals eerder is vermeld, heeft de regering getracht tot uitdrukking te brengen, dat hoe toegankelijker de samenleving is, hoe minder aanpassingen er in specifieke gevallen nodig zullen zijn. Immers, indien er vooraf beter wordt nagedacht over de behoeften van alle gebruikers, worden personen met een handicap minder geconfronteerd met drempels in de samenleving. Kortom, hoe meer gedaan wordt aan toegankelijkheid, hoe meer mensen zelfstandig kunnen participeren in de samenleving en hoe minder doeltreffende aanpassingen in een specifieke situatie nodig zullen zijn.

Ook hier zij herhaald dat er een belangrijk onderscheid is tussen (algemene) voorzieningen en doeltreffende aanpassingen.

Bij doeltreffende aanpassingen staat de specifieke individuele behoefte van een persoon centraal. Op basis van de individuele behoefte van een persoon in een concrete situatie wordt naar aanleiding van een verzoek tot een doeltreffende aanpassing, gezien of die doeltreffende aanpassing kan worden getroffen.

Bij (algemene) voorzieningen is dit niet het geval. Belangrijke kenmerken hiervan zijn dat (algemene) voorzieningen bijdragen aan de algehele toegankelijkheid omdat deze voor algemeen gebruik zijn en waar meerdere mensen profijt van kunnen hebben.

Voorbeelden hiervan zijn:

- het aanbrengen van een ringleiding op een trein-of busstation,
- het aanbrengen van ringleidingen in theaters,
- het maken van een werkbeschrijving van een product in braille of op een geluidsdrager,

- het aanbrengen van een hellingbaan bij een sportvereniging,
- het toegankelijk maken van een rijksmonument,
- geleidestroken op trottoirs.

Noch het verdrag, noch het onderhavige wetsvoorstel verplichten tot het treffen van (algemene) voorzieningen.

Of een investering wordt gedaan voor het treffen van een algemene voorziening zal, mag worden aangenomen, afhangen van verschillende factoren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de hoogte van het bedrag, hoeveel investeringen recentelijk al zijn gedaan, de effectiviteit van de maatregel en de proportionaliteit tussen de investering en de desbetreffende voorziening.

De leden van de fractie van D66 vragen, refererend aan documentatie van de VN waaruit blijkt dat 151 landen van de 182 landen het verdrag hebben geratificeerd, of de regering uiteen kan zetten waarom zij er nog niet eerder in is geslaagd om tot ratificatie van het verdrag te komen.

Deze leden stellen een soortgelijke vraag als die door de leden van de fractie van de SP is gesteld, namelijk waarom het zo lang heeft geduurd voordat de Kamer de wetsvoorstellen die nodig zijn voor ratificatie heeft ontvangen.

De regering erkent dat Nederland in internationaal verband daar waar het gaat om het tijdstip van ratificatie van dit verdrag tot de achterhoede behoort. Echter elk land heeft zijn eigen systematiek van ratificatie. Zo ratificeren landen een verdrag en brengen zij daarna pas hun wet- en regelgeving en beleid in lijn met de verplichtingen van het verdrag. Zoals eerder beschreven, worden voordat Nederland een verdrag ratificeert, altijd eerst de juridische en praktische gevolgen van het verdrag in kaart gebracht. Ten behoeve van dit verdrag heeft een aantal onderzoeken plaats gevonden. Een juridisch analyse is door het Studie -en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit Utrecht uitgevoerd. Een financieel-economisch onderzoek is uitgevoerd door SEOR (Erasmus Universiteit Rotterdam). De regering hecht zeer aan een spoedige ratificatie van het verdrag.

De leden van de fractie van de ChristenUnie, vragen of voor betrokkenen voldoende duidelijk is wat van hen op grond van de wet mag worden verwacht en wat de regering gaat ondernemen om adequate voorlichting te geven aan betrokkenen over rechten en plichten in het kader van deze nieuwe wetgeving. Tevens vragen deze leden aan te geven wanneer er sprake is van een onevenredige belasting.

Om de uitbreiding van de Wgbh/cz met goederen en diensten voor burgers en bedrijven onder de aandacht te brengen, zal vanuit de overheid een handreiking worden opgesteld met uitleg over de nieuwe wetgeving. In dat kader zullen mensen ook bewust worden gemaakt van het feit dat men zelf, in een concrete situatie, bij een aanbieder het verzoek tot het verrichten van een doeltreffende aanpassing moet doen en dat de aanbieder een onderzoeksplicht heeft, hetgeen betekent dat deze dient te informeren bij degene die vraagt om een doeltreffende aanpassing en in ieder specifiek geval bekijkt in hoeverre een oplossing mogelijk is.

Ten aanzien van onevenredige belasting het volgende. Of er sprake is van een onevenredige belasting hangt af van de omstandigheden van het geval. Het houdt een weging in van enerzijds de belangen van de persoon met de handicap en anderzijds de belangen van de wederpartij. Bij die afweging zal rekening worden gehouden onder meer met de volgende in de memorie van toelichting genoemde factoren:

- 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.

Er kan sprake zijn van een onevenredige belasting wanneer er teveel hulp en begeleiding nodig is. Het CRM oordeelde dat een onderwijsstichting geen verboden onderscheid maakte door een meisje met down syndroom niet door te laten gaan op de reguliere

school. Door het gedrag van het meisje kwamen de belangen van de andere leerlingen in het gedrang. Ook was teveel begeleiding nodig. Het CRM oordeelde dat bij de benodigde begeleiding sprake was van individuele begeleiding waardoor de leerling eigenlijk geen deel meer uit maakte van het groepsproces, waarmee het doel van de wet niet meer wordt bereikt².

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe kan worden voorkomen dat de uitbreiding van de Wgbh/cz met het terrein goederen en diensten tot een toename van juridische procedures zal leiden.

Aangenomen kan worden dat de uitbreiding van de Wgbh/cz met het terrein goederen en diensten zal leiden tot een toename van het aantal verzoeken om een oordeel van het CRM. Het valt niet te voorspellen hoe groot die toename zal zijn.

Juist omdat het mogelijk is een kwestie aan het CRM voor te leggen, verwacht de regering dat het aantal procedures dat over gelijkebehandelingskwesties bij de rechtbanken wordt gevoerd, beperkt blijft.

De leden van de fractie van D66 en de leden van de fractie van GroenLinks vragen een nadere motivering waarom de keuze gemaakt is om het ontwerpen en produceren van goederen en diensten niet onder de verruiming van de Wgbh/cz met het terrein goederen en diensten te laten vallen. Daarbij vragen de leden van de fractie van GroenLinks wat de consequenties zouden zijn wanneer de Wgbh/cz ook op deze gronden zou worden uitgebreid, alsook of er, ongeacht het niet opnemen in de wet, nieuwe maatregelen worden voorgesteld op het gebied van de toepasbaarheid van goederen en diensten voor mensen met een handicap.

De verruiming van de Wgbh/cz met het terrein goederen en diensten houdt in dat de verplichting om naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten (artikel 2 van de Wgbh/cz) voortaan ook bij het aanbieden van en toegang verlenen tot goederen en diensten van toepassing is. Bij deze verplichting gaat het uitsluitend om een verplichting tot het treffen van doeltreffende aanpassingen in een concreet geval, in een specifieke situatie, tenzij deze een onevenredige belasting vormt. Als er sprake is van een onevenredige belasting, dan kan de aanpassing dus achterwege blijven.

De regering onderkent het belang van inclusie op het terrein van goederen en diensten, maar is geen voorstander van het opnemen van het ontwerpen en produceren van goederen en diensten onder de verruiming van de Wgbh/cz. In het algemeen gesproken kan er worden aangenomen dat er sprake is van een onevenredige belasting indien op verzoek van één persoon de productie moet worden aangepast. De regering acht het niet gewenst de fase van het ontwerpen en produceren te belasten met de verplichting om bij ieder verzoek om een aanpassing van het ontwerp of de productie, een onderzoek in te stellen naar de noodzaak van die aanpassing en een afweging van belangen te maken. Gezien de diversiteit van personen met een handicap en de daaruit volgende, soms strijdige, behoefte aan aanpassingen bij het ontwerpen en produceren van goederen of diensten zou dat ondoenlijk zijn. Het is aan producenten zelf om te bepalen welke goederen en diensten zij willen ontwikkelen en of, en zo ja op welke wijze, zij willen inspelen op de wensen van mensen met (en zonder) handicap.

Diverse ondernemers zijn overigens al bezig met inclusie op het terrein van het ontwerpen en produceren van goederen en diensten: "design for all". Sommige ondernemers richten zich zelfs specifiek op mensen binnen deze doelgroep. De Stuurgroep Alles Toegankelijk, met hierin zowel cliënten- als ondernemersorganisaties vertegenwoordigd, speelt bij deze weg van zelfregulering een belangrijke rol. Deze Stuurgroep werkt aan het vergroten van bewustwording bij ondernemers en brengt de kansen die "design for all" biedt onder de aandacht bij ondernemers, bijvoorbeeld door te bezien waar kan worden aangesloten bij opleidingen voor het ontwerpen van producten en diensten, en hoe samen met het Nederlands Normalisatie-instituut de ontwikkelingen van de activiteiten van het CEN (de Europese koepel van normalisatie-instituten) op dit terrein gevolgd kunnen worden. Het onderwerp "design for all" zou mogelijk ook opgenomen kunnen worden in het plan van aanpak.

² Commissie Gelijke Behandeling, Oordeel 2011-144

De leden van de fractie van de SGP constateren dat de uitbreiding met het terrein van goederen en diensten een veelomvattend terrein beslaat zoals detailhandel, horeca, cultuur, sport, recreatie, zakelijke dienstverlening, zorg en internetdiensten. Deze leden vragen de regering van elk terrein aan te geven wat mogelijke materiële aanpassingen zijn die dienstverleners moeten treffen als gevolg van dit wetsvoorstel.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt het terrein van goederen en diensten onder de reikwijdte van de Wgbh/cz gebracht. Daarmee wordt de verplichting om doeltreffende aanpassingen te treffen (artikel 2 van de Wgbh/cz) ook van toepassing op het terrein van goederen en diensten. Het gaat uitsluitend om een verplichting tot het treffen van doeltreffende aanpassingen in een concreet geval, in een specifieke situatie, tenzij deze een onevenredige belasting vormt.

Als er sprake is van een onevenredige belasting, dan kan de aanpassing dus achterwege blijven. Aangezien het steeds gaat om wat nodig is in een concrete situatie in een specifiek geval, is in het algemeen niet te stellen wanneer welke aanpassing redelijk is en wanneer het een onevenredige belasting vormt. Daardoor kan niet in zijn algemeenheid voor de terreinen die door deze leden worden genoemd, worden aangegeven welke doeltreffende aanpassingen dienstverleners moeten treffen.

In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag zijn de volgende voorbeelden van een doeltreffende aanpassing gegeven:

- 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.

Aangezien de omstandigheden zo verschillend kunnen zijn, is het zoals reeds toegelicht, niet mogelijk in het algemeen aan te geven hoeveel en welke aanpassingen moeten worden getroffen.

14. Administratieve lasten en nalevingskosten

De leden van de fractie van de SP vragen de regering te reageren op de conclusie van het SEOR onderzoek dat de kosten afhankelijk zijn van het aantal verzoeken dat wordt ingediend bij het College voor de rechten van de mens. Voorts vragen deze leden wat er gebeurt bij een overschrijding van het aantal kosten.

De regering erkent dat op voorhand geen inzicht kan worden geboden in de nalevingskosten van onderhavig wetsvoorstel, omdat dit mede afhankelijk is van het aantal verzoeken dat wordt ingediend bij het CRM. Dit is gebleken uit een uitgebreid en diepgravend onderzoek: er is geen bewijs gevonden dat de uitbreiding van de Wgbh/cz leidt tot hoge kosten voor aanbieders van goederen en diensten of dat er sprake zou kunnen zijn van overschrijding van de kosten. Deze conclusie trekken de onderzoekers op basis van de huidige gegevens voor die terreinen waarop de Wgbh/cz nu van toepassing is. Of dit terecht is, zal twee jaar na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, mede aan de hand van de oordelen van het CRM, worden getoetst.

De leden van de fractie van de SGP en de ChristenUnie, refererend aan de uitspraak van de regering dat mocht blijken dat de Wgbh/cz toch leidt tot nalevingskosten en deze worden meegenomen in het regeldrukprogramma van het kabinet, aan welke concrete maatregelen de regering dan denkt. Voorts vragen deze leden, die constateren dat de scenario's waarnaar Acta

verwijst, niet als uitgangspunt worden genomen voor de evaluatie, op welke wijze de regering de regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel en de verplichtingen op grond van het verdrag dan wel gaat monitoren.

De vragen die deze leden stellen, zijn vergelijkbaar met de vragen die de leden van de fracties van de VVD en de SP hebben gesteld met betrekking tot het gebruik van de scenario's en de wijze van monitoring. Daarover het volgende.

Ten aanzien van de scenario's hebben de onderzoekers van SEOR vastgesteld dat deze met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Deze scenario's zijn pogingen om de economische effecten van het verdrag te kwantificeren. Het zijn berekeningen die zijn gebaseerd op enquêtes in de diverse sectoren waar het onderzoek zich op heeft gericht en hebben betrekking op wat deze bedrijven op basis van vrijwilligheid zouden willen investeren in het toegankelijk maken van hun bedrijf. Dit is dus niet op grond van regelgeving of maatregelen als gevolg van de bekrachtiging van het verdrag. Dat kan ook niet omdat het verdrag geen concrete maatregelen voorschrijft. Derhalve is de regering, anders dan Actal, van mening dat de scenario's niet bruikbaar zijn voor het bepalen van de structurele toename van de regeldruk.

Voorop staat dat de effecten van de uitbreiding van de Wgbh/cz op aanbieders van goederen en diensten zullen worden gemonitord. Aangezien er in de dagelijkse praktijk nu ook al talloze redelijke aanpassingen worden getroffen, die dus niet kunnen worden toegeschreven als zijnde kosten van deze wet, zal moeten worden afgewacht wat het effect is van de uitbreiding van de Wgbh/cz ten aanzien van het aantal verzoeken tot redelijke aanpassingen en het aantal verzoeken tot oordelen bij het CRM. Vandaar dat de regering de effecten op aanbieders van goederen en diensten mede aan de hand van de oordelen van het CRM gaat monitoren.

Uit deze monitor moet onder meer duidelijk worden of de oordelen van het CRM leiden tot extra kosten voor het bedrijfsleven en zo ja, hoeveel. Daarnaast zal monitoring plaatsvinden op basis van de ervaringen van het bedrijfsleven (de goederen- en dienstensectoren). Indien hieruit naar voren komt dat de uitbreiding van de Wgbh/cz toch leidt tot (nalevings)kosten, zullen deze zoals deze leden ook opmerken, worden meegenomen in het regeldrukprogramma van de regering. Ook wordt dan in overleg met bedrijfsleven bezien welke maatregelen er genomen kunnen worden om de eventuele regeldrukgevolgen van onderhavig wetsvoorstel weg te nemen.

Aangezien het nu niet mogelijk is om een goede inschatting te geven van de gevolgen voor de regeldruk en het ook niet voorspelbaar is wat er uit de monitor zal komen die hiervoor nog zal worden opgezet, is het niet mogelijk om op dit moment al concrete maatregelen te noemen die de regering zal nemen.

15. Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)

De leden van de fractie van de SP, refererend aan de uitspraak van Actal dat onbekend is of bewustwording leidt tot meer verzoeken tot aanpassingen, vragen of de regering dit gaat monitoren en verzoeken de regering toe te lichten waarom er geen scenario's voor handen zijn gelet op de visie van de regering met betrekking tot het terugdringen van de regeldruk.

De vragen die deze leden stellen, zijn vergelijkbaar met de vragen die de leden van de fractie van de VVD hebben gesteld met betrekking tot het kwantificeren van de kosten en het gebruik van de scenario's. Daarover het volgende.

Actal heeft in zijn advies aangegeven dat een grotere bewustwording onder burgers over de bestaande drempels er toe zal leiden dat het aantal verzoeken om deze drempels te slechten hoger zal zijn en daarmee de omvang van de regeldruk. De regering is, anders dan Actal, van mening dat onbekend is of bewustwording leidt tot meer verzoeken tot aanpassingen. In de praktijk zullen er gevallen zijn waarbij bedrijven als gevolg van onderhavig wetsvoorstel genoodzaakt zullen worden om aanpassingen te doen. Maar er zijn ook voorbeelden van bedrijven die zich uit zichzelf richten op toegankelijker dienstverlening. Naar de mening van de regering, zorgt een grotere bewustwording ervoor dat vooraf beter wordt nagedacht over toegankelijkheid. Dit voorkomt dat

mensen worden buitengesloten en het voorkomt ook dat later aanpassingen moeten worden verricht. In die zin, kan een grotere bewustwording ook leiden tot minder verzoeken tot doeltreffende aanpassingen. Echter, op dit moment kan in het algemeen niet worden aangegeven hoeveel en welke aanpassingen getroffen moeten gaan worden. Het is daarom niet mogelijk om een goede inschatting te geven van de kosten of de gevolgen voor de regeldruk. Vandaar dat de regering de effecten op aanbieders van goederen en diensten mede aan de hand van de oordelen van het CRM gaat monitoren. Uit deze monitor moet duidelijk worden of de oordelen leiden tot extra kosten voor het bedrijfsleven en zo ja, hoeveel. Daarnaast zal monitoring plaatsvinden op basis van de ervaringen van het bedrijfsleven uit de goederen- en dienstensectoren. Indien hieruit naar voren komt dat de uitbreiding van de Wgbh/cz toch leidt tot (nalevings)kosten, zullen deze worden meegenomen in het regeldrukprogramma van de regering. Ook wordt dan in overleg met bedrijfsleven bezien welke maatregelen er genomen kunnen worden om de eventuele regeldrukgevolgen van onderhavig wetsvoorstel weg te nemen.

Ten aanzien van de scenario's hebben de onderzoekers van SEOR vastgesteld dat deze met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Deze scenario's zijn pogingen om de economische effecten van het verdrag te kwantificeren. Het zijn berekeningen die zijn gebaseerd op enquêtes in de diverse sectoren waar het onderzoek zich op heeft gericht en hebben betrekking op wat deze bedrijven op basis van vrijwilligheid zouden willen investeren in het toegankelijk maken van hun bedrijf. Dit is dus niet op grond van regelgeving of maatregelen als gevolg van de bekrachtiging van het verdrag. Dat kan ook niet omdat het verdrag geen concrete maatregelen voorschrijft. Derhalve is de regering, anders dan Actal, van mening dat de scenario's niet bruikbaar zijn voor het bepalen van de structurele toename van de regeldruk.

16. Artikelsgewijs

Aangezien de specifieke bepalingen voor onderwijs kunnen komen te vervallen, vragen de leden van de fractie van de VVD wat de consequenties van het vervallen van specifieke aanpassingsverplichtingen in het onderwijs zijn voor de gebouwen en de werkwijze van de scholen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Welke consequenties hebben het verdrag en het uitvoeringsbesluit voor het leerlingenvervoer? Wordt daarbij altijd uitgegaan van wat de leerling wel kan?

Er zijn geen consequenties aan het vervallen van de specifieke bepalingen over het onderwijs. Deze specifieke bepalingen vervallen omdat onderwijs valt onder het voorgestelde artikel 5b (zie artikel 5b, eerste lid, onder c). De verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten (artikel 2) blijft dus bestaan voor het onderwijs.

Over de toegankelijkheid van het onderwijs het volgende.

Voor nieuwbouw van onderwijshuisvesting geldt de eis van integrale toegankelijkheid. Dit is vastgelegd in het Bouwbesluit 2012. Het schoolgebouw moet toegankelijk zijn voor in hun beweging beperkte personen. In de praktijk betekent dit onder andere het aanbrengen van een lift, hellingbanen en speciale bad- en of toiletruimten.

Voor bestaande gebouwen geldt het Bouwbesluit van het ministerie van BZK. Indien nodig zullen er aanpassingen worden gepleegd, zodat het (grootste gedeelte van) het pand toegankelijk is.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het vervoer van leerlingen met een handicap ligt bij de gemeente. Leerlingen met een handicap in het (speciaal) basisonderwijs, het speciaal onderwijs en voortgezet (speciaal) onderwijs, die vanwege hun beperking niet zelfstandig kunnen reizen, kunnen altijd aanspraak maken op leerlingenvervoer. Dit geldt niet voor leerlingen met een beperking in het voortgezet (speciaal) onderwijs die wel zelfstandig kunnen reizen.

De leden van de fractie van de VVD vragen ten aanzien van de paragraaf openbaar vervoer wat op dit moment de stand van zaken is ten aanzien van het toegankelijk maken van het openbaar vervoer voor mensen met een beperking.

Het regeringsbeleid is erop gericht het openbaar vervoer stapsgewijs toegankelijk te maken voor mensen met een beperking. Dit beleid werpt in de praktijk zijn vruchten af. Over de hele breedte

van het openbaar vervoer (trein, bus, tram, metro, regiotaxi) worden vernieuwingen doorgevoerd, die erop gericht zijn het reizen voor personen met een beperking gemakkelijker te maken. Daarbij zijn verschillende soorten beperkingen in beeld: auditief, visueel, motorisch, verstandelijk. Het voert te ver hier een opsomming te geven van de maatregelen die op al deze gebieden door de vervoerders en concessieverleners genomen zijn, of in de komende jaren genomen zullen worden. Een goede samenvatting van het stappenplan dat hiervoor van rijksweg is vastgelegd treft u aan in het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer³, en de daarbij behorende Regeling toegankelijkheid van het openbaar vervoer⁴. Van de maatregelen die genomen worden om het reizen per trein in Nederland toegankelijk te maken wordt overigens jaarlijks aan de Kamer verslag uitgebracht. Het laatste verslag is van 21 maart 2014.⁵

Voorts vragen genoemde leden van de fractie van de VVD of de regering een beschouwing kan geven op de werking van het verdrag op het openbaar vervoer in termen van toegankelijkheid voor mensen met een beperking.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag wordt een uitvoerige opsomming gegeven van alle wettelijke en niet-wettelijke maatregelen die in Nederland al genomen worden om het openbaar vervoer toegankelijker te maken voor mensen met een beperking. De toegankelijkheid van het openbaar vervoer wordt in Nederland op een planmatige manier aangepakt. Deze aanpak is verankerd in de Wgbh/cz die een speciale regeling voor het openbaar vervoer bevat in paragraaf 4. Het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer en de daarbij behorende Regeling toegankelijkheid van het openbaar vervoer zijn gebaseerd op deze paragraaf en vormen een goede basis om het regeringsbeleid vorm te geven.

Voorts vragen de leden van de fractie van de VVD welke de verwachte gevolgen het verdrag heeft dan wel zou moeten hebben op het huidige doelgroepenvervoer en in hoeverre en op welke termijn aangepast openbaar vervoer (delen van) het huidige doelgroepenvervoer kan vervangen.

Het verdrag heeft als zodanig geen directe gevolgen voor de huidige voorzieningen voor doelgroepenvervoer. Een steeds beter toegankelijk openbaar vervoer heeft uiteraard invloed op de vraag naar specifieke vervoersvoorzieningen voor mensen met een beperking. Over de mate waarin een toegankelijk openbaar vervoer het doelgroepenvervoer kan vervangen is recent onderzoek gedaan door de staatssecretaris van VWS, in samenwerking met de staatssecretarissen van I en M en OCW. Hiervan is een onderzoeksrapport verschenen onder de titel: "Krachten bundelen voor een toekomstvast doelgroepenvervoer en OV". De staatssecretaris van I en M heeft het onderzoek en zijn conclusies daarbij aan uw Kamer aangeboden per brief van 5 juli 2013⁶.

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre ook de (lokale) overheid meewerkt aan het mogelijk maken van doeltreffende aanpassingen. Zo kan er een vergunning noodzakelijk zijn voor het neerleggen van een loopplank die geen steile helling heeft. In hoeverre krijgen ondernemers de ruimte om dergelijke aanpassingen te doen, mocht dit een doeltreffende aanpassing zijn?

Vanzelfsprekend dienen ook ondernemers regels in acht te nemen. Indien in een gedeelte van een gemeente het leggen van een loopplank aan een vergunning gebonden is, heeft dat naar te verwachten valt te maken met overwegingen van verkeersveiligheid. In een dergelijk geval is het leggen van een loopplank mogelijk geen doeltreffende aanpassing.

In dit verband is van belang dat op grond van artikel 3 van de Wgbh/cz het verbod van onderscheid niet geldt, indien het onderscheid noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid. Om bij het voorbeeld te blijven, dit betekent dat als de veiligheid in het geding is, het is toegestaan om het neerleggen van een loopplank te weigeren, ongeacht of een gemeente al dan niet een vergunning eist. In een dergelijk geval is het neerleggen van een loopplank geen doeltreffende

³ Staatsblad 201, 225

⁴ Staatscourant 2012, nr. 7099

⁵ Kamerstukken II 2013-2014, 29984, nr. 472

⁶ Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 25847, nr. 117.

aanpassing en dient betrokkene (zo nodig in overleg met de gemeente) na te gaan welke andere aanpassing wel doeltreffend is.

De leden van de fractie van de VVD vragen of er meer voorbeelden van immateriële aanpassingen gegeven kunnen worden ten aanzien van personen met een beperking in het onderwijs en hoe dat zich verhoudt tot de nieuwe systematiek van passend onderwijs. Deze leden vragen of Nederland daarmee al voldoet aan alle voorwaarden die uit het verdrag voortvloeien?

De wet passend onderwijs, de Jeugdwet en de voorgenomen Wet langdurige zorg, bieden ruimte aan zorgverleners, onderwijspersoneel en leerlingen zelf om tot een passende invulling van de benodigde onderwijsondersteuning of zorg op school te komen. Daarbij kunnen ook immateriële aanpassingen een rol spelen zoals bijvoorbeeld in passend onderwijs een aanpassing van een lesrooster waardoor een leerling met een rolstoel op de begane grond lessen kan volgen en extra hulp van een onderwijsassistent bij het volgen van de les.

Het verdrag verplicht tot het treffen van redelijke aanpassingen in een concreet geval, in een specifieke situatie. De in artikel 2 van de Wgbh/cz opgenomen verplichtingen om doeltreffende aanpassingen te verrichten, komt overeen met de verplichting tot het treffen van redelijke aanpassingen uit het verdrag. Op grond van artikel 2 van de de Wgbh/cz heeft een school waar een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte wordt aangemeld, de plicht om te onderzoeken of de school de extra ondersteuning, in de vorm van doeltreffende aanpassingen, zelf kan bieden. Een aanpassing moet worden getroffen, tenzij deze voor de school een onevenredige belasting vormt. De zorgplicht brengt met zich mee dat, wanneer een kind niet kan worden toegelaten tot de school van aanmelding, een plaats op een andere school dient te worden aangeboden, waarbij rekening moet worden gehouden met de ondersteuningsbehoefte van het kind.

Daarnaast maken samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten met elkaar afspraken over de invulling van onderwijszorgarrangementen voor kinderen die zowel onderwijsondersteuning als zorg nodig hebben.

De leden van de fractie van de VVD vragen ten aanzien van artikel I onder B, artikel 5b, of de regering vindt dat een leerling meer gebaat is bij een realistisch gesprek over de gevolgen van een beperking en de mogelijkheden tot aanpassing dan bij een verbod op onderscheid op grond van diezelfde beperking. Deze leden vragen of deze twee in de ogen van de regering wel samen kunnen gaan.

De regering erkent het belang van een goed gesprek. Daarvoor is een adequate informatievoorziening, advies en begeleiding vanuit de school van grote waarde. Om laagdrempelige oplossingen te vinden voor kinderen die in het onderwijs problemen ervaren, heeft de regering geregeld dat ouders en leerlingen een beroep kunnen doen op onafhankelijke onderwijsconsulenten. Deze consulenten zijn inzetbaar om oplossingen te vinden voor kinderen die langdurig thuiszitten zonder uitzicht op een onderwijsplaats of kinderen die vanwege hun extra ondersteuningsvraag te maken krijgen met plaatsingsproblematiek of een probleem rondom de invulling van de extra ondersteuning en aanpassingen. Advies en ondersteuning van de onderwijsconsulenten is kosteloos voor ouders. Onderwijsconsulenten bemiddelen in de fase waarin er nog geen geschil aanhangig is bij het College voor de Rechten van de Mens of de rechter.

De wetgeving passend onderwijs en andere voorzieningen zoals onderwijsconsulenten, bieden een basis voor het voorkomen van geschillen tussen individuele ouders / leerlingen en het bevoegd gezag van de school. Er kan echter alsnog een geschil ontstaan tussen beide partijen, bijvoorbeeld wanneer een leerling onderwijs volgt op een school en ouders van mening zijn dat de school niet de extra ondersteuning biedt die zij naar de mening van ouders zou moeten bieden. In die situaties kan een verbod op onderscheid op grond van een beperking ouders en of leerlingen een grond bieden om een geschil voor te leggen. Voor ouders en leerlingen staan er verschillende juridische mogelijkheden open om dit geschil vervolgens voor te leggen. Een overzicht van deze mogelijkheden is te vinden op: <http://www.geschillenpassendonderwijs.nl/>.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of er een toelichting kan worden gegeven op het niet apart benoemen van onderwijs door de regering, maar het laten vallen van onderwijs onder 'goederen en diensten'. Deze leden geven in dat verband aan dat juist het onderwijs de plek is waar mensen met een handicap of chronische aandoening toegang toe zouden moeten hebben en waar de emancipatie van mensen met een aandoening of handicap begint. Deze leden geven aan graag een nadere reactie van de regering hierop te ontvangen.

De regering erkent het belang dat alle kinderen die hiertoe in staat zijn, (passend) onderwijs kunnen volgen. Om dit beter mogelijk te maken, is op 1 augustus 2014 de Wet passend onderwijs in werking getreden. Zoals toegelicht op een vraag over passend onderwijs door de leden van de fractie van de CU, zijn scholen in het primair en voortgezet onderwijs verplicht om een plek te bieden aan elke leerling die extra ondersteuning nodig heeft om het onderwijs te kunnen volgen ('zorgplicht').

Met onderhavig wetsvoorstel wordt het terrein van goederen en diensten onder de reikwijdte van de Wgbh/cz gebracht. Ook het onderwijs valt onder het terrein goederen en diensten. Dit heeft tot gevolg dat aparte paragrafen over basisonderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs kunnen vervallen. In het voorgestelde artikel 5b wordt onderwijs wel apart benoemd (zie onder c).

De leden van de fractie van de PvdA merken op tevreden te zijn dat besloten is om financiële diensten niet uit te zonderen. Deze leden stellen dat hypotheek, kredieten, levensverzekeringen en andere verzekeringen voor mensen met een handicap lastiger te verwerven zijn. Mensen met een handicap lopen tegen problemen aan ook als zij een gezonde levensstijl hebben en in goede conditie zijn, aldus deze leden. Dit zijn vormen van risicoselectie en een ongelijkheid die deze leden onwenselijk achten. Deze leden vragen de regering een toelichting geven over hoe zij deze ongelijkheid en risicoselectie gaan bestrijden en welke doelstellingen hiervoor worden gesteld.

Nu financiële diensten niet zijn uitgezonderd is het ook bij de verstrekking van financiële diensten verboden direct onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte te maken.

De Wgbh/cz (artikel 3, tweede lid) staat wel toe dat er onder omstandigheden indirect onderscheid wordt gemaakt. Bij indirect onderscheid is er sprake van een op het oog neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze, maar worden de personen met een handicap of chronisch ziekte door die bepaling, maatstaf of handelwijze in vergelijking met anderen bijzonder getroffen. Indirect onderscheid is toegestaan, als het onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Bij de verstrekking van financiële diensten, waaronder verzekeringen, kan dus rekening worden gehouden met (gezondheids)risico's. Wel zullen verzekeraars een objectieve rechtvaardiging moeten geven indien zij indirect onderscheid maken en op grond daarvan een hogere premie vragen of een verzekering weigeren af te sluiten.

Op grond van onderhavig wetsvoorstel is het dus wel mogelijk indirect onderscheid te maken en rekening te houden met risico's, maar men dient te blijven binnen de grenzen van de Wgbh/cz en met name van artikel 3, tweede lid.

De leden van de fractie van de PvdA signaleren dat hypotheek, kredieten, levensverzekeringen en andere verzekeringen voor mensen met een handicap lastiger te verwerven zijn. Nu het met onderhavig wetsvoorstel verboden is direct onderscheid te maken, is het bijvoorbeeld verzekeraars niet toegestaan een risicoselectie te hanteren waarbij vooraf al is aangegeven dat mensen met een bepaalde handicap of chronische ziekte een bepaalde verzekering geheel of gedeeltelijk wordt geweigerd of alleen tegen een bepaalde hoge premie te verkrijgen is. Naar de mening van de regering is hiermee een belangrijke stap gezet.

Het is verzekeraars wel toegestaan indirect onderscheid te maken. Verzekeraars zijn dus niet verplicht van mensen met of zonder handicap dezelfde premie te vragen. Verzekeraars zijn wel verplicht om de premie vast te stellen op basis van een objectieve onderbouwing (bijvoorbeeld op basis van objectieve actuariële of statistische gegevens). De regering vindt het belangrijk dat de mogelijkheid van het maken van indirect onderscheid blijft, met dien verstande dat verzekeraars dienen te blijven binnen de grenzen van de Wgbh/cz.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat iemand die meent te zijn gediscrimineerd een klacht kan indienen bij het CRM en het CRM om een oordeel kan vragen.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering kan aangeven hoe zij er voor zorg dragen dat mensen of diens vertegenwoordiger ook de weg weten te vinden bij het aanvragen van aanpassingen en wat de onderzoeksplicht van aanbieders inhoudt, hoe bureaucratisch dit is en welke gevolgen dit heeft voor iemand die een aanpassing aanvraagt. Tevens vragen deze leden waar mensen bezwaar kunnen aantekenen indien zij het niet eens zijn met de uitkomsten van de onderzoeksplicht.

Om de uitbreiding van de Wgbh/cz met goederen en diensten voor burgers en bedrijven onder de aandacht te brengen, zal vanuit de overheid een handreiking worden opgesteld met uitleg over de nieuwe wetgeving. In dat kader zullen mensen ook bewust worden gemaakt van het feit dat men zelf, in een concrete situatie, bij een aanbieder het verzoek tot het verrichten van een doeltreffende aanpassing moet doen.

Dit houdt in dat iemand bijvoorbeeld aan een bakker waarbij hij een drempel ervaart om binnen te komen, kan vragen om een doeltreffende aanpassing, zodat die belemmering kan worden weggenomen. Zo kan iemand aan de bakker vragen om een loopplank neer te leggen. De onderzoeksplicht houdt dan vervolgens in dat de bakker nagaat of hij op dat moment een loopplank kan neerleggen of dat er een andere oplossing mogelijk is, bijvoorbeeld door die persoon te helpen met binnenkomen. De onderzoeksplicht betekent dus dat de aanbieder, in dit geval de bakker, in overleg met degene die verzoekt om een doeltreffende aanpassing, beziet welke oplossing mogelijk is. Kortom, de onderzoeksplicht betekent vooral dat een aanbieder dient te informeren bij degene die vraagt om een doeltreffende aanpassing en in ieder specifiek geval bekijkt in hoeverre een oplossing mogelijk is. Overleg en actief handelen is vereist.

In sommige gevallen is het mogelijk dat er op basis van de uitkomst van de onderzoeksplicht blijkt dat er geen oplossing gevonden kan worden, bijvoorbeeld omdat er geen geschikte oplossingen zijn, of wanneer een oplossing een onevenredige belasting vormt.

In het geval iemand het hier niet mee eens is, kan deze over de kwestie een oordeel vragen van het CRM. De oordelen van het CRM zijn niet juridisch bindend, maar worden over het algemeen wel opgevolgd.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks stellen dat het recht op een bouwkundige en woontechnische aanpassing niet afdwingbaar is in de Wmo 2015. Omdat die aanpassingen ook zijn uitgezonderd in de Wgbh/cz willen deze leden meer duidelijkheid over hoe de uitzondering van bouwkundige en woontechnische aanpassingen in de Wgbh/cz zich verhoudt tot het recht op non-discriminatie van mensen met een (functie)beperking. De leden van de fractie van D66 vragen de regering uiteen te zetten hoe zij erop toeziet dat het recht op non-discriminatie van mensen met een functiebeperking niet wordt geschonden. De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de consequenties zijn van het alsnog uitbreiden van voorliggend wetsvoorstel met bouwkundige en woontechnische aanpassingen.

Vooraf de opmerking dat de Wgbh/cz evenals het verdrag gaat over de grond handicap. Handicap is een langdurige beperking. Chronische ziekte valt onder handicap, omdat ook bij chronische ziekte er sprake is van een langdurige beperking. Niet iedere (functie)beperking is een handicap. Bijvoorbeeld, iemand die zijn been heeft gebroken heeft een beperking, geen handicap. De Wmo 2015 richt zich op mensen met een beperking en mensen met psychische of psychosociale problemen. De reikwijdte van de Wmo 2015 is daarmee breder dan die van de Wgbh/cz.

Op grond van de Wmo 2015 kunnen mensen bij de gemeente hun behoefte aan (maatschappelijke) ondersteuning melden. Gemeenten zijn vervolgens gehouden om zorgvuldig onderzoek te doen. Indien in het onderzoek wordt vastgesteld dat de betreffende persoon in zijn zelfredzaamheid of participatie dient te worden ondersteund en die ondersteuning niet zelf of met behulp van zijn omgeving of een algemene voorziening kan organiseren, is de gemeente gehouden een maatwerkvoorziening te verstrekken. Hierbij kan het ook gaan om een bouwkundige of woningtechnische aanpassing. Het is aan de gemeente in overleg met de cliënt om, mede op basis van het uitgevoerde onderzoek, te bezien hoe de noodzakelijke aanpassing gestalte kan krijgen.

Doelmatigheid is daarbij ook één van de criteria. De cliënt kan vragen om verstrekking van de maatwerkvoorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget. Voor maatwerkvoorzieningen geldt de eigen bijdragesystematiek zoals vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015⁷. In de Wmo 2015 is (in artikel 2.3.7) tevens gewaarborgd dat het college van burgemeester en wethouders dan wel de cliënt bevoegd is in geval van een daartoe strekkende maatwerkvoorziening de woningaanpassing zonder toestemming van de verhuurder te realiseren. Ook zijn het college van burgemeester en wethouders en de cliënt niet gehouden bij het einde van de huurperiode, de woningaanpassing ongedaan te maken.

Het toezicht op de naleving van de Wmo 2015 berust primair bij gemeenten en de gemeenteraden. Verder kan iedere burger elk gemeentelijk besluit over ondersteuning na de bezwaarfase aan het oordeel van de rechter onderwerpen. De Wmo 2015 verplicht de gemeenten verder tot het doen plaatsvinden van een jaarlijks cliëntervaringsonderzoek. De minister van VWS vormt zich – vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid – op basis van monitoring en andere informatie een beeld van de uitvoering van de wet door gemeenten en beschikt ingevolge de Wet revitalisering generiek toezicht over instrumenten van bestuurlijk toezicht.

Artikel 2 van de Wgbh/cz verplicht tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen. Voor het terrein wonen bestaat die verplichting niet als het gaat om een bouwkundige of woontechnische aanpassing. De reden om de bouwkundige en woontechnische aanpassingen uit te zonderen is dat op deze aanpassingen een beroep kan worden gedaan in het kader van de huidige Wmo. Ook in het kader van de Wmo 2015 kan op die aanpassingen een beroep worden gedaan. Als die bouwkundige en woontechnische aanpassingen in de Wgbh/cz niet worden uitgezonderd, dan vindt er voor die aanpassingen een verschuiving plaats van de overheid (de zorg van het gemeentebestuur voor woonvoorzieningen) 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.

De leden van de fractie van GroenLinks krijgen graag meer duidelijkheid over de keuze om eenzijdig overheidshandelen niet in voorliggend wetsvoorstel op te nemen.

In het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag wordt het terrein goederen en diensten onder de Wgbh/cz gebracht. De desbetreffende bepaling (artikel 5b) is ook van toepassing op de overheid. Op de overheid rust de algemene rechtsplicht zich van discriminatie te onthouden. Dit geldt ook bij het aanbieden van goederen en diensten en bij het sluiten van overeenkomsten ter zake. Artikel 5b heeft echter geen betrekking op eenzijdig overheidshandelen. In het kader van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en de Wgbh/cz (dus ook bij het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag) is eenzijdig overheidshandelen uitgezonderd. Het uitgangspunt is namelijk dat eenzijdig overheidshandelen ruimte kent voor beleidsvrijheid. Dit wordt in beginsel niet door het CRM getoetst aan de Awgb en Wgbh/cz. Opgemerkt dient te worden dat er voldoende mogelijkheden zijn om te waarborgen dat eenzijdig overheidshandelen voldoet aan de normen van het verdrag. De overheid mag geen onrechtmatig onderscheid maken, artikel 1 van de Grondwet verbiedt dat immers. Eenzijdig overheidshandelen kan worden getoetst aan de Algemene wet bestuursrecht, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur of eventueel het Burgerlijk Wetboek (onrechtmatige overheidsdaad).

De leden van de fractie van D66 constateren dat het verdrag wel degelijk staten verplicht tot het treffen van algemene voorzieningen en verzoeken de regering hierop te reflecteren.

De leden van de fractie van D66 hebben een soortgelijke vraag gesteld als de leden van de fractie van de VVD ten aanzien van het treffen van algemene voorzieningen. Anders dan de leden van de fractie van D66, is de regering van mening dat het verdrag niet verplicht tot het treffen van algemene voorzieningen. Dit kan als volgt worden toegelicht. Er is een belangrijk onderscheid tussen (algemene) voorzieningen en doeltreffende aanpassingen.

⁷ Staatsblad 2014, 420.

Het verdrag verplicht uitsluitend tot het treffen van redelijke aanpassingen in een concreet geval, in een specifieke situatie. Het verdrag verplicht dus niet om preventief, los van de behoefte van een persoon in een concrete situatie, aanpassingen te treffen of voorzieningen te leveren.

Op verschillende plaatsen in deze nota naar aanleiding van het verslag wordt toegelicht wat doeltreffende aanpassingen zijn en in welke gevallen er sprake zou kunnen zijn van een onevenredige belasting. Ook worden voorbeelden gegeven van mogelijke doeltreffende aanpassingen.

Een doeltreffende aanpassing is bijvoorbeeld als iemand met een visuele beperking in een restaurant vraagt aan iemand van het personeel om de menukaart voor te lezen.

Nu kan het zijn dat er meerdere personen bij dat zelfde restaurant met deze belemmering te maken hebben en verzoeken om een vergelijkbare soort doeltreffende aanpassing. Dit kan voor de eigenaar van het restaurant aanleiding zijn om op basis van een kosten-baten afweging te besluiten om een menukaart in braille te laten maken. Dit is een algemene voorziening. Noch het verdrag, noch het onderhavige wetsvoorstel verplichten hiertoe. De ondernemer kan hier zelf toe beslissen, bijvoorbeeld omdat hij inschat dat hij daarmee een grotere klantenkring kan bereiken hetgeen bijdraagt aan een hogere omzet. Indien de ondernemer een dergelijke voorziening treft, zal het minder vaak noodzakelijk zijn om in een concrete situatie een doeltreffende aanpassing te treffen (zoals het per individueel geval voorlezen van de menukaart). Of een ondernemer een investering doet voor het treffen van een algemene voorziening zal, mag worden aangenomen, afhangen van verschillende factoren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de hoogte van het bedrag, hoeveel investeringen hij recentelijk al heeft gedaan, de effectiviteit van de maatregel en de proportionaliteit tussen de investering en de desbetreffende voorziening. Nogmaals zij benadrukt dat noch het verdrag, noch het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag verplichten tot het treffen van deze algemene voorziening.

De leden van de fractie van de SGP willen op het punt van de onevenredige belasting van de regering meer duidelijkheid. Deze leden vragen om concrete voorbeelden. Voorts stellen deze leden de vraag of elke aanbieder van een website verplicht is om zijn website volledig toegankelijk te maken voor alle mensen met welke beperking dan ook.

Bij de verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten (artikel 2 van de Wgbh/cz) gaat het om aanpassingen in een concreet geval, in een specifieke situatie, in verband met hetgeen nodig is voor een concreet persoon. Artikel 2 van de Wgbh/cz verplicht niet tot het vooraf, preventief voor groepen vergroten van de toegankelijkheid. Het artikel verplicht dus niet tot het toegankelijker maken van bijvoorbeeld een website.

Een doeltreffende aanpassing dient te worden verricht, tenzij deze voor betrokkene een onevenredige belasting vormt. Of er sprake is van een onevenredige belasting hangt af van de omstandigheden van het geval. Het houdt een weging in van enerzijds de belangen van de persoon met de handicap en anderzijds de belangen van de wederpartij. Bij die afweging zal rekening worden gehouden onder meer met de volgende in de memorie van toelichting genoemde factoren:

- 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.

Hierna volgen enkele voorbeelden:

Om een kapperszaak binnen te gaan moet iemand twee treden op. Als een persoon met een handicap die treden niet op kan, kan hij om het treffen van een doeltreffende aanpassing vragen. Als betrokkene als doeltreffende aanpassing vraagt om het aanbrengen van een lift, zal die lift naar mag worden aangenomen voor de kapper een onevenredige belasting vormen. Indien betrokkene vraagt om een handje te worden geholpen of om het neerleggen van een loopplank zal dat, afgezien van bijzondere omstandigheden, voor de kapper geen onevenredige belasting vormen. Een scholier die in een rolstoel zit, wil lessen in de klas kunnen volgen en vraagt de school als

redelijke aanpassing een lift aan te brengen. Naar verwachting is dat voor de school onevenredig belastend. De school kan wel een andere doeltreffende aanpassing verrichten, bijvoorbeeld door het lesrooster zo in te richten dat de scholier op de begane grond de lessen in de klas kan volgen.

De leden van de fractie van de SGP lezen dat het terrein goederen en diensten niet omvat 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. Deze leden vragen of een fabrikant wel verplicht kan worden om een aanpassing van zijn goed of dienst te verrichten.

Met het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag wordt de Wgbh/cz uitgebreid met het terrein goederen en diensten. Het terrein goederen en diensten omvat inderdaad niet het ontwerpen en produceren van goederen en diensten, zodat een fabrikant bij het ontwerpen en produceren niet verplicht is doeltreffende aanpassingen te verrichten. Verder geldt voor een fabrikant bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot de goederen en diensten wel de verplichting om in concreet geval doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze onevenredig belastend zijn. Dus als een fabrikant zelf een winkel heeft en daar zijn goederen aanbiedt, is ook hij verplicht, bij een verzoek daartoe in een concreet geval, doeltreffende aanpassingen te verrichten. Ook de fabrikant zal dan bijvoorbeeld een klant die moeilijk loopt een handje moeten helpen of iemand die slecht leest extra moeten informeren. Deze fabrikant is bij het aanbieden van en verlenen van toegang tot goederen en diensten enkel verplicht tot doeltreffende aanpassingen voor zover deze niet onevenredig belastend zijn. Ook hoeft hij geen aanpassingen aan het goed of de dienst zelf te doen, omdat de uitbreiding van de Wgbh/cz zich richt op het doen van doeltreffende aanpassingen bij het aanbieden van en verlenen van toegang tot het goed of de dienst. Op de vraag of een aanpassing al dan niet onevenredig belastend is, is hierboven reeds ingegaan.

De leden van de fracties van de PvdA, de SP, D66 en GroenLinks vragen waarom niet wordt ingezet op een hoger percentage toegankelijke stemlokalen. De leden van de fractie van de PvdA verwijzen daarbij naar het oordeel van het College voor de Rechten van de Mens dat de voorgestelde wijziging van de Kieswet onvoldoende is om uitvoering te geven aan het fundamentele recht op politieke participatie. Zij vragen wat de regering doet om het recht op politieke participatie te borgen.

Iedere kiesgerechtigde die met betrekking tot zijn kiesrecht zijn wil zelfstandig kan bepalen, moet kunnen deelnemen aan verkiezingen. In de Kieswet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving zijn verschillende bepalingen opgenomen die dit mogelijk maken. Met name wordt hier gedoeld op de bepaling in de Kieswet (artikel J 5) dat kiezers binnen hun gemeente een stem kunnen uitbrengen in een stemlokaal naar keuze. Op de verplicht bij hen thuis te bezorgen lijst met adressen van stemlokalen kunnen zij nagaan welke stemlokalen in hun buurt door het college van burgemeester en wethouders zijn aangewezen als toegankelijk voor kiezers met een handicap (artikel J 1, eerste lid, van het Kiesbesluit). Deze stemlokalen moeten in de gemeente zodanig zijn gelegen en ingericht dat kiezers met lichamelijke beperkingen zoveel mogelijk hun stem zelfstandig kunnen uitbrengen (artikel J 4).

Wanneer het verplichte percentage van 25 wordt verhoogd, zal het in veel gemeenten steeds ingewikkelder worden om nog locaties te vinden die kunnen worden ingericht als toegankelijk stemlokaal. Zo is in oude binnensteden het aantal geschikte locaties niet zelden beperkt. Daar komt bij dat in de komende jaren veel verpleeg- en verzorgingshuizen zullen sluiten – locaties die naar hun aard juist bij uitstek geschikt zijn om er een toegankelijk stemlokaal in te richten. Als het aantal stemlokalen afneemt, zullen kiezers die bijvoorbeeld slecht ter been zijn, juist méér belemmeringen ondervinden bij het uitoefenen van hun kiesrecht. Ook voor kiezers zonder handicap zou dit inhouden dat zij op minder locaties terecht kunnen om hun stem uit te brengen.

Daarnaast is uit onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties herhaaldelijk gebleken dat deze minimumeis in veel gemeenten thans niet wordt gehaald⁸. De regering zal de gemeenten aansporen meer werk te maken van hun taak om te zorgen voor ten

⁸ Zie Kamerstukken II, 2014-2015, 31 146, nr. 46 (blg. 381836) en 2012/2013, 31 142, nr. 34 (blg. 203461)

minste 25% toegankelijke stemlokalen, maar acht een verhoging van het percentage van 25 om de hierboven uiteengezette redenen niet aangewezen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of politieke toegankelijkheid niet meer inhoudt dan alleen fysieke toegankelijkheid van stemlokalen, en willen weten of er niet meer aanpassingen nodig zijn, bijvoorbeeld bij het oproepen van stemgerechtigden, de aanpassing van stembiljetten en de nu verboden begeleiding van kiezers tot in het stemhokje. Ook vragen deze leden naar een nadere onderbouwing van de stelling dat de voorgestelde wijziging van de Kieswet niet zal leiden tot hogere kosten.

De toegankelijkheid van stemlokalen kent inderdaad vele facetten. Belangrijk zijn niet alleen de bereikbaarheid van stemlokalen (kan men via de openbare weg bij het stemlokaal komen?), de betreedbaarheid daarvan (kan men vanaf de openbare weg tot in het stemlokaal komen?) en de bruikbaarheid (kan men de stemfaciliteiten in het stemlokaal gebruiken?), maar ook de communicatie daarover (hoe worden kiezers voorgelicht over adressen van toegankelijke stemlokalen). In 2012 is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de lijst 'toegankelijkheidscriteria stemlokalen' opgesteld, waarin alle bovengenoemde uitgangspunten nader zijn uitgewerkt in een aantal criteria. Een stemlokaal is toegankelijk als is voldaan aan alle in de lijst opgesomde toegankelijkheidscriteria. Voorafgaand aan elke verkiezing wordt de lijst gestuurd aan gemeenten, met het verzoek om met de daarin opgenomen criteria rekening te houden bij het aanwijzen van de stemlokalen. Het verdrag noopt niet tot aanpassingen in de lijst.

Met betrekking tot aanpassing van de stembiljetten zij verwezen naar de reactie op een vraag van de leden van de fractie van de SP. Zij verzochten te reageren op adviezen van de CG-Raad/Platform VG, die onder meer adviseert om tot overzichtelijker stembiljetten te komen.

Met betrekking tot de begeleiding van kiezers tot in het stemhokje zij verwezen naar het antwoord op vragen hierover van de leden van de fracties van de SP en de ChristenUnie.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van het CDA over de kosten van de wijziging van de Kieswet wordt opgemerkt dat de voorgestelde wijziging voor gemeenten ertoe strekt om de reeds bestaande inspanningsverplichting voor gemeenten beter tot uitdrukking te brengen. Ook nu al bestaat deze inspanningsverplichting, omdat gemeenten verplicht zijn te waarborgen dat ten minste 25% van de stemlokalen zodanig moet zijn gelegen en ingericht dat kiezers met een lichamelijke beperking zoveel mogelijk hun stem zelfstandig kunnen uitbrengen. De inspanningsverplichting stopt derhalve niet als het percentage van 25 is bereikt. De Kieswet wordt op dit punt verduidelijkt, door deze inspanningsverplichting explicieter te benoemen. De wijziging leidt dus niet tot hogere kosten dan nu het geval is. Gemeenten zullen er alles aan moeten blijven doen om te zorgen dat er zoveel mogelijk stemlokalen toegankelijk zijn voor kiezers met een beperking, maar ten minste 25% (resultaatsverplichting). Elke gemeente zal dus moeten nagaan in hoeverre genoemde inspanningsverplichting noopt tot het zoeken naar (andere) geschikte locaties voor stemlokalen.

Overigens heeft de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken duidelijk gemaakt dat gemeenten, als gevolg van het sluiten van buurt-, verpleeg- en verzorgingshuizen, steeds moeilijker voor mensen met een handicap geschikte stemlokalen kunnen vinden. Zij vergroten de toegankelijkheid daarom reeds nu met tijdelijke voorzieningen. De regering heeft er echter vooralsnog vertrouwen in dat gemeenten in staat zullen zijn om voor het organiseren van verkiezingen de bestaande beschikbaar gestelde middelen zoveel mogelijk stemlokalen toegankelijk te laten zijn voor mensen met een handicap. Er zij daarbij op gewezen dat het aanwijzen van geschikte stemlokalen lang niet altijd een kostbare aangelegenheid hoeft te zijn. Uit het eerder genoemde onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, komt naar voren dat de omstandigheid dat locaties niet aan alle criteria voldoen, regelmatig mede is te wijten aan het feit dat eenvoudige zaken ontbreken, zoals een leesloep, of stoelen om op te kunnen rusten.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de mogelijkheid om door middel van een (medische) verklaring een objectief oordeel te verkrijgen over de eventuele verstandelijke onbekwaamheid van een kiezer. Het stembureau zou een dergelijke kiezer bij overlegging van zo'n verklaring

toestemming kunnen geven om zich door een derde te laten bijstaan, zonder een oordeel te hoeven vellen over hun onbekwaamheid.

Als kiezers op grond van hun mentale of intellectuele beperking bijstand wordt verleend bij het uitbrengen van de stem, kan niet worden voorkomen dat er sprake is van ongewenste beïnvloeding op de persoon met een handicap. Zoals eerder betoogd, hebben alle kiezers met een handicap op grond van artikel 29 van het verdrag, recht op het uitbrengen van hun stem zonder intimidatie en moet de vrije wilsuiting van personen met een handicap worden gewaarborgd. Het toestaan van ondersteuning in het stemhokje - anders dan fysiek noodzakelijke ondersteuning - verdraagt zich hier moeilijk mee. Bij fysiek noodzakelijke ondersteuning ligt dit anders, omdat de ondersteuning niet geacht kan worden de zelfstandigheid van het stemmen in gevaar te brengen (maar de handeling sec ondersteunt).

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten wat de materieel juridische betekenis van de wijziging van de Kieswet is, nu 'tenminste' 25% wordt uitgebreid naar 'zoveel mogelijk, maar tenminste' 25% en of deze wijziging betekent dat gemeenten hun beleid moeten wijzigen. Ook vragen zij waarom Nederland zonder deze wetswijziging in strijd zou komen te handelen met het verdrag.

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 schrijft geen percentages voor over de mate van toegankelijkheid. Op het punt van de toegankelijkheid van de stemlokalen wordt deze waarborg in Nederland met name ingevuld door het stemmen in een willekeurig stemlokaal. Daardoor kunnen kiezers met een beperking het stemlokaal opzoeken waar zij het beste in staat zijn hun stem uit te brengen. Aangezien het verdrag geen percentages noemt als minimumeis, wordt er nu een inspanningsverplichting toegevoegd aan de reeds bestaande resultaatsverplichting van 25%. Ook gemeenten die thans reeds voldoen aan de minimumnorm dat ten minste 25% van de stemlokalen toegankelijk is voor mensen met een handicap, zullen dus moeten nagaan of zij het aantal geschikte locaties nog kunnen uitbreiden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn