

Vergaderjaar 1997–1998

24 170

Gehandicaptenbeleid

Nr. 37

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 20 mei 1998

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹ heeft op 2 april 1998 overleg gevoerd met staatssecretaris Terpstra van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over haar **brief van 2 juni 1997 inzake het kabinetsstandpunt op het rapport Gehandicaptenrecht** (24 170, nr. 27).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Rouvoet** (RPF) memoreerde dat de bestrijding van ongelijke behandeling van mensen met een handicap deze kabinetsperiode meermalen aan de orde is geweest en dat dit zowel door de Kamer als door het kabinet als een belangrijke aangelegenheid is gezien en vond het dan ook wat spijtig dat pas aan het eind van deze kabinetsperiode een eerste inhoudelijke discussie plaatsvindt over de wijze waarop die ongelijke behandeling kan c.q. moet worden bestreden. Uit het overzicht van wat er in het buitenland op dit punt wordt of is gedaan, blijkt dat Nederland zeker niet voorop loopt in dit soort wetgeving. De staatssecretaris stelt dat wetgeving uit andere landen niet zomaar kan worden gekopieerd, maar is Nederland dan zo uniek dat geen enkel element van wetgeving uit die andere landen bruikbaar is?

De Kamer heeft verschillende malen aangegeven groot belang aan wetgeving op dit punt te hechten en ook gesteld dat als het kabinet zelf geen voortgang maakt zij zo nodig zelf met initiatieven zal komen, al moest de heer Rouvoet erkennen dat het een complexe materie is waarbij uiterste zorgvuldigheid is geboden. Het is wel gemakkelijk om te zeggen dat ongelijke behandeling op grond van een handicap moet worden bestreden, maar de juridische vormgeving daarvan is heel lastig. Dat is ook wel gebleken uit de discussies over een mogelijk initiatiefvoorstel vanuit de Kamer met als eerste ondertekenaar de heer Rosenmöller, dat voor een reactie ook aan enkele organisaties is voorgelegd.

In de brief d.d. 2 juni 1997 schetst de regering in hoofdlijnen de richting die zij wil volgen en ook de voorgenomen aanpak, waarbij drie mogelijke trajecten zijn aangegeven; de Grondwet, Wetboek van Strafrecht en het civiele recht, zoals de Algemene wet gelijke behandeling. De heer Rouvoet was het met de regering eens dat er in art. 22 geen aparte norm bij de

¹ Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Schutte (GPV), Van Nieuwenhoven (PvdA), voorzitter, Van der Heijden (CDA), ondervoorzitter, Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), M. M. H. Kamp (VVD), Doelman-Pel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Vliegenthart (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Middel (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Fermina (D66), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Oudkerk (PvdA), Cherribi (VVD), Sterk (PvdA), Van Bortel (D66), Van Vliet (D66), Van Blerck-Woerdman (VVD) en Wessels (D66).
Plv. leden: Heeringa (CDA), Van der Vlies (SGP), Lilipaly (PvdA), Meijer (CDA), Rijpstra (VVD), Voûte-Droste (VVD), Smits (CDA), Dijkma (PvdA), Koenders (PvdA), Beinema (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Rouvoet (RPF), Meyer (groep-Nijpels), Van Waning (D66), Sipkes (GroenLinks), G. de Jong (CDA), Passtoors (VVD), Apostolou (PvdA), J. M. de Vries (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Bremmer (CDA), Bakker (D66), Hoogervorst (VVD) en Van den Bos (D66).

sociale grondrechten zou moeten worden opgenomen. Wel zag hij een mogelijkheid om zo'n norm in art. 1 op te nemen. Het argument dat dit alleen een symbolische waarde zou hebben vond hij, omdat het om de Grondwet gaat, niet helemaal opgaan, want een deel van de daarin opgenomen grondrechten heeft ook een symbolische betekenis. Is het overigens juist dat als een grond niet expliciet in art. 1 van de Grondwet is genoemd, maar wellicht valt onder de clausule «op welke andere grond dan ook», de rechter een wat minder royale toetsingsmogelijkheid heeft? De regering voelt er niet voor om het traject van de strafwetgeving te bewandelen omdat in het algemeen niet kan worden gesproken over «discriminatie». Volgens de heer Rouvoet gaan de artikelen 137.c e.v. van het Wetboek van Strafrecht over beledigend uitlaten, aanzetten tot haat of discriminatie en het was voor hem de vraag of iets veel moet voorkomen om het strafwaardig te achten. Uitlatingen die voor gehandicapten zeer kwetsend kunnen zijn, moeten zijns inziens strafbaar worden gesteld. Hij erkende vervolgens dat het traject van opnemings in de Algemene wet gelijke behandeling geen goede weg is vanwege het gesloten systeem van de wet. Wel vroeg hij zich af, of niet bij die wet kan worden aangehaakt, wellicht als een apart deel, om zo het gesloten systeem te vermijden. Als dit alles niet mogelijk is, kon hij zich wel vinden in de door de regering gesuggereerde opbouwwetgeving, zij het dat hij nog de nodige vraagtekens zette bij de door haar gestelde prioriteiten. Hij kon niet inzien waarom sport een hogere prioriteit krijgt dan bijvoorbeeld verkeer en vervoer. Toegankelijkheid van sportaccommodaties is natuurlijk heel goed, maar als men er niet kan komen, heeft men er niets aan! Kan de bewindsvrouw aangeven waarom tot deze prioriteitsstelling is gekomen en kan zij overigens nog een fasering en een tijdspad aangeven?

Mevrouw **Sterk** (PvdA) was de mening toegedaan dat bestrijding van discriminatie van mensen met een functiebeperking op alle terreinen zou moeten plaatsvinden en niet alleen de terreinen die in het hoofdstukje «voorgenomen aanpak» worden genoemd. Ook zou moeten worden aangegeven op welke termijn het kabinet met een voorstel van non-discriminatiewetgeving komt. Kan het rapport «Een schijn van kans», waarin wordt aangetoond dat gehandicapten gediscrimineerd worden, niet als uitgangspunt dienen?

Waarom zal het opnemen van de grond «functiebeperking» als aanvulling op art. 1 Grondwet slechts symboolwetgeving zijn? Zou dit niet eerder de bewijsrechtelijke positie van de klagers versterken en toetsing van lagere wet- en regelgeving beter mogelijk maken?

Het Wetboek van Strafrecht zou zich volgens het kabinet niet lenen tot het opnemen van de grond «functiebeperking» terwijl het strafbaar stellen van discriminatie toch zo'n belangrijk signaal is. Is de bewindsvrouw bereid onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om discriminatie van gehandicapten via het Wetboek van Strafrecht strafbaar te stellen?

Als, zoals het kabinet stelt, op dit moment alleen een zgn. «opbouw»-wet tot de mogelijkheden behoort, lijken de drie gekozen terreinen de PvdA-fractie niet de hoogste prioriteit te hebben. Sport, hoe belangrijk ook, is toch niet het belangrijkste aspect van een volwaardig burgerschap? Wat is de betekenis van werving en selectie als loopbaanbeleid, promotie, beloning en ook ontslag buiten beschouwing blijven? Zou, waar nog zo weinig gehandicapten een baan krijgen, niet eerder een gehandicapten-voorkeursbeleid moeten worden geformuleerd? Moet de overheid hierbij niet het voortouw nemen, temeer daar zij zelf die 5% ook niet haalt?

Een gebodsbepaling over wat in het kader van arbeid als een redelijke aanpassing kan worden beschouwd, leek mevrouw Sterk geen overbodige luxe. Toegankelijkheid van openbare gebouwen is nodig, maar zoals dat nu wordt voorgesteld blijft dat beperkt tot de inrichting en het beheer van openbare ruimten van gebouwen. Is het niet zinniger om eerder de

toegankelijkheid van openbare gelegenheden, van informatie en diensten aan te pakken? Waarom niet gekozen voor het openbaar vervoer, toch het terrein bij uitstek voor de BTB-samenleving waar eenieder zo de mond van vol heeft; een samenleving die voor gehandicapten bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moet zijn?

De door het kabinet voorgelegde proeve van wetgeving bevat slechts een verbodsbepaling op discriminatie en geen gebod tot redelijke aanpassingen. Dat kan betekenen dat een gehandicapte wel wordt aangenomen, maar niet kan functioneren omdat de werkgever niet de verplichting heeft om de werkplek, de werkomgeving en het gebouw aan te passen. Bij openbare gebouwen slaat de proeve alleen op de inrichting en het beheer van een deel van het gebouw terwijl het Bouwbesluit slechts enkele summiere richtlijnen voor nieuwbouw bevat die geen enkele integrale toegankelijkheid van een gebouw garanderen. Controle op naleving van het Bouwbesluit blijft overigens ook achterwege.

Voorts zag mevrouw Sterk graag dat op elk terrein werd aangegeven op welke termijn aan welke voorwaarden c.q. doelstellingen moet worden voldaan en dat de Commissie gelijke behandeling als klachteninstantie gaat functioneren, maar zij zou dan wel een bindend oordeel moeten kunnen uitspreken, om te beginnen voor de overheid zelf.

Gehandicapten hebben nog steeds minder scholingsmogelijkheden, betalen hogere premies voor verzekeringen. Arbeidsbureaus weigeren bemiddeling naar werk, stembokjes zijn vaak ontoegankelijk. Slechts 16 uur op jaarbasis zijn voor een doventolk beschikbaar. De BTB-samenleving is voor gehandicapten met andere woorden nog ver weg. Mevrouw Sterk waardeerde de inspanningen van de staatssecretaris om te komen met de proeve van wetgeving, maar voor haar had die wel wat meer inhoud mogen hebben. Waarom heeft de bewindsvrouw er niet meer uit weten te halen? Is angst voor de enorme kosten bepalend geweest voor de drie terreinen die blijkens de proeve zullen worden uitgewerkt? Is het kostenplaatje überhaupt aan de orde geweest? Zo ja, in welke zin en om welke bedragen ging het daarbij? Is de staatssecretaris het er niet mee eens dat de kosten bij antidiscriminatiewetgeving niet de enige leidraad mogen zijn? In hoeverre zal de proeve straks sporen met de normstelling, de systematiek, de begrippen en toetsingskaders van overige wetgeving, zoals de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen en de Wet op de leeftijdsdiscriminatie?

Mevrouw **Dankers** (CDA) vond de notitie te mager qua inhoud en ook qua perspectief dat er op korte termijn daadwerkelijk regels komen ter bestrijding van discriminatie van gehandicapten. Er moeten nog veel studies worden verricht en veel juridische aspecten worden uitgezocht. Als het kabinet ervoor kiest om niet de Grondwet en het Wetboek van Strafrecht aan te passen, had daar op zijn minst toch tegenover moeten staan dat op veel meer deelterreinen knelpunten worden weggenomen die mensen met functiebeperkingen op dit moment nog verhinderen om volwaardig te participeren in de samenleving. Natuurlijk zal eenieder de hoofdlijn onderschrijven waarmee de notitie begint, nl. dat de elementaire rechten van mensen met een handicap of chronische ziekten worden gerespecteerd en dat het rijksbeleid erop gericht moet zijn om knelpunten weg te nemen. Elk mens is volwaardig en dus zou het eigenlijk vanzelfsprekend moeten zijn dat er inclusief wordt gedacht en dat dit op alle beleidsterreinen al volledig ingang had gevonden. Ook onbewust en ondoordacht zou geen onderscheid tussen mensen mogen worden gemaakt. Helaas is dat nog niet zo ver en dus moeten er op korte termijn wel degelijk concrete maatregelen worden genomen.

In grote lijnen onderschreef de CDA-fractie de argumenten van het kabinet om geen specifieke doelgroep toe te voegen aan art. 1 Grondwet. Het druiste ook in tegen de gevoelens van mevrouw Dankers over gelijkwaardigheid en volwaardigheid van iedereen als steeds meer groepen expliciet

in dat art. 1 zouden worden genoemd. Zij vond het al erg genoeg dat er nu al vijf concrete gronden in dat artikel staan en wat dat betreft, was zij het dan ook zeer oneens met de opvatting van de Gehandicaptenraad. Er mag toch geen mentaliteit ontstaan dat alles mag wat niet expliciet bij wet is verboden?

Ook zij kon en wilde de ogen niet sluiten voor het feit dat er in Nederland wordt gediscrimineerd. Daar moeten in ieder geval getroffen mensen iets aan kunnen doen en zij moeten daartoe ook voldoende rechten krijgen. In Noorwegen hebben fysiek gehandicapten van 23 jaar en ouder bijvoorbeeld een wettelijk recht op zelfstandige woonruimte van een minimale omvang en is er ook een maximale wachttijd bepaald. Het maakte haar niet uit hoe dat daar geregeld is, als het maar effectief geregeld wordt en er geen wachttijden ontstaan van zo'n 10 jaar, zoals in Nederland het geval blijkt te zijn! Een van de bezwaren van het kabinet tegen de weg van het strafrecht is bijvoorbeeld dat het begrip handicap niet eenduidig is te definiëren, maar waarom dan niet aangesloten bij de systematiek van de WHO?

Beperkt de proeve zich nu alleen tot de drie genoemde terreinen omdat daarover voldoende bekend is of is het inderdaad een afweging tussen de terechte behoeften van mensen met een handicap en de financiële consequenties? Hoe staat het overigens met de door het kabinet nagestreefde positieve beeldvorming? Zijn er al gesprekken gevoerd met de sociale partners en andere betrokkenen en zijn er al bindende afspraken gemaakt?

Wat de verdere route betreft, vond mevrouw Dankers het allerbelangrijkste dat op zo kort mogelijke termijn helderheid wordt verschaft. Over het principe zal eenieder het eens zijn, maar over de te volgen weg blijft nog de nodige onduidelijkheid bestaan en daarvoor is ook een tijdpad onontbeerlijk. De bouwstenenroute leek haar vooralsnog het meest haalbaar, maar een probleem vond zij toch het vrijblijvende karakter.

Volgens mevrouw **Vos** (GroenLinks) gaven de twee studies «Een schijn van kans» en «Gehandicaptenrecht» niet alleen duidelijk aan dat er sprake is van een behoorlijke achterstelling van mensen met een handicap, maar ook een duidelijk overzicht van de juridische instrumenten om discriminatie van gehandicapten aan te pakken, maar het kabinet is op dat punt terughoudend en verschuilt zich achter het algemene gehandicaptenbeleid dat integratie al voldoende zou bevorderen. De fractie van GroenLinks was die mening zeker niet toegedaan en vond dat er nu heel snel wat moet gebeuren. Nederland loopt op dit punt al erg achter bij andere landen, vooral Angelsaksische. Internationale verdragen verbieden weliswaar discriminatie op welke grond dan ook, maar als dat niet wordt geïmplementeerd in nationale wetgeving blijkt het voor gehandicapten onvoldoende basis te bieden om er iets tegen te doen. Datzelfde geldt voor richtlijnen van de VN. Hiermee wilde mevrouw Vos niet zeggen dat het met wetgeving ineens is opgelost, maar het maatschappelijke effect ervan mag haars inziens ook niet worden onderschat, ook al is het, zoals het kabinet dat noemt, symboolwetgeving.

Omdat gehandicapten van oudsher aparte voorzieningen zijn aangeboden en het beleid de laatste jaren steeds meer is gericht op integratie, wordt ineens het argument aangevoerd dat geen aparte wetgeving voor gehandicapten moet worden opgesteld, maar waarom niet? Wetgeving kan toch ook leiden tot bevordering van die integratie?

Gelukkig heeft het kabinet wel besloten om een begin te maken met wetgeving. De voorgelegde proeve heeft betrekking op werving en selectie bij loonarbeid, sport en toegankelijkheid van openbare gebouwen. Komt er nog een adviesronde nadat er in 1997 al een adviesronde is geweest over de kabinetsreactie? Had toch niet beter meteen een wetsvoorstel kunnen worden gemaakt om tijdverlies te voorkomen? Op zich vond mevrouw Vos de opzet van de gedachte wetgeving nogal

beperkt. Het is goed om achterstelling bij loonarbeid aan te pakken, maar ook gehandicapten werken als zelfstandige, vrijwilliger en hebben te maken met scholing, vorming, promotie, ontslag, arbeidsvoorwaarden. De toegankelijkheid van openbare gebouwen verbeteren is op zich goed, maar wat hebben gehandicapten eraan als het vervoer ernaartoe niet toegankelijk is? De keuze voor sport is op zich wel goed, maar het lijkt toch ietwat arbitrair.

De fractie van GroenLinks was kortom van mening dat er wel wetgeving moet komen die veel meer terreinen van het maatschappelijke leven bestrijkt. Vanuit de gehandicaptenwereld wordt aangedrongen op toevoeging van enkele bepalingen aan het Wetboek van Strafrecht, zoals over belediging wegens handicap. Belediging op zich is inderdaad al een strafbaar feit, maar analoog aan rassendiscriminatie vond mevrouw Vos er veel voor te zeggen om ook belediging wegens handicap als een zwaarder strafbaar feit te zien dan de «gewone» belediging.

Wat het pleidooi voor toevoeging aan art. 1 Grondwet van het begrip «handicap» betreft, erkende zij dat in dat artikel al staat dat discriminatie op welke grond dan ook verboden is, maar in de praktijk blijken rechters veel terughoudender te zijn in het honoreren van klachten over discriminatie wegens handicap dan wegens sekse. Dat komt toch omdat het begrip «sekse» expliciet is opgenomen en het begrip «handicap» niet? In dit licht gezien was er volgens haar fractie ook veel te zeggen voor opname van dat begrip in art. 1 Grondwet.

Mevrouw **Essers** (VVD) memoreerde het uitgangspunt van haar fractie, nl. dat elk mens op zich uniek en van waarde is en dat daarom niet op grond van welke reden dan ook uitsluiting mag plaatsvinden van deelname aan de samenleving en arbeid of toegang tot voorzieningen. Al jaren lang komen er berichten van burgers en organisaties over ongerechtvaardigd geacht onderscheid enkel op grond van chronische ziekte, handicap of leeftijd. Op een veel breder terrein dan louter en alleen arbeid voelen mensen zich onterecht buitengesloten omdat zonder enkele noodzaak onderscheid wordt gemaakt op grond van specifieke kenmerken. Het gaat daarbij niet uitsluitend om wet- of regelgeving en/of om handelingen of houding van de overheid, maar ook om maatschappelijke organisaties en instellingen. Vooral opvallend is dat het nogal generaliserende beeld over datgene wat mensen op grond van hun handicap, chronische ziekte of leeftijd nog wel zouden kunnen, mogen of moeten, vaak als uitermate kwetsend wordt ervaren. Het sluit die mensen niet alleen uit van deelname aan het maatschappelijke leven, arbeid en scholing, maar beperkt ook de mogelijkheid van de samenleving om juist door de verscheidenheid en diversiteit een belangrijke bijdrage aan die samenleving te leveren. Een cultuuromslag is nodig om dit te bewerkstelligen. Overheid en maatschappelijke geledingen zullen daaraan gestructureerd moeten bouwen. Dat vergt niet alleen geruime tijd, maar ook voortdurende bewaking en toetsing en aanvullend en stimulerend beleid. Met het vorenstaande herhaalde mevrouw Essers haar inbreng in de discussie over de Wet op leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie. Gelukkig staat dit in het kort ook in de brief van het kabinet en hieruit moge duidelijk zijn dat er een grote parallel is tussen beide onderwerpen. Haar fractie deelde in ieder geval de visie van het kabinet om een en ander niet in art. 1 Grondwet onder te brengen. Ook voelde zij niets voor de route van de Wet gelijke behandeling vooral niet vanwege de zeer gesloten wetssystematiek. De voorzitter van de commissie gelijke behandeling, de commissie die dan ook in dit verband als klachtencommissie moet dienen, stelt dat bij evaluatie van de Wet gelijke behandeling nog eens goed naar die gesloten systematiek moet worden gezien. Er staat alleen maar dat men niet mag discrimineren en dat maakt discussies over eventuele uitzonderingen bij voorbaat al vrijwel onmogelijk. Ook die commissie pleit met andere woorden voor een half

open systematiek, waardoor rekening kan worden gehouden met veranderende omstandigheden, jurisprudentie, enz.

In de Wet op de leeftijdsdiscriminatie ontbreekt het sanctie-instrument. Haar fractie bepleitte vooralsnog niet discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte op te nemen in het Wetboek van Strafrecht, maar vroeg de bewindsvrouw wel hoe sancties dan zouden kunnen c.q. moeten worden geregeld.

Haar fractie pleitte voor snelle stappen in de richting van goede en uitvoerbare wet- en regelgeving op dit punt en zag graag dat de parallel met de Wet op de leeftijdsdiscriminatie goed werd gezien, want daaraan blijken nog de nodige haken en ogen te zitten. Het zou een goede zaak zijn als stap voor stap voor beide wetgevingen een goed uitvoerbaar juridisch instrumentarium kan worden opgebouwd waardoor zo nodig ook stap voor stap de reikwijdte van de wetgeving kan worden uitgebreid, dus prioriteitsstelling. Voorkomen moet worden dat er in Nederland een jungle van verschillende antidiscriminatiewetgevingen ontstaat met verschillende systematieken met alle negatieve gevolgen voor uitvoerbaarheid en handhaving van dien. Als bovendien de commissie gelijke behandeling ook als klachtencommissie in de onderhavige wetgeving wordt gezien – hetgeen de VVD-fractie vooralsnog een goede weg lijkt – moet zij daarvoor ook wel adequaat worden geëquipeerd.

Mevrouw Essers bepleitte derhalve dat als al stappen richting wetgeving worden gezet – hetgeen zij ondersteunt – dat stapsgewijze wordt gedaan en dan ook gelijk oplopend met andere vergelijkbare wetgeving.

Hoewel de fractie van de heer **Fermina** (D66) geen voorstander is van deelwetgeving, heeft zij de staatssecretaris de kans willen bieden met een voorstel te komen. Omdat dit slechts enkele dagen geleden is gekomen, was hij niet in staat daarop al inhoudelijk te reageren en zal hij nu slechts kunnen ingaan op de kabinetsreactie op het rapport Gehandicaptenrecht. De D66-fractie had al meermalen te kennen gegeven dat de antidiscriminatiewetgeving haars inziens diende te worden aangepast ten behoeve van mensen met een handicap of chronische ziekte. De kabinetsreactie doet volgens haar geen recht aan deze groep burgers. Zij pleit voor wijziging van art. 1 Grondwet, de antidiscriminatieartikelen in het Wetboek van Strafrecht en de Algemene wet gelijke behandeling opdat mensen met een handicap of chronische ziekte dezelfde rechten krijgen als elke andere burger. Waarom volgt het kabinet in dezen toch niet de internationale mensenrechtenverdragen?

Volgens het kabinet vormt het systeem van de Algemene wet gelijke behandeling een probleem voor de opneming van de gronden «handicap» en «chronische ziekte». Ook al is dat probleem bij de voorbereiding van die wetgeving over het hoofd gezien, het kan nooit een reden zijn om de rechten van bepaalde groepen burgers te schenden. Ook in mensenrechtenverdragen gaat het systeem nooit boven de fundamentele rechten. Art. 26 BUPO biedt daar volgens de heer Fermina zeker geen ruimte voor. Als het kabinet van mening blijft dat de systematiek van de AWGB zich niet leent voor opneming van de gronden «handicap» en «chronische ziekte», waarom beziet het dan niet de mogelijkheid om die systematiek aan te passen?

Het kabinet voert twee argumenten aan om de bestaande wetgeving niet aan te passen. Het eerste heeft te maken met de eisen waaraan Nederlandse wetsontwerpen dienen te voldoen voordat zij kunnen worden behandeld. Die eisen betreffen de effectiviteit, doelmatigheid en handhaafbaarheid. Volgens de D66-fractie voldoet een voorstel tot wijziging van art. 1 Grondwet, het Wetboek van Strafrecht en de AWGB wel degelijk aan die eisen. Mensen met een handicap of chronische ziekte hebben recht op dezelfde toetsing door een rechter indien hun grondrechten worden geschonden. Het tweede argument is dat de wijziging nog niet te voorziene financiële gevolgen zou kunnen hebben. Hoe rijmt de

bewindsvrouwe de combinatie van deze twee argumenten? Volgens de heer Fermina ging het hier om een tegenstelling op onderdelen. Overigens vond hij het financiële argument al helemaal niet passen in zo'n fundamentele discussie, net zo min als het argument van de systematiek. Geld mag nooit boven mensenrechten gaan. Ondanks het feit dat alle organisaties van gehandicapten en mensen met een chronische ziekte groot belang hechten aan verbetering van hun rechten op vervoersgebied, geeft het kabinet geen prioriteit aan hun vervoersmogelijkheden. Hoe is het kabinet tot zijn prioriteiten gekomen? Is daarover met belangenorganisaties overlegd?

Tijdens de begrotingsbehandeling had de heer Fermina al aangegeven dat als wetgeving lang op zich zou laten wachten, zijn fractie in overleg met andere fracties de mogelijkheden van een initiatiefvoorstel zou bezien. De fractie van GroenLinks heeft al zo'n voorstel gemaakt, maar hij vond het fatsoenlijk om als de staatssecretaris dan met een proeve komt, haar ook de kans te bieden om daarover met de Kamer van gedachten te wisselen en die kans wilde zijn fractie haar ook bieden. Wel merkte hij op dat inmiddels al regelmatig onderling overleg is gevoerd over dat voorstel van GroenLinks.

Recent had de heer Fermina interessante informatie uit Zuid-Afrika ontvangen over de grondwet en de bepalingen daarin inzake discriminatie. Aangezien dat hem zeer aansprak, zag hij graag dat de bewindsvrouwe eens contact opnam met haar Zuid-Afrikaanse collega.

Antwoord van de regering

De **staatssecretaris** was het ermee mee eens dat het tijd wordt om de achterstand van Nederland aan te pakken op het gebied van wetgeving op het gebied van discriminatie van onder andere gehandicapten, maar dat een en ander zo lang duurt heeft ook te maken met het grote gewicht dat het kabinet hecht aan effectiviteit, doelmatigheid en handhaafbaarheid van wetgeving, want wetgeving alleen is niet voldoende. In dat verband sprak haar de suggestie van mevrouw Essers aan om de wetgeving inzake leeftijdsdiscriminatie en de voorgenomen wetgeving inzake discriminatie van gehandicapten op elkaar te laten aansluiten, maar zij zou er moeite mee hebben als daardoor het wetgevingstraject van de wetgeving inzake leeftijdsdiscriminatie werd vertraagd. Dat traject moest haars inziens doorgaan en op weg naar wetgeving inzake discriminatie van gehandicapten zou daarop kunnen worden aangesloten.

Zij sprak vervolgens grote waardering uit in de richting van haar medewerkers die erin zijn geslaagd om in zo'n korte tijd voor zo'n complexe aangelegenheid als de onderhavige een meersporenbeleid aan te geven; niet alleen wetgeving waarvan een eerste proeve aan de Kamer is voorgelegd, maar ook andere wegen want, zoals gezegd, wetgeving alleen zal niet de benodigde cultuuromslag kunnen bewerkstelligen. De suggestie van de heer Fermina om ook naar de wetgeving in Zuid-Afrika te kijken, nam zij graag over. In het kader van de samenwerking die op tal van terreinen met Zuid-Afrika is c.q. wordt aangegaan, zal dat ook zeker mogelijk zijn.

Over de prioriteitsstelling is met de belangengroeperingen geen overleg gevoerd omdat dit een politieke verantwoordelijkheid is, dus van het kabinet en daarna gefiatteerd door het parlement. Natuurlijk is bij de prioriteitenstelling wel gekeken naar de beschikbare onderzoeken.

De twee sporen waarover de bewindsvrouwe sprak zijn in feite uitwisselbaar. Het ene spoor is het voeren van voorwaardenschepend en stimulerend beleid op grond van met name art. 22 Grondwet, het andere is het tot stand brengen van een specifiek wettelijk verbod op ongerechtvaardigd onderscheid op basis van art. 1 Grondwet. Uiteindelijk komen beide sporen bij elkaar en ze zijn derhalve ook niet los van elkaar te bezien.

Het kabinet is voornemens om over de proeve zowel met de Kamer als met het maatschappelijk veld uitvoerig van gedachten te wisselen. De instanties en organisaties waaraan ter voorbereiding van de proeve al om advies is gevraagd, zal worden gevraagd spoedig op de proeve te reageren opdat de bewindsvrouwe de Kamer per 1 januari 1999 een overzicht kan voorleggen van de ingekomen reacties. Ondertussen wordt ook de noodzakelijke AMvB voorbereid waarin wordt vastgesteld wat onder handicap of chronische ziekte dient te worden verstaan en wordt het afgesproken traject van de bouwstenen vervolgd. Als de eerste deelonderwerpen zijn ingevuld kan op basis daarvan worden bezien op welke andere terreinen uitwerking nodig is en hoeveel tijd dat ongeveer zal vragen. In de brief van 2 juni is al een analysekader en een tijdspad toegezegd. In de bij de proeve gevoegde memorie van toelichting staat ook aangegeven wat de Kamer op welke termijn kan verwachten. Desgevraagd gaf de staatssecretaris nog aan dat een eerste evaluatie van de nu gekozen deelterreinen over vijf jaar is voorzien, maar dat dit uiteraard niet wil zeggen dat verdere uitbouw van de wetgeving daarop moet wachten. Het kabinet heeft ervoor gekozen om niet te wachten tot het moment waarop alles kan worden afgeregeld, maar om in ieder geval te beginnen met kleine stapjes. Het is met andere woorden een opbouwwet. De keuze voor bijvoorbeeld sport heeft ermee te maken dat uit verschillende rapporten blijkt dat er op dat terrein sprake is van discriminatie van gehandicapten en chronisch zieken. Aangezien sport en recreatie een goed afgebakend terrein is, kan de uitwerking daarvan wellicht als voorbeeld dienen voor andere overzichtelijke sectoren van de samenleving. Anderzijds vond de bewindsvrouwe het reëel om als eerstverantwoordelijke voor dit beleidsonderdeel duidelijk te maken dat zij ook haar eigen portefeuille aanpakt. Ook dat heeft een voorbeeldfunctie. Tevens is gekozen voor het meest in het oog springende onderdeel van discriminatie, nl. werving en selectie, omdat slechts 2,5% van de werknemers gehandicapt is. De sector verkeer en vervoer echter is zo complex dat het te lang zou hebben geduurd voordat alles in kaart zou zijn gebracht. Daarom is ervoor gekozen dit beleidsterrein al werkende weg aan te pakken en te verbeteren. De bewindsvrouwe kon zich het ongeduld van de Kamer en de betrokkenen zelf heel goed voorstellen, maar kijkende naar de bestuurlijke afweging en de consequenties heeft zij bewust voor deze weg gekozen. Zij kan wel van alles beloven, maar als zij er niets van kan waarmaken blijft het alleen bij symboolwetgeving en daar voelde zij niets voor.

Volgens de systematiek van de Algemene wet gelijke behandeling uit 1993 is het niet mogelijk om mensen met een handicap of een chronische ziekte onder de werking van de wet te brengen. Daarna zijn er twee omvangrijke onderzoeken uitgevoerd. Het eerste, Een schijn van kans, heeft aangetoond dat gehandicapten en mensen met een chronische ziekte wel degelijk worden gediscrimineerd, met name bij sollicitaties en op het gebied van vrijetijdsbesteding en recreatie. Ook bleek dat dit vaak voortkwam uit onwetendheid. Het tweede onderzoek ging om de vraag hoe dat zou kunnen worden veranderd en sloeg dus meer op de juridische aspecten van die discriminatie. Dat onderzoek mondde uit in een vijftal mogelijkheden: de bestaande regelgeving tegen discriminatie uitbreiden met de grond «handicap», de grond «handicap» toevoegen aan art. 1 Grondwet, aanpassing Wetboek van Strafrecht, aparte wetgeving voor discriminatie van mensen met een handicap en chronische ziekten of helemaal geen regelgeving. Uiteindelijk heeft het kabinet gekozen voor aparte wetgeving, maar al gauw bleek dat de maatschappelijke en economische effecten moeilijk waren in te schatten en ook moeilijk vooraf was te bezien wat de meest effectieve, doelmatige en ook handhaafbare wetgeving zou zijn. Met name daarom is die «invitational conference» georganiseerd.

Aanpassing van art. 1 Grondwet achtte het kabinet niet wel mogelijk uit

een oogpunt van wetssystematiek, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze weg zou bovendien de rechter geen norm bieden waaraan hij zou kunnen toetsen en hij vergt een zeer lange tijd. Ten slotte zouden de andere in de Algemene wet gelijke behandeling opgenomen discriminatiegronden er dan ook bij moeten worden opgenomen. Dat zou zoveel complicaties opleveren dat het naar de mening van de bewindsvrouw verstandig is geweest om daar niet voor te kiezen, nog afgezien van het feit dat het meer symboolwetgeving zou zijn geworden, al kan die natuurlijk ook een functie hebben. Het argument dat handicap en chronische ziekte dan de enige grond zou zijn die niet in de Grondwet is opgenomen, ging volgens haar niet op, omdat ook seksuele gerichtheid daar niet in staat.

Aanpassing van het Wetboek van Strafrecht ziet het kabinet als ultimum remedium. Handicap of chronische ziekte kan overigens niet zonder meer als een bij voorbaat verdacht criterium worden aangemerkt. Van de zijde van de staatssecretaris werd nog opgemerkt dat het strafrecht vanuit het oogpunt van rechtszekerheid bijzondere eisen stelt aan heldere en eenduidige definities. Aangezien het strafrecht inderdaad een ultimum remedium is, zal het iedere burger duidelijk moeten zijn wanneer hij met dergelijke zware sancties wordt bedreigd. Art. 137 Wetboek van Strafrecht slaat op discriminerende uitlatingen en beperkt de vrijheid van meningsuiting in sommige gevallen en art. 429quater slaat op handelingen in het kader van bedrijf en beroep. Het is juridisch gezien niet wel mogelijk om daarin de gronden «handicap» en «chronische ziekte» op te nemen. In het civiele recht ligt dat anders en heeft de rechter wat meer vrijheid om te beoordelen of er al dan niet sprake is van handicap en/of chronische ziekte en speelt het aspect van rechtszekerheid in veel mindere mate een rol, omdat de eventueel opgelegde sancties ook civiele sancties – schadevergoeding, dwangsom – zijn, dus qua aard minder erg dan strafrechtelijke sancties. In de praktijk blijkt wel dat het civiele recht ertoe kan bijdragen dat er langzamerhand meer duidelijkheid ontstaat over bepaalde definities. Bij de Algemene wet gelijke behandeling en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij arbeid is overigens de kwestie van de sancties al uitgebreid aan de orde geweest en is gesteld dat de toenmalige sancties in het kader van art. 1401 in het algemeen voldoende waren en dat er geen aanleiding bestond voor specifieke sancties. Het zou dan wat vreemd zijn als in het kader van de gehandicapten specifieke sancties wel ineens wenselijk werden geacht. Het aangrijpingspunt is onrechtmatige daad waartegen toch voldoende kan worden opgetreden. In de richting van met name de heer Fermina wees de staatssecretaris erop dat de bestaande en de in voorbereiding zijnde wetgeving tegemoet komen aan wat internationale verdragen voorschrijven, zoals art. 26 Bupo, dat haars inziens overigens niet meer bescherming biedt dan art. 1 Grondwet.

Alle zojuist genoemde overwegingen hebben het kabinet geleid tot de keuze voor een Wet gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte. De keuze voor de terreinen was met name gebaseerd op de al eerder genoemde onderzoeken, op het feit dat het terreinen zijn waar het bedoelde onderscheid veelvuldig voorkomt en concretisering van de norm van belang is, op een zekere spreiding over de verschillende maatschappelijke terreinen en over mogelijke aansluitingsproblemen met andere juridische stelsels en over terreinen die mede voorwerp zijn van gemeentelijk en provinciaal gehandicaptenbeleid. De keuze voor een proeve is gemaakt om in overleg met de Kamer en het veld te kunnen bezien of de beoogde wetgeving uiteindelijk aan het doel beantwoordt, met name getoetst aan effectiviteit en handhaafbaarheid.

De suggestie van een bindende uitspraak van de Commissie gelijke behandeling hoorde naar de mening van de bewindsvrouw meer thuis bij de evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling.

Voor de toegankelijkheid van openbare gebouwen is gekozen enerzijds

om het begrip «toegankelijkheid» in de zin van gelijke behandeling in het kader van de proeve juridisch te verkennen. Het leek haar absoluut niet realistisch om alle openbare gebouwen direct onder de reikwijdte van de wet te brengen. Het is ongewenst om toegankelijkheidsvoorschriften in een verbodsnorm op te nemen omdat dit in strijd zou zijn met de rechtszekerheid.

De term «bij voorbaat verdacht» geeft aan dat het een criterium is waarvan op voorhand kan worden gezegd dat dit in het algemeen ongerechtvaardigd onderscheid oplevert. Het gaat daarbij om criteria als ras, geslacht, enz. Handicap vormt in die zin geen bij voorbaat verdacht criterium. Mensen met een handicap hebben vaak juist recht op een andere behandeling om daarmee hun belemmering voor een volledige maatschappelijke participatie op te heffen. Daarbij komt nog dat handicap een zeer heterogeen criterium is. Soms heeft iemand fysiek gezien wel een handicap, maar dat hoeft geen belemmering te zijn als de samenleving zich daarop maar heeft aangepast. De ene handicap is bovendien de andere niet en dat maakt het des te moeilijker om van een bij voorbaat verdacht criterium te spreken. Wat een bij voorbaat verdacht criterium is, is overigens niet voor altijd vast omlijnd. Er is een voortdurende discussie over. Als gevolg van die ook maatschappelijke discussie is het denkbaar dat wat nu nog niet als zo'n criterium wordt aangemerkt straks wel als zodanig wordt gezien.

De bewindsvrouw was het met de heer Rouvoet eens dat Nederland met dit soort wetgeving eigenlijk niet vooroploopt, maar dat was voor haar geen reden om dan maar wetgeving uit andere landen over te nemen. In die andere landen heerst vaak niet alleen een andere cultuur, maar is er ook een ander systeem van wetgeving. Uit onderzoek is in ieder geval duidelijk gebleken dat antidiscriminatiewetgeving uit andere landen niet zonder meer kan worden overgenomen. Er is gekeken naar wetgeving uit de VS, Australië, Engeland, Nieuw Zeeland en, zoals gezegd, zal nu ook nog naar die in Zuid-Afrika worden gekeken.

Zij gaf ten slotte toe dat een betere beeldvorming van groot belang is om een cultuuromslag te bewerkstelligen. Dit jaar gaan enkele projecten van start in samenwerking met de Gehandicaptenraad. In het kader van verstandelijk gehandicapten is men daar al langer mee bezig. De Federatie van ouderverenigingen krijgt al enkele jaren financiële ondersteuning om beeldvorming van verstandelijk gehandicapten te verbeteren. Het ligt in het voornemen om die financiële ondersteuning ook te verlenen aan belangengroepen van mensen met een lichamelijke en/of zintuiglijke handicap en mensen met een chronische ziekte.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Rouvoet** (RPF) kon zich de argumentatie van de staatssecretaris enigszins voorstellen, maar het had hem verbaasd dat geen overleg met de hierbij zo direct betrokken organisaties had plaatsgevonden over de te stellen prioriteiten. Achterstanden in participatie kunnen niet alleen worden bestreden via onderzoeken. Het gaat erom wat betrokkenen zelf als belangrijke factoren ervaren. Hij bleef derhalve van mening dat verkeer en vervoer en onderwijs belangrijke aandachtspunten moeten zijn. Toegankelijkheid van gebouwen dan wel sportvoorzieningen is heel belangrijk, maar als men er als gehandicapte niet kan komen, heeft men daar toch heel weinig aan.

Vooralsnog bleef hij van mening verschillen met de staatssecretaris wat betreft de mogelijkheden via het strafrecht en voordat de proeve een echt voorstel wordt, zag hij graag dat daarnaar verder werd gestudeerd, ook om een initiatief vanuit de Kamer te voorkomen. Als iemand een brief krijgt met zeer discriminerende uitlatingen moet hij naar de rechter kunnen stappen om daartegen niet op grond van belediging, maar op grond van discriminatie iets te kunnen ondernemen.

Ook mevrouw **Sterk** (PvdA) was niet zo onder de indruk van de criteria van de staatssecretaris op basis waarvan zij de drie terreinen heeft gekozen. Zij zag graag dat er met voortvarendheid werd gewerkt aan maatregelen op het terrein van verkeer en vervoer en onderwijs.

Mevrouw **Dankers** (CDA) had in het kader van de beeldvorming niet zozeer gevraagd om een subsidie maar meer gewezen op de opmerking in de brief van de staatssecretaris dat overleg zal worden gevoerd met onder andere sociale partners om bindende afspraken te maken. Is dat overleg gevoerd en, zo ja, welk resultaat heeft dat opgeleverd? Wat het vervolgtraject betreft, zag zij graag dat in het vervolg ook de commissie van Justitie bij de verdere stappen werd betrokken om te voorkomen dat deze commissie iets wil dat juridisch gezien niet of moeilijk is te realiseren.

Mevrouw **Essers** (VVD) vroeg de staatssecretaris of zij bereid was op korte termijn in overleg te treden met haar collega's van Sociale Zaken en Justitie om aan te geven welke overeenkomsten dan wel verschillen er bestaan met andere wetsvoorstellen in het kader van de antidiscriminatie. Voor haar fractie was het aspect van werving en selectie natuurlijk van groot belang, maar daarbij mogen toch niet de aspecten van scholing en bemiddeling worden vergeten vooral niet waar het gaat om de inzet van publieke middelen.

De heer **Fermina** (D66) had van de staatssecretaris niet begrepen of de keuze voor de beleidsvelden afhankelijk is geweest van de financiële gevolgen.

De **staatssecretaris** hechtte eraan nogmaals op te merken dat de Algemene wet gelijke behandeling welk onderscheid dan ook verbiedt, ook als dat in het belang is van bepaalde groeperingen. Dus niet alleen negatieve, maar ook positieve discriminatie is volgens die wet verboden! Op zich kon zij zich wel voorstellen dat de heer Fermina van mening is dat beleid niet afhankelijk mag worden gesteld van bijvoorbeeld financiële consequenties, maar hij zal toch ook moeten erkennen dat het niet realistisch is om te veronderstellen dat het mogelijk is om bijvoorbeeld het openbaar vervoer van de ene op de andere dag geschikt te maken voor lichamelijk gehandicapten. Het overleg met alle betrokkenen is gevoerd, wordt gevoerd en zal blijven worden gevoerd en bij alle gelegenheden die zich voordoen ook om de cultuuromslag te bevorderen die zeker niet alleen door wetgeving kan worden gerealiseerd. Zij begreep dat de suggestie van mevrouw Essers erop neer komt om met haar collega's van Justitie en Sociale Zaken in overleg te treden opdat de verschillende antidiscriminatie wetgevingstrajecten meer op elkaar worden afgestemd en zij was graag bereid de Kamer een vergelijking voor te leggen van de verschillende wetgevingssystematieken van de Algemene wet gelijke behandeling, de wet leeftijdsdiscriminatie en de in de thans voorliggende proeve gekozen systematiek. Gelet op het ongeduld dat de Kamer ook in dit overleg heeft laten blijken, verklaarde zij zich eveneens bereid om nog eens zo'n invitational conference te beleggen.

De voorzitter van de commissie,
Van Nieuwenhoven

De griffier van de commissie,
Teunissen