

Vergaderjaar 2006–2007

30 859

Wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in verband met de uitbreiding met wonen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 november 2005 en het nader rapport d.d. 26 oktober 2006, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 oktober 2005, no. 05.003665, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in verband met de uitbreiding met wonen, met memorie van toelichting.

In dit wetsvoorstel wordt de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGB h/cz) gewijzigd om zo de reikwijdte van deze wet uit te breiden met het onderwerp wonen.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot onder meer de verhouding tussen het wetsvoorstel en het vergenvorderde plan tot een integratiewet Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), de inbedding van het wetsvoorstel in het algemene beleid ten aanzien van mensen met een handicap of chronische ziekte, de beperkte toepasselijkheid van artikel 2 van de WGB h/cz, en de invulling van het verbod van onderscheid bij wonen.

Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 oktober 2005, no. 05.003665, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 november 2005, nr. W13.05.0424/III, bied ik U hierbij aan.

1. Aparte wetten of integratie

In de toelichting wordt opgemerkt dat de WGB h/cz een zogenaamde aanbouwwet is, waaraan nu een deel op het gebied van wonen wordt toegevoegd. Voorts wordt opgemerkt dat op termijn de WGB h/cz in de Awgb geïntegreerd zal worden. De Raad merkt op dat de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties op 28 april jongstleden een brief naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, waarin hij stelt dat het ontwerp voor de geïntegreerde Awgb waarschijnlijk «vóór de zomer» zal zijn afgerond en «dit

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

najaar» ter advisering naar de Raad van State gezonden kan worden.¹ De Raad heeft meermaals te kennen gegeven integratie van de gelijke behandelingswetgeving wenselijk te vinden.² Tegen deze achtergrond is voor de Raad niet duidelijk hoe het wetgevingstraject van het onderhavige wetsvoorstel en dat van de aangekondigde integratiewet Awgb zich tot elkaar verhouden. Wat betreft de inhoud van de voorgestelde integratiewet merkt de Raad op dat in het conceptwetsvoorstel Integratiewet Awgb, zoals dat thans ter advisering aan verschillende organisaties is voorgelegd, het gebied wonen voor chronisch zieken en gehandicapten niet expliciet lijkt te zijn opgenomen.³ De Raad adviseert op de samenhang tussen de genoemde twee wetgevings-trajecten in de toelichting nader in te gaan en tegen de achtergrond daarvan de opportuniteit van het huidige wetsvoorstel te motiveren.

1. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de toelichting nader ingegaan op de samenhang tussen het huidige wetsvoorstel en het wetsvoorstel betreffende de integratie van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in de Algemene wet gelijke behandeling. Tevens is nader ingegaan op de opportuniteit van het huidige wetsvoorstel.

2. Inbedding in overige waarborgen voor gehandicapten

In de toelichting wordt gewezen op het tweesporenbeleid van de regering ten aanzien van mensen met een handicap of chronische ziekte. Het tweede beleidsspoor betreft de verbetering van de individuele rechtsbescherming, zoals ook met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd. De voorgestelde uitbreiding van de WGB h/cz met wonen kan niet worden beoordeeld zonder daarin het eerste beleidsspoor te betrekken. Het eerste beleidsspoor wordt gevormd door voorwaardenscheppend en stimulerend beleid, onder meer vormgegeven in de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg). De Wvg zal echter worden vervangen door de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De sturingsfilosofie van de Wmo gaat uit van een grote gemeentelijke verantwoordelijkheid en beleidsvorming en -verantwoording op lokaal niveau. Dit leidt er onder andere toe dat een minder strikte omschrijving kan gelden voor de voorzieningen die nu op grond van de Wvg worden verstrekt.⁴ In dit verband is ook van belang dat er tot op heden geen duidelijkheid bestaat over de invulling van artikel 4 van het wetsvoorstel Wmo, dat bepaalt dat tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip het college van burgemeester en wethouders in ieder geval zorg draagt voor het verlenen van de bij die maatregel aangewezen voorzieningen aan, onder andere, mensen met een beperking.⁵ In de toelichting wordt opgemerkt dat het voorgestelde verbod op onderscheid geen gevolgen heeft voor de beslissing voor een voorziening op grond van de Wvg en daarmee geen gevolgen heeft voor de omvang van de aanspraken op grond van de Wvg. Voorts wordt opgemerkt dat waar de Wvg woningvoorzieningen expliciet benoemt, de Wmo de ruimte laat om dit in het lokale beleidsproces in te vullen.

Aangezien op dit eerste beleidsspoor, in het bijzonder over de mate van vervanging van de Wvg door de Wmo, de nodige onduidelijkheid bestaat, acht de Raad het moeilijk te beoordelen of op dit gebied een sluitende aanpak plaats vindt.

De Raad adviseert daarom het onderhavige wetsvoorstel duidelijker en vollediger te plaatsen in de context van veranderingen in het eerste beleidsspoor, en daarbij met name in te gaan op de overgang van de Wvg naar de Wmo.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 311, nr. 8.

² Kamerstukken II 2001/02, 28 187, A; Kamerstukken II 2001/02, 28 169, B; Kamerstukken II 2001/02, 28 170, B; Kamerstukken II 2002/03, 28 770, A; Kamerstukken 2004/05, 30 237, nr. 4.

³ De Raad baseert zich hier op het concept van het wetsvoorstel zoals gepubliceerd op de website www.discriminatie.nl.

⁴ Aldus het Nader Rapport over het wetsvoorstel Wet maatschappelijke ondersteuning. TK 2004/2005 30 131, nr. 5, blz. 8.

⁵ Kamerstukken II 2004/2005, 30 131.

2. In de toelichting is nader ingegaan op de wijzigingen die het gevolg zijn van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Met de inwerkingtreding van de Wmo wordt de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) ingetrokken. Op grond van de Wvg draagt het gemeentebestuur zorg voor de verlening van woonvoorzieningen. Het gemeentebestuur heeft beleidsvrijheid, maar volgens artikel 3 van de Wvg dient het wel te gaan om verantwoorde voorzieningen. In het oorspronkelijke wetsvoorstel Wmo bestond er geen verplichting voor gemeenten om woonvoorzieningen te verlenen. Gemeenten hadden op dit punt maximale beleidsvrijheid. Na amendering bepaalt artikel 4 van de Wmo dat ter compensatie van de beperkingen die een persoon ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, het college van burgemeester en wethouders voorzieningen treft die die persoon in staat

stellen onder meer zich te verplaatsen in en om de woning. Het gemeentebestuur dient dus woonvoorzieningen te verstrekken, wel heeft de gemeente beleidsruimte bij de invulling van de woonvoorzieningen.

3. Beperkte toepassing van artikel 2 WGB h/cz

In het voorgestelde artikel 6c van de WGB h/cz wordt artikel 2 niet van toepassing verklaard, als het een bouwkundige- of woontechnische aanpassing in of aan de woonruimte betreft. Artikel 2 van de WGB h/cz bepaalt dat het verbod van onderscheid mede inhoudt dat degene, tot wie het verbod zich richt, naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen moet verrichten, tenzij deze voor hem een onevenredige belasting vormen.

Volgens de toelichting is deze keuze onder meer gemaakt om te voorkomen dat verhuurders huurders met een handicap zullen weren, omdat zij dan gehouden kunnen worden bouwkundige of woontechnische aanpassingen in of aan de woonruimte aan te brengen. Ongeclausuleerde toepasselijkheid van artikel 2 zou dan contraproductief werken.

In samenhang met de opmerkingen genoemd onder punt 2 merkt de Raad op dat niet vaststaat dat voor de huursector de zorgplicht voor woning-aanpassingen zou verschuiven van de overheid naar de verhuurders, omdat dit afhankelijk is van de uitvoering van de Wvg dan wel de Wmo op dit punt. De Raad acht het wenselijk dit punt bij de bespreking van de keuze voor de beperkte toepassing van artikel 2 WGB h/cz te betrekken.

Hij adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. De redenen die in de toelichting (onder nr. 6 Uitbreiding van de WGBH/CZ met wonen, met behoud van de Wvg en de Wmo) zijn gegeven om in artikel 6c te bepalen dat artikel 2 van de WGBH/CZ op het terrein wonen niet van toepassing is, blijven onverminderd van belang als de Wvg wordt ingetrokken en de Wmo in werking treedt. Evenals onder de Wvg dient het gemeentebestuur op grond van het geamendeerde artikel 4 van de Wmo (zie onder 2) woonvoorzieningen te verlenen.

Indien een huurder zich voor het verkrijgen van een woonvoorziening zou moeten wenden tot de verhuurder, zou dat voor de verhuurder een negatieve prikkel kunnen zijn om huurders met een handicap te huisvesten.

4. Gemeenschappelijke ruimte

In de definitiebepaling van artikel 6a, aanhef en onder a, wordt onder woonruimte mede begrepen de daarbij behorende gemeenschappelijke ruimte. In de artikelsgewijze toelichting wordt dienaangaande gesteld: «Of en zo ja welke gemeenschappelijke ruimte tot de woonruimte behoort, wordt bepaald door de overeenkomst tussen de desbetreffende bewoner en zijn wederpartij (bijvoorbeeld verhuurder of verkoper)». De Raad merkt dienaangaande op dat in het geval van een in appartementen gesplitst gebouw bij de koop en verkoop van een appartementsrecht niet de overeenkomst tussen koper en verkoper maar de akte van splitsing dit bepaalt. De akte regelt ook het gebruik van en de kostenverdeling met betrekking tot de gemeenschappelijke ruimten. Deze notariële akte wordt als openbaar stuk ingeschreven in het kadaster en kan alleen worden gewijzigd volgens de bij wet voorgeschreven procedure en niet in het kader van de koop en verkoop van een appartement. Anders dan de toelichting lijkt te suggereren, gaat een individuele eigenaar derhalve niet over het gebruik van de gemeenschappelijke ruimte. Een eigenaar is van rechtswege lid van de vereniging van eigenaars en het zijn de leden van die vereniging die bij meerderheid (tijdelijk) toestemming kunnen verlenen tot ontheffing van de bepalingen zoals geregeld in de akte van splitsing, bijvoorbeeld voor het plaatsen van een scootmobiel in de gemeenschappelijke ruimte. Voor het weigeren van een dergelijke ontheffing kunnen overigens, naast redenen van brandveiligheid, bijvoorbeeld ook de algemene toegankelijkheid van het gebouw of voorwaarden in de verzekeringspolis een rol spelen.

De Raad adviseert om in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zonodig artikel 6b, onder b, aan te vullen dan wel de definitie van artikel 6a, onder a, aan te passen.

4. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in artikel 6b een nieuw onderdeel d ingevoegd, welk onderdeel bepaalt dat onderscheid verboden is bij het opmaken, uitvoeren of wijzigen van een reglement als bedoeld in artikel

5. De invulling van het verbod van onderscheid bij wonen

Het voorgestelde artikel 6b van de WGB h/cz verbiedt het maken van onderscheid van personen met een handicap of chronische ziekte in verband met wonen. In onderdeel b van dit artikel wordt onderscheid verboden bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van een overeenkomst betreffende het bewonen van woonruimte, waaronder mede begrepen is een overeenkomst met betrekking tot woonruimte voor eigen bewoning of bewoning door een persoon tot wie de koper of diens geregistreerde partner in een familierechtelijke betrekking staat. De Raad merkt hierover het volgende op.

a. Om te beginnen is het de Raad niet duidelijk waarom de aard van de relatie tussen de koper van woonruimte en de persoon met een handicap of chronische ziekte die de woonruimte zal gaan bewonen, in dit verband van belang is. Het doel van het voorstel is immers het verbieden van onderscheid bij wonen. Het is niet evident dat dit verbod afhankelijk zou moeten zijn van de (familie)relatie tussen de koper van woonruimte en de persoon met een handicap of chronische ziekte voor wie de woning (mede) bestemd is. De Raad ziet niet in waarom onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte wel zou zijn toegestaan als bijvoorbeeld een pleegouder woonruimte ter bewoning door een pleegkind met een handicap of chronische ziekte zou willen kopen. Hij acht de reactie in de toelichting op de opmerking die de Chronisch zieken en Gehandicaptenraad Nederland terzake gegeven heeft, niet overtuigend.

De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen dan wel deze specificatie van het verbod op onderscheid voldoende te beargumenteren.

b. Verder wijst de Raad er op dat door de formulering van het voorgestelde artikel 6b, onderdeel b (het woord «koper»), het onderdeel dat betrekking heeft op tussenkomst door een derde alleen van toepassing is op het kopen van een woning, maar niet op het huren van een woning. Dit betekent dat bij het verbod op onderscheid een verschil wordt gemaakt tussen huren en kopen, waarvan de Raad de rechtvaardiging ontgaat. Het is heel goed denkbaar dat een ouder voor een kind met een handicap of chronische ziekte woonruimte wil huren. Artikel 6b, aanhef en onderdeel b, verbiedt onderscheid op grond van een handicap of chronische ziekte in deze situatie niet. Uit de toelichting blijkt niet dat dit de bedoeling is. Voorzover dat wel de bedoeling is, is daarvoor geen reden gegeven.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

c. Afgezien van het punt genoemd onder a, wijst de Raad er op dat door de formulering «een persoon tot wie de koper of diens geregistreerde partner in een familierechtelijke betrekking staat», op grond van artikel 1:197 jo. artikel 1:3 van het BW genoemd onderdeel b van toepassing is op alle bloedverwanten van de koper of diens geregistreerde partner. Volgens de toelichting wordt echter bedoeld op een gezinslid van de koper. Als voorbeeld wordt gegeven de ouder die voor zijn kind een huis wil kopen. Uit de toelichting blijkt niet dat toepasselijkheid voor alle bloedverwanten beoogd is. Afhankelijk van de uitvoering die aan het onder a. geadviseerde wordt gegeven, geeft de Raad in overweging in de wettekst op te nemen tot de hoeveelste graad van bloedverwantschap de familierechtelijke betrekking zich uitstrekt.

d. Tot slot merkt de Raad op dat niet duidelijk is waarom het voorgestelde onderdeel b zich beperkt tot personen tot wie de koper of diens geregistreerde partner in een familierechtelijke betrekking staat en waarom hier niet personen die in een familierechtelijke betrekking tot de echtgenoot van de koper staan zijn opgenomen. Om dit verschil te voorkomen en afhankelijk van de reactie op het onder a geadviseerde, adviseert de Raad in het voorgestelde artikeldeel ook personen op te nemen die in een familierechtelijke betrekking tot de echtgenoot staan. Voorts wijst de Raad er op dat echtgenoten en geregistreerde partners niet in familierechtelijke betrekking tot elkaar staan als bedoeld in artikel 1:197 BW. Dit betekent dat de uitbreiding als neergelegd in artikel 6b, onder b, niet ziet op koop door de echtgenoot of geregistreerde partner ten behoeve van de andere echtgenoot of geregistreerde partner.

5a. Met dit wetsvoorstel wordt de reikwijdte van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) uitgebreid met het terrein wonen. Het wetsvoorstel is beperkt tot situaties of handelingen betreffende de eigen bewoning door de persoon met een handicap of chronische ziekte. Situaties of handelingen voor commerciële doeleinden, zoals het verwerven van woonruimte teneinde die vervolgens uit bedrijfsmatig oogmerk te verhuren of verkopen, vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Dat betekent overigens niet dat ongelijke behandeling in die situaties zou zijn toegestaan. Discriminatie op terreinen die niet door de Wgbh/cz worden bestreken is niet toegestaan op grond van onder meer artikel 1 van de Grondwet.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de kring van personen, genoemd in artikel 6b, onderdeel b, uitgebreid. In plaats van degenen «tot wie de koper of diens geregistreerd partner in een familierechtelijke betrekking staat» bestaat de kring nu uit degenen «tot wie de contractant, diens echtgenoot of geregistreerd partner in een familierechtelijke betrekking staat of met wie de contractant, diens echtgenoot of geregistreerd partner in gezinsverband leeft». Door de toevoeging «gezinsverband» valt nu ook de door de Raad genoemde relatie tussen een pleegouder en het pleegkind onder de in onderdeel b genoemd kring van personen.

5b. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is onderdeel b van artikel 6b gewijzigd in «overeenkomst betreffende het huren, kopen of bewonen van woonruimte» en is «koper» gewijzigd in «contractant». Hiermede is het verschil dat het onderdeel maakte tussen kopen en huren vervallen.

5c. In onderdeel b staat «familierechtelijke betrekking» en ziet dus op bloedverwanten. De regering vindt bloedverwantschap van belang en acht het niet gewenst het tot een bepaalde graad van bloedverwantschap te beperken.

5d. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in onderdeel b «tot wie de koper of diens geregistreerd partner in een familierechtelijke betrekking staat» gewijzigd in «tot wie de contractant, diens echtgenoot of geregistreerde partner in een familierechtelijke betrekking staat of met wie de contractant, diens echtgenoot of geregistreerde partner in gezinsverband leeft». Hiermede vallen ook personen die in een familierechtelijke betrekking tot de echtgenoot van de contractant staan binnen de in onderdeel b genoemde kring van personen. Door de toevoeging «gezinsverband» ziet de uitbreiding neergelegd in onderdeel b nu ook op het geval dat de echtgenoot of geregistreerde partner een overeenkomst betreffende het bewonen van woonruimte sluit ten behoeve van de andere echtgenoot of geregistreerde partner.

6. Overige opmerkingen

a. In artikel 1, onderdeel A, wordt in het voorgestelde artikel 6a van de Wgbh/cz een definitie van een woonschip gegeven. De toelichting stelt dat dit begrip ook voorkomt in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Huisvestingswet. De Raad merkt op dat de definitie in de Huisvestingswet anders luidt, namelijk «schip dat uitsluitend of in hoofdzaak gebezigd wordt of bestemd is voor bewoning». In de Wvg wordt bij deze definitie in de Huisvestingswet aangesloten. De Raad constateert dat in dit wetsvoorstel wordt afgeweken van deze definitie, zonder dat daarvoor een reden wordt gegeven. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

b. In artikel 1, onderdeel A, wordt in het voorgestelde artikel 6b volgens de toelichting onder «uitvoeren van een overeenkomst» eveneens begrepen het wijzigen van een overeenkomst. Daar dit afwijkt van het normale spraakgebruik, verdient het aanbeveling in de wet zelf te bepalen dat het ook om wijzigen van een overeenkomst gaat. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

6a. De definitie van «woonschip» in artikel 6a, onderdeel c, is geheel in overeenstemming gebracht met de definitie in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Huisvestingswet.

6b. In onderdeel b van artikel 6b is naast «uitvoeren», «wijzigen» opgenomen.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W13.05.0424/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel A, in het voorgestelde artikel 6b, onderdeel b., «geregistreerd partner» vervangen door: geregistreeerde partner.
- De toelichting actualiseren voor wat betreft (het wetgevingstraject van) de Wmo en de Integratiewet Awgb.