

Zonder vallen en opstaan

**Bevindingen van de Commissie Gelijke Behandeling
over de werking van de Wet Gelijke Behandeling
op grond van Handicap of Chronische Ziekte in de praktijk**

November 2008

Inhoudsopgave

Afkortingen	4
Woord vooraf	5
1 Samenvatting en aanbevelingen	6
2 Inleiding	12
2.1 Aanleiding	12
2.2 Evaluatie door CGB en de minister van VWS	12
2.3 Maatschappelijk kader	12
2.3.1 Cijfers en stand van zaken	12
2.3.2 Wetgeving en beleid	14
2.4 WGBH/CZ	15
2.4.1 Historie en toekomst	15
2.4.2 Kenmerken van de WGBH/CZ	15
2.4.3 Doelstellingen	16
2.4.4 Onderzoeksmethodologie en opbouw	17
3 De ervaringen van de CGB in cijfers	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Verzoeken	18
3.3 Oordelen	18
3.4 Kennelijk ongegrond oordelen	19
3.5 Schikkingen	19
3.6 Follow up	19
3.7 Mediation	20
3.8 Alternatieve afdoeningen	20
3.9 Telefoon- en maildienst	20
3.10 Conclusies en aanbevelingen	21
4 Overige ervaringen van de CGB met de WGBH/CZ	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Voorlichting	22
4.3 Adviezen	23
4.4 Gesprekken met organisaties	23
4.5 Publicaties	23
4.6 Overige activiteiten	24
4.7 Onderzoek	24
4.7.1 Bekendheid met de WGBH/CZ	25
4.7.2 Opvattingen over de WGBH/CZ	25
4.7.3 Ervaringen met de WGBH/CZ	25
4.7.4 Verband toegankelijkheid en de WGBH/CZ	25
4.7.5 Effectiviteit WGBH/CZ	26
4.7.6 Knelpunten	26
4.7.7 Conclusies en aanbevelingen	27
5 Bevindingen	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Personele werkingsfeer	29
5.2.1 Begunstigden	29
5.2.2 Normadressaten	32
5.3 Materiële werkingsfeer	33
5.3.1 Arbeid	33
5.3.2 Beroepsonderwijs	34
5.4 Terminologie en wettelijke normen	35
5.4.1 Handicap of chronische ziekte	35
5.4.2 Onderscheid	35
a. Direct onderscheid	36
b. Indirect onderscheid	36
c. Opdracht tot onderscheid	37

d. Intimidatie	37
e. Gebod van een doeltreffende aanpassing	37
5.4.3 Rechtvaardigingen voor onderscheid	38
a. Bescherming van veiligheid en gezondheid	38
b. Specifieke voorzieningen en faciliteiten.....	39
c. Positieve actie.....	39
d. Objectieve rechtvaardiging	41
5.4.4 Verbod van victimisatie.....	41
5.5 Bewijslastverdeling	42
5.6 Overig	43
BIJLAGE I	45
BIJLAGE II	50
BIJLAGE III	57
BIJLAGE IV.....	71

Afkortingen

Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
art.	artikel(en)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWGB	Algemene wet gelijke behandeling
BW	Burgerlijk Wetboek
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal bureau voor de statistiek
CGB	Commissie gelijke behandeling
EG	Europese Gemeenschap(pen) / Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (sinds het Verdrag van Amsterdam)
EG-Verdrag	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (tot het Verdrag van Amsterdam)
HBO	hoger beroepsonderwijs
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
Jur.	Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (tot 1989)
Jur. I	Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (sinds 1990)
Kamerstukken I	Kamerstukken van de Eerste Kamer
Kamerstukken II	Kamerstukken van de Tweede Kamer
MBO	middelbaar beroepsonderwijs
m.nt.	met noot van
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJCM-Bulletin	Bulletin van de Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
nr.	nummer(s)
nt.	noot
o.a.	onder andere
p.	pagina's
Pb. EG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
PJ	Pensioen Jurisprudentie
vgl.	vergelijk
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WGBH/CZ	Wet gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WMK	Wet op de medische keuringen

Woord vooraf

De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: de WGBH/CZ) kent een roerige voorgeschiedenis. Lange tijd werd het niet mogelijk – en doorgaans ook niet nodig – geacht discriminatie van mensen met een handicap in Nederland bij wet te verbieden. Zo ging de regering, daarin gesteund door een ruime meerderheid in de Tweede Kamer, er bij de totstandkoming van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) in 1993 vanuit dat het criterium handicap zich niet goed laat definiëren.

In de jaren nadien heeft er in en buiten Nederland een omslag plaatsgevonden in het denken over de rechten van mensen met een beperking. Het voornemen te komen tot wetgeving kreeg vanuit ‘Europa’ een duwtje in de rug door de aanneming van Richtlijn 2000/78/EG door de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap(en). Het wetgevingsproces kwam hierdoor in een stroomversnelling en dit heeft geresulteerd in de totstandkoming van de WGBH/CZ, een zelfstandige wet die op 1 december 2003 in werking is getreden.

De WGBH/CZ kent de Commissie Gelijke Behandeling (hierna: de CGB) bijzondere bevoegdheden toe bij het uitleggen en toepassen van die wet. De CGB is ingevolge deze wet, in samenhang met de AWGB, ook verplicht om vijf jaar na invoering van deze wet een rapport op te stellen over haar bevindingen. Dit rapport, binnen de CGB voorbereid door de leden van de werkgroep handicap of chronische ziekte¹, ligt thans voor u. Dat dit rapport iets eerder uitkomt dan de wet voorschrijft, heeft alles te maken met de afstemming tussen deze rapportage en de bij wet voorgeschreven evaluatie van de WGBH/CZ, die volgens de wet binnen een periode van vijf jaar dient plaats te vinden.

Zoals uit het navolgende verslag blijkt, ervaart de CGB geen grote problemen bij het uitleggen en toepassen van de WGBH/CZ in de praktijk. Dit laat onverlet dat de reikwijdte van de huidige wet nog erg beperkt is en de afstemming tussen de WGBH/CZ en andere regelgeving op onderdelen voor verbetering vatbaar is, en een blijvend aandachtspunt is.

De rechtspositie van mensen met een handicap of chronische ziekte – in dit rapport ook aangeduid als ‘mensen met een beperking’ – is zowel nationaal als internationaal geen rustig bezit. Als belangrijke gebeurtenis in de afgelopen periode verwijst de CGB hier naar de totstandkoming en het van kracht worden van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Nieuwe Europese regelgeving, de zogenaamde Dienstenrichtlijn, is thans in de maak. Er is daarom alle reden aan te nemen dat dit verslag vanuit historisch perspectief niet meer is dan een momentopname. Een moment waarop de (bescherming van de) rechtspositie van mensen met een beperking nog geenszins is uitgekristalliseerd. Het is de hoop van de CGB dat dit rapport bijdraagt aan een beter beeld van de huidige rechtsbescherming en van waar verdere verbeteringen nodig en mogelijk zijn.

mr. L.J.L. Koster
voorzitter CGB

¹ Aart Hendriks, Keirsten de Jongh (voorzitter van de werkgroep) en Brigitte Werker

1 Samenvatting en aanbevelingen

De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: de WGBH/CZ) is op 1 december 2003 in werking getreden. Deze wet is bedoeld om de individuele rechtsbescherming van gehandicapten en chronisch zieken op het terrein van arbeid en beroepsonderwijs te verbeteren. Meer in het bijzonder beoogt de wet:

- Discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte te bestrijden;
- Gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte te bevorderen;
- De individuele rechtsbescherming van mensen met een handicap of chronische ziekte te verbeteren;
- Te voorkomen dat anderen zich bij het aannamebeleid laten leiden door stereotiepe verwachtingen en veronderstellingen.

De Commissie Gelijke Behandeling (hierna: de CGB) heeft tot taak toe te zien op de naleving van deze wet en de juiste toepassing van de wettelijke bepalingen te bevorderen. Met het oog op dit laatste is de CGB bevoegd op verzoek of uit eigen beweging een oordeel uit te spreken over situaties waarin mogelijk sprake is van een schending van een wettelijke norm. In het verlengde van deze oordelende taak ontplooit de CGB andere activiteiten om de doelen van de WGBH/CZ na te streven.

De CGB is op grond van de WGBH/CZ verplicht om na verloop van vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet haar ervaringen met het toepassen van de WGBH/CZ te evalueren. Op basis van deze evaluatie komt de CGB tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Oordelen en verzoeken om informatie

De CGB heeft sinds de inwerkingtreding van de WGBH/CZ jaarlijks gemiddeld iets meer dan 30 oordelen over handicap en chronische ziekte uitgesproken. Veruit het grootste deel van deze oordelen heeft betrekking op de arbeid (80%). De oordelen met betrekking tot de arbeid zien bovenal op de beëindiging van de arbeidsverhouding, de werving en selectie en de arbeidsvoorwaarden. Het valt op dat veel oordelen op het terrein van de arbeid betrekking hebben op de sector commerciële dienstverlening (38%).

Ook bij de oordelen met betrekking tot het beroepsonderwijs (20%) valt op dat de oordelen grotendeels over enkele vraagstukken gaan: de geschiktheid van de deelnemer en het doen van een doeltreffende aanpassing. Uit deze oordelen komt een goed beeld naar voren van de knelpunten die zich in de praktijk voordoen.

Opmerkelijk is dat bijna de helft van de verzoeken om informatie betrekking had op zaken die niet vallen binnen de werkingssfeer van de WGBH/CZ (46%). Hieruit spreekt dat de bekendheid van de wet verbetering behoeft. Bovendien wijzen de ervaringen van de CGB uit dat de (beperkte) reikwijdte van de wet niet als logisch worden ervaren. Uitbreiding van de werkingssfeer van de WGBH/CZ, om te beginnen met het funderend onderwijs, het goederen- en dienstenverkeer (waaronder het openbaar vervoer) en de toegankelijkheid van de bebouwde omgeving, blijft dringend nodig ter vergroting van de effectiviteit van de wet. De CGB is er verheugd over dat de Tweede Kamer inmiddels het wetsvoorstel ter uitbreiding van de WGBH/CZ met wonen, primair en voortgezet onderwijs heeft aangenomen.

De CGB beveelt de wetgever aan maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de werkingsfeer van de WGBH/CZ spoedig wordt uitgebreid met het goederen- en dienstenverkeer (waaronder het openbaar vervoer) en om maatregelen te nemen die op Europees niveau leiden tot de totstandkoming van een Europese richtlijn buiten de arbeid, die op de aanbidding van goederen en diensten betrekking heeft.

Voorts dringt de CGB er bij de wetgever op aan het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap spoedig te ratificeren en implementeren.

Andere activiteiten

In aanvulling op haar oordelende taak heeft de CGB een scala van activiteiten ondernomen in het verlengde van de doelstellingen van de WGBH/CZ.

Deze activiteiten – in het bijzonder het geven van voorlichting en het verzorgen van publicaties – waren primair gericht op het bevorderen van kennis en (daarmee) de naleving en juiste toepassing van de WGBH/CZ. Ook is getracht – bijvoorbeeld via gesprekken met andere organisaties en het verrichten van onderzoek – te achterhalen wat de obstakels waren bij de implementatie van de WGBH/CZ. Door middel van deze activiteiten heeft de CGB ook getracht haar (naams)bekendheid te vergroten, als organisatie tot wie (natuurlijke en rechts)personen zich kunnen wenden met een vraag of geschil over de toepassing van de WGBH/CZ.

De algemene ervaring van de CGB is dat de kennis over de WGBH/CZ veel te wensen overlaat. Ook uit het onderzoek dat de CGB heeft laten verrichten naar de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor deelnemers met een beperking, blijkt de WGBH/CZ bij de rechtstreeks betrokkenen slecht bekend is. Het is in dit verband verheugend dat de CGB van vele kanten verzoeken ontvangt om bij te dragen aan het vergroten van de bekendheid van de wet. De CGB is evenwel niet in staat al deze verzoeken te honoreren.

Bovengenoemd onderzoek naar de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs toont aan dat de naleving van de wet op onderdelen te wensen overlaat. Knelpunten doen zich in het bijzonder voor bij de toelating, het verrichten van aanpassingen en stages. Sommige van deze knelpunten hangen samen met het competentiegericht onderwijs. Derhalve kan niet worden gesteld dat de WGBH/CZ in dezen zijn doelen heeft bereikt.

De CGB heeft in september 2008 een expertbijeenkomst gehouden om de resultaten van het onderzoek nader te bespreken. Tijdens deze bijeenkomst is geconstateerd dat moet worden nagedacht hoe negatieve effecten van competentiegericht onderwijs op studenten met beperkingen teniet gedaan kunnen worden. Ook werd aangegeven dat het zinvol zou zijn als er algemene richtlijnen komen voor instellingen van beroepsonderwijs over hoe om te gaan met studenten met beperkingen. Tot slot waren betrokkenen het erover eens dat er in docentenopleidingen structureel aandacht moet worden besteed aan begeleiding van studenten met beperkingen.

Op grond van het bovenstaande constateert de CGB dat meer inspanningen van alle bij het beroepsonderwijs betrokkenen nodig is om de gelijke toegang voor deelnemers met een beperking te verzekeren. Hierbij kan gedacht worden aan instellingen van beroepsonderwijs, hun koepels, studentenorganisaties, belangenorganisaties en de ministeries van OCW en van VWS.

Nu de onbekendheid van de WGBH/CZ in het beroepsonderwijs de naleving in de weg lijkt te staan en daarmee ook de effectiviteit van de wet, dringt de CGB er bij de regering op aan haar voorlichtende taak actief ter hand te nemen. Dit zodat personeel en deelnemers van instellingen van beroepsonderwijs beter geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten op grond van de WGBH/CZ. De CGB adviseert de regering instellingen voor beroepsonderwijs te stimuleren om informatie over studeren met een beperking op te nemen in studiegidsen, folders en op websites, alsook om te bevorderen dat in het curriculum van docentenopleidingen een standaardonderdeel wordt opgenomen over hoe ondersteuning geboden kan worden aan deelnemers met beperkingen. Bovenstaande geldt overigens ook voor de voorlichting over de uitbreiding van de WGBH/CZ met primair en voortgezet onderwijs.

Ook adviseert de CGB de regering om periodiek de toegankelijkheid van instellingen voor beroepsonderwijs voor deelnemers met beperkingen te meten, zodat kan worden nagegaan in hoeverre vooruitgang wordt geboekt en hoe daarop ingespeeld kan worden.

Daarnaast doet de CGB de aanbeveling dat er algemene richtlijnen voor het beroepsonderwijs worden opgesteld, die scholen als hulpmiddel kunnen gebruiken om de toegankelijkheid voor studenten met een handicap of chronische ziekte te vergroten.

Begunstigden

Begunstigden van de WGBH/CZ zijn die personen die zich op deze wet kunnen beroepen. Dat zijn in principe mensen met een handicap of chronische ziekte. De CGB legt de begrippen handicap en chronische ziekte in haar oordelen ruim uit. Ook anderen (derde-begunstigden) kunnen zich volgens recente rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op de bescherming van de wet beroepen, ingeval de benadeling het gevolg is van de band die zij hebben met iemand met een handicap of chronische ziekte. Dit laat onverlet dat de grond handicap of chronische ziekte in zoverre verschilt van beschermde gronden als ras, geslacht en leeftijd dat niet van iedereen kan worden gezegd dat hij een handicap of chronische ziekte heeft.

De bescherming die de WGBH/CZ biedt is anderszins zeker niet onbeperkt. Om zich met succes op de WGBH/CZ te kunnen beroepen moet:

- De beperking op zijn minst langdurig zijn;
- De verzoekende partij voor wat betreft relevante zaken daadwerkelijk gelijk zijn aan of zich in een vergelijkbare positie bevinden als de persoon of personen waarmee zij zich vergelijkt;
- De verzoekende partij niet aantoonbaar ongeschikt zijn voor de functie of beroepsopleiding. Indien dat laatste wel het geval is, levert niet iedere vorm van uitsluiting verboden onderscheid op.

De WGBH/CZ laat zich aldus goed toepassen. Wijziging van de wet op dit punt is niet nodig.

Normadressaten

De normadressaten van de WGBH/CZ zijn die personen en organisaties die hun handelen en nalaten in overeenstemming moeten brengen met de normen van de WGBH/CZ. De CGB legt de kring van normadressaten van de WGBH/CZ ruim uit, in de zin van alle aanbieders van arbeid (inclusief het vrije beroep en van beroepsorganisaties) en van beroepsonderwijs. De verplichting tot het maken van doeltreffende aanpassingen rust ingevolge de wet in gelijke mate op iedere normadressaat. De CGB heeft deze norm genuanceerd, in die zin dat zij heeft geoordeeld dat deze verplichting primair rust op de persoon of instantie waarmee de

begunstigde de sterkste juridische band heeft. Tot de kring van normadressaten behoren niet personen en instanties, die adviezen geven die niet op rechtsgevolg gericht zijn. Dit betekent dus dat keuringsartsen en (medewerkers van) Arbo-diensten die de werkgever adviseren over de geschiktheid van een persoon voor een bepaalde functie niet op grond van de WGBH/CZ kunnen worden aangesproken. In voorkomende gevallen kunnen zij zich wel schuldig maken aan het handelen in strijd met andere wet- en regelgeving (bijv. de Wet op de medische keuringen), doch een gelijke beoordeling van de zaak is dan niet verzekerd.

Hoewel de norm van de WGBH/CZ ten aanzien van de normadressaten van de wet zich goed laat toepassen, beveelt de CGB de wetgever aan duidelijker in de wet op te nemen dat de verplichting tot het maken van doeltreffende aanpassingen primair rust op de persoon of instantie waarmee de begunstigde de sterkste juridische band heeft.

Ook beveelt de CGB aan duidelijk in de WGBH/CZ aan te geven dat personen of instanties die niet op rechtsgevolg gerichte adviezen geven niet tot de kring van normadressaten behoren.

Materiële werkingsfeer

De afbakening van de WGBH/CZ is helder. Waar binnen de grenzen van de wet, de grens ligt tussen 'arbeid' en 'beroepsonderwijs' is in de praktijk echter niet altijd duidelijk. Dit komt door de verschillende combinaties van werken en leren, de verplichting die op aanbieders van beroepsonderwijs rust om 'onderricht in praktijk van het beroep' te organiseren en de ruime uitleg van het begrip arbeid (inclusief stages en andere werkzaamheden die in het kader van een opleiding moeten worden verricht). Dit heeft tot gevolg dat van geval tot geval moet worden bekeken of er sprake is van 'arbeid' of 'beroepsonderwijs'. Het ruime begrip 'arbeid' laat onverlet dat de mate waarin personen gelijk zijn, afhankelijk is van de aard van de arbeidsverhouding.

Belangrijkste knelpunt is de beperkte reikwijdte van de wet met betrekking tot het terrein onderwijs, omdat het alleen op het beroepsonderwijs betrekking heeft. Ook anderszins is de werkingsfeer van de wet (te) beperkt, waardoor de algemene doelstellingen van de wet onder druk komen te staan.

De CGB dringt er bij de wetgever op aan om de voorgenomen uitbreiding van de WGBH/CZ met de terreinen primair en voortgezet onderwijs zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.

Terminologie en wettelijke normen

De conclusie luidt dat de in de WGBH/CZ vervatte begrippen zich goed laten toepassen en uitleggen.

De norm die verplicht tot het verrichten van een doeltreffende aanpassing roept in voorkomende gevallen wel de vraag op tot hoever de inspanningsverplichting gaat, dan wel wanneer van nadere inspanningen kan worden afgezien wegens 'volstrekke' ongeschiktheid van een persoon. Deze vraag is doorgaans goed te beantwoorden. De CGB vindt het niet nodig de wet in dezen aan te passen.

De uitzonderingen op de norm zijn in de WGBH/CZ strikt geformuleerd en worden in de praktijk ook terughoudend uitgelegd.

Aldus gezien dragen wet en wijze van toepassing bij aan het nakomen van de doelstellingen van de wetgever.

Bewijslastverdeling

Deze is conform de overige wetgeving gelijke behandeling en levert in de rechtspraak geen problemen op.

Effecten van de CGB oordelen

Uit de follow up van de oordelen blijkt dat de oordelen van de CGB regelmatig aanleiding zijn om doeltreffende aanpassingen te treffen of om beleid ten aanzien van gehandicapten en chronisch zieken in te voeren of aan te passen. Gemiddeld worden naar aanleiding van 74% van de oordelen over de grond handicap of chronische ziekte maatregelen getroffen. In 63% van deze oordelen zijn het structurele maatregelen, in 21% van deze oordelen worden individuele maatregelen getroffen. Een combinatie van individuele en structurele maatregelen komt ook voor. Geconcludeerd kan worden dat de oordelen van de CGB over het algemeen een positief effect hebben op de positie van personen met een beperking.

Afstemming WGBH/CZ met andere wetten

In sommige oordelen wijst de CGB ook naar andere relevante arbeids- en re-integratie- of onderwijswetten, waaronder de Wet op de medische keuringen (WMK) en de WAO. De afstemming met sociale zekerheidswetten is, in verband met de overlap tussen de begrippen gedeeltelijk arbeidsongeschikt en handicap/chronische ziekte, soms lastig. Zo bevat de WMK een ruim keuringsbegrip, waardoor het bespreken en onderzoeken van beperkingen en aanpassingen in een vroegtijdig stadium onder druk komt te staan, en kunnen de uitvoerders van de socialezekerheidswetgeving – veelal onbedoeld – de gelijke arbeidsparticipatie van mensen met een handicap of chronische ziekte ophouden of bemoeilijken door het stellen van voorwaarden.

De CGB beveelt de regering aan te onderzoeken hoe de Wet op de medische keuringen zodanig op de WGBH/CZ kan worden afgestemd, dat vragen en onderzoek gericht op arbeidsparticipatie en aanpassingen niet onder het keuringsverbod van de WMK vallen. Daarnaast dringt de CGB er bij de regering op aan een goede afstemming te verzekeren tussen de WGBH/CZ en andere relevante arbeids-, re-integratie- en onderwijswetten.

Aanbevelingen

- De CGB beveelt de wetgever aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de werkingssfeer van de WGBH/CZ spoedig wordt uitgebreid met het goederen- en dienstenverkeer (waaronder het openbaar vervoer) en om maatregelen te nemen die op Europees niveau leiden tot de totstandkoming van een Europese richtlijn buiten de arbeid, die op de toegang tot en de aanbidding van goederen en diensten betrekking heeft.
- De CGB dringt er bij de wetgever op aan het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap spoedig te ratificeren en implementeren.
- Nu het ontbreken van bekendheid van de WGBH/CZ in het beroepsonderwijs in de weg lijkt te staan aan de naleving en dus ook de effectiviteit van de wet, dringt de CGB er bij de regering op aan haar voorlichtende taak actief ter hand te nemen, zodat personeel en deelnemers van instellingen van beroepsonderwijs beter geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten op grond van de WGBH/CZ. De CGB beveelt de regering aan instellingen van beroepsonderwijs te stimuleren om informatie over studeren met een beperking op te nemen in studiegidsen, folders en op websites, alsook om te bevorderen dat in het curriculum van docentenopleidingen een standaardonderdeel wordt opgenomen over hoe ondersteuning geboden kan worden aan deelnemers met

bependingen. Bovenstaande geldt overigens ook voor de voorlichting over de uitbreiding van de WGBH/CZ met primair en voortgezet onderwijs.

- De CGB beveelt de regering aan om periodiek de toegankelijkheid van instellingen van beroepsonderwijs voor deelnemers met beperkingen te meten, zodat kan worden nagegaan in hoeverre vooruitgang wordt geboekt en zo nodig hierop ingespeeld kan worden.
- De CGB beveelt de regering aan om ervoor te zorgen dat er algemene richtlijnen voor het beroepsonderwijs worden opgesteld die scholen als hulpmiddel kunnen gebruiken om de toegankelijkheid voor studenten met een handicap of chronische ziekte te vergroten.
- De CGB beveelt de wetgever aan duidelijker in de wet op te nemen dat de verplichting tot het maken van doeltreffende aanpassingen primair rust op de persoon of instantie waarmee de begunstigde de sterkste juridische band heeft.
- De CGB beveelt de wetgever aan duidelijk in de WGBH/CZ aan te geven dat personen of instanties die niet op rechtsgevolg gerichte adviezen geven niet tot de kring van normadressaten behoren.
- De CGB dringt er bij de wetgever op aan om de voorgenomen uitbreiding van de WGBH/CZ met de terreinen primair en voortgezet onderwijs zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.
- De CGB beveelt de regering aan te onderzoeken hoe de Wet op de medische keuringen zodanig op de WGBH/CZ kan worden afgestemd, dat vragen en onderzoek gericht op arbeidsparticipatie en aanpassingen niet onder het keuringsverbod van de WMK vallen. Daarnaast dringt de CGB er bij de regering op aan een goede afstemming te verzekeren tussen de WGBH/CZ en andere relevante arbeids-, re-integratie- en onderwijswetten.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) is op 1 december 2003 in werking getreden. De CGB is op grond van artikel 12 WGBH/CZ in samenhang met artikel 20, tweede lid, AWGB verplicht om na verloop van vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een rapport op te stellen over haar bevindingen van de werking van de wet in de praktijk. Dit is aanleiding voor de CGB om haar ervaringen met (het toepassen van) de WGBH/CZ te evalueren.

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op enkele algemene karakteristieken en achtergrondgegevens om vervolgens de nadere opbouw van dit rapport te schetsen.

2.2 Evaluatie door CGB en de minister van VWS

Op grond van artikel 13 van de WGBH/CZ is de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gehouden om, in overeenstemming met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Verkeer en Waterstaat en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan het parlement een verslag te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van de WGBH/CZ in de praktijk.

Om te voorkomen dat er dubbel werk zou worden gedaan, heeft afstemming plaatsgevonden tussen medewerkers van de CGB en het ministerie van VWS. De evaluatie van de CGB beperkt zich grotendeels tot het beschrijven en beoordelen van haar eigen ervaringen met (het toepassen van) de WGBH/CZ, waaronder onderzoek dat zij naar de werking van deze wet heeft laten uitvoeren. Over de effecten van de WGBH/CZ rapporteert de CGB uitsluitend op basis van haar eigen bevindingen. De evaluatie van de minister van VWS, gegund aan het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht, gaat uitgebreider in op de effecten van de wet en zal daarbij, naast de ervaringen van de CGB, ook actief andere informatiebronnen betrekken.

2.3 Maatschappelijk kader

2.3.1 Cijfers en stand van zaken

Arbeid

In Nederland zijn rond de 1,7 miljoen mensen met een chronische ziekte of een handicap.² Deze mensen worden door hun langdurige of blijvende aandoening belemmerd in het verkrijgen of uitvoeren van werk. De afgelopen jaren heeft de overheid verschillende maatregelen getroffen om de arbeidsparticipatie van mensen met beperkingen te bevorderen. Desondanks is de arbeidsdeelname van gehandicapten en chronisch zieken afgenomen van 44% in 2002 tot 40% in 2006.³ Ter vergelijking: het percentage werkzame mensen zonder beperkingen was in 2006 rond de 76%.⁴ Daling van het ziekteverzuim en het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen leidt niet tot een stijging van de arbeidsparticipatie van mensen met beperkingen. Integendeel, er is zelfs sprake van een afname.⁵ Onderzoek wijst uit dat van de werkgevers 66% liever een werknemer kiest zonder beperkingen en dat 59% er tegenop ziet om de werkplek en het gebouw zodanig aan te

² M. de Klerk, *Meedoen met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2007*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 2007.

³ CBS, *Arbeidsgehandicapten 2006. Arbeidssituatie van mensen met een langdurige aandoening*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2007.

⁴ M. de Klerk, *Meedoen met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2007*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 2007.

⁵ J. Gijsbers, *Beter aan het werk*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2007.

passen, dat de persoon in kwestie aan de slag kan.⁶ Wordt een sollicitant met een beperking wel aangenomen, dan komt dat meestal door zijn uitblinkende motivatie.⁷

Een van de oorzaken voor de geringere arbeidsparticipatie van mensen met een beperking is dat bij werkgevers nog vaak vooroordelen over mensen met een beperking leven. Zij vragen sollicitanten regelmatig of zij een handicap of chronische ziekte hebben en wijzen mensen met beperkingen vervolgens af vanwege de verwachte lagere productiviteit en het verwachte hoge ziekteverzuim.⁸ Dit terwijl uit onderzoek blijkt dat het functioneren van (ex-)arbeidsongeschikten die het werk hebben hervat, niet of nauwelijks onderdoet voor andere werknemers van de afdeling.⁹ Bovendien druist dit in tegen de Wet op de medische keuringen, die onterechte risicoselectie beoogt tegen te gaan door werkgevers te verbieden tijdens de selectie sollicitanten vragen te stellen over hun gezondheid en/of hun gezondheidsverleden.

Binnen de groep personen met een beperking is er een verschil in arbeidsparticipatie, afhankelijk van het geslacht of de aard van de beperking.¹⁰ Er is daarom alle reden om beperkingen niet op zichzelf te beschouwen, maar in samenhang met andere persoonlijke kenmerken (intersectioneel denken). In dit verband kan erop worden gewezen dat spraakstoornissen bij personen uit etnische minderheidsgroepen nogal eens aan de afkomst van de betrokkenen worden toegeschreven, een niet-heteroseksuele voorkeur als psychische of psychiatrische stoornis wordt beschouwd en vrouwen met een beperking minder dan mannen met een beperking door hun omgeving worden aangemoedigd maatschappelijk te participeren.

Beroepsonderwijs

In het studiejaar 2004-2005 was het percentage studenten met een handicap of chronische ziekte in het hoger onderwijs ongeveer 14%. Van deze groep studenten had 10% een lichamelijke beperking en 4% dyslexie. Daarnaast komen psychische beperkingen relatief vaak voor. Er waren in 2004-2005 relatief meer vrouwelijke dan mannelijke studenten met een functiebeperking.¹¹

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat studenten met een handicap of chronische ziekte tegen veel knelpunten aanlopen, waardoor zij problemen ondervinden bij de toegang tot en het doorlopen van een opleiding.¹² Bij een enquête in 2005 gaf 30% van de deelnemers met een handicap aan dat de school te weinig rekening hield met hun beperking. In het hoger onderwijs ondervond in 2005 55% belemmeringen bij het volgen van onderwijs.¹³ Ook spelen vooroordelen regelmatig een rol bij de weigering van een student met een handicap of chronische ziekte tot een beroepsopleiding. De CGB gaat later in deze evaluatie verder in op de knelpunten die studenten met beperkingen in het beroepsonderwijs ervaren (zie paragraaf 4.6).

⁶ A. van Petersen, M. Vonk & J. Bouwmeester, *Onbekend maakt onbemind. Attitude onderzoek naar de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt*. Leiden: Research voor beleid BV 2004.

⁷ S.E. Kooiker, *Jeugd met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2006*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2006.

⁸ R. Hermanussen & T. Serail, *Gelijke behandeling in bedrijf*, Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies, juni 2005.

⁹ *Kwaliteit van leven*, TNO rapport 20076/27310, 20 september 2005.

¹⁰ "Men and women with disabilities in the EU", Applica, CESEP en Alphametrics, 2007.

¹¹ E. Plemper, *Studeren met een handicap in 2005*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2005.

¹² M.M. Vergeer, Ch. Felix & A.M. Veen, *Keuzevrijheid van ouders bij het onderwijs aan kinderen met beperkingen (SCO rapport 773)*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut (Universiteit van Amsterdam), 2007. M. van den Wijngaart, *De toegankelijkheid van het beroepsonderwijs*, Nijmegen: ITS (Radboud Universiteit Nijmegen), 2007. T. Timmers & F. Steenkamp, *Gebruikerstoets studeren met een handicap in het hoger onderwijs*, Leiden: Choice, 2008. A. Dekker, *Een onderzoek naar de toegankelijkheid van internet-sites en studie-informatiesystemen in het hoger onderwijs*, Stichting Bartimeüs Accessibility, december 2006. H. Braam & drs. T. Tuijman, *De invoering van de rugzakregeling in het MBO en Deelnemers met een rugzak*, 2007.

¹³ M. de Klerk, *Meedoen met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2007*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 2007.

2.3.2 Wetgeving en beleid

Nationaal

In Nederland is op het terrein van handicap en chronische ziekte sprake van een zogenaamde tweesporenbeleid. Het eerste beleidsspoor is gericht op een algemeen participatiebevorderend beleid. Het tweede beleidsspoor is gericht op het verbeteren van de individuele rechtsbescherming van mensen met een handicap of chronische ziekte. De WGBH/CZ kan worden gezien als een exponent van dit tweede beleidsspoor, die individuele rechtsbescherming biedt op de terreinen arbeid, beroepsonderwijs, loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting. Daarnaast is een aantal wetsvoorstellen bij het parlement in behandeling dat op andere terreinen individuele rechtsbescherming moet bieden.

De Tweede Kamer heeft in september 2008 een wetsvoorstel aangenomen dat leidt tot uitbreiding van de WGBH/CZ met de terreinen wonen en primair en voortgezet onderwijs.¹⁴ Daarnaast zullen de bepalingen uit de WGBH/CZ die op het openbaar vervoer betrekking hebben op termijn in werking treden. De regering heeft in dit verband toegezegd dat in 2010 de bussen en in 2030 de treinen toegankelijk zullen zijn. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft daarnaast stappen gezet om de inwerkingtreding van de artikelen over openbaar vervoer in de WGBH/CZ (artikelen 7 en 8) te versnellen.¹⁵ Tot slot bestaat het voornemen om de wet uit te breiden met het terrein goederen en diensten (zoals het verstrekken van verzekeringen).¹⁶

Het beleid van de overheid is erop gericht om zoveel mogelijk mensen met een handicap (zelfstandig) aan de maatschappij te laten deelnemen. Dit blijkt onder meer uit het Actieplan gelijke behandeling in de praktijk (waarin een aantal stappen beschreven staan die moeten leiden tot een verbetering van de maatschappelijke positie van mensen met beperkingen)¹⁷, maar ook uit de campagne “geknipt voor de juiste baan” waar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan bijdraagt en de activiteiten van verschillende ministeries om “inclusief beleid” te bevorderen.¹⁸ Daarnaast heeft de overheid voor een aantal jaren de Taskforce Handicap en Samenleving en de Commissie het Werkend Perspectief in het leven geroepen, die als doel hadden de participatie van mensen met een beperking te vergroten, respectievelijk zoveel mogelijk mensen met een beperking aan het werk te krijgen en te houden.¹⁹ De oprichting van het werkgeversforum Kroon op het Werk (dat werkgevers bij gezondheidsmanagement ondersteuning biedt) is aan de Commissie het Werkend Perspectief toe te schrijven.

Omdat het aantal jeugdigen met een Wajong-uitkering toeneemt, bezint de regering zich er op hoe meer Wajongers aan het werk geholpen kunnen worden.²⁰ Verder heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen met het verzoek aan het kabinet om in 2009 100 personen extra uit de WSW of met een Wajong-uitkering in de rijksdienst aan te nemen en om streefcijfers te ontwikkelen voor het aantal aan te stellen medewerkers met een beperking in de rijksdienst.²¹

Internationaal

Ook internationaal zijn er ontwikkelingen die erop zijn gericht de positie van mensen met een beperking te verbeteren. Zo heeft de Raad van Europa voor de periode 2006-2015 een Actieplan Gehandicapten opgesteld. Hierin worden staten opgeroepen om op verschillende terreinen actie te ondernemen, waaronder bij de arbeid, het onderwijs, het vervoer en de

¹⁴ Tweede Kamer, Stemmingen, 9 september 2008, TK 109, 109-7967.

¹⁵ Kamerstukken II 2005/06, 29 355 en 23 645, nr. 29 en Kamerstukken II 2007/08, 25 847 en 31 200 XII, nr. 54.

¹⁶ Kamerstukken II 2006/07, 29 355, nr. 35.

¹⁷ Zie onder meer Actieplan Gelijke behandeling in de praktijk, Kamerstukken II 2003/04, 29 355 nr. 1.

¹⁸ Kamerstukken II 2004/05, 29 355 nr. 14.

¹⁹ De Taskforce Handicap en Samenleving en de Commissie het Werkend Perspectief waren voor een beperkte duur ingesteld en zijn inmiddels niet meer actief.

²⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 25.

²¹ Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 444 VII, nr. 15 en de stemmingen van de TK van 1 juli 2008, 103-7348 en 7349.

toegankelijkheid van gebouwen. Ook heeft de Raad van Europa in 2006 een verordening luchtvervoer aangenomen, die de rechten van gehandicapten en personen met een beperkte mobiliteit vastlegt. Deze verordening verplicht beheersorganen van luchthavens om kosteloos assistentie en accommodatie aan te bieden en de toegankelijkheid voor personen met een beperking te waarborgen.²²

Verder heeft de Europese Commissie een Europees Actieplan 2008-2009 gepresenteerd. In deze periode wordt de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt, van goederen en diensten en infrastructures voor mensen met beperkingen als een prioriteit beschouwd. Ook ontwikkelt de Europese Commissie wetgevende kaders voor de toegankelijkheid van vervoer (over zee en per bus) en ICT. Daarnaast heeft de Europese Commissie het voornemen een nieuwe richtlijn in het leven te roepen waarin (onder meer) gelijke behandeling van mensen met beperkingen bij het aanbieden van goederen en diensten wordt vastgelegd.²³

De Verenigde Naties hebben in 2006 het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap tot stand gebracht.²⁴ Dit verdrag is op 3 mei 2008 in werking getreden.²⁵ Dit volgde op de twintigste ratificatie van het Verdrag de maand daarvoor. Nederland heeft het Verdrag onmiddellijk, dat wil zeggen op 30 maart 2006, ondertekend. De regering heeft de intentie uitgesproken om het Verdrag in deze kabinetperiode te ratificeren.²⁶

Gelijktijdig met het Verdrag is het Optionele Protocol in werking getreden. Op grond van dit laatste document kunnen individuen klachten indienen over beweerdelijke schendingen van door het Verdrag gegarandeerde rechten door staten. Nederland heeft het Optionele Protocol niet ondertekend.

2.4 WGBH/CZ

2.4.1 Historie en toekomst

Lange tijd werden mensen met een handicap of chronische ziekte vrijwel uitsluitend gezien als zorgvragers, hulpbehoevend en niet in staat tot zelfstandige deelname aan het maatschappelijk leven. De aandacht voor de rechten van mensen met een functiebeperking was minimaal. Mede onder invloed van de internationale rechtsontwikkelingen en de opeenvolgende stelselwijzigingen, vond er aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw een omslag plaats in het denken over mensen met een beperking. Hierdoor is het juiste klimaat ontstaan om de WGBH/CZ in het leven te roepen.

De WGBH/CZ is een aanbouwwet. Dat wil zeggen dat de wet in eerste instantie op een beperkt aantal terreinen van toepassing is, te weten arbeid, beroepsonderwijs, loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting. Zoals eerder vermeld wordt de wet uitgebreid naar de terreinen wonen en primair en voortgezet onderwijs en zullen de bepalingen uit de WGBH/CZ die op het openbaar vervoer betrekking hebben op termijn in werking treden. Tot slot heeft de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer laten weten dat de WGBH/CZ mogelijk ook zal worden uitgebreid met het terrein goederen en diensten (zoals het verstrekken van verzekeringen).²⁷

2.4.2 Kenmerken van de WGBH/CZ

De WGBH/CZ beoogt de individuele rechtsbescherming van gehandicapten en chronisch zieken te verbeteren. De WGBH/CZ biedt individuele burgers de mogelijkheid om zich met gepaste rechtsmiddelen te verweren tegen ongelijke behandeling. Wat de WGBH/CZ bijzonder

²² Verordening (EG) nr. 1107/2006 (PbEG 2006, L 204).

²³ De Europese Commissie heeft daartoe op 2 juli 2008 een voorstel gepubliceerd, Mededeling COM(2008) 426 def.

²⁴ *Trb.* 2007, 169.

²⁵ Voor een toelichting A.C. Hendriks, 'UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities', in *European Journal of Health Law* 2007, p. 273-298 en L. Geldof van Doorn & R. Oostland, 'Het Gehandicaptenverdrag: een verdrag met implicaties voor Nederland', *NJB* 2008, p. 1715-1719.

²⁶ Brief van 11 december 2007, VWS 0701590, dossierstuk 2007/08.

²⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 29355, nr.35.

maakt, is dat hieruit de verplichting voortvloeit om desgevraagd doeltreffende aanpassingen te treffen, die mensen met een handicap of chronische ziekte in staat moeten stellen op voet van gelijkheid in de samenleving te participeren. Deze aanpassingen mogen echter geen onevenredige belasting vormen voor degene die ze moet verrichten. De gelijke behandelingsnorm brengt met zich mee dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en dat rekening moet worden gehouden met relevante verschillen, in die zin dat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld naar de mate van hun ongelijkheid. Door aanpassingen achterwege te laten wordt geen rekening gehouden met de bijzondere behoeften van de gehandicapte of chronisch zieke en wordt deze in feite uitgesloten. Deze ongelijkheid kan met de WGBH/CZ worden bestreden.

De WGBH/CZ verbiedt het maken van direct of indirect onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte. Uitgangspunt is dat er geen direct onderscheid gemaakt mag worden, tenzij er sprake is van een wettelijke uitzonderingsgrond. De regering heeft hiermee voor een “gesloten” systeem gekozen. De WGBH/CZ bepaalt dat alleen direct onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte mag worden gemaakt als het noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid en gezondheid, het onderscheid tot doel heeft specifieke voorzieningen te treffen voor mensen met beperkingen of als er sprake is van een specifieke maatregel die erop gericht is personen met beperkingen een bevoorrechte positie toe te kennen om feitelijke nadelen die met de beperking verband houden op te heffen of te verminderen. Indirect onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte is slechts toegestaan als er sprake is van een objectieve rechtvaardiging. Op grond van de WGBH/CZ is de CGB bevoegd om toe te zien op de naleving van de wet en om een bijdrage te leveren aan de uitwerking van de in de wet neergelegde gelijkebehandelingsnormen. Partijen kunnen zich ook tot de rechter wenden.

2.4.3 Doelstellingen

De WGBH/CZ heeft als doel om discriminatie vanwege handicap of chronische ziekte te bestrijden en gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte te bevorderen. In de memorie van toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat de WGBH/CZ positief zal bijdragen aan het denken over en het benaderen van mensen met een handicap of chronische ziekte. Uiteindelijk zal dit moeten leiden tot vermindering van ongelijke behandeling en uitsluiting van mensen met een handicap of chronische ziekte. Om verboden onderscheid te voorkomen en te bestrijden moet de individuele burger zich kunnen beschermen met gepaste rechtsmiddelen. De WGBH/CZ moet hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Een ander doel van de WGBH/CZ is om te voorkomen dat werkgevers en andere aanbieders van arbeid zich bij hun aannamebeleid laten leiden door stereotiepe verwachtingen en veronderstellingen.²⁸

Samengevat heeft de wet dus de volgende doelen:

- het bestrijden van discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte;
- het bevorderen van gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte;
- het verbeteren van de individuele rechtsbescherming van mensen met een handicap of chronische ziekte;
- het voorkomen dat anderen zich bij het aannamebeleid laat leiden door stereotiepe verwachtingen en veronderstellingen.

Verwachte effecten van de WGBH/CZ zijn:

- het leveren van een positieve bijdrage aan het denken over en het benaderen van mensen met een handicap of chronische ziekte;

²⁸ Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3.

- het verminderen van de ongelijke behandeling en uitsluiting van mensen met een handicap of chronische ziekte.

2.4.4 Onderzoeksmethodologie en opbouw

Ten behoeve van deze evaluatie heeft de CGB de WGBH/CZ op juridisch-systematische wijze onderzocht. Hiermee wordt bedoeld dat is nagegaan of de WGBH/CZ voldoet aan de bedoeling die de wetgever voor ogen had met het tot stand brengen van deze wet. Om hier achter te komen is onderzocht hoeveel en wat voor een soort vragen en verzoeken om oordelen over handicap en chronische ziekte aan de CGB zijn voorgelegd. Ook is gekeken of de WGBH/CZ toepasbaar en voldoende duidelijk is wat betreft de terminologie en normen en of het voldoende handvatten biedt om gelijke behandeling van mensen met beperkingen te bevorderen. Daarnaast is nog gekeken naar de specifieke sociale werking van de WGBH/CZ, dat wil zeggen wat de effecten van de oordelen van de CGB op partijen zijn geweest. Informatie over welke maatregelen naar aanleiding van de oordelen zijn getroffen, was hierbij leidend.

De opbouw van dit onderzoek is als volgt. Allereerst wordt ingegaan op de ervaringen die de CGB heeft opgedaan met het uitspreken van oordelen, de belangrijkste taak die de CGB toekomt met betrekking tot de CGB, en het ondernemen van andere activiteiten die rechtstreeks in het verlengde liggen van deze taak (hoofdstuk 3). Aansluitend wordt verslag gedaan over de overige activiteiten die de CGB heeft ontplooid ter bevordering van de naleving van de WGBH/CZ (hoofdstuk 4). In het vijfde en laatste hoofdstuk van dit rapport brengt de CGB verslag uit over haar bevindingen.

3 De ervaringen van de CGB in cijfers

3.1 Inleiding

Het geven van oordelen op verzoek of uit eigen beweging en het ondernemen van activiteiten die rechtstreeks in het verlengde van de oordelende taak liggen, zoals het beantwoorden van vragen, vormen de hoofdtaak van de CGB. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ervaringen van de CGB bij het uitvoeren van deze taak.

3.2 Verzoeken

Sedert de invoering van de WGBH/CZ bedraagt het aantal verzoeken om een oordeel op de grond handicap of chronische ziekte jaarlijks 13-14% van het totaal aantal verzoekschriften.²⁹ Daarmee is de grond handicap of chronische ziekte direct vanaf de invoering van de WGBH/CZ een belangrijke grond geworden: van alle gronden waarover de CGB bevoegd is te oordeel neemt de grond handicap of chronische ziekte in omvang de derde of de vierde plaats in, na de gronden leeftijd en geslacht (2004), leeftijd, geslacht en ras (2005 en 2007) en leeftijd en ras (2006).

De verzoeken zijn uiteraard op dezelfde wijze afgedaan als verzoeken op de andere gronden, namelijk via een oordeel, een kennelijk ongegrond-oordeel (ko-oordeel), mediation, schikking, alternatieve afdoening, intrekking en sluiting van het dossier.

3.3 Oordelen

Het absolute aantal oordelen op de grond handicap of chronische ziekte over de jaren 2005 tot en met 2007 verschilt niet veel van elkaar; elk jaar iets meer dan 30 oordelen.

Er zijn relatief weinig oordelen eigen handelen over de grond handicap of chronische uitgesproken (3). Hier zou de CGB mogelijk wat meer op kunnen sturen.

De WGBH/CZ is van toepassing op een drietal terreinen, namelijk arbeid, beroepsonderwijs en loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting. Het grootste gedeelte van de oordelen heeft betrekking op het terrein arbeid. In 2004 had 78% van de oordelen over handicap en chronische ziekte betrekking op arbeid tegenover 17% op het beroepsonderwijs. 2005 gaf ongeveer hetzelfde beeld: namelijk 78% van de h/cz-oordelen had betrekking op arbeid en 22% op het beroepsonderwijs. Ook de jaren 2006 en 2007 geven nauwelijks een ander beeld. Op grond van deze cijfers kan worden geconcludeerd dat zo'n 80% van de oordelen over handicap of chronische ziekte betrekking heeft op arbeid en 20% op het beroepsonderwijs. In 2005 is er oordeel over handicap of chronische ziekte uitgebracht dat tevens betrekking had op het terrein van loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting.

De oordelen met betrekking tot arbeid zien vooral op de beëindiging van de arbeidsverhouding of het niet opnieuw aangaan van een arbeidsverhouding (36% in 2004, 46% in 2005 en 30% in 2007), op de werving en selectie (38% in 2006 en 30% in 2007) en de arbeidsvoorwaarden (43% in 2004 en 32% in 2005). Onder overige arbeidsvoorwaarden wordt bijvoorbeeld verstaan een ziektekostenverzekering, de toekenning van verlofuren, een WAO-hiaatverzekering. Ook valt op dat in 2005 en in 2006 een aantal oordelen betrekking had op discriminatoire bejegening op grond van handicap of chronische ziekte en/of een onzorgvuldige klachtbehandeling. Slechts weinig oordelen op het gebied van arbeid gaan over de doeltreffende aanpassing.

Daarentegen speelt in de zaken die betrekking hebben op het beroepsonderwijs de doeltreffende aanpassing een heel belangrijke rol (66% in 2004, 38% in 2005, 88% in 2006 en 60% in 2007). Ook de geschiktheid voor de opleiding kwam regelmatig aan de orde in de oordelen over het beroepsonderwijs (25% in 2005 en in 2006 en 20% in 2007).

²⁹ Met uitzondering van 2005; in dat jaar had slechts 10% van de verzoeken betrekking op de grond h/cz.

Opvallend is dat relatief veel oordelen de sector commerciële dienstverlening betroffen (gemiddeld 38% van alle oordelen). Daarna kwamen de sector niet commerciële dienstverlening en de sector zorg en welzijn het meest aan bod (14% respectievelijk 10%).

3.4 Kennelijk ongegrond oordelen

Ongeveer 12% van de ko-oordelen van de CGB heeft betrekking op de grond handicap of chronische ziekte. Dit percentage komt ongeveer overeen met het aantal verzoeken om een oordeel op de grond handicap of chronische ziekte (13 a 14%). Uitzondering hierop vormt 2005. Toen zag 25% van de ko-oordelen op de grond handicap of chronische ziekte.

De ko-oordelen gaan in hoofdzaak over het aanbieden van goederen en diensten en over eenzijdig overheidshandelen (ongeveer 70%). De andere ko-oordelen hebben onder meer betrekking op gebeurtenissen van voor 1 december 2003, het openbaar vervoer en het primair onderwijs.

De conclusie is dat de CGB met betrekking tot de WGBH/CZ veel verzoeken ontvangt op het gebied van goederen en diensten en eenzijdig overheidshandelen. De wettelijke bescherming op dit deelterrein is gebrekkig. Zolang deze terreinen niet onder de WGBH/CZ vallen, kan de CGB niet toetsen.

3.5 Schikkingen

Er hebben in 2006 en in 2007 relatief veel schikkingen plaatsgevonden in zaken die op handicap of chronische ziekte betrekking hadden. Hieruit blijkt dat een werkgever of een beroepsopleiding, nadat er een klacht is ingediend, meer dan bij andere gronden, alsnog bereid is om een oplossing te zoeken. De reden hiervoor is vermoedelijk dat bij de grond handicap en chronische ziekte eenvoudiger dan bij andere gronden het gestelde onderscheid kan worden opgeheven, bijvoorbeeld door alsnog een doeltreffende aanpassing te verrichten.

3.6 Follow up

Het percentage oordelen dat leidt tot individuele of structurele maatregelen in zaken over handicap of chronische ziekte ligt iets hoger dan dit percentage in zaken met betrekking tot andere gronden. Gemiddeld worden naar aanleiding van 74% van de oordelen maatregelen getroffen, terwijl dit percentage bij alle gronden tezamen op 70% ligt. In 63% van de oordelen over handicap over handicap of chronische ziekte is er sprake van structurele maatregelen, in 21% van de oordelen individuele maatregelen. Een combinatie van individuele en structurele maatregelen komt ook voor.

Bij de follow up van de oordelen op de grond handicap en chronische ziekte zijn voor wat betreft de individuele maatregelen goede resultaten bereikt. Zo is enkele malen de juridische relatie tussen partijen hersteld: naar aanleiding van oordeel 2005-78 is het ontslag ongedaan gemaakt en zal verzoeker opnieuw worden aangesteld als aspirant bij de politie; naar aanleiding van oordeel 2005-230 heeft een zorginstelling toegezegd te bezien of verzoekster alsnog een stageplaats kan worden aangeboden; naar aanleiding van oordeel 2007-215 is verzoeker alsnog in vaste dienst genomen. De getroffen structurele maatregelen zijn zeer divers en hebben vaak geleid tot beleidswijzigingen, waarbij (meer) rekening wordt gehouden met de situatie van mensen met een handicap of een chronische ziekte. Enkele voorbeelden: naar aanleiding van oordeel 2004-140 heeft een stichting die examens afneemt, toegezegd de examenprijzen voor mensen met dyslexie te verlagen naar het bedrag voor personen die een regulier examen afleggen; naar aanleiding van oordeel 2004-146 heeft een werkgever besloten de procedures met betrekking tot werving en selectie vast te leggen om zo zorgvuldig mogelijk met sollicitanten om te gaan, juist ook wanneer zij een handicap hebben; een hogeschool heeft in verband met oordeel 2006-132 in de Onderwijs- en examenregeling een

procedure opgenomen omtrent een verzoek om een doeltreffende aanpassing en het recht op aangepaste voorzieningen vastgelegd in het onderwijscontract. Een overzicht van de maatregelen die er naar aanleiding van de oordelen over handicap en chronische ziekte zijn genomen, is te vinden in bijlage 4 van dit rapport.

3.7 Mediation

Vanaf 1 januari 2005 zijn 25 geslaagde mediations tot stand gekomen, waarvan 6 op de grond handicap of chronische ziekte. Vijf van deze mediations hadden betrekking op arbeid en één op het beroepsonderwijs. Deze verdeling over de terreinen komt ongeveer overeen met het beeld dat de oordelen laten zien. In twee mediations (33%) had het geschil betrekking op een doeltreffende aanpassing.

In de zaken waarin mediation is aangeboden, was handicap of chronische ziekte relatief vaak de grond. Vanwege deze reden heeft 25% van de geslaagde mediations betrekking op de grond handicap of chronische ziekte.

De conclusie is dat zaken over handicap of chronische ziekte zich goed lenen voor een aanbod tot mediation. En dat mediation zeer geschikt is bij klachten inzake een doeltreffende aanpassing. Mediation biedt partijen namelijk de mogelijkheid afspraken te maken over de aangewezen doeltreffende aanpassing. De CGB heeft deze mogelijkheid in een oordeel niet. De CGB kan slechts beslissen of er al dan niet onderscheid is gemaakt bij de weigering een doeltreffende aanpassing te verrichten.

3.8 Alternatieve afdoeningen

Sinds 1 juni 2007 zoekt de CGB actief naar een wijze van afhandeling van een verzoek om oordeel, die aansluit bij de verwachtingen van de verzoekende partij en die rekening houdt met de belangen van de verwerende partij. In dat kader maakt de CGB meer gebruik van de telefoon (sneller en persoonlijker) en biedt de CGB actiever aan een gesprek te (laten) voeren met partijen. In dezen spreekt de CGB wel van 'alternatieve afdoeningen', om aan te geven dat niet vrijwel automatisch de (voornamelijk schriftelijke) procedure wordt gevoerd gericht op het formuleren van een oordeel.

In de periode van 1 juni 2007 tot 1 maart 2008 zijn 55 zaken alternatief afgedaan, waarvan 7 op de grond handicap of chronische ziekte (13%). Dit percentage stemt overeen met het percentage van het aantal verzoeken om een oordeel op de grond handicap of chronische ziekte (13-14%). De periode waarover de alternatieve afdoening zich uitstrekt en het aantal alternatieve afdoeningen zijn te gering om aan de cijfers over alternatieve afdoeningen algemene conclusies te verbinden.

3.9 Telefoon- en maildienst

In de onderzoeksperiode hadden jaarlijks tussen de 6 en 10% van de verzoeken om informatie per telefoon- of maildienst betrekking op de grond handicap of chronische ziekte.

Het aandeel telefonische vragen over de grond handicap of chronische ziekte bestond grotendeels uit vragen op het terrein van de arbeid (77%). Een kleiner deel ging over beroepsonderwijs (23%). Bij de e-mail vragen was het aandeel vragen over arbeid nog groter (89%) ten opzichte van de vragen over beroepsonderwijs (11%).

Voor wat betreft de verdeling over de terreinen arbeid en beroepsonderwijs valt op dat bij de telefoondienst vanaf 2007 het aantal vragen over het beroepsonderwijs toeneemt.

De vragen over het beroepsonderwijs hebben vooral betrekking op het MBO en het HBO en in veel mindere mate op het praktijkonderwijs en het WO. Niet duidelijk is wat de reden is van dit verschil.

De vragen over het beroepsonderwijs hebben relatief vaak betrekking op de toelating of selectie en op doeltreffende aanpassingen (ongeveer 50%).

De handicaps in het beroepsonderwijs hebben met name betrekking op lichamelijke en op geestelijke aandoeningen en in mindere mate op chronische ziekten. De mogelijke verklaring is dat studenten doorgaans jong zijn en chronische ziekten vaak pas op oudere leeftijd intreden. Bij de lichamelijke handicaps springt dyslexie er uit en bij de geestelijke aandoeningen stoornissen in het autistisch spectrum.

Met betrekking tot de vragen op het terrein van de arbeid valt op dat deze vooral betrekking hebben op de onderwerpen werving en selectie, arbeidsvoorwaarden, beëindiging van de arbeidsovereenkomst en doeltreffende aanpassing (respectievelijk 26%, 39%, 26% en 8% van de verzoeken op het terrein van de arbeid). Dit beeld komt ook bij de oordelen naar voren.

De handicaps op het terrein van de arbeid hebben met name betrekking op lichamelijke aandoeningen en chronische ziekten en in mindere mate op geestelijke aandoeningen. De lichamelijke handicap die het meest aan de orde was, is slechthorendheid of doofheid. De chronische ziekten die het meest naar voren springen, zijn epilepsie, reuma, ziekte van Crohn en diabetes.

Iets minder dan de helft van alle verzoeken om informatie had betrekking op zaken die buiten de reikwijdte van de WGBH/CZ vallen (46%). Het betreft vooral de terreinen goederen en diensten en eenzijdig overheidshandelen. Daarnaast zijn er enkele vragen gesteld over basis- en voortgezet onderwijs.

3.10 Conclusies en aanbevelingen

De CGB heeft sinds de inwerkingtreding van de WGBH/CZ jaarlijks gemiddeld iets meer dan 30 oordelen uitgegeven. Veruit het grootste deel van deze oordelen heeft betrekking op de arbeid. De oordelen met betrekking tot de arbeid zien bovenal op de beëindiging van de arbeidsverhouding, de werving en selectie en de arbeidsvoorwaarden.

Ook bij het beperktere aantal oordelen met betrekking tot het beroepsonderwijs valt op dat de oordelen grotendeels zien op een enkele vraagstukken: de geschiktheid van de deelnemer en het maken van een doeltreffende aanpassing. Uit deze oordelen komt een goed beeld naar voren over de knelpunten die zich in de praktijk voordoen.

Opmerkelijk is dat ongeveer de helft van het aantal vragen om informatie betrekking had op zaken die niet vallen binnen de werkingssfeer van de WGBH/CZ. Hieruit spreekt dat de bekendheid van de wet verbetering behoeft. Bovendien wijzen de ervaringen van de CGB erop dat de (beperkte) reikwijdte van de wet niet als logisch worden ervaren. Uitbreiding van de werkingssfeer van de WGBH/CZ, om te beginnen met het funderend onderwijs, het goederen- en dienstenverkeer (waaronder het openbaar vervoer) en de toegankelijkheid van de bebouwde omgeving, is en blijft dringend nodig ter vergroting van de effectiviteit van de wet. De wetgever wordt opgeroepen in dezen maatregelen te nemen, om te beginnen bij het voorspoedig ter hand nemen met de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de WGBH/CZ en, op Europees niveau, de totstandkoming van een Dienstenrichtlijn. Voorts dringt de CGB er bij de wetgever op aan het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap spoedig te ratificeren en implementeren.

4 Overige ervaringen van de CGB met de WGBH/CZ

4.1 Inleiding

Naast het uitvoeren van haar hoofdtaak heeft de CGB sinds de inwerkingtreding van de WGBH/CZ diverse andere activiteiten ondernomen in het verlengde van de doelstellingen van de WGBH/CZ. In onderstaand hoofdstuk wordt een overzicht gegeven. Doel hierbij was onder meer om de bekendheid met de WGBH/CZ en het werk van de CGB te vergroten, de normen uit de WGBH/CZ uit te leggen, samenwerking met andere organisaties op dit terrein te bevorderen, meer kennis te vergaren over dit onderwerp en ervoor te zorgen dat de WGBH/CZ wordt nageleefd.

4.2 Voorlichting

Omdat de WGBH/CZ een nieuwe wet betrof en omdat de CGB het van belang vond om de rechten van en plichten tegenover mensen met een handicap of chronisch ziekte onder de aandacht te brengen, heeft de CGB extra aandacht besteed aan voorlichtende activiteiten op het terrein van handicap en chronische ziektes. Deze activiteiten bestonden uit het geven van inleidingen, colleges, cursussen en workshops, het leveren van bijdrages voor nieuwsbrieven, een tijdschrift, websites, het geven van interviews en het bemensen van een stand.

Voordat de WGBH/CZ in werking trad, heeft de CGB bij de werkgeversorganisaties AWWN en VNO/NCW een vijftal inleidingen gehouden om de wet onder de aandacht te brengen en uit te leggen. Ook heeft de CGB op bijeenkomsten en congressen vijf maal workshops over de wet en het werk van de CGB gegeven. Het ging hierbij om bijeenkomsten die waren georganiseerd door belangenorganisaties voor gehandicapten en chronisch zieken, instellingen van beroepsonderwijs en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De CGB heeft ook zelf een bijeenkomst voor gehandicaptenplatforms georganiseerd, met als doel hun kennis over de wet en het werk van de CGB te vergroten. Verder heeft de CGB op verzoek van verschillende organisaties zes maal een inleiding over de WGBH/CZ gehouden, bijvoorbeeld op een bijeenkomst voor studentendecanen, op een studiedag voor MBO opleidingen over “autisme en competentiegericht onderwijs” en tijdens een bijeenkomst over discriminatie dat door de gemeente Utrecht was georganiseerd. De CGB heeft ook verschillende keren een bijdrage geleverd aan cursussen over de WGBH/CZ in het kader van postacademisch onderwijs. Daarnaast heeft een CGB-lid op de Universiteit Maastricht tweemaal een college gegeven over de rechten van mensen met functiebeperkingen. Deze colleges werden gegeven in het kader van de cursus “Rechten van minderheden in de Europese Unie”.

Naast het geven van mondelinge voorlichting, heeft de CGB informatie voor schriftelijke voorlichting geleverd. Zo heeft zij een bijdrage over de WGBH/CZ en het werk van de CGB geleverd aan de Nieuwsbrief Versterking Cliëntenpositie die onder ongeveer 450 discriminatieplatforms in Nederland is verspreid. Verder heeft de CGB informatie verstrekt voor de website van de Week van de Chronisch Zieken en voor verschillende websites gericht op arbeidsongeschikte mensen met functiebeperkingen. Tot slot heeft de CGB in het najaar van 2007 een landelijke voorlichtingscampagne gevoerd, specifiek op enkele groepen gericht, waaronder op mensen met een functiebeperking. Doel van de campagne was om de naamsbekendheid van de CGB te vergroten. Daarnaast moest de campagne de kennis van de burgers over de gelijkebehandelingswetgeving doen toenemen. Uit onderzoek dat de CGB heeft laten doen, blijkt dat de naamsbekendheid van (het werk van) de CGB bij de doelgroep gehandicapten en chronisch zieken na de campagne licht was gestegen.

4.3 Adviezen

De CGB heeft sinds de inwerkingtreding van de WGBH/CZ op verzoek van anderen in totaal vijf adviezen uitgebracht. Het eerste advies had betrekking op het wetsvoorstel strafbaarstelling discriminatie wegens handicap. In dit advies heeft de CGB aangegeven er een voorstander van te zijn dat discriminatie op grond van handicap wordt strafbaar gesteld en heeft het wetsvoorstel van commentaar voorzien. Deze wet is op 1 januari 2006 in werking getreden. Vier van de adviezen van de CGB hadden betrekking op wetsvoorstellen die gericht zijn op uitbreiding van de WGBH/CZ met andere terreinen (wonen, primair en voortgezet onderwijs en openbaar vervoer). In deze adviezen is de CGB ingegaan op de wenselijkheid en/of noodzaak van wetgeving op het betreffende terrein, de juridisch-technische aspecten van de wet (zoals de terminologie) en de mate waarin de CGB is toegerust om te wet te kunnen uitvoeren. In deze adviezen geeft de CGB te kennen uitbreiding van de reikwijdte van de WGBH/CZ met deze terreinen wenselijk en noodzakelijk te vinden. Zij geeft hierbij wel aan dat uitsluiting van gehandicapten en chronisch zieken niet alleen met juridische middelen kan worden bewerkstelligd, maar dat dit om diverse inspanningen en maatregelen vraagt. Verder dringt de CGB er op aan dat openbaar vervoer op een zo kort mogelijke termijn onder de WGBH/CZ komt te vallen. Het valt immers toe te juichen als gelijke behandeling in het onderwijs, op het werk en bij het wonen wettelijk geregeld is, maar als mensen met beperkingen vervolgens niet van hun huis bij het werk of school kunnen komen, dan blijft er voor deze groep een groot probleem bestaan.

4.4 Gesprekken met organisaties

De CGB heeft in totaal meer dan 25 gesprekken gevoerd met organisaties voor wie de WGBH/CZ van belang is. Doel van deze gesprekken was om wederzijds kennis te maken, elkaar te informeren over elkaars werkzaamheden, een toelichting te geven op de WGBH/CZ en de rol van de CGB, na te gaan op welke wijze onze werkzaamheden elkaar kunnen versterken en in een aantal van deze gesprekken informatie in te winnen die van belang was voor het CGB onderzoek naar de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor gehandicapten en chronisch zieken. Op initiatief van de CGB vonden er onder meer gesprekken plaats met belangenorganisaties, verschillende instellingen en koepels van beroepsonderwijs en de Onderwijsinspectie. In het kader van de uitbreiding van de WGBH/CZ met primair en voortgezet onderwijs en goederen en diensten heeft de CGB ook nog meerdere gesprekken gehad met de ministeries van VWS en OCW. Tot slot heeft de CGB naar aanleiding van oordeel 2007-67 verschillende gesprekken gevoerd om de Nederlandse Spoorwegen ertoe te bewegen om op korte termijn maatregelen te treffen die de belemmeringen die mensen met visuele beperkingen ervoeren bij de aanschaf van treinkaartjes op te heffen.

4.5 Publicaties

CGB medewerkers waren auteur of co-auteur van 3 boeken en 11 artikelen en noten over handicap of chronische ziekte. Twee van de boeken geven uitleg over de WGBH/CZ en de rechtspraak over werken met een handicap sinds de inwerkingtreding van de WGBH/CZ. Het derde boek gaat over gelijke behandeling en onderscheid bij de arbeid. De artikelen en noten zijn gepubliceerd in nationale en internationale tijdschriften en boeken. Doel van het schrijven van deze teksten was om de gelijkebehandelingsnormen op het terrein van handicap en chronische ziekte uit te leggen en dilemma's bij de toepassing van de normen in beeld te brengen. Daarnaast is beoogd om de bekendheid met deze normen uit de WGBH/CZ en verschillende verdragen te vergroten.

4.6 Overige activiteiten

De CGB heeft regelmatig op verzoek van externen informatie gegeven over wetgeving of ontwikkelingen op het gebied van gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte. Daarnaast is haar ook vaker gevraagd om cijfers te geven over mensen met functiebeperkingen die de CGB benaderen. Verder heeft de CGB verschillende malen input gegeven of geadviseerd over projectplannen van andere organisaties. Zo heeft de Taskforce Handicap en Samenleving advies gevraagd om mee te denken met een projectplan in het kader van het Europees jaar van gelijke kansen voor iedereen en heeft Handicap en Studie gevraagd om op een projectplan te reageren dat in 2009 vorm zal krijgen. Daarnaast heeft Versterking Cliënten Positie de CGB gevraagd om de door hen opgestelde “Handreiking Gelijke Behandeling” van commentaar te voorzien. Om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen en meer te weten te komen over de positie van mensen met een functiebeperking in Nederland, heeft de CGB ook regelmatig aan bijeenkomsten en congressen deelgenomen die ongelijke behandeling op grond van handicap als onderwerp hadden (in totaal 10 keer).

4.7 Onderzoek

De CGB heeft in 2006/2007 onderzoek verricht naar de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor gehandicapten en chronisch zieken.

Doel van het onderzoek was om het effect van de WGBH/CZ en de effectiviteit van de CGB wat deze wet betreft in kaart te brengen. Een tweede doel was om gesprekspartners bewust te maken van het bestaan van de WGBH/CZ en het werk van de CGB en de noodzaak om aandacht te besteden aan de toegankelijkheid van de het beroepsonderwijs voor gehandicapten en chronisch zieken. Het laatste doel was om naar aanleiding van het onderzoek tot instrumenten of activiteiten te komen die de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor gehandicapte en chronisch zieken ten goede komen. Om dit laatste doel te verwezenlijken organiseert de CGB in september 2008 een expertmeeting over dit onderwerp.

De onderzoeksvragen waren of er sinds de inwerkingtreding van de WGBH/CZ maatregelen genomen zijn om de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor gehandicapten en chronisch zieken te vergroten en zo ja, op welke schaal? Waren de maatregelen een gevolg van de WGBH/CZ? Zijn er aanvullende maatregelen nodig om de toegankelijkheid te vergroten?

In het onderzoek is zowel gekeken naar de fysieke toegankelijkheid als naar de toegankelijkheid in bredere zin (scholingmateriaal, toetsen, examens, aannamebeleid, het maken van doeltreffende aanpassingen. Het onderzoek richtte zich op het beroepsonderwijs dat bestaat uit het praktijkonderwijs (een vorm van voortgezet onderwijs waarin leerlingen vaardigheden leren die hen voorbereiden op een baan), MBO-scholen, HBO-scholen en het universitair onderwijs.

Het onderzoek bestaat uit drie delen:

- Extern onderzoek door ITS (Radboud Universiteit van Nijmegen);
- Extern onderzoek door studenten van de Universiteit van Tilburg;
- Intern onderzoek door de CGB (analyse van zaken bij de CGB aangebracht en informatie uit gesprekken met verschillende organisaties).

De volgende uitkomsten van het onderzoek zijn in het licht van deze evaluatie van belang. Een uitgebreider overzicht van de uitkomsten van het onderzoek staan in bijlage 2 van dit rapport.

4.7.1 Bekendheid met de WGBH/CZ

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste onderwijsinstellingen wel bekend zijn met het bestaan van de WGBH/CZ, maar kennis over de inhoud van de wet is maar in beperkte mate aanwezig. Veelal beperkt de bekendheid met de WGBH/CZ en de CGB zich tot het management. Hierbij valt op dat naarmate het personeelslid lager in hiërarchie zit, deze het minst goed op de hoogte is van de WGBH/CZ en de CGB. Bij studenten met een functiebeperking zijn de WGBH/CZ en de CGB nagenoeg niet bekend.

4.7.2 Opvattingen over de WGBH/CZ

Bijna alle instellingen van beroepsonderwijs die aan het onderzoek meededen oordelen positief over de doelstelling van de WGBH/CZ. Zij vinden het van belang dat discriminatie wordt voorkomen en dat gehandicapten en chronisch zieken dezelfde rechten en plichten hebben als iedere andere student. Ook zijn zij van mening dat de wet meer mogelijkheden biedt om rechten en plichten van leerlingen met een functiebeperking te effectueren.

Volgens de ondervraagden is de functie van de WGBH/CZ en de CGB vooral:

- die van een stok achter de deur (noodzakelijk om discriminatie te bestrijden);
- om bewustwording te bewerkstelligen;
- een toetsingskader voor toekomstig beleid (legt de spelregels uit, schept duidelijkheid);
- om houvast te geven bij het verzoek om doeltreffende aanpassingen;
- om de rechtspositie van studenten te verbeteren.

Hoewel weinigen ervaring hebben met de CGB, wordt haar over het algemeen wel een belangrijke rol toegedicht om toegankelijkheid in het beroepsonderwijs te bewerkstelligen. Hierbij is van belang:

- het gewicht van de oordelen van de CGB;
- het toetsingskader dat de CGB schept;
- de duidelijkheid die de CGB schept;
- dat scholen onder invloed van de CGB een zelfregulerende houding aannemen (zij behoeden zich voor een slecht imago);
- dat er door de CGB meer aandacht is voor de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs;
- dat klachten over de toegankelijkheid serieus worden genomen.

Een aantal respondenten was van mening dat de wet zou moeten verplichten tot overkoepelend beleid voor chronisch zieke en gehandicapte studenten.

4.7.3 Ervaringen met de WGBH/CZ

Uit het onderzoek blijkt dat bijna geen enkele onderwijsinstelling ervaringen heeft met de WGBH/CZ. Leerlingen met een handicap of chronische ziekte beroepen zich zelden op de WGBH/CZ. Dit komt ook doordat de WGBH/CZ bij hen nagenoeg niet bekend is.

4.7.4 Verband toegankelijkheid en de WGBH/CZ

In het algemeen zijn de onderwijsinstellingen die aan het onderzoek meededen van mening dat de WGBH/CZ de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs niet heeft vergroot. Hooguit heeft de wet het bewustzijn onder beleidsmedewerkers van onderwijsinstellingen vergroot. Voor de meeste onderwijsinstellingen was de wet geen aanleiding om maatregelen of

voorzieningen te treffen of het beleid aan te passen. De toegankelijkheid van het beroepsonderwijs is sinds de inwerkingtreding van de WGBH/CZ wel vergroot, maar dit is te danken aan andere factoren:

- Toename van het aantal studenten met een beperking en daarmee een toenemende vraag naar specifieke voorzieningen;
- Het beschikbaar komen van aanvullende financiële middelen (zoals subsidie- of stimuleringsgelden door de overheid voor het optimaliseren van de toegankelijkheid voor gehandicapten en chronisch zieken);
- Invoering van de leerling gebonden financiering.

4.7.5 Effectiviteit WGBH/CZ

De WGBH/CZ en de CGB hebben, op een enkele uitzondering na, geen directe impact op maatregelen die instellingen van beroepsonderwijs treffen om de toegankelijkheid voor gehandicapte of chronisch zieke leerlingen te waarborgen.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat maatregelen die de toegankelijkheid bevorderen al voor de invoering van de WGBH/CZ werden getroffen en dat gelijke behandeling op basis van andere regelgeving geïmplementeerd werd.

Dat de wet geen stimulans vormt om de toegankelijkheid te vergroten, kan volgens sommige instellingen van beroepsonderwijs die aan het onderzoek meewerkten wellicht worden verklaard door het relatief passieve karakter van de WGBH/CZ. In principe ligt het initiatief tot het effectueren van het recht op de benodigde aanpassingen en voorzieningen bij de betreffende student zelf. Scholen dienen volgens de wet aanpassingen te treffen als de student dit zelf aangeeft.

Uit het onderzoek blijkt dat een andere reden voor de beperkte invloed van de WGBH/CZ is, dat de wet nagenoeg niet bekend is bij de doelgroep. Ook zijn studenten vaak huiverig om zich te beroepen op hun recht op aanpassingen, omdat zij bang zijn dat dit invloed zal hebben op hun studieverloop en -resultaten. Bovendien moeten zij in verband met hun beperking vaak al zoveel regelen dat zij geen energie meer hebben om hier achteraan te zitten of er een zaak van te maken als er onvoldoende rekening met hun beperkingen wordt gehouden. Sommige studenten met beperkingen laten het na om melding te doen van hun functiebeperking, vanwege het stigmatiserende effect.

De hoge kosten voor doeltreffende aanpassingen hebben ook een negatief effect op de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor leerlingen met beperkingen. Persoonlijke begeleiding en ondersteuning kosten extra tijd en zijn soms lastig te realiseren binnen het budget van de school. Deze kosten kunnen het bereiken van de doelstellingen van de WGBH/CZ in de weg staan.

4.7.6 Knelpunten

Uit gesprekken met belangenorganisaties en instellingen en koepels van beroepsonderwijs (zie bijlage 1) komen de volgende knelpunten naar voren.

Toegang

Studenten worden regelmatig niet tot een opleiding toegelaten omdat zij niet geschikt zouden zijn om een bepaald beroep uit te oefenen. Bij het aannamebeleid van instellingen van beroepsonderwijs wordt geen rekening gehouden met studenten die niet per se het beroep willen uitoefenen, maar een aanverwant beroep.

Aanpassingen

Opleidingen stellen zich vaak star en niet flexibel op als er om doeltreffende aanpassingen wordt gevraagd. Zij hebben bijvoorbeeld moeite met het aanpassen van het lesrooster of met spreiding van het onderwijs over een langere periode. Hierdoor kunnen studenten met een functiebeperking niet in hun eigen tempo de opleiding doorlopen.

Als er met een leerling afspraken over doeltreffende aanpassingen worden gemaakt, wordt dit niet altijd aan andere betrokkenen in de onderwijsinstelling doorgegeven. Een afspraak met een decaan wordt soms bijvoorbeeld door de examencommissie genegeerd of niet aan een docent doorgegeven. Er is bij onderwijspersoneel gebrek aan kennis en informatie met betrekking tot functiebeperkingen en de aanpassingen die mogelijk zijn. Hierdoor bestaat het risico dat leerlingen worden afgewezen of geen doeltreffende aanpassing krijgen (en de WGBH/CZ op dit punt niet wordt nageleefd), terwijl dit wel mogelijk zou zijn.

Stages

Studenten met beperkingen kunnen vaak moeilijk (aangepaste) stageplekken vinden. Werkgevers zijn niet altijd bereid om rekening te houden met de beperkingen. Scholen zetten zich niet altijd voldoende in om ervoor te zorgen dat studenten een stageplek krijgen. Ook treden zij niet altijd op als duidelijk is dat een stagebedrijf een leerling op grond van een handicap of chronische ziekte weigert of wegstuurt. Meer bekendheid met de WGBH/CZ bij scholen, werkgevers en studenten zou eraan kunnen bijdragen dat dit probleem zich minder vaak voordoet.

Competentiegericht onderwijs

In het MBO wordt steeds meer competentiegericht onderwijs ingevoerd. Hierbij worden in het onderwijs de competenties voor het beroeps waartoe wordt opgeleid als uitgangspunt genomen. Deze vorm van onderwijs is voor een aantal groepen gehandicapten en chronisch zieken heel lastig. Voor autistische studenten is het bijvoorbeeld veel moeilijker om zich sociale competenties eigen te maken dan voor anderen. Zij kunnen bepaalde onderdelen van de studie (zoals groepsopdrachten) niet goed doen, terwijl zij over het geheel genomen prima resultaten behalen. Op grond van de WGBH/CZ kan de school besluiten dat een leerling niet geschikt is als het niet in staat is om zich alle voor het beroep benodigde competenties eigen te maken. De vraag is of men zich er voldoende bewust van is dat deze vorm van onderwijs sommige groepen leerlingen met functiebeperkingen uitsluiten en of hier oplossingen voor bedacht kunnen worden.

4.7.7 Conclusies en aanbevelingen

In aanvulling op haar oordelende taak heeft de CGB een scala van activiteiten ondernomen in het verlengde van de doelstellingen van de WGBH/CZ.

Deze activiteiten – in het bijzonder het geven van voorlichting en het verzorgen van publicaties – waren primair gericht op het bevorderen van kennis en (daarmee) de naleving en juiste toepassing van de WGBH/CZ als middel ter verwezenlijking van de doelen van deze wet. Ook is getracht – bijvoorbeeld via gesprekken met andere organisaties en het verrichten van onderzoek – te achterhalen wat de obstakels waren bij de implementatie van de WGBH/CZ. Via deze activiteiten heeft de CGB ook getracht haar (naams)bekendheid te vergroten, als organisatie tot wie (natuurlijke en rechts)personen zich kunnen wenden in geval van een vraag of geschil over de toepassing van de WGBH/CZ.

De algemene ervaring van de CGB is, dat de kennis over de WGBH/CZ veel te wensen overlaat. Ook uit het onderzoek dat de CGB heeft laten verrichten over de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor deelnemers met een beperking, blijkt de WGBH/CZ bij de rechtstreeks betrokkenen slecht bekend is. Het is in dit verband verheugend dat de CGB van vele kanten

verzoeken ontvangt om bij te dragen aan het vergroten van de bekendheid van de wet. De CGB is evenwel niet in staat al deze verzoeken te honoreren. Nu het ontbreken van bekendheid in de weg lijkt te staan van de naleving van de wet, dringt de CGB er bij de regering op aan haar voorlichtende taak serieus ter hand te nemen.

Ook de naleving van de wet laat op onderdelen te wensen over. Knelpunten doen zich in het bijzonder voor bij de toelating, het verrichten van aanpassingen, stages en als gevolg van het competentiegericht onderwijs. Derhalve kan niet worden gesteld dat de WGBH/CZ in dezen zijn doelen heeft bereikt.

De CGB heeft in september 2008 een expertbijeenkomst gehouden om de resultaten van het onderzoek nader te bespreken. Tijdens deze bijeenkomst is geconstateerd dat erover nagedacht moet worden hoe negatieve effecten van competentiegericht onderwijs op studenten met beperkingen teniet gedaan kunnen worden. Ook werd aangegeven dat het zinvol zou zijn als er algemene richtlijnen komen voor instellingen van beroepsonderwijs over hoe om te gaan met studenten met beperkingen. Tot slot waren betrokkenen het erover eens dat er in docentenopleidingen standaard aandacht besteed zou moeten worden aan begeleiding van studenten met beperkingen. Op grond van het bovenstaande constateert de CGB dat meer inspanningen van alle bij het beroepsonderwijs betrokkenen en daarvoor verantwoordelijke partijen nodig is om de gelijke toegang voor deelnemers met een beperking te verzekeren. Hierbij kan gedacht worden aan instellingen van beroepsonderwijs, hun koepels, studentenorganisaties, belangenorganisaties en de ministeries van OCW en VWS.

5 Bevindingen

5.1 Inleiding

De CGB heeft vanwege haar oordelende taak en de andere activiteiten ter bevordering van de naleving van de WGBH/CZ de eerste vijf jaar na invoering ruime ervaring opgedaan met het interpreteren – uitleggen én toepassen – van de WGBH/CZ en de daarin neergelegde bepalingen. Hoewel, zoals uit het voorgaande bleek, het merendeel van de oordelen betrekking had op het deelterrein van de arbeid, heeft de CGB ook kennis vergaard over (het bestrijden van) de uitsluiting van mensen met een handicap of chronische ziekte op de andere door de WGBH/CZ bestreken deelterreinen, te weten het beroepsonderwijs en de loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting.

Na een bespreking van de bevindingen met betrekking tot een aantal aspecten samenhangend met de werkingsfeer van de WGBH/CZ (paragraaf 5.2), wordt in het navolgende ingegaan op een aantal vragen aangaande de uitleg en toepassing van WGBH/CZ-bepalingen en daarin neergelegd begrippen (paragraaf 5.3) om af te sluiten met een aantal zaken die niet rechtstreeks door de WGBH/CZ worden geregeld, maar die voor een goed begrip dan wel de effectieve en doeltreffende toepassing van de wet noodzakelijk lijken te zijn (paragraaf 5.4).

5.2 Personele werkingsfeer

Kenmerk van de wetgeving gelijke behandeling is dat in beginsel *eenieder* wordt beschermd tegen het maken van verboden onderscheid afkomstig van *eenieder*. Anders gezegd, de gelijkebehandelingswetten en –normen kennen geen scherp omliggende afbakening van de kring der begunstigden en de groep normadressaten.³⁰ Voor wat betreft de begunstigden is getracht niemand uit te sluiten – per definitie strijdig met de doelstelling van de wetgeving gelijke behandeling – terwijl inzake de groep normadressaten is beoogd te verzekeren dat de begunstigden jegens iedereen, natuurlijke of rechtspersoon, die binnen de Nederlandse rechtsorde activiteiten ontplooit op het betreffende deelterrein aanspraak maken op gelijke behandeling. Dit uitgangspunt vinden we terug in de WGBH/CZ.

5.2.1 Begunstigden

De WGBH/CZ biedt in beginsel bescherming aan eenieder, dat wil zeggen mensen met en zonder een werkelijke of vermeende handicap of chronische ziekte (art. 1 onder b WGBH/CZ). Deze ruime en symmetrische omschrijving van de kring van begunstigden laat onverlet dat de WGBH/CZ primair is bedoeld om discriminatie vanwege handicap of chronische ziekte te bestrijden en gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte te bevorderen (zie ook de preambule van de wet). Dit lijkt ook rechtstreeks te volgen uit de formulering van de beschermde grond: anders dan de criteria ‘ras’, ‘geslacht’, ‘leeftijd’ etc. kan moeilijk worden volgehouden dat de grond ‘handicap of chronische ziekte’ betrekking heeft op eenieder. In dezen verschilt deze grond van de andere door de wetgeving gelijke behandeling beschermde gronden.

Hieruit volgt dat de WGBH/CZ in eerste instantie beoogt bescherming te bieden aan mensen met een functiebeperking tegen ongerechtvaardigd onderscheid. Aldus lijkt er sprake te zijn van een inherente spanning tussen de ruime wettelijke omschrijving van de leden van de doelgroep en de beperktere doelstellingen van de wet, die wijst op een meer symmetrische benaderingswijze. Hoe gaat de CGB met deze spanning om? En hoe bepaalt de CGB in andere gevallen of een persoon met een (werkelijke, vermeende of geen) functiebeperking door de WGBH/CZ wordt beschermd?

³⁰ De bepalingen in het BW en de Ambtenarenwet zijn duidelijk toegespitst op de relatie werknemer-werkgever resp. ambtenaar-bevoegd gezag, al geldt ook hier dat deze bepalingen soms ook verplichtingen voor derden scheppen. Vgl. HvJ EG 9 oktober 2001, zaak C-379/99 (*Menauer*), *Jur.* 2001, p. I-7275, *PJ* 2001, 101 (m.nt. E. Luttjes).

(Niet) vergelijkbaar

In sommige zaken dringt de vraag zich op of de betrokkene wel een handicap of chronische ziekte heeft, waarmee hij zich onderscheidt van – en zich kan vergelijken met – een of meer anderen die geen of een andere handicap of chronische ziekte hebben. Indien dat laatste het geval zou zijn, kan ook moeilijk sprake zijn van verboden onderscheid in de zin van de wet. Bij dergelijke zaken pleegt de CGB te overwegen dat de WGBH/CZ geen definitie bevat van handicap of chronische ziekte, maar dat een handicap in beginsel onomkeerbaar is en een chronische ziekte in ieder geval langdurig van aard (*Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, p. 24, zie o.a. CGB 2007-27*). In het verlengde hiervan betekent de omstandigheid dat een persoon ziekteverlof heeft genoten of gedeeltelijk arbeidsgeschikt is nog niet dat hij een handicap of chronische ziekte heeft (gehad), casu quo wederom gaat verzuimen of minder productief is (CGB-oordelen 2005-177, 2006-195 en 2008-86). Daarmee zouden stereotiepe denkbepelden over mensen met een handicap of chronische ziekte bedoeld of onbedoeld kunnen worden versterkt. De CGB beoogt hiermee dus niet te zeggen dat deze personen niet door de WGBH/CZ worden beschermd, maar dat de enkele omstandigheid dat de betrokkene ziekteverlof heeft genoten of gedeeltelijk arbeidsgeschikt is en er in verband hiermee is gedifferentieerd, nog geen onderscheid *vanwege* een handicap of chronische ziekte oplevert. Doordat een persoon vanwege gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid een uitkering ontvangt kan het ook zo zijn dat hij – bijvoorbeeld wat betreft bepaalde arbeidsvoorwaarden – niet vergelijkbaar is met personen zonder handicap of chronische ziekte (CGB-oordeel 2007-221).

(Niet) geschikt

In de aan de CGB voorgelegde zaken wordt van de zijde van de verwerende partij met enige regelmaat betoogd dat de reden van de afwijzing niet de handicap of chronische ziekte is geweest, maar de omstandigheid dat de betrokkene niet geschikt is (gebleken) voor de functie of opleiding. Hoe gaat de CGB met dit verweer om? Vooropgesteld dient te worden dat de CGB het niet tot haar bevoegdheid rekent te beoordelen of een persoon geschikt is voor een functie of opleiding. Het is primair haar taak te onderzoeken of een door de wetgeving gelijke behandeling beschermde grond, zoals handicap of chronische ziekte, ten onrechte is meegewogen bij het nemen van een besluit omtrent toelating, bevordering etc.. Indien iemand aantoonbaar ongeschikt is voor een functie of opleiding, in de zin van bekwaam, in staat en beschikbaar om de essentiële taken van de functie/onderdelen van de opleiding uit te voeren, kan de betrokkene zich *de facto* niet vergelijken met personen die wel geschikt zijn (vgl. CGB-oordelen 2008-28 en 2008-49). Ook in deze gevallen, waarbij het volgens vaste oordelenlijn van de CGB aan de verwerende partij is om te stellen en zo nodig te bewijzen dat sprake is van ongeschiktheid, levert een bepaling, maatstaf of handelwijze die minder gunstig is voor een persoon met een handicap of chronisch ziekte geen onderscheid op in de zin van de WGBH/CZ (CGB-oordeel 2007-215). De verwerende partij zal de ongeschiktheid van een persoon, alsmede de mogelijkheden om beperkingen op te kunnen heffen, in de regel wel zorgvuldig moeten onderzoeken alvorens tot een afwijzing over te gaan (CGB-oordelen 2007-199 en 2008-17). Mensen met een handicap of chronische ziekte die ongeschikt zijn (gebleken) voor een functie of opleiding worden wel anderszins beschermd door de WGBH/CZ, bijvoorbeeld met betrekking tot de zorgvuldigheid van procedures, het verbod van intimidatie en het verbod van onheuse bejegening (CGB oordeel 2007-02).

De CGB heeft voor wat betreft het niet-geschiktheidsverweer in haar oordelenlijn aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG). Volgens het Hof vormen handicap en ziekte twee aparte begrippen. Het enkele feit dat een medewerker vanwege ziekte verlof heeft genoten, betekent derhalve nog niet dat deze medewerker een handicap heeft.³¹

³¹ HvJ EG 11 juli 2006, zaak C-13/05 (*Chacón Navas*), NJ 2007, 496, EHRC 2006, 114 (m.nt. G.M. van Gulik), JAR 2006, 191, JIN 2006, 362.

Derde-begunstigde

Tot voor kort was nog niet geheel uitgemaakt of ook personen die zelf geen functiebeperking hebben, maar menen dat zij worden benadeeld vanwege de band met een persoon met functiebeperking (ook) aan te merken zijn als begunstigden onder het regiem van de WGBH/CZ. In oordeel 2006-227 sluit de CGB niet uit dat dit mogelijk is. Allereerst kan sprake zijn van een vermeende handicap. Voorts heeft de CGB in dat oordeel het volgende overwogen: "In bijzondere situaties bestaat de mogelijkheid de Commissie om een oordeel te verzoeken omtrent onderscheid dat jegens een derde is gemaakt. De CGB heeft eerder geoordeeld dat artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) niet beperkt dient te worden uitgelegd (onder meer CGB -oordeel 2004-129). Hieruit volgt dat het onderscheid niet per se verband hoeft te houden met een handicap of chronische ziekte dan wel een ander door de gelijke behandelingswetgeving beschermde grond van verzoekster zelf. Wel is van belang dat het beweerde onderscheid in haar nadeel is (CGB-oordelen 2000-18, 2001-74, 2003-163, oordeel 2003-142 en 2006-144). In deze gevallen gaat het om een onderscheid makend criterium dat de betreffende verzoeker trof zoals het ook degene trof tot wie het onderscheid primair was gericht."

Anders gezegd, indien het onderscheid ook derden trof, weten die derden zich ook beschermd door de gelijkebehandelingswetgeving.

Het HvJ EG is gevraagd nadere duidelijkheid te verschaffen over de vraag of Richtlijn 2000/78/EG ook bescherming biedt tegen discriminatie op grond van een band met een gehandicapte ('discrimination by association'). In navolging van zijn Advocaat-Generaal heeft het HvJ EG deze vraag inmiddels bevestigd beantwoord.³² In het arrest *Coleman* heeft het Hof uitgemaakt dat Richtlijn 2000/78 weliswaar enkele bepalingen bevat die specifiek betrekking hebben op personen met een handicap, maar dat dit niet de conclusie wettigt dat het beginsel van gelijke behandeling restrictief moet worden uitgelegd. Discriminatie op grond van handicap kan zich voordoen indien de betrokkene zelf een handicap heeft, als ook indien de betrokkene een band heeft met een gehandicapte persoon.³³ De CGB zal haar oordelen conform dit arrest uitleggen.

Conclusie

De conclusie luidt dat de CGB de begrippen handicap en chronische ziekte ruim uitlegt en dat ook derde-begunstigden zich op de bescherming van de wet kunnen beroepen, ingeval de benadeling het gevolg is van de band die zij hebben met een persoon met een handicap of chronische ziekte. Dit laat onverlet dat moeilijk kan worden volgehouden dat iedereen een handicap of chronische ziekte heeft. In dit opzicht verschilt deze grond van beschermde criteria als ras, geslacht en leeftijd en lijken afbakeningproblemen onvermijdbaar.

Ook anderszins volgt niet uit de systematiek van de WGBH/CZ dat iedereen met een (werkelijke of vermeende) functiebeperking of gezondheidsproblemen zich zonder meer op de bescherming van de WGBH/CZ kan beroepen:

- De functiebeperking moet op zijn minst langdurig zijn;
- De verzoekende partij moet voor wat betreft relevante zaken daadwerkelijk gelijk zijn aan of in een vergelijkbare positie bevinden als de persoon of personen waarmee zij zich vergelijkt;
- De verzoekende partij moet niet aantoonbaar ongeschikt zijn voor de functie of beroepsopleiding. Indien dat laatste wel het geval is, levert niet iedere vorm van uitsluiting verboden onderscheid op.

Aldus uitgelegd laat de WGBH/CZ zich goed toepassen.

³² Conclusie van AG Poiares Maduro, 31 januari 2008, in de zaak C-303/06 (*Coleman*).

³³ HvJ EG 17 juli 2008, zaak C-303/06 (*Coleman*), *EHRC* 2008/9, nr. 108.

5.2.2 Normadressaten

De normadressaten van de WGBH/CZ zijn die personen en organisaties die hun handelen en nalaten in overeenstemming moeten brengen met de normen van de WGBH/CZ. Met betrekking tot de normadressaten van de WGBH/CZ kan op basis van de oordelenlijst van de CGB het volgende worden opgemerkt.

Aanbieders van arbeid en beroepsopleidingen

Vooropgesteld dient te worden dat de WGBH/CZ, net als de overige zelfstandige gelijkebehandelingswetten³⁴, verplichtingen schept voor eenieder, natuurlijke en rechtspersoon, die binnen de Nederlandse rechtsorde activiteiten ontplooit die binnen de reikwijdte valt van de wet. Daarmee richt de WGBH/CZ zich tot aanbieders van arbeid (incl. het vrije beroep en van beroepsorganisaties) en van beroepsonderwijs – en in een later stadium: het openbaar vervoer – in de ruimste zin van het woord, waaronder organisaties als een werkvoorzieningschap (CGB oordeel 2008-41) en uitzend- en detacheringbureaus (CGB-oordeel 2004-146 en 2005-237). Het is ook in deze zin zoals de CGB de wet uitlegt en toepast. Met betrekking tot de grond handicap of chronische ziekte is de CGB opgevallen dat de grens tussen ‘arbeid’ en ‘beroepsonderwijs’ een geleidelijke is. Dit vanwege de verschillende combinaties van werken en leren, de verplichting die op aanbieders van beroepsonderwijs rust om ‘onderricht in praktijk van het beroep’ te organiseren en de ruime uitleg van het begrip arbeid (incl. stages en andere werkzaamheden die in het kader van een opleiding moeten worden verricht). Als gevolg van dit laatste, bedoeld om personen die niet over een formele arbeidsovereenkomst/ambtelijke aanstelling beschikken maar toch kunnen worden geconfronteerd met uitsluiting, is niet altijd duidelijk aan welke wettelijke bepaling moet worden getoetst en op wie de verplichting rust(en) tot het maken van een doeltreffende aanpassing (art. 2 WGBH/CZ). Nu de WGBH/CZ zich tot allen richt die arbeid en beroepsonderwijs aanbieden, betreft het hier primair een formeel-juridisch probleem: welk artikel is van toepassing? Tegelijkertijd is het antwoord op de vraag of het verrichten van een doeltreffende aanpassing een ‘onevenredige belasting’ vormt mede afhankelijk van de aard van de rechtsverhouding. Daarnaast is het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid – c.q. voorzienbaarheid en toegankelijkheid van de regeling – van belang wanneer welke wetsbepaling van toepassing is.

Doordat de WGBH/CZ met betrekking tot de daarin neergelegde verplichtingen niet differentieert tussen de normadressaten, impliceert een consistente wetstoepassing dat de verplichting tot het maken van doeltreffende werkaanpassingen in dezelfde mate geldt voor uitzend- en detacheringbureaus, formele en materiële werkgevers. Bij het beroepsonderwijs zou dan gelden dat deze verplichting gelijkelijk geldt voor de school als de stageaanbieder. Het is de ervaring van de CGB dat een dergelijke wetsuitleg slecht aansluit bij de praktijk. De verplichting tot het maken van doeltreffende aanpassingen rust primair op de persoon of organisatie waarmee de begunstigde de sterkste juridische band heeft, zo lijkt uit de wet te volgen. Daarentegen rust op anderen – bijvoorbeeld de stageaanbieder of inlener – de plicht het maken van aanpassingen niet te beletten of te bemoeilijken. Aldus laat de WGBH/CZ zich goed toepassen.

Adviseurs

In sommige situaties doet de vraag zich voor of de WGBH/CZ ook verplichtingen bevat voor personen en organisaties die in de hoedanigheid van adviseur invloed kunnen hebben op het besluit al dan niet een werk- of onderwijsrelatie aan te gaan met een persoon met een functiebeperking. Dit is met betrekking tot de grond handicap en chronische ziekte in het bijzonder van belang, omdat met enige regelmaat adviseurs zijn betrokken bij de beoordeling van de geschiktheid respectievelijk de aard en ernst van de beperkingen en gevolgen voor het

³⁴ De bepalingen in het BW en de Ambtenarenwet zijn gericht op de relatie werknemer-werkgever resp. ambtenaar-bevoegd gezag, al geldt ook hier dat deze bepalingen soms ook verplichtingen voor derden scheppen. Vgl. HvJ EG 9 oktober 2001, zaak C-379/99 (*Menauer*), *Jur.* 2001, p. I-7275, *PJ* 2001, 101 (m.nt. E. Lutjes).

werk en de deelname aan het beroepsonderwijs. Kunnen de adviezen van deze personen nu ook onder het regime van de WGBH/CZ ter toetsing aan de CGB worden voorgelegd? In oordeel 2006-03 heeft de CGB bepaald dat de WGBH/CZ ook verplichtingen schept voor de arbodienst, die de werkgever adviseert omtrent de medische geschiktheid van een (kandidaat) werknemer. De CGB rekent het hier de betreffende arbodienst aan dat hij de werkgever 'niet heeft geadviseerd om gebruik te maken van de mogelijkheden die (de werkgever) heeft om een proefperiode in te lassen' (CGB-oordeel 2006-03, paragraaf 5.28).

De CGB heeft deze lijn via oordeel 2007-21 omgebogen. Voor toetsing aan de WGBH/CZ – en de overige gelijkebehandelingswetgeving – is bepalend of de bestreden handelwijze is gericht op enig rechtsgevolg. Dit is bij adviezen niet het geval. Het is de aanbieder van arbeid of beroepsonderwijs die (mede) naar aanleiding van een advies een besluit neemt, een handelwijze die kan worden getoetst aan de WGBH/CZ. Adviserende personen en instanties, zoals keuringsartsen, vallen sindsdien niet meer onder de kring van normadressaten.

Conclusie

De CGB legt de kring van normadressaten van de WGBH/CZ ruim uit, in de zin van alle aanbieders van arbeid (incl. het vrije beroep en van beroepsorganisaties) en van beroepsonderwijs. Waar de grens ligt tussen 'arbeid' en 'beroepsonderwijs' is in de praktijk niet altijd duidelijk en moet van geval tot geval worden bekeken.

De verplichting tot het maken van doeltreffende aanpassingen rust in gevolge de wet in gelijke mate op iedere normadressaat. De CGB heeft deze norm genuanceerd, in die zin dat zij heeft geoordeeld dat deze norm primair rust op de persoon of instantie waarmee de begunstigde de sterkste juridische band heeft.

Tot de kring van normadressaten behoren niet personen en instanties die niet op rechtsgevolg gerichte adviezen geven.

5.3 Materiële werkingsfeer

De WGBH/CZ ziet op de terreinen arbeid (afdeling 2), beroepsonderwijs (afdeling 3) en openbaar vervoer (afdeling 4). Omdat de bepalingen inzake het openbaar vervoer nog niet in werking zijn getreden, blijven deze in het navolgende buiten beschouwing.

5.3.1 Arbeid

De titel van afdeling 2 van de WGBH/CZ is 'arbeid'. Deze afdeling ziet op privaat- en publiekrechtelijke arbeidsverhoudingen (art. 4), het vrije beroep (art. 5) en beroepsorganisaties (art. 5a). Hieruit volgt dat de wetgever van de WGBH/CZ, net als in geval van de AWGB, voor ogen heeft gestaan alle vormen van verboden onderscheid bij de arbeid te verbieden.

De CGB legt het begrip arbeid, in de zin van 'betrekking' (art. 4), in het verlengde hiervan ruim uit. Er is volgens vaste oordelenlijn van de CGB sprake van arbeid ingeval een persoon onder het gezag van een ander, al dan niet tegen beloning, arbeid verricht (CGB oordeel 2006-77).

Vanwege dit ruime arbeidsbegrip vallen ook atypische arbeidsrelaties, waaronder nulurencontracten, contracten voor oproepkrachten en freelancecontracten, alsmede vrijwilligerswerk, stages en andere vormen van onbeloonde arbeid onder het begrip arbeidsverhouding (CGB oordeel 2005-230).

De gelijkenschakeling van 'conventionele' met 'atypische' arbeidsrelaties heeft tot gevolg dat de reikwijdte – en daarmee de rechtsbescherming – van de WGBH/CZ royaler is dan de wetstekst zou doen vermoeden. Dit laat onverlet dat sommige vormen van onderscheid – zoals de aanspraak op (gelijk) loon – besloten liggen in de aard van de rechtsrelatie. In hoeverre het verschil van de rechtsrelatie tot gelijke of verschillende vormen van bescherming tegen onderscheid leidt, in het bijzonder met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden, is overigens niet altijd helemaal duidelijk. Zo kan worden betwijfeld of de aanbieder van vrijwilligerswerk of een praktijkstage wel in gelijke mate verplicht is doeltreffende aanpassingen te verrichten jegens

‘werknemers’ met een handicap of chronische ziekte. Vragen hieromtrent hebben de CGB nog niet bereikt.

Een ander punt van aandacht betreft de precieze afbakening van de subterreinen. Het is onbetwist dat het de wetgever voor ogen heeft gestaan onderscheid bij de instroom, doorstroom en uitstroom te verbieden. Niettemin bevat artikel 4 WGBH/CZ een limitatieve opsomming van het aantal subterreinen, waaronder de arbeidsvoorwaarden (onderdeel e), de bevordering (onderdeel g) en de arbeidsomstandigheden (onderdeel h). Uitleg van deze subterreinen conform de arbeidsrechtelijke doctrine zou kunnen betekenen dat personen die arbeid verrichten niet bij alle aspecten van de arbeid door de WGBH/CZ worden beschermd. Dit verklaart waarom de CGB het begrip arbeidsvoorwaarden, zeker in de tijd dat de wetgeving gelijke behandeling geen aparte melding maakte van de arbeidsomstandigheden, vanouds ruim uitlegt (CGB oordeel 2008-49). Uitgangspunt blijft evenwel dat sprake moet zijn van (individuele of collectieve) afspraken tussen werknemers en werkgevers (CGB oordeel 2006-256).

Ook het begrip vrij beroep, waartoe de WGBH/CZ een aparte bepaling bevat (art. 5 WGBH/CZ), dient volgens vaste oordelenlijn van de CGB ruim te worden opgevat. Het verbod van onderscheid (zie hierna) regardeert zowel de toegang als de uitoefening van het vrije beroep. De procedures die gelden voor de werving en selectie van kandidaten moeten aan dezelfde zorgvuldigheidseisen voldoen als de procedures voor werknemers (CGB oordeel 2000-56). De CGB heeft voorts nog geen oordelen gegeven aangaande de grond handicap of chronische ziekte en het vrije beroep.

Het verbod van onderscheid door beroepsorganisaties is aan de WGBH/CZ toegevoegd op last van Richtlijn 2000/78/EG. Hiermee heeft de wetgever de vrijheid van vereniging afgebakend ten opzichte van het discriminatieverbod (zie ook art. 137 lid 5 EG). Het verbod van onderscheid bij beroepsorganisaties ziet overigens uitsluitend op (de toegang tot) het lidmaatschap en de voordelen die voortvloeien uit het lidmaatschap (het externe verenigingsvrijheid) en heeft geen betrekking op de interne verenigingsvrijheid. Voor als nog hebben zich bij de CGB geen zaken aangediend waarin op deze bepaling een beroep is gedaan.

5.3.2 Beroepsonderwijs

Onder beroepsonderwijs wordt gerekend het praktijkonderwijs in het voortgezet onderwijs, het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, het universitair onderwijs alsmede om- en bijscholingscursussen. Dit volgt uit Richtlijn 2000/78/EG en is conform de uitleg van artikel 150 EG door het Hof van Justitie EG.³⁵ Het primair en het voortgezet onderwijs alsmede andere vormen van onderwijs die niet specifiek zijn gericht op een beroep of bekwaamheid vallen niet onder deze term.³⁶ De WGBH/CZ is op deze laatste onderwijsvormen dan ook niet van toepassing, al is een voorstel tot uitbreiding van de wet in die zin thans aanhangig in de Kamer.³⁷

De afbakening tot het beroepsonderwijs doet soms wat gekunsteld aan. Zo is er weinig reden aan te nemen dat problemen vanwege, bijvoorbeeld, dyslexie (vgl. CGB oordeel 2007-128 en oordeel 2008-56) en slechthorendheid (CGB oordeel 2005-140) zich uitsluitend bij het beroepsonderwijs voordoen. Dat leerlingen niet eerder dan bij deelname aan het beroepsonderwijs door de wet worden beschermd tegen onderscheid is dan moeilijk te verklaren.

Ander knelpunt betreft de afbakening van het begrip beroepsonderwijs ten opzichte van andere onderwijsvormen. Dit is met name lastig ingeval een instelling verschillende opleidingen aanbiedt. Het gevolg hiervan kan zijn dat deelnemers van bepaalde opleidingen zich wel beschermd weten door de WGBH/CZ en van andere opleidingen niet (vgl. CGB oordeel 2004-55). Door uitbreiding van de werkingssfeer van de WGBH/CZ kunnen dit soort zaken effectief worden ondervangen.

³⁵ HvJ EG 13 februari 1985, zaak 293/83 (*Gravier*), *Jur.* 1985, p. 593.

³⁶ HvJ EG 27 september 1988, zaak 263/86 (*Humble*), *Jur.* 1988, p. 5363.

³⁷ Wetsvoorstel met kamernummer 30 859.

De conclusie luidt dat de materiële reikwijdte van de WGBH/CZ helder is. 'Arbeid' en 'beroepsonderwijs' laten zich echter niet altijd helder scheiden. Voorts laat het ruime begrip 'arbeid' onverlet dat de mate waarin personen gelijk zijn afhankelijk kan zijn van de aard van de arbeidsverhouding. Belangrijkst knelpunt is ook hier de beperkte reikwijdte van de wet met betrekking tot het terrein onderwijs. Aanbevolen wordt de norm zo spoedig mogelijk van toepassing te verklaren op het gehele terrein van de arbeid.

5.4 Terminologie en wettelijke normen

De terminologie van de WGBH/CZ wijkt niet wezenlijk af van de begrippen die elders in de wetgeving gelijke behandeling worden gehuldigd. Deze wet is immers gemodelleerd naar de AWGB. De WGBH/CZ en de overige wetgeving gelijke behandeling zijn verder gestroomlijnd door de EG-implementatiewet AWGB (*Stb.* 2004, 119), de Reparatiewet BZK-wetgeving 2003 (*Stb.* 2004, 493) en de Evaluatiewet AWGB (*Stb.* 2005, 516).

De CGB heeft eerder – in het kader van de evaluatie van de AWGB – aangegeven geen problemen te hebben met de uitleg van deze begrippen (vgl. CGB, *Het verschil gemaakt*, 2005). De WGBH/CZ introduceert daarentegen ook enige nieuwe begrippen, te weten de gronden 'handicap' en 'chronische ziekte'. Voorts bevat de wet de verplichting tot het 'verrichten van doeltreffende aanpassingen' (art. 2) en bepaalt de wet dat het verbod van onderscheid niet geldt 'indien noodzakelijk ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid (art. 3 lid 1 onder a).

5.4.1 Handicap of chronische ziekte

Op grond van artikel 1 WGBH/CZ is onderscheid 'tussen personen op grond van een werkelijke of vermeende handicap of chronische ziekte' verboden op door de wet bestreken terreinen. Voor wat betreft de betekenis van de grond 'handicap of chronische ziekte' zoekt de CGB in haar oordelen aansluiting bij de wetsgeschiedenis (zie paragraaf 5.2.1). Deze omschrijving is bruikbaar gebleken, zowel met betrekking tot beperkingen van fysieke, verstandelijke of psychische aard. Problemen deden zich evenmin voor met betrekking tot 'onduidelijke' - in de zin van medisch (nog) niet aangetoonde en/of begrepen – aandoeningen als fibromyalgie en whiplash (vgl. CGB-oordelen 2005-239, 2007-25 en 2007-28). Ingevolge de uitspraak van het HvJ EG in de zaak *Coleman* zal de CGB in voorkomende gevallen moeten onderzoek of de persoon met wie de verzoeker een band heeft een (werkelijke of vermeende) handicap of chronische ziekte heeft.³⁸

5.4.2 Onderscheid

Analoog aan Richtlijn 78/2000/EG onderscheidt de WGBH/CZ vijf modaliteiten van onderscheid (de richtlijn spreekt over 'discriminatie'), te weten:

- a. direct onderscheid (art. 1 onder a);
- b. indirect onderscheid (art. 1 onder a);
- c. een opdracht daartoe (art. 1 onder a);
- d. intimidatie (art. 2);
- e. het verrichten van doeltreffende aanpassingen (art. 2).³⁹

³⁸ HvJ EG 17 juli 2008, zaak C-303/06 (*Coleman*), EHRC 2008/9, nr. 108.

³⁹ Ingevolge Richtlijn 78/2000/EG: directe discriminatie (art. 2 lid 2 onder a), indirecte discriminatie (art. 2 lid 2 onder b), intimidatie (art. 2 lid 3), een opdracht tot discriminatie (art. 2 lid 4) en het voorzien in redelijke aanpassingen (art. 5).

a. Direct onderscheid

Ingevolge de WGBH/CZ is er sprake van direct onderscheid indien er onderscheid wordt gemaakt tussen mensen op grond van een werkelijke of vermeende functiebeperking (art. 1 onder b WGBH/CZ). Direct onderscheid doet zich voor wanneer er rechtstreeks wordt verwezen naar het criterium handicap of chronische ziekte. Direct onderscheid kan zich ook aandienen indien onverbrekelijk met een handicap of chronische ziekte samenhangende kenmerken of eigenschappen worden genoemd of een rol spelen bij het maken van onderscheid (*Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, p. 10*).

Deze omschrijving laat zich in de oordelenpraktijk van de CGB goed toepassen. Daarbij is, in vergelijking met veel van de andere door de gelijkebehandelingswetgeving beschermde gronden, opmerkelijk dat de aanbieders van arbeid en beroepsonderwijs betrekkelijk frequent direct onderscheid naar handicap of chronische ziekte maken, althans lijken te maken. Relatief vaak wordt naar voren gebracht dat de betrokkene, al dan niet (mede) vanwege de handicap of chronische ziekte, niet geschikt is of dat het onderscheid noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid (bijvoorbeeld CGB oordeel 2006-77) (zie hieronder). Dergelijk spreekwoordelijk onderscheid is niet altijd 'verboden onderscheid' in de zin van de WGBH/CZ. De tweeledige betekenis van het woord onderscheid (descriptief neutraal versus een normatief oordeel over een bepaling, maatstaf of handelwijze) is soms verwarrend.

b. Indirect onderscheid

Ingevolge de WGBH/CZ is er sprake van indirect onderscheid indien er op grond van andere hoedanigheden of gedragingen onderscheid is of wordt gemaakt dat direct onderscheid vanwege handicap of chronische ziekte tot gevolg heeft (art. 1 onder c WGBH/CZ). Met deze ietwat cryptische omschrijving heeft de wetgever beoogd te zeggen, dat in dergelijke gevallen niet rechtstreeks wordt gerefereerd aan het onderscheidingscriterium handicap of chronische ziekte, maar is het effect van een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze dat personen met een functiebeperking onevenredig worden benadeeld. In dit verband werd de CGB gevraagd te beoordelen of een opleidingsinstituut voor verpleegkundigen onderscheid had gemaakt door een kandidaat af te wijzen voor een opleidingsplaats, omdat de kandidaat vanwege haar slechthorendheid geen nachtdiensten kon draaien. Het criterium 'het verrichten van nachtdiensten' fungeerde hier als ogenschijnlijk neutrale toelatingseis. Door het stellen van deze eis worden personen met bepaalde functiebeperkingen evenwel meer benadeeld dan anderen. De CGB concludeerde dan ook dat het opleidingsinstituut onderscheid had gemaakt dat – onder meer door het nalaten van onderzoek – niet kon worden gerechtvaardigd (CGB-oordeel 2006-35). Ook het afleggen van een mondelinge test in plaats van een test in braille kan indirect onderscheid opleveren als iemand blind is (CGB-oordeel 2006-256). Indirect onderscheid doet zich ook voor indien een sollicitant met een handicap of chronische ziekte geen dienstverband krijgt aangeboden, omdat de werkgever zonder goede redenen twijfels heeft over de continuïteit die de werknemer kan bieden (CGB-oordeel 2007-199).

Cijfermatig materiaal is soms nodig om te kunnen bepalen of er sprake is van 'onevenredig treffen' van leden behorend tot een bepaalde groep. Immers, uit feitelijke – soms: statistische – gegevens moet blijken dat een ogenschijnlijk neutrale handeling *de facto* leidt tot benadeling ('treffen') van een bepaalde groep (vgl. CGB-oordeel 2004-35). De CGB onderzoekt in voorkomende gevallen cijfermatig materiaal ter onderbouwing dan wel weerlegging van het gestelde. Vooralnog hebben zich hieromtrent geen problemen voorgedaan. Ook de omstandigheid dat bepaalde handicaps en chronische ziekten betrekkelijk zelden voorkomen, lijkt geen probleem bij het aannemen van indirect onderscheid.

De CGB merkt voorts het niet-naleven van wettelijke verplichtingen die (mede) de belangen van mensen met een handicap of chronische ziekte dienen – zoals het rookverbod op de werkplaats of fysieke beperkingen die in strijd zijn met het bouwbesluit – aan als indirect onderscheid naar handicap of chronische ziekte. Door een dergelijke nalatigheid worden personen met een functiebeperking, zoals werknemers met astma of deelnemers aan het beroepsonderwijs met een motorische beperking, immers onevenredig getroffen. Het is dan aan de werkgever of onderwijsinstelling om een objectieve rechtvaardiging aan te voeren voor het niet waarborgen van een rookvrije werkomgeving (CGB-oordeel 2005-231).

c. Opdracht tot onderscheid

Sinds de invoering van de EG-Implementatiewet AWGB bevat de WGBH/CZ een apart verbod van opdracht tot onderscheid (art. 1 onder a WGBH/CZ). Doordat de CGB voordien het verbod van onderscheid al ruim uitlegde, kan worden betwijfeld of deze modaliteit van het gelijkheidsbeginsel toegevoegde waarde heeft voor Nederland. Vooral nog hebben partijen zich bij de CGB niet op dit verbod beroepen.

d. Intimidatie

Sinds de invoering van de EG-Implementatiewet AWGB bevat de WGBH/CZ voorts een verbod van intimidatie (art. 1a WGBH/CZ). Intimidatie vormt een gekwalificeerde en zwaar(de)re vorm van onheuse of discriminatoire bejegening. De WGBH/CZ geeft, in navolging van richtlijn 78/2000/EG, nauwgezet aan wat onder intimidatie wordt verstaan: 'gedrag dat verband houdt met handicap of chronische ziekte en dat tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast en dat een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd' (art. 1a lid 2 WGBH/CZ).

De CGB past deze toets nauwgezet uit. Dit verklaart wellicht dat voornamelijk nooit met succes een beroep op dit verbod is gedaan (CGB-oordeel 2005-11, 2006-65, 2006-95, 2006-181 en 2008-41). In dit verband is het opmerkelijk dat het tweede arrest van het HvJ EG uitgerekend betrekking had op intimidatie en nog wel vanwege de band met een persoon met een handicap.⁴⁰

e. Gebod van een doeltreffende aanpassing

Artikel 2 WGBH/CZ bevat een uitbreiding van het verbod van onderscheid, zoals verwoord in het eerste artikel van deze wet. Ingevolge artikel 2 WGBH/CZ omvat het verbod van onderscheid *mede* de plicht tot het naar gelang de behoefte verrichten van doeltreffende aanpassingen, tenzij dit een onevenredige belasting met zich brengt voor de normadressaat. Een soortgelijke positieve verplichting ontbreekt in de andere gelijkebehandelingswetten, zodat de CGB met betrekking tot deze norm niet kon voortbouwen op bestaande oordelenlijnen.

De verplichting tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen is in de WGBH/CZ opgenomen om personen met een functiebeperking in individuele gevallen in staat te stellen deel te (blijven) nemen aan het arbeidsproces of het beroepsonderwijs, indien die deelname wordt bedreigd door de wijze waarop de arbeid(splek) of het onderwijs(programma) is ingericht, georganiseerd of anderszins geregeld. Op grond van deze norm rust op aanbieders van arbeid of beroepsonderwijs de verplichting om belemmeringen weg te nemen die in de weg staan aan de deelname aan het arbeidsproces, tenzij de benodigde aanpassingen in redelijkheid niet van hen kunnen worden gevergd. Deze arbeid- of onderwijsgerelateerde aanpassingen moeten worden onderscheiden van aanpassingen die betrekking hebben op de persoonlijke verzorging en alledaagse levensverrichtingen, zoals (assistentie bij) het eten, het drinken en de toiletgang (CGB-oordelen 2006-59 en 2006-60).

Artikel 2 WGBH/CZ spreekt over een aanpassingsverplichting 'naar gelang de behoefte'. Ingevolge de oordelenlijn van de CGB is het, in het verlengde hiervan, aan de persoon met een functiebeperking om, op het daartoe geëigende moment, deze behoefte aan te kaarten. Dat het initiatief in dezen bij de werknemer/deelnemer van het beroepsonderwijs ligt volgt uit de wetsgeschiedenis (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 169, nr. 3, p. 26) en hangt rechtstreeks samen met het uit het recht op privacy samenhangende verbod om ongepaste vragen te stellen. Hieruit volgt *a contrario* evenwel niet, aldus de CGB, dat de werkgever of onderwijsinstelling niets hoeft te ondernemen zolang de werknemer of onderwijsdeelnemer niet expliciet heeft verzocht om een aanpassing: 'De Commissie is van oordeel dat werkgevers die een arbeidsgehandicapte werknemer in dienst nemen, zeker als vervolgens sprake is van veelvuldig

⁴⁰ HvJ EG 17 juli 2008, zaak C-303/06 (*Coleman*), EHRC 2008/9, nr. 108.

ziekteverzuim, in het kader van de WGBH/CZ een zekere inspanningsplicht hebben om na te gaan wat de oorzaak van het ziekteverzuim is, of dit samenhangt met de reden waarom de werknemer arbeidsgehandicapt is geraakt en of de werknemer om te kunnen functioneren behoefte heeft aan aanpassingen. Een belangrijk doel van de WGBH/CZ is immers deelname van gehandicapten en chronisch zieken aan het arbeidsproces te bevorderen. Hoewel verweerster heeft geïnformeerd naar de oorzaak van het ziekteverzuim en de aard van de ziekte, zou genoemde inspanningsplicht tot grotere activiteit van verweerster hebben moeten leiden' (CGB-oordeel 2005-133).

Zodra een persoon met een functiebeperking de behoefte aan een doeltreffende aanpassing kenbaar heeft gemaakt, is het aan de aanbieder van arbeid of beroepsonderwijs om de mogelijkheden daartoe te onderzoeken. De normadressaat moet daartoe de nodige inspanningen leveren (CGB-oordeel 2008-30). Indien aldus is vastgesteld dat een belemmering kan worden weggenomen, kan vervolgens de vraag worden gesteld of het treffen van deze aanpassing niet een onevenredige belasting vormt. De CGB heeft in haar oordelen uitvoerig uitgewerkt aan de hand van welk criteria moet worden beoordeeld of hiervan sprake is (zie bijv. CGB oordeel 2004-140).

Kan in zijn algemeenheid worden geconcludeerd dat deze norm zich zonder grote problemen laat toepassen, althans uitleggen, en dat hieraan kan worden getoetst, uit de praktijkervaring van de CGB blijkt evenwel dat zich met enige regelmaat ook knelpunten voordoen. Eerste probleem is wellicht het tijdsverloop: de betrokkene heeft op korte termijn een aanpassing nodig, maar die aanpassing kan – zeker indien het materiële wijzigingen zijn – niet altijd terstond worden geleverd. Wat nu precies onder 'doeltreffend' wordt verstaan is niet altijd duidelijk. Zeker bij het beroepsonderwijs wil de aanbieder nog weleens volstaan met een aantal 'standaardoplossingen', zoals meer tijd voor tentamens, literatuur en tentamens op groot lettertype etc. terwijl de betrokkene vraagt om een geïndividualiseerde/meer specifieke aanpassing. In de derde plaats kan het verrichten van doeltreffende aanpassingen worden bemoeilijkt, vanwege financieringsvoorwaarden (vanuit de sociale zekerheid) of problemen die dit voor andere werknemers of deelnemers van het beroepsonderwijs kan veroorzaken. In de vierde plaats kan van 'tijdelijke' aanbieders van arbeid of beroepsonderwijs, alsmede personen en organisaties die bij de arbeid en het beroepsonderwijs zijn betrokken, zoals stageaanbieders, niet altijd worden verlangd dat zij zich in gelijke mate inspannen tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen vanwege de zwakke(re) juridische band met de werknemer / deelnemer aan het beroepsonderwijs. In de vijfde plaats kan in geschil zijn of een persoon 'geheel ongeschikt' is dan wel door middel van aanpassingen (alsnog) in staat kan worden gesteld de essentiële taken te verrichten of, wellicht, aan de kernonderwijsverplichtingen te voldoen.

5.4.3 Rechtvaardigingen voor onderscheid

Artikel 3 WGBH/CZ bevat een viertal uitzonderingen op het verbod van onderscheid, te onderscheiden in wettelijke uitzonderingen (a-c) en een algemene rechtvaardigingsmogelijkheid bij indirect onderscheid (d).

a. Bescherming van veiligheid en gezondheid

De regering achtte de opname van een afzonderlijke uitzonderingsgrond voor de bescherming van veiligheid en gezondheid in het geval van handicap en chronische ziekte noodzakelijk in verband met de mogelijke risico's die de deelname van deze groepen aan alle maatschappelijke activiteiten met zich kan brengen.⁴¹ De regering merkte daarbij op dat niet gauw een beroep op deze uitzonderingsgrond kan worden gedaan. Het onderscheid moet immers noodzakelijk zijn. Een beroep op deze uitzonderingsgrond stelt daarom hoge eisen aan de motivering dat er inderdaad een reëel gevaar is voor de veiligheid en gezondheid. Indien dit gevaar kan worden weggenomen door het maken van een doeltreffende aanpassing is het

⁴¹ Richtlijn 78/2000/EG biedt hiertoe nadrukkelijk de mogelijkheid (art. 2 lid 5).

maken van onderscheid niet langer noodzakelijk en daarmee ook niet meer gerechtvaardigd (*Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, p. 31*).

De oordelenlijn van de CGB sluit aan bij deze strikte uitleg (CGB-oordelen 2004-67 en 2006-02). Uit haar oordelen blijkt dat het maken van onderscheid omwille van veiligheids- of gezondheidsredenen om deugdelijke en overtuigende argumenten vraagt. Beroepen op het veiligheids- of gezondheidsrisico voor de betrokkene of voor derden slagen in de praktijk zelden. Zo vormde het beweerdelijke veiligheidsrisico van een politieagent-in-opleiding met diabetes type 1 geen rechtvaardiging voor de beëindiging van de opleiding en het ontslag. De CGB overwoog in deze zaak dat de gehanteerde keuringsrichtlijnen, die uitgingen van relatieve en absolute contra-indicaties, onvoldoende deugdelijk waren gemotiveerd en dat het ontbrak aan een *evidence based*-benadering (CGB-oordelen en 2004-67).

Om soortgelijke redenen kon het proeftijdontslag van een verpleegkundige met narcolepsie in de optiek van de CGB geen stand houden. De vrouw had een lange staat van dienst en er was niet gebleken van functioneringsproblemen. De CGB rekende het de werkgever ook aan dat hij de bedrijfsarts niet had geconsulteerd en dat de werkgever geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheden van de WMK om, in geval van bijzondere geschiktheidseisen, kandidaat werknemers voorafgaand aan indiensttreding aan een aanstellingskeuring te onderwerpen (CGB-oordeel 2005-44).

b. Specifieke voorzieningen en faciliteiten

De WGBH/CZ staat ook toe dat in het kader van sociaal beleid onderscheid wordt gemaakt op grond van handicap of chronische ziekte (art. 3 lid 1 onder b WGBH/CZ). Daartoe is besloten om bepalingen, maatstaven en handelwijzen toe te laten die tot doel hebben specifieke voorzieningen en faciliteiten te creëren of in stand te houden ten behoeve van personen met een functiebeperking. De regering was van opvatting dat doorbreking van het verbod van onderscheid in dergelijke situaties van sociaal beleid ten gunste van mensen met een functiebeperking nodig was vanwege de neutrale, algemene wijze waarop het verbod van onderscheid in de WGBH/CZ is geformuleerd. In wetgeving en beleid van de overheid en van door de overheid gesubsidieerde instellingen wordt veelvuldig verschil gemaakt op grond van handicap of chronische ziekte. Er bestaan tal van maatregelen, voorzieningen en diensten die mensen met een functiebeperking in staat trachten te stellen zo volwaardig mogelijk deel te nemen aan de samenleving. Dit voor mensen met een functiebeperking gunstige onderscheid vormt in de ogen van de wetgever een gerechtvaardigd onderscheid, ook al kunnen niet-gehandicapten en niet-chronisch zieken alsmede personen met een 'andere' handicap of chronische ziekte dan waarop de regeling van toepassing is, er geen beroep op doen. Deze bepaling maakt het mogelijk ook in de toekomst sociaal beleid te voeren ten behoeve van de leden van deze doelgroep (*Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, p. 31*).

Een beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid komt in de praktijk van de CGB zelden voor. Uit de schaarse oordelen kan niettemin worden afgeleid dat een lid van de doelgroep zich niet beroepend op de WGBH/CZ kan verzetten tegen dergelijke sociaalbeleidsmaatregelen als zo'n maatregel voor hem, als individu, minder gunstig uitpakt of hij dit voordeel anders zou willen aanwenden dan is toegestaan: 'Het voeren van sociaal beleid impliceert overigens niet, dat de leden van de doelgroep in alle opzichten worden bevoordeeld ten opzichte van leden van andere groepen. De (effecten van) sociale beleidsmaatregelen moeten in hun totaliteit en niet afzonderlijk worden gezien en beoordeeld (CGB-oordeel 2004-161). 'Sociaal beleid kan immers met zich brengen dat de behandeling met betrekking tot een of meer onderdelen minder gunstig is.' (CGB-oordeel 2006-150 en 2006-190). Het positieve effect van sociaal beleid zal, aldus de CGB, echter in haar totaliteit moeten worden beoordeeld. Immers veel van de samenstellende delen van een dergelijk pakket zullen geen voor de hand liggend equivalent hebben in een regulier arbeidsvoorwaardenpakket. (CGB-oordeel 2004-166).

c. Positieve actie

Ingevolge artikel 3, eerste lid, onderdeel c, WGBH/CZ geldt het verbod van onderscheid evenmin indien het onderscheid tot doel heeft personen met een handicap of chronische

ziekte een bevoorrechte positie toe te kennen teneinde feitelijke nadelen verband houdende met de gronden handicap of chronische ziekte op te heffen of te verminderen en het onderscheid in een redelijke verhouding staat tot dat doel. De WGBH/CZ geeft hiermee aan onder welke omstandigheden het voeren van voorkeursbeleid – of positieve actie – ten behoeve van mensen met een functiebeperking bij wijze van uitzondering op het verbod van onderscheid is toegestaan. Onder voorkeursbeleid of positieve actie wordt verstaan beleidsmaatregelen die worden genomen wanneer sprake is van een aantoonbare en structurele achterstand van een groep. Bij een structurele achterstandspositie gaat het om a) een achterstand die zich manifesteert op meerdere belangrijke terreinen van het maatschappelijk leven; en b) een achterstand die niet wordt veroorzaakt door tijdelijke omstandigheden (*Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 5, p. 17*). De genomen maatregelen dienen voorts geschikt en noodzakelijk te zijn voor het opheffen van de aantoonbare en structurele achterstand. Als aan deze voorwaarden is voldaan zijn (tijdelijke en ook anderszins proportionele) voorkeursmaatregelen toelaatbaar.

De eisen die aan voorkeursbeleid of positieve actie worden gesteld zijn daarmee aanzienlijk strenger dan die gelden voor sociaal beleid. Bij maatregelen van sociaal beleid gaat het niet om het binnen een bepaalde tijdspanne opheffen van achterstanden door het toekennen van bepaalde voorrechten aan leden van een achtergestelde groep, maar op het compenseren of opheffen van beperkingen die gehandicapten en chronisch zieken ondervinden door speciaal daarop gerichte maatregelen. Anders dan tijdelijke positieve actiemaatregelen, betreft het hier permanent noodzakelijke voorzieningen zonder welke gehandicapten en chronisch zieken niet als gelijken kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven (*Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, p. 32*).

De WGBH/CZ bevat geen nadere criteria met betrekking tot de toelaatbaar geachte modaliteiten van voorkeursbeleid. Bij de totstandkoming van de WGBH/CZ is hierover slechts opgemerkt dat het toetsingskader, zoals dat geldt ten aanzien van vrouwen en personen behorende tot een etnische of culturele minderheidsgroep, ook van toepassing is op de voornoemde bepaling. De wetgever heeft daarbij benadrukt dat het toetsingskader zoals dat geldt voor de grond geslacht, richtinggevend zal zijn (*Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, p. 32*). Of de vergelijking met vrouwen en personen behorende tot een etnische of culturele minderheidsgroep geheel opgaat, en dat kan worden volstaan met *tijdelijke* maatregelen, kan overigens worden betwijfeld. Niet ondenkbaar is dat de uitsluiting van mensen met een functiebeperking, in de zin van mensen die niet volledig mee kunnen doen aan met maatschappelijk leven vanwege de interactie tussen persoon en omgeving, een meer blijvend knelpunt vormt.

Oordelen aangaande voorkeursbeleid voor mensen met een functiebeperking zijn schaars. Gelet op de structurele achterstand waarin mensen met een handicap of chronische ziekte zich bevinden is dit opmerkelijk, temeer daar de CGB ook geen vragen voorgelegd heeft gekregen over het reserveren van een quotum voor mensen met een handicap of chronische ziekte of andere specifieke maatregelen. In een zeldzame zaak over voorkeursbeleid (CGB oordeel 2006-61) ten behoeve van leden van deze groep – het betrof een zogenaamd verzoek om een oordeel over eigen handelen (vgl. art. 12 lid 2 onder b AWGB) – overwoog de CGB dat zij ter zake van handicap en chronische ziekte dezelfde lijn zal volgen als ten aanzien van de gronden geslacht en ras. Deze lijn omvat dat de toelaatbaarheid van voorkeursbeleid wordt bepaald aan de hand van de volgende criteria:

- De achterstand van de groep die onderwerp is van het voorkeursbeleid, dient te zijn aangetoond en te worden gerelateerd aan het beschikbare arbeidsaanbod;
- De regeling waarborgt dat sollicitaties worden onderworpen aan een objectieve beoordeling van alle kandidaten, waarbij rekening wordt gehouden met alle criteria betreffende de persoon van de kandidaten; en
- Het onderscheid dient in redelijke verhouding te staan tot het doel. De voorkeursmaatregel moet kunnen worden gerechtvaardigd door de mate van achterstand.

Na een toetsing aan deze criteria concludeerde de CGB dat het de werkgever was toegestaan om ten behoeve van mensen met een functiebeperking een voorkeursbeleid te voeren. De CGB merkte wel in kritische zin op dat de werkgever zich daarbij niet mocht beperken tot het geven van een voorkeursbehandeling aan 'mensen die reïntegreren in het arbeidsproces', daar deze

groep niet overeenkomt met de groep 'mensen met een handicap of chronische ziekte' (CGB oordeel 2006-61). In een later oordeel met betrekking tot de grond ras (en geslacht) heeft de CGB overigens aangegeven dat in uitzonderlijke situaties, waarvan in de voorliggende zaak geen sprake was, van bovenstaande criteria kan worden afgeweken (CGB oordeel 2008-81).

d. Objectieve rechtvaardiging

Anders dan bij direct onderscheid, dat slechts in geval van een wettelijke uitzondering kan worden gerechtvaardigd (c.q. veiligheid en gezondheid, sociaal beleid en positieve actie), geldt voor indirect onderscheid dat deze modaliteit van onderscheid bij het bestaan van goede redenen in beginsel altijd kan worden gerechtvaardigd. Er bestaat volgens de systematiek van de WGBH/CZ voor de verwerende partij namelijk de mogelijkheid om, nadat de verzoekende partij feiten heeft aangevoerd die indirect onderscheid kunnen doen vermoeden, het onrechtmatige karakter van dit onderscheid weg te nemen door te bewijzen dat er voor het bestreden onderscheid een zogenaamde objectieve rechtvaardiging bestaat. Indien een verwerende partij nalaat goede redenen aan te dragen ter rechtvaardiging van de bepaling, maatstaf of handelwijze, concludeert de CGB dat sprake is (geweest) van verboden onderscheid (CGB oordeel 2008-08).

Wanneer is er nu sprake van een objectieve rechtvaardiging voor indirect onderscheid vanwege een functiebeperking (art. 3 lid 2 WGBH/CZ)? Sinds de invoering van de EG-Implementatiewet AWGB geeft de WGBH/CZ nauwgezet aan wat onder dit begrip moet worden verstaan. Volgens het tweede lid van artikel 3 WGBH/CZ geldt het verbod van indirect onderscheid naar functiebeperking niet 'indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.' Deze toets, door het Hof van Justitie in de jaren tachtig van de vorige eeuw ontwikkeld in arresten met betrekking tot indirecte discriminatie op grond van geslacht⁴², valt derhalve uiteen in een beoordeling van het doel en een beoordeling van het middel. De CGB heeft met de toepassing van deze toets in de loop van de jaren veel ervaring opgedaan. Hoewel soms niet geheel duidelijk is wat nu precies het doel is, in hoeverre de ingezette middelen geschikt zijn en in hoeverre het aan de CGB is de noodzakelijkheid te onderzoeken, en – niet onbelangrijk – de striktheid waarmee moet worden getoetst, laat deze toets zich in de regel goed hanteren. Deze conclusie kan ook worden getrokken met betrekking tot de grond handicap of chronische ziekte, al is het aantal oordelen waarin de objectieve rechtvaardiging van een bepaling, maatstaf of handelwijze door de CGB daadwerkelijk is onderzocht uiterst beperkt (CGB oordeel, 2007-217).

5.4.4 Verbod van victimisatie

De WGBH/CZ bevat twee bepalingen die 'werknemers' respectievelijk 'personen' beogen te beschermen tegen de nadelige gevolgen van het in of buiten rechte doen van een beroep op deze wet dan wel het terzake verlenen van bijstand (art. 9 en art. 9a WGBH/CZ). De achterliggende gedachte is, dat het onwenselijk is dat werknemers / personen die klagen over discriminatie vervolgens (ook) het slachtoffer worden van het feit dat zij gebruik hebben gemaakt van hun recht dit aan de orde te stellen. Voorkomen moet worden dat gediscrimineerde werknemers te horen krijgen dat zij inderdaad zijn gediscrimineerd, maar dat zij alsnog hun baan verliezen daar het hun wordt aangerekend dat zij gebruik hebben gemaakt van het klachtrecht. Het klachtrecht is immers mede bedoeld om misstanden aan te pakken.

Op grond van artikel 9, eerste lid, WGBH/CZ geniet de werknemer alleen bescherming tegen beëindiging van de arbeidsverhouding. Bij een tekstuele interpretatie van deze bepaling zou het mislopen van een promotie, bonus of ander materieel of immaterieel voordeel wegens gebruikmaking van het klachtrecht derhalve niet worden getroffen door deze verbodsbepaling.

⁴² O.a. HvJ EG 31 maart 1981, zaak 96/80 (*Jenkins*), *Jur.* 1981, p. 911, *NJ* 1982, 419; HvJ EG 13 mei 1986, zaak 170/84 (*Bilka Kaufhaus*), *Jur.* 1986, p. 1607, *NJ* 1989, 853 (m.nt. A.H.J. Swart) en HvJ EG 13 juli 1989, zaak C-171/88 (*Rinner-Kühn*), *Jur.* 1989, p. 2743.

De CGB heeft zich in het verleden van bovenstaande beperking weinig aangetrokken bij toetsing aan de analoge bepaling in de AWGB. Zo oordeelde de CGB dat het niet verlengen van de aanstelling van een medewerker met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, die gedurende het dienstverband bij de leiding had geklaagd over discriminatie door een collega, onderscheid opleverde. De CGB merkte de betwiste handelwijze aan als onderscheid bij het *aangaan* van de arbeidsverhouding, terwijl artikel 8 AWGB – waaraan overigens niet werd gerefereerd – slechts spreekt over ‘beëindiging van de arbeidsverhouding’ (CGB oordeel 2003-127). De CGB gaat bij het bieden van bescherming tegen victimisatie overigens verder. Zo heeft zij geoordeeld dat het niet inlenen van een uitzendkracht, nadat deze eerder had geklaagd over seksuele intimidatie door een vaste medewerker, een vorm van onderscheid oplevert die teruggaat op eerdere ongelijke behandeling (CGB oordeel 17 november 2003, oordeel 2003-138). Ook anderszins lijkt de CGB klachten over benadeling als gevolg van gebruikmaking van het klachtrecht primair te toetsen aan (de zorgplicht voortvloeiend uit) het verbod van onderscheid en niet aan het verbod van victimisatie.

Door toevoeging van artikel 9a aan de WGBH/CZ is het personele en materiële bereik van het verbod van benadeling uitgebreid. Wat sindsdien de toegevoegde waarde is van artikel 9 WGBH/CZ blijft onduidelijk. Voor zover die er is, dringt de vraag zich op of beide bepalingen niet kunnen worden geïntegreerd, of in ieder geval gestroomlijnd, waarbij ook het gebruik van de term ‘werknemer’ aandacht verdient.

De betekenis van beide bepalingen in de rechtspraak lijkt overigens beperkt te zijn. Bovendien veronderstellen beide bepalingen dat door de klager beroep is gedaan op de WGBH/CZ, of minimaal het verbod van onderscheid, een omstandigheid waaraan niet altijd is voldaan (CGB-oordeel 2005-176). Vooralsnog heeft de CGB zich pas in een oordeel echt uitgesproken over victimisatie en de grond handicap of chronische ziekte, met de kanttekening dat de CGB concludeerde dat er sprake was van victimisatie in verband met de grond ras en dat niet was gebleken van onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte (CGB-oordeel 2007-114).

Conclusies

De algehele conclusie luidt dat zich de in de WGBH/CZ vervatte begrippen zich goed laten toepassen en uitleggen.

De norm die verplicht tot het verrichten van een doeltreffende aanpassing roept in voorkomende gevallen de vraag op tot hoever de inspanningsverplichting gaat dan wel van nadere inspanningen kan worden afgezien wegens ‘volstreekte’ ongeschiktheid van een persoon. Aanpassing van de wet in dezen wordt niet nodig geacht.

De uitpassingen op de norm zijn in de WGBH/CZ strikt geformuleerd en worden in de praktijk ook terughoudend uitgelegd.

Aldus gezien dragen wet en wijze van toepassing bij aan het nakomen van de doelstellingen.

5.5 Bewijslastverdeling

Richtlijn 2000/78/EG, waarop de WGBH/CZ is gebaseerd, bevat speciale regels om personen die beweerdelijk waren, zijn of worden benadeeld door ongerechtvaardigde ongelijke behandeling tegemoet te komen. Deze regeling is gebaseerd op Richtlijn 97/80/EG inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van geslacht (‘Bewijslastrichtlijn’, *Pb. EG* 1998, L 14/6). Op grond van deze richtlijn zijn de lidstaten verplicht om ‘overeenkomstig hun nationale rechtsstelsels, de nodige maatregelen (te nemen) om ervoor te zorgen dat wanneer iemand die zich door niet-toepassing te zijnen aanzien van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld acht, voor de rechter of een andere bevoegde instantie feiten aanvoert die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, de verweerder dient te bewijzen dat het beginsel van gelijke behandeling niet werd geschonden’ (art. 4 lid 1).

Artikel 10 van Richtlijn 2000/78/EG (en het identieke artikel 8 van Richtlijn 2000/43/EG) zijn gemodelleerd naar eerdergenoemde bepaling in de Bewijslastrichtlijn, die alleen betrekking heeft op de grond geslacht. In overeenstemming hiermee bevat de WGBH/CZ, in artikel 10,

eigenstandige regels inzake de verdeling van de bewijslast die afwijken van het uitgangspunt 'wie stelt, bewijst' (art. 150 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). De eerste twee leden van deze bepaling luiden als volgt:

1. Indien degene die meent dat te zijnen nadeel een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in deze wet, in rechte feiten aanvoert die dat onderscheid kunnen doen vermoeden, dient de wederpartij te bewijzen dat niet in strijd met de wet is gehandeld.
2. Indien degene die meent dat te zijnen nadeel is gehandeld in strijd met artikel 2 in rechte feiten aanvoert die kunnen doen vermoeden dat is nagelaten doeltreffende aanpassingen te treffen, dient de wederpartij te bewijzen dat niet in strijd met deze bepaling is gehandeld.

Uit deze bepalingen komt naar voren dat deze regels uitsluitend gelden met betrekking tot de naleving van het verbod van onderscheid. Bij een geschil omtrent de feiten zelf, waaronder zaken als de (on)geschiktheid van een (kandidaat) werknemer en het bestaan van een arbeidsverhouding, en andere normen die in de WGBH/CZ liggen besloten, zoals het verbod van victimisatie (art. 9 en 9a WGBH/CZ), gelden de gebruikelijke regels inzake de bewijslastverdeling.

Tijdens het onderzoek wijst de CGB de partijen in voorkomende gevallen op deze ('afwijkende') regels inzake de verdeling van de bewijslast. Ook in haar oordelen haalt de CGB deze regels vaak aan (zie bijv. CGB oordeel 2008-16 en oordeel 2008-17). De omstandigheid dat hiermee bedoeld is de verzoekende partij tegemoet te komen, neemt niet weg dat uit de oordelenpraktijk van de CGB blijkt dat deze er niet altijd in slaagt de benodigde feiten aan te voeren om onderscheid te kunnen doen vermoeden (bijvoorbeeld CGB-oordelen 2005-141, 2006-175, 2006-236 en 2007-218).

Uit de oordelenlijn van de CGB blijkt dat bovenstaande regels inzake de verdeling van de bewijslast ook van toepassing zijn in geval van een verzoek van een (rechts)persoon die uit hoofde van zijn functie of doelstellingen belang heeft bij een oordeel van de CGB, zoals een belangenorganisatie (art. 12 lid 2 onder e AWGB) of een ondernemingsraad (art. 12 lid 2 onder d AWGB). De CGB ziet geen reden om voor personen en organisaties die op grond van artikel 12 AWGB de bevoegdheid hebben haar te verzoeken om een oordeel verschillende regels inzake de verdeling van de bewijslast toe te passen, afhankelijk van de vraag of sprake is van direct benadeelden of niet (CGB-oordeel 2004-145).

5.6 Overig

Bij het uitleggen en toepassen van de WGBH/CZ grijpt de CGB vaak terug op de wetsgeschiedenis. Vanuit de gedachte dat de WGBH/CZ conform het Europees recht moet worden uitgelegd, neemt zij richtlijn 2000/78/EG als referentiepunt en kijkt zij tevens naar de jurisprudentie van het HvJ EG.⁴³ Verwijzingen naar nationale jurisprudentie blijven, bij een gebrek aan rechtspraak, vooralsnog achterwege. Verwijzingen naar het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (door Nederland ondertekend maar nog niet geratificeerd) zijn tot op heden achterwege gebleven.

Vanwege het belang van de uniforme uitleg en de stroomlijning van het gelijkebehandelingsrecht let de CGB ook op de jurisprudentie en oordelenlijn met betrekking tot de andere door de wetgeving gelijke behandeling beschermde gronden. Dit heeft niet tot problemen geleid.⁴⁴

In een enkel oordeel verwijst de CGB ook naar andere relevante arbeids-, re-integratie- of onderwijswetten, waaronder de WMK (CGB-oordelen 2006-197 en 2007-06) en de WAO (CGB-oordelen 2006-197 en 2008-86). De afstemming met socialezekerheidswetten is, in verband met de overlap tussen de begrippen gedeeltelijk arbeidsongeschikt en handicap/chronische ziekte, soms lastig. De stroomlijning met de WMK is in zoverre moeizaam nu deze wet een

⁴³ Al is jurisprudentie m.b.t. de grond handicap tot nu toe beperkt tot de zaken *Chacón Navas* en *Coleman*.

⁴⁴ Dit laatste is juridisch gezien wellicht opmerkelijk, nu de nationale rechtsbescherming per grond – soms: substantieel – verschilt (o.a. m.b.t. de bewijslastverdeling en de reikwijdte) en omdat de onderliggende richtlijnen en de grondslag in het primaire Gemeenschapsrecht uiteenloopt. Zo kan het gebeuren dat de term 'arbeidsvoorwaarden' in richtlijnen inzake seksdiscriminatie een andere betekenis heeft dan in richtlijnen inzake raamovereenkomsten over bepaalde en onbepaalde tijd en deeltijdarbeid.

verbod bevat voor de werkgever/het bevoegd gezag tot het stellen van vragen of anderszins te informeren naar de gezondheidstoestand van een persoon in de precontractuele fase alsmede een verbod tot het verrichten van een geschiktheidsonderzoek. De beletselen die de WMK bevat, die ook in de weg kunnen staan aan indienstneming van personen met een beperking, tracht de CGB via haar oordelen evenwel te slechten door de verplichting te leggen op werkgevers en het bevoegd gezag om een oordeel over de geschiktheid van een kandidaat te motiveren, waartoe zij een aantal anderen kunnen consulteren (CGB-oordeel 2005-237). Hoewel de CGB hierbij benadrukt dat een en ander dient te geschieden binnen de kaders van de WMK, richt strikte naleving van de WMK zich hier tegen de belangen van kandidaten met een handicap of chronische ziekte. Dit is in strijd met het uitgangspunt van Richtlijn 2000/78/EG.

BIJLAGE I

Overzicht activiteiten CGB op het terrein van de WGBH/CZ

Adviezen

De CGB heeft op het terrein van handicap en chronische ziekte in totaal 5 adviezen uitgebracht:

1. Advies over Wetsvoorstel strafbaarstelling discriminatie wegens handicap (2004-1), op verzoek van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer. Het verzoek aan de CGB was om commentaar te geven op dit wetsvoorstel en meer specifiek op de discussiepunten die naar voren zijn gekomen bij de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer.

2. Advies over de uitbreiding van de WGBH/CZ met wonen (2004-08), op verzoek van de Staatssecretaris van VWS. De CGB geeft in dit advies commentaar op het wetsvoorstel. Hierbij gaat de CGB in op de terminologie, op vragen waarvan de antwoorden niet direct uit het wetsvoorstel volgen en dringt de CGB erop aan dat openbaar vervoer op een zo kort mogelijke termijn ook onder de WGBH/CZ komt te vallen.

3. Advies over uitbreiding van de WGBH/CZ met het primair en voortgezet onderwijs (2006-14), op verzoek van de indieners van het wetsvoorstel. De indieners hebben de CGB in het bijzonder verzocht haar mening te geven over:

- de wenselijkheid e/of noodzaak van wetgeving op dit terrein;
- de juridisch-technische aspecten van de wet;
- de mate waarin de CGB is toegerust om deze wet te kunnen uitvoeren.

4. Advies over wijziging van de WGBH/CZ in verband met de uitbreiding van de reikwijdte tot het openbaar vervoer (2007-2), op verzoek van de indieners van het wetsvoorstel. De indieners hebben de CGB in het bijzonder verzocht haar mening te geven over:

- de wenselijkheid e/of noodzaak van wetgeving op dit terrein;
- de juridisch-technische aspecten van de wet;
- de mate waarin de CGB is toegerust om deze wet te kunnen uitvoeren.

5. Advies naar aanleiding van de concept nota van wijziging en concept antwoorden op Kamervragen over uitbreiding van WGBH/CZ met het primair en voortgezet onderwijs (2007-6), op verzoek van het Ministerie van VWS. De CGB is door VWS in de gelegenheid gesteld om op deze stukken te reageren. De CGB geeft aan dat een dergelijke uitbreiding van de reikwijdte van de WGBH/CZ wenselijk en noodzakelijk is. Uitsluiting bij primair en voortgezet onderwijs kan niet alleen met juridische middelen worden bewerkstelligd, maar vraagt om diverse inspanningen en maatregelen. Vanuit dit perspectief heeft de CGB dit advies geschreven.

Gesprekken met organisaties

De CGB heeft in totaal meer dan 20 gesprekken gevoerd met organisaties voor wie de WGBH/CZ van belang is. Doel van deze gesprekken was om wederzijds kennis te maken, elkaar te informeren over elkaars werkzaamheden, een toelichting te geven op de WGBH/CZ en de rol van de CGB, na te gaan op welke wijze onze werkzaamheden elkaar kunnen versterken en in een aantal van deze gesprekken informatie in te winnen die van belang was voor het CGB onderzoek naar de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor gehandicapten en chronisch zieken. Tot slot zijn er nog gesprekken gevoerd om de uitkomsten van laatstgenoemde onderzoek te bespreken.

Op initiatief van de CGB gesprekken gevoerd met:

- ROC Midden Nederland (14/6/06)
- MBO-Raad (26/6/06)

- CG-Raad (24/7/06)
- Commissie het Werkend Perspectief (14/8/06)
- Taskforce Handicap en Samenleving (14/8/06 en 3/10/06)
- Mondriaan onderwijsgroep (25/8/06)
- Federatie van Ouders (6/11/06)
- Onderwijsinspectie (14/11/06 en 11/8/08)
- Versterking Cliëntenpositie (20/11/06)
- Coördinator gehandicaptenbeleid ROC's (9/1/07)
- Servicepunt ROC Amsterdam (15/1/07)
- Handicap en Studie (24/1/06 en op 5/3/07 en op 5/11/07 en op 4/8/08)
- Vereniging MEE Nederland (12/4/07)
- NS, Vizirus, VWS en V&W i.v.m. follow up van het oordeel 2007-67 (9/7/07 en 17/12/07)
- HBO-Raad (23/5/08)
- Ministerie van VWS & ministerie van OCW (26/5/08)

Op initiatief van andere organisaties:

- Gesprek op initiatief van ZonMw om te bepalen of er draagvlak is om 'Disability Studies' in Nederland van de grond te trekken (28/2/06)
- Meerdere gesprekken met VWS en OCW over uitbreiding WGBH/CZ met primair en voortgezet onderwijs en met goederen en diensten (2007)
- Meerdere gesprekken met ACTB (Advies Commissie Toelating en Begeleiding) i.v.m. uitbreiding WGBH/CZ met primair en voortgezet onderwijs (2007)
- Gesprek met Dovenschap (19/5/08)
- VWS en OCW (26/5/08)

Voorlichting

De CGB heeft naast het geven van inleidingen in totaal meer dan 13 voorlichtende activiteiten op het gebied van handicap en chronische ziekte ondernomen.

- College: 'People with Disabilities under the ECHR', college in het kader van de cursus 'Minority Rights in the European Union', Universiteit Maastricht (20 mei 2005)
- College 'People with Disabilities and minority rights', college in het kader van de cursus 'Minority Rights in the European Union', Universiteit Maastricht (14 juni 2006)
- Samen met het ministerie van SZW een bijdrage geleverd aan het Magazine voor de Week van de Chronisch Zieken (juni 2006)
- Bijdrage geschreven voor de CGB Nieuwsbrief over de naleving van de oordelen handicap en beroepsonderwijs (oktober 2006)
- Bijdrage geleverd voor op de CGB website n.a.v. de Week van de Chronisch Zieken (november 2006)
- Bijdrage geleverd over de CGB voor de Nieuwsbrief Versterking Cliëntenpositie (VCP) geschreven. Deze is verspreid onder ongeveer 450 discriminatie platforms in Nederland (december 2006)
- CGB voorlichtingscampagne dat mede gericht was op mensen met een h/cz (najaar 2007)
- Interview gegeven voor de internet-sites www.waocafe.nl, www.wiacafe.nl, www.wajongcafe.nl, (8 feb 2008 op de sites gezet)
- Interview gegeven voor het blad "Maak Plaats!" van de organisatie Solgu (Stedelijk overleg lichamenlijk gehandicapten Utrecht) voor het nummer van 2009 (28/4/08)
- Diverse bijdragen aan PAO cursussen over WGBH/CZ

Inleidingen over handicap

In totaal heeft de CGB 16 inleidingen over de WGBH/CZ gehouden. De meeste inleidingen werden op verzoek van andere organisaties gehouden.

Wanneer	Waar
Najaar 2003	Algemene werkgevers vereniging Nederland (AWVN)
8/10/2003	Platform aangepast beleid bij Handicap en Studie
23/10/2003	Congres Europees jaar voor mensen met een handicap
28/10/2003	VNO NCW
4/11/2003	VNO NCW
5/11/2003	VNO NCW
24/11/2003	VNO NCW
12/12/2003	Slotconferentie "Europees jaar van mensen met een handicap"
12/2/2004	Bijeenkomst LOSHBO (studentendecanen) over WGBH/CZ (op verzoek van H&S)
16/6/2005	Workshop tijdens een congres van Christelijke Hogeschool Nederland (i.s.m. H&S)'aan de (leer)weg timmer je samen'
2 en 3 dec 2005	Workshop geven op bijeenkomst "Onderwijs en Handicap Markt" (georganiseerd door verschillende gehandicapten organisaties)
18/5/2006	Inleiding op studiedag voor MBO opleidingen over "autisme en competentiegericht onderwijs" georganiseerd door Platform gehandicapten BVE
10/11/2006	Workshop gegeven samen met Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid op het openingscongres van de week van de Chronisch zieken bij SZW
4/12/2006	Workshop gegeven op congres H&S "Vragen staat vrij"
19/4/2007	Workshop gegeven op de Hanze Hogeschool Groningen
13/11/2007	CGB heeft bijeenkomst georganiseerd voor gehandicaptenplatforms. Hier hebben 9 platforms aan deelgenomen.
21/3/2008	Bij de Gemeente Utrecht een inleiding gegeven over discriminatie (op grond van handicap of chronische ziekte in het onderwijs
29/5/2008	Inleiding over het VN gehandicaptenverdrag bij het SIM

Deelname aan bijeenkomsten over handicap en chronische ziekte

De CGB heeft aan 11 bijeenkomsten over handicap en chronische ziekte deelgenomen.

Wanneer	Waar
8/1/2003	Gezamenlijke nieuwjaarsbijeenkomst van CG-Raad, FvO, NPCF, VSOP
4/11/2003	RMO, Discussie AWBZ dienstenstelsel "Hoe kun je diversiteit en gelijke behandeling met elkaar verenigen?"
6/5/2004	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Gemeente Amsterdam /VNO NCW,/MKB, kunt u "tot ziens" zeggen tegen een blinde sollicitant?
17 en 18 nov 2005	Symposium over mensen met een verstandelijke handicap in Brussel
17/1/2006	Integratie van personen met een handicap op de arbeidsmarkt georganiseerde door projectgroep Opti-Work Nederland
13/9/2006	Kennismakingsbijeenkomst van alle lidorganisaties met de nieuwe directeur CG-Raad, de heer Poppelaars
2/11/2006	Deelname aan 3e Europese Trucktour door 13 lidstaten en 22 steden om de barrières voor mensen met een handicap weg te nemen op de

	arbeidsmarkt
27/11/2006	Bijeenkomst bij de SER op initiatief van de Commissie het Werkend Perspectief over Maatschappelijk Advies Beeldvorming 'Geknipt voor de juiste baan?'
8/12/2006	'De betekenis van gelijke behandeling bij gezondheidsverzekeringen', Expertmeeting 'Gehandicapt, chronisch ziek, gezondheid: is er wel verschil?', Erasmus Universiteit Rotterdam
4/12/2006	Congres H&S "Vragen staat vrij"
9/11/2007	Stand CGB bij openingscongres Week van de chronisch zieken

Publicaties

Medewerkers van de CGB hebben in totaal 11 artikelen of noten geschreven over handicap of chronische ziekte:

- A.C. Hendriks, 'Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte', *Actualiteiten Sociaal Recht*, 2003
- A.C. Hendriks, 'Werken met een handicap (WGBH/CZ)', *Actualiteiten Sociaal Recht Rechtspraak*, 2007
- A. de Keizer, noot bij uitspraak van de Hoge Raad (HR 22 dec 2006 LJN AY8050), die een verslechtering van het vervoersysteem voor gehandicapten toestaat. NJCM bulletin, jrg.32 (2007), nr.3.
- A.C. Hendriks en Lisa Waddington, 'The Expanding Concept of Employment Discrimination in Europe: From Direct and Indirect Discrimination to Reasonable Accommodation Discrimination', *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2002, 18 (3): 403-427
- J.E. Goldschmidt en A.C. Hendriks, 'Gelijkheid anno 2003', *Nederlands Juristenblad* 2003, p. 1277-1284
- A.C. Hendriks, 'Non-discriminatiewetgeving is leerzaam voor Europa', *Christen Democratische Verkenningen* 2003, p. 153-161
- A.C. Hendriks: 'Combating Disability Discrimination after the Treaty of Amsterdam: Using European Law as a Tool to Expand the Scope of Existing Non-Discrimination Laws and Maintaining High Levels of Social Welfare', in: A. Lawson & C. Gooding (red.), *Disability Rights in Europe. From Theory to Practice*, Oxford: Hart Publishing, 2005, p. 187-195
- A.C. Hendriks: EHRM 8 juli 2003 (Sentges); Gehandicapte heeft geen recht op robottarm, *NJCM-Bulletin* 2004; 29 (1): 54-62
- A.C. Hendriks: 'Promoting Disability Equality after the Treaty of Amsterdam. New Legal Directions and Practical Expansion Strategies', in: A. Lawson & C. Gooding (red.), *Disability Rights in Europe. From Theory to Practice*, Oxford: Hart Publishing, 2005, p. 187-195
- I.P. Asscher-Vonk & A.C. Hendriks, *Gelijke behandeling en onderscheid bij de arbeid*, Deventer: Kluwer 2005, ISBN 90-13-01925-0 / NUR 825/502
- A.C. Hendriks: 'Zeg ik het of zeg ik het niet? Richtlijnen voor het vragen naar en (niet-)melden van arbeidsbeperkingen bij indiensttreding', *NJB* 2006, p. 1044-1048
- 'VN-Verdrag voor gehandicapten, tegen beperkingen' (redactioneel), *NJCM-Bulletin* 2006, p. 787-789
- A.C. Hendriks: EHRM 7 februari 2006, *D.H. e.a. t. Tsjechië*, *NJCM-Bulletin* 2006, p. 350 (m.nt. A.C. Hendriks)

Overige activiteiten

Er zijn in totaal meer dan 4 andersoortige activiteiten ondernomen dan hierboven omschreven.

- Op verzoek van de Taskforce Handicap en Samenleving advies gegeven over een projectplan in het kader van het Europees jaar van gelijke kansen voor iedereen. Dit project hield in dat er 6 bijeenkomsten over onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte over het hele land georganiseerd zouden worden. Dit project is uiteindelijk niet voor subsidie in aanmerking gekomen;
- Op verzoek van Handicap en Studie imput geleverd voor het projectplan Beeldspiegelbeeld. Het project zal in 2009 vorm krijgen. Er worden 5 ontmoetingen op 5 hoge scholen of universiteiten georganiseerd om te praten over gelijke kansen voor studenten in het hoger onderwijs, alsook een slotdebat. De CGB levert hier een bijdrage aan door aan de gesprekken deel te nemen;
- Op verzoek van Versterking Cliënten Positie de door hen opgestelde Handreiking gelijke behandeling van commentaar voorzien, in het kader van het Europees Jaar van Gelijke Kansen voor iedereen in 2007 (maart 2007);
- Beantwoorden van beleidsvragen intern en extern over wetgeving, cijfers of ontwikkelingen.

BIJLAGE II

Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs

ITS ONDERZOEK

Bekendheid met de WGBH/CZ

De meeste onderwijsinstellingen zijn wel bekend met het bestaan van de WGBH/CZ, maar kennis over de inhoud van de wet is maar in beperkte mate aanwezig. Veelal beperkt de bekendheid met de WGBH/CZ zich tot het management. Bij studenten met een functiebeperking is de WGBH/CZ nagenoeg niet bekend.

Meningen over de WGBH/CZ

Bijna alle instellingen van beroepsonderwijs oordelen positief over de doelstelling van de WGBH/CZ. Zij vinden het van belang dat discriminatie wordt voorkomen en dat gehandicapten en chronisch zieken dezelfde rechten en plichten hebben als iedere andere student. Ook zijn zij van mening dat de wet meer mogelijkheden biedt om rechten en plichten van leerlingen met een functiebeperking te effectueren. De wet is een goede stok achter de deur. Wel zijn de instellingen van mening dat er grenzen zijn aan de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs. Er moet een evenwicht zijn tussen een grote mate van toegankelijkheid van instellingen van beroepsonderwijs en de eisen van de arbeidsmarkt. Leerlingen met functiebeperkingen moeten wel het beroep waar ze voor worden opgeleid kunnen uitoefenen.

Ervaringen met de WGBH/CZ

Bijna geen enkele onderwijsinstelling heeft ervaringen met de WGBH/CZ. Voor de meeste onderwijsinstellingen was de wet geen aanleiding om maatregelen of voorzieningen te treffen of het beleid aan te passen. Als er veranderingen zijn doorgevoerd zijn deze veelal het gevolg van het beschikbaar komen van aanvullende financiële middelen en niet van de implementatie van de wet. Daarnaast wordt beleid ontwikkeld of worden maatregelen genomen, omdat scholen geconfronteerd worden met een toenemende vraag naar specifieke voorzieningen voor leerlingen met een handicap of chronische ziekte. Leerlingen met beperkingen beroepen zich zelden op de WGBH/CZ. Dit komt ook doordat de WGBH/CZ bij hen nagenoeg niet bekend is.

Verband toegankelijkheid en de WGBH/CZ

In het algemeen zijn de onderwijsinstellingen van mening dat de WGBH/CZ de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs niet heeft vergroot. Hooguit heeft de wet het bewustzijn onder beleidsmedewerkers van onderwijsinstellingen vergroot. De toegankelijkheid van het beroepsonderwijs is sinds de inwerkingtreding van de WGBH/CZ wel vergroot, maar dit is te wijten aan andere factoren:

- Toename van het aantal gehandicapten en chronisch zieke studenten;
- Het beschikbaar stellen van subsidie- of stimuleringsgelden door de overheid voor het optimaliseren van de toegankelijkheid voor gehandicapten en chronisch zieken;
- Invoering van de leerling gebonden financiering.

Effectiviteit WGBH/CZ

Een belangrijke oorzaak voor de ineffectiviteit van de WGBH/CZ is dat de wet geen stimulans vormt om het toegankelijkheidsbeleid daadwerkelijk te verbeteren en te optimaliseren. Het wordt hooguit als een stok achter de deur ervaren om eventueel een toelating dan wel

aanpassing af te dwingen. De impact van de wet op de instroom van gehandicapten en chronisch zieken in het beroepsonderwijs, alsmede het terugdringen van uitval en studievertraging is dan ook verwaarloosbaar.

Het feit dat de wet geen stimulans vormt, kan wellicht worden verklaard door het relatief passieve karakter van de WGBH/CZ. In principe ligt het initiatief tot het effectueren van het recht op de benodigde aanpassingen en voorzieningen bij de betreffende student zelf. Scholen dienen volgens de wet aanpassingen te treffen als de student dit zelf aangeeft.

Een andere reden voor de beperkte invloed van de WGBH/CZ is dat de wet nagenoeg niet bekend is bij de doelgroep. Leerlingen met een functiebeperking weten veelal niet dat scholen verplicht zijn om aanpassingen te treffen die zij nodig hebben om de opleiding te kunnen volgen. En dat zij dit recht kunnen afdwingen door een klacht in te dienen bij de onderwijsinstelling of een beroep te doen op de CGB of de rechter. Daarnaast blijkt dit laatste een brug te ver te zijn voor veel studenten. Tijdens de gesprekken die met studenten zijn gevoerd bleek dat studenten vaak huiverig zijn om zich te beroepen op hun recht op aanpassingen. Zij willen de school en/of docenten niet tegen zich in het harnas jagen, omdat zij van hen afhankelijk zijn voor wat betreft hun studieverloop en -resultaten.

De hoge kosten voor doeltreffende aanpassingen hebben ook een negatief effect op de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor h/cz leerlingen. Persoonlijke begeleiding en ondersteuning kosten extra tijd en zijn soms lastig te realiseren binnen het budget van de school. Deze kosten kunnen het bereiken van de doelstellingen van de WGBH/CZ in de weg staan.

Aandachtspunten

De onderwijsinstellingen uit het onderzoek zijn van mening dat leerlingen in staat moeten zijn het beroep waartoe zij worden opgeleid te kunnen uitoefenen.

De CGB heeft een aantal zaken voorgelegd gekregen waarbij dit punt aan de orde was (o.m. oordeel 2008-28 over bibliothecaris). Uit gesprekken met mensen uit het veld blijkt dat niet iedereen dit een goed uitgangspunt vindt.

Een aantal mensen vinden dat scholen personen met functiebeperkingen moeten aanbieden, ongeacht of zij het beroep zelf later wel zelfstandig kunnen uitoefenen. Bijvoorbeeld uit interesse voor het vak, of omdat zij een aanverwant beroep ambiëren waarvoor de kennis van de opleiding relevant is. Het is de vraag hoe hiermee moet worden omgegaan en hoe de WGBH/CZ in dit verband moet worden uitgelegd. Moet bij het toepassen van de WGBH/CZ de toeleiding tot een baan of de arbeid als uitgangspunt worden genomen of kan iemand ook een beroep doen op het recht op scholing terwijl deze vanwege zijn/haar functiebeperking niet geschikt is om het beroep zelf uit te oefenen?

Eenzelfde soort vraag kan worden gesteld over competentiegericht onderwijs, dat met name in het MBO steeds meer wordt toegepast. Hierbij wordt het onderwijs steeds meer competentiegericht ingevuld, waarbij de competenties voor het beroep waartoe wordt opgeleid als uitgangspunt wordt genomen. Deze vorm van onderwijs is voor studenten met bepaalde handicaps of chronische ziektes ook niet altijd even geschikt, omdat zij door hun beperkingen bepaalde competenties moeilijk kunnen leren. Kan een opleiding een leerling weigeren, omdat van te voren te voorzien is dat deze zich bepaalde competenties niet eigen zal kunnen maken of kan op basis van de WGBH/CZ van scholen worden geëist dat zij het lespakket aanpassen om de leerling met beperkingen in dit opzicht tegemoet te komen?

Aanbevelingen

Om de effectiviteit van de WGBH/CZ te vergroten, moet meer bekendheid aan deze wet worden gegeven onder studenten en leerlingen met functiebeperkingen. Dit geldt ook voor het personeel van instellingen van beroepsonderwijs.

UNIVERSITEIT VAN TILBURG

Bekendheid met de wet

Studenten met beperkingen zijn niet op de hoogte van het bestaan van de WGBH/CZ of de CGB. Hierdoor wordt het emancipatorisch potentieel van de wet in de kiem gesmoord.

Bij het personeel van de instellingen van beroepsonderwijs varieert het of men al dan niet van de wet en de CGB weet heeft. Hierbij valt op dat naarmate het personeelslid lager in hiërarchie zit, deze het minst goed op de hoogte is van de WGBH/CZ en de CGB.

Opvattingen over de WGBH/CZ

Volgens de ondervraagden is de functie van de WGBH/CZ en de CGB vooral:

- die van een stok achter de deur (noodzakelijk om discriminatie te bestrijden);
- om bewustwording te bewerkstelligen;
- een toetsingskader voor toekomstig beleid (legt de spelregels uit, schept duidelijkheid);
- om houvast te geven bij het verzoek om doeltreffende aanpassingen;
- om de rechtspositie van studenten te verbeteren.

Daarnaast wordt als rol aan de wet toegedicht:

- bestending van het maatschappelijke bewustzijn;
- bevestiging dat het hier om een belangrijk onderwerp gaat.

Hoewel weinigen ervaring hebben met de CGB, wordt haar over het algemeen wel een belangrijke rol toegedicht om toegankelijkheid in het beroepsonderwijs te bewerkstelligen. Hierbij is van belang:

- het gewicht van de oordelen van de CGB;
- het toetsingskader dat de CGB schept;
- de duidelijkheid die de CGB schept;
- dat scholen onder invloed van de CGB een zelfregulerende houding aannemen (zij willen geen slechte imago krijgen);
- dat er door de CGB meer aandacht is voor de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs;
- dat klachten over de toegankelijkheid serieus worden genomen.

Gelijke behandeling is volgens de onderwijsinstellingen niet altijd mogelijk. Sommige beperkingen staan het succesvol doorlopen van een opleiding in de weg. Ook brengen sommige beperkingen dusdanige veiligheidsrisico's mee zich mee dat het weinig zinvol is om de student met beperkingen de opleiding te laten doorlopen. Verder kunnen de kosten voor aanpassingen dusdanig hoog zijn dat scholen, gezien hun beperkte budget dit niet kunnen bekostigen.

Een aantal respondenten dat de WGBH/CZ wel kennen is van mening dat de inhoud van de wet te vaag is (bijvoorbeeld de onevenredige belasting en bescherming van de veiligheid en gezondheid). Anderen zijn van mening dat de wet meer specifieke bepalingen over de toegankelijkheid zou moeten insluiten of dat de wet zou moeten verplichten tot overkoepelend beleid voor chronisch zieke en gehandicapte studenten.

Ervaringen met de WGBH/CZ

Onder de respondenten zijn er weinigen die ervaring hebben met de WGBH/CZ en de CGB.

Effectiviteit van de WGBH/CZ

De WGBH/CZ en de CGB hebben, op een enkele uitzondering na, geen directe impact op maatregelen die instellingen van beroepsonderwijs treffen om de toegankelijkheid voor h/cz leerlingen te waarborgen.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat:

- maatregelen die de toegankelijkheid bevorderen al voor de invoering van de WGBH/CZ werden getroffen;
- de WGBH/CZ en de CGB bij studenten met beperkingen niet bekend zijn;
- gelijke behandeling al in andere regelgeving vervat zat en op basis daarvan geïmplementeerd werd.

De aanpassingen die door instellingen van beroepsonderwijs worden gedaan zijn veelal ingegeven door:

- concrete klachten van individuele studenten;
- aanpalende regelgeving zoals de Wet Hoger Onderwijs en Onderzoek, Wajong regelgeving, RIA en REA regelingen en regelgeving afkomstig van OCW;
- invloed van organisaties die de belangen van studenten met beperkingen behartigen
- maatschappelijke druk en maatschappelijke ontwikkelingen;
- financiële injecties van gemeente of OCW om de positie van studenten met beperkingen te verbeteren.

Sommige studenten met beperkingen laten het na om bij instellingen van beroepsonderwijs melding te doen van hun functiebeperking, vanwege het stigmatiserende effect. Hierdoor krijgen zij geen aanpassingen die zij mogelijk nodig zouden hebben, met alle gevolgen van dien. Dit komt de effectiviteit van de WGBH/CZ niet ten goede.

Aanbevelingen

De effectiviteit van de WGBH/CZ en de CGB zou vergroot kunnen worden door te zorgen voor een betere voorlichting van studenten met een beperking.

Dit zou kunnen via de media, bij de registratie van studenten, een centraal aanspreekpunt op de school voor studenten met een functiebeperking, voorlichtingsdagen voor docenten en studentendecanen.

Ook kan de effectiviteit van de WGBH/CZ en de CGB worden vergroot door een betere coördinatie met organisaties die dezelfde problematiek behandelen en een betere afstemming met andere regelgeving die op studenten met een functiebeperking van toepassing is.

CGB ONDERZOEK

Cijferonderzoek

Er worden relatief gezien maar weinig vragen over h/cz en het beroepsonderwijs aan de CGB voorgelegd (37 in ruim drie jaar tijd, terwijl de CGB gemiddeld ruim 2000 vragen per jaar krijgt). Ook het aantal oordelen is maar beperkt (3% van het totaal in drie jaar tijd).

Dit zal samenhangen met het feit dat studenten en instellingen van beroepsonderwijs weinig of geen weet hebben van de WGBH/CZ en/of de CGB.

Over het algemeen leiden de oordelen van de CGB tot maatregelen die de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs vergroten. Maar gezien het relatief kleine aantal oordelen, is het effect van de oordelen beperkt.

De CGB heeft alleen vragen en verzoeken om oordelen ontvangen over het MBO, HBO en WO, geen enkele over het praktijkonderwijs.

Een groot deel van de problemen die aan de CGB worden voorgelegd gaan over doeltreffende aanpassingen (weigeren van aanpassingen, onvoldoende aanpassingen, onvoldoende rekening houden met de h/cz).

De CGB ontvangt relatief veel zaken over personen die wegens hun functiebeperking niet tot de opleiding worden toegelaten, zonder dat de school zich ervan heeft vergewist wat de h/cz precies inhield en wat de student nodig had om de opleiding met succes te kunnen volgen. Ook worden leerlingen van de opleiding afgestuurd omdat zijn niet geschikt zouden zijn. Vooroordelen en stereotype denkbeelden spelen hierbij vaak een rol.

De CGB wordt relatief vaak benaderd door dyslectische studenten. Andere handicaps of chronische ziekten die bij de CGB regelmatig aan de orde zijn, zijn autisme, ADHD, psychische aandoeningen, lichamelijke handicaps, auditieve en visuele beperkingen.

Aanbevelingen om klachten over ongelijke behandeling te voorkomen

Instellingen van beroepsonderwijs beter voorlichten over hoe om te gaan met verzoeken om doeltreffende aanpassingen en verwijzen naar belangenorganisaties die hierover kunnen adviseren.

Aandacht besteden aan de beeldvorming van gehandicapten en chronisch zieken op scholen.

Aan instellingen van beroepsonderwijs adviseren om standaard regelingen voor dyslectici vast te leggen.

Voor instellingen van beroepsonderwijs richtlijnen opstellen over hoe om te gaan met studenten met een h/cz.

Knelpunten die met de WGBH/CZ samenhangen

Uit gesprekken die de CGB met organisaties heeft gevoerd, komen de volgende knelpunten naar voren.

Toegang

Studenten worden regelmatig niet tot een opleiding toegelaten omdat zijn niet geschikt zouden zijn om een bepaald beroep uit te oefenen. Bij het aannamebeleid van instellingen van beroepsonderwijs wordt geen rekening gehouden met studenten die niet per se het beroep willen uitoefenen, maar een aanverwant beroep.

Aanpassingen

Opleidingen stellen zich vaak star en niet flexibel op als er om doeltreffende aanpassingen wordt gevraagd. Zij hebben bijvoorbeeld moeite met het aanpassen van het lesrooster of met spreiding van het onderwijs over een langere periode. Hierdoor kunnen studenten met een h/cz niet in hun eigen tempo de opleiding doorlopen.

Als er met een leerling afspraken over doeltreffende aanpassingen worden gemaakt, wordt dit niet altijd aan andere betrokkenen in de onderwijsinstelling doorgegeven. Een afspraak met een decaan wordt soms bijvoorbeeld door de examencommissie genegeerd of niet aan een docent doorgegeven. Er is bij onderwijspersoneel gebrek aan kennis en informatie mbt handicaps en beperkingen en de aanpassingen die mogelijk zijn. Hierdoor bestaat het risico dat leerlingen worden afgewezen of geen doeltreffende aanpassing krijgen (en de WGBH/CZ op dit punt niet wordt nageleefd), terwijl dit wel mogelijk zou zijn.

Stages

Studenten met beperkingen kunnen vaak moeilijk (aangepaste) stageplekken vinden. Werkgevers zijn niet altijd bereid om rekening te houden met de beperkingen. Scholen zetten zich niet altijd voldoende in om ervoor te zorgen dat studenten een stageplek krijgen. Ook treden zij niet altijd op als duidelijk is dat een stagebedrijf een leerling ogv een h/cz weigert of wegstuurt. Meer bekendheid met de WGBH/CZ bij scholen, werkgevers en studenten zou eraan kunnen bijdragen dat dit probleem zich minder vaak voordoet.

Competentiegericht onderwijs

In het MBO wordt steeds meer competentiegericht onderwijs ingevoerd. Competentiegericht onderwijs is voor een aantal groepen gehandicapten en chronisch zieken heel lastig. Zij kunnen bepaalde onderdelen van de studie niet goed doen, terwijl zij over het geheel genomen prima resultaten behalen. Ogv de WGBH/CZ kan de school besluiten dat een leerling niet geschikt is als het niet in staat is om zich alle voor het beroep benodigde competenties eigen te maken. De vraag is of men zich er voldoende bewust van is dat deze vorm van onderwijs groepen studenten met een handicap of chronische ziekte uitsluiten en of hier oplossingen voor bedacht kunnen worden.

Overig

Studenten willen soms geen procedure bij de CGB starten, omdat zij bang zijn dat dit vervelende consequenties zal hebben voor het verdere verloop van hun opleiding. Een andere reden dat zij geen verzoek indienen is dat velen van hen al genoeg aan hun hoofd hebben en zoveel moeten regelen dat zij geen energie meer hebben voor een procedure.

BIJLAGE III

Cijfers evaluatie WGBH/CZ

Onderzoeksperiode 1 december 2003 tot en met 29 februari 2008

1. Verzoeken om oordelen

Hoeveel verzoeken om oordelen op grond van handicap of chronische ziekte (h/cz) zijn er in de onderzoeksperiode ingediend (per jaar en in totaal, gerelateerd aan de totaal cijfers)?

- 2003: 238 verzoeken; 18 op de grond h/cz (8%); h/cz is in omvang vijfde grond na geslacht (25%), ras (23%), leeftijd (11%) en godsdienst (10%);
- 2004: 428 verzoeken; 58 op de grond h/cz (14%); h/cz is in omvang derde grond na leeftijd (25%) en geslacht (21%);
- 2005: 621 verzoeken; 65 op de grond h/cz (10%); h/cz is in omvang vierde grond na leeftijd (33%), geslacht (17%) en ras (13%);
- 2006: 694 verzoeken; 89 op de grond h/cz (13%); h/cz is in omvang derde grond na leeftijd (32%) en ras (15%);
- 2007: 515 verzoeken; 69 op de grond h/cz (13%); h/cz is in omvang vierde grond na leeftijd (26%), ras (19%) en geslacht (17%);
- 2008: 80 verzoeken; 11 op de grond h/cz (14%).

2. Oordelen

Opmerking: voor wat betreft de cijfers met betrekking tot het totaal aantal oordelen inzake handicap en chronische ziekte over 2006 en 2007 verschillen de cijfers tussen onderstaande vraag 1 en 2. De informatie komt deels uit een geautomatiseerd registratiesysteem en is deels handmatig verzameld. De oorzaak van het verschil heeft waarschijnlijk te maken met de wijze van invoer van informatie in het registratiesysteem. De cijfers bij vraag 2 zijn, gelet ook op ander cijfermateriaal, het meest accuraat.

1. Hoeveel h/cz oordelen zijn er uitgebracht en hoeveel oordelen eigen handelen (OEH) die op h/cz betrekking hadden?

In 2005 geen OEH, in 2006 OEH over Werving en selectie, in 2007 een OEH over Goederen en diensten en overig, in 2008 een OEH over arbeid

	H/CZ	Totaal	H/CZ	Totaal	H/CZ	Totaal	H/CZ	Totaal
	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2008
Oordeel	36	245	36	264	44	227	5	22
Oordeel na gefaalde mediation	0	-	0	3	3	5	0	0
OEH	0	-	1	15	2	15	1	1
KO	12	127	20	170	33	131	0	12
Ingetrokken, overig	0	71	8	67	13	84	0	0
Ingetrokken, schikking	0	11	14	45	18	47	0	0
Ingetrokken, geslaagde mediation	1	0	1	3	2	5	0	2
Gesloten	18	89	17	107	17	118	3	21
Geslaagde mediation	0	0	0	6	3	5	1	0
Totaal	67	543	97	680	135	637	10	58

2. Hoeveel van de zaken afgedaan met een oordeel gingen over arbeid en hoeveel over beroepsonderwijs?

Hoeveel zaken afgesloten met een oordeel met betrekking tot arbeid gingen over werving en selectie, ontslag, etc?

Hoeveel zaken afgesloten met een oordeel met betrekking tot beroepsonderwijs gaan over de doeltreffende aanpassing, de toegankelijkheid, toelating/selectie en stages?

Opmerking: Een oordeel heeft soms betrekking op meer dan één aspect van de arbeid of meer dan één aspect van het beroepsonderwijs. Daarom komen bijvoorbeeld in 2005 34 aspecten van de arbeid aan de orde, terwijl het aantal oordelen dat op arbeid betrekking heeft, 28 bedraagt.

Arbeid	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
<i>Aantal oordelen over Arbeid</i>	14	28	24	27	5	98
<i>Aantal aspecten die bij oordelen over Arbeid aan de orde waren</i>						
Werving en selectie	2	4	9	8	2	25
Beëindiging arbeidsrelatie	5	13	2	8	1	29
Arbeidsomstandigheden (waaronder discr.bejegening en zorgvuldige klachtbehandeling)	1	5	6	1		13
Intimidatie						
Pensioen			2	1		3
Beloning		3	4	2	1	10
Doeltreffende aanpassing			2	1		3
Onderwijs: toeleiding werk en re-integratie			4	2		6
Arbeidsvoorwaarden overig	6	9	2	2	2	21

Beroepsonderwijs						
Aantal oordelen over Beroepsonderwijs	3	8	8	5	0	24
Aantal aspecten die bij oordelen over Beroepsonderwijs aan de orde waren						
Toegankelijkheid		1	3	1		5
Toelating/selectie	1	3				4
Doeltreffende aanpassing	2	3	7	3		15
Geschiktheid		2	2	1		5
Intimidatie/discr. Bejegening/zorgvuldige klachtbehandeling		3	3	1		7
Stage			1			1
Overig	1					

Aantal oordelen over Loopbaanoriëntatie en Beroepsonderwijs		1				1
--	--	---	--	--	--	---

Totaal aantal aspecten	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
	18	36	31	32	5	122

3. Hoe luidden de dicta van de oordelen over de onderzoeksjaren, onderverdeeld naar arbeid en beroepsonderwijs? Let op: multiple respons mogelijk, soms wordt er in een oordeel meer dan één dictum uitgesproken.

	Arbeid	BO	Arbeid	BO	Arbeid	BO	Arbeid	BO	Arbeid	BO	Totaal
	2004	2004	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2008	
Verboden onderscheid	6	2	16	4	20	2	28	6	5	0	89 (43%)
Geen onderscheid	8	1	13	4	31	6	28	3	1	0	95 (45%)
Overig (ongegronde, niet-ontvankelijk)	1	1	3	1	10	1	8	0	0	0	25 (12%)
Totaal	15	4	32	9	61	9	64	9	6	0	209 (100%)

4. Hoeveel zaken betroffen het MBO, HBO en WO.?

	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
Praktijkonderwijs	1	2		1		4
MBO	1	1	1	2		5
HBO		1	4	2		7
WO	1	3	3			7
Totaal aantal zaken	3	7	8	5		23

5. Om welke sectoren gaat het ?

	2005	2006	2007	2008	Totaal
Werving- en selectiebureau		1	3		4
Sociale werkvoorziening/re-integratie		3	2		5
Overheid (gemeente, ministerie, politie en onderwijs)		0	6	1	7
Zorg/welzijn		4	3	1	8
Industrie/bouwnijverheid	0	3	2		5
Commerciële dienstverlening	9	9	9	2	29
Niet commerciële dienstverlening	10				10
Overig	0				
Onbekend	1	4	2	1	8
Totaal	20	24	27	5	76

6. Om wat voor soort handicaps gaat het, uitgesplitst naar geestelijk, lichamelijk en chronische ziekte?

Opmerking: in één oordeel kan sprake zijn van meerdere handicaps. Vandaar dat het totaal aantal handicaps niet overeenkomt met het totaal aantal oordelen.

<i>In oordelen over Arbeid</i>	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
Geestelijk		7	3	4		14
Lichamelijk	7	13	16	11	2	50
CZ		7	6	11	3	27
Onbekend	7	4	7	7		
Totaal	14	31	32	33	5	115

<i>In oordelen over Beroepsonderwijs</i>	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
Geestelijk	1					1
Lichamelijk	2	8	7	3		20
CZ				2		2
Onbekend						
Totaal	3	8	7	5		23

7. Om welke aandoeningen gaat het?

2004

Geestelijke handicaps (1): autisme
Lichamelijke handicaps (9): waterhoofd, dyslexie (3), spierdystrofie, knieklachten, hartklachten (2), visuele handicap.

2005

Geestelijke handicaps (7): manisch depressief (2), straatvrees, psychische klachten (2), adhd (2).
Lichamelijke handicaps (21): slechthorendheid (6), rsi, rugklachten (2), groeistoornis (2), motoriek (2), whiplash, rolstoel (4), visusklachten, dyslexie (2).
Chronische ziekte (7): narcolepsie, diabetes, schildklier, astma, fibromyalgie (3).

2006

- Geestelijke handicaps (3): manische depressiviteit (2) en syndroom van Asperger;
- Lichamelijke handicaps (16): artrose (2), doof/auditief (4), (kleuren)blind/ogen (3), dyslexie, heupluxatie, missende vinger, schouderproblemen, spatisch (2), whiplash; rugklachten, fysieke beperkingen, spastisch, progressieve spierziekte;
- Chronische ziekte (6): chronische vermoeidheid, diabetes (2), darmkanker, rsi, SMA Wernig Hoffman, type 2.

2007

- Geestelijke handicaps (4): psychologische problemen (2), psychose, Asperger;
- Lichamelijke handicaps (11): artrose (2), doof/auditief (3), dyslexie (2), beperkingen bij lopen, rugklachten, niertransplantatie (2), rolstoel (3);
- Chronische ziekte (11): chronische vermoeidheid (3), anorexia, fibromyalgie (3), narcolepsie (3), non-hodgkin, ziekte van Crohn.

2008

Lichamelijke handicaps (2): doof, posttraumatische spierdystrofie;
Chronische ziekte (3): borstkanker, chronische gezondheidklachten; cysten

8. Samenloop met andere gronden

In 2006 in 8 zaken, in 2007 in 5 zaken.

3. Kennelijk ongegrond zaken

Twee opmerkingen vooraf:

Opmerking 1: de onder dit onderdeel 3 vermelde cijfers wijken iets af van de cijfers genoemd onder onderdeel 1, voor wat betreft het totaal aantal kennelijk ongegrond (ko-zaken) per jaar en het aantal ko-zaken dat betrekking heeft op de grond handicap of chronische ziekte. De oorzaak hiervan is dat de cijfers onder onderdeel 1 afkomstig zijn uit het SPPS-systeem. De hieronder vermelde cijfers zijn afkomstig van de overzichten ko-zaken uit WFPM.

Opmerking 2: onder atypisch vallen de ko-oordelen waarin sprake was van een onduidelijk verzoek. Deze ko-oordelen kunnen niet worden geschaard onder een van de andere hierboven bovenvermelde categorieën.

1. Hoeveel ko-zaken over h/cz heeft de CGB ontvangen (per jaar en in totaal, gerelateerd aan het totaal aantal ko-zaken). Wat voor ko-zaken zijn dit?

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
Soort ko-zaak							
Gebeurtenis van voor 1 december 2003		4	3				7
Openbaar vervoer		1	1	1			3
Aanbieden van goederen of diensten		1	4	6	5		16
Eenzijdig overheidshandelen		2	8	4	10	1	25
Primair onderwijs				1	2		3
Atypisch		1		2	3		6
Totaal aantal ko-zaken h/cz	0	9 (13%)	16 (13%)	14 (9%)	20 (16%)	1 (14%)	60 (12%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
Totaal aantal ko-zaken		67	125	157	128	7	484

4. Geslaagde mediations

Twee opmerkingen vooraf:

Opmerking 1: de CGB biedt partijen sedert 1 januari 2005 de mogelijkheid van mediation aan. Dit betekent dat er geen cijfers zijn over december 2003 en het jaar 2004.

Opmerking 2: de cijfers onder dit onderdeel zijn preciezer dan de cijfers vermeld onder paragraaf 2, omdat er sprake is van een handmatige telling.

1. Hoeveel h/cz zaken zijn via mediation afgedaan (per jaar en in totaal, gerelateerd aan het totaal aantal mediation zaken)

	2005	2006	2007	2008	Totaal
Totaal aantal aangeboden mediations	38	48	45	4	135
Totaal aantal geslaagde mediations	8	5	10	2	25 (19%)
Aangeboden mediatons h/cz	7	17	18	1	43
Geslaagde mediations h/cz	1	0	4	1	6 (14%)

2. Hoeveel van deze geslaagde zaken betroffen arbeid en hoeveel BO?

Vijf zaken hadden betrekking op arbeid en een zaak betrof het beroepsonderwijs (2005-0355).

3. Wat voor soort problemen waren er aan de orde?

Beroepsonderwijs: MBO; toelating, selectie.

Arbeid: Arbeidsvoorwaarden (1), doeltreffende aanpassing (2), beëindiging van de arbeidsovereenkomst (2).

4. Wat voor een soort h/cz was aan de orde (uitgesplitst naar geestelijk, lichamelijk, chronische ziekte, overig)?

Een maal geestelijk (ADHD) en vijf maal lichamelijk (migraine, hartklachten, slechthoortendheid, RSI, longklachten)

5. Bij arbeid: hoeveel mediations per sector?

Commerciële dienstverlening (1), sociale werkvoorziening (1), zorg/welzijn (1), overheid (2)

Follow up

1. In hoeveel van de oordelen over h/cz wordt tot onderscheid geconcludeerd of is er geen sprake van onderscheid, maar is er wel een aanbeveling gedaan?

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
onderscheid	0	8	17	13	12	2	52
geen onderscheid; wel een aanbeveling	0	1	0	4	3	0	8
Individuele maatregelen	0	3 (33%)	4 (24%)	1 (6%)	3 (20%)	1 (50%)	12
Structurele maatregelen.	0	6 (66%)	10 (59%)	10 (59%)	10 (66%)	1 (50%)	37
Opvolgings % h/cz		88%	82%	59 %	66%	100%	
Gemiddeld opvolgings % alle gronden		76%	61%	67%	75%	Nog onbekend.	

Opmerking: het opvolgingspercentage h/cz komt meestal niet overeen met de percentages individuele en structurele maatregelen opgeteld, omdat in sommige zaken zowel een individuele als een maatregel wordt getroffen. Als er 9 keer een maatregel in 9 oordelen is getroffen, hoeft dit dus niet te betekenen dat in alle 9 oordelen een maatregel is getroffen. Het kan zijn dat in één van de oordelen geen maatregel is getroffen en naar aanleiding van een ander oordeel één individuele en één structurele maatregel is getroffen. Het opvolgingspercentage van de oordelen is dan niet 100%.

Over 2004 tot en met 2007 is het gemiddelde opvolgingspercentage bij h/cz 74%. Dit percentage is voor alle gronden 70%.

2. Wat voor een soort individuele en structurele maatregelen zijn er getroffen?

Zie bijlage IV.

Telefonische vragen

Opmerking : de cijfers met betrekking tot de telefoondienst zien op de periode van 18 november 2005 tot en met 29 februari 2008.

1. Hoeveel van de telefonische vragen gingen over arbeid en hoeveel over beroepsonderwijs? Hoeveel vragen met betrekking tot arbeid gingen over werving en selectie, ontslag, etc?

Hoeveel vragen met betrekking tot beroepsonderwijs gingen over de doeltreffende aanpassing, de toegankelijkheid, toelating/selectie en stages?

Opmerking: Een verzoek om informatie heeft soms betrekking op meer dan één aspect van de arbeid of meer dan één aspect van het beroepsonderwijs. Daarom komen bijvoorbeeld in 2006 54 aspecten van de arbeid aan de orde, terwijl het aantal verzoeken dat op arbeid betrekking heeft, 51 bedraagt.

	18 nov. t/m 31 dec. 2005	2006	2007	2008	Totaal
Totaal aantal telefonische vragen over de Arbeid	10	51	58	10	129
Aspecten die bij telefonische vragen over de Arbeid aan de orde kwamen					
Werving en selectie	3	11	16	2	32
Arbeidsvoorwaarden	1	24	21	7	53
Ontslag	3	16	17	1	37
Doeltreffende aanpassing	2	2	5		9
Bejegening	2	1	5		8
Toegankelijkheid					
Victimisatie					
Voorkeursbeleid					

Totaal aantal telefonische vragen over Beroepsonderwijs	1	9	21	7	38
Aspecten die bij telefonische vragen over Beroepsonderwijs aan de orde kwamen					
Toegankelijkheid		2			2
Doeltreffende aanpassing	1	11	3		15
Toelating/selectie		3	5	2	10
Stages		2	3	1	6

2. Hoeveel telefonische vragen betroffen het praktijkonderwijs, MBO, HBO en WO?

	18 nov. t/m 31 dec. 2005	2006	2007	2008	Totaal
Praktijkonderwijs			1		1
MBO		2	10	2	14
HBO		4	3	1	8
WO	1	1	3	1	6
Onbekend		2	4	3	9
Totaal aantal vragen beroepsonderwijs	1	9	21	7	38

3. Welke type handicaps of chronische ziektes (geestelijk, lichamenlijk, chronische ziekte, overig), uitgesplitst naar arbeid en beroepsonderwijs waren aan de orde bij de telefonische vragen?

	18 nov. t/m 31 dec. 2005	2006	2007	2008	Totaal
Arbeid					
Lichamenlijk	6	15	20	3	44
Geestelijk		8	11		19
Chronische ziekte	3	17	14	5	39
Totaal	9	40	45	8	102

Beroepsonderwijs					
Lichamenlijk		4	9	3	16
Geestelijk		3	6	2	11
Chronische ziekte	2	4			6
Totaal	2	11	15	5	33

Twee opmerkingen:

Opmerking 1: Met betrekking tot het terrein van de arbeid: De lichamenlijke handicap die het meest naar voren is gebracht, is slechthorendheid/doofheid: in totaal 9 maal.
De chronische ziekten die meest naar voren zijn gebracht, zijn epilepsie (vier maal), reuma (vijf maal), ziekte van Crohn (vier maal), diabetes (zes maal).
Bij de geestelijke handicaps gaat het om psychische ziekten, zoals depressie, schizofrenie (twaalf maal).

Opmerking 2: Met betrekking tot het beroepsonderwijs: Bij de lichamenlijke handicaps springt dyslexie eruit: in totaal 6 maal. Bij de geestelijke handicaps autisme: 7 maal.

4. Hoeveel telefonische vragen op de grond h/cz vallen buiten de bevoegdheid van de CGB (uitsplitsen naar aantallen per terrein: OV, G&D, p/o en v/o, uitkeringen enz)?

Opmerking: onder atypisch vallen onduidelijke telefoonnotities en vooral verzoeken om informatie van bijvoorbeeld studenten.

<i>Aantal vragen h/cz buiten het bereik van de WGBH/CZ</i>	18 nov. t/m 31 dec. 2005	2006	2007	2008	Totaal
Openbaar vervoer	1				1
Goederen of diensten	4	21	12	3	40
Eenzijdig overheidshandelen		9	19	3	31
Basisonderwijs	2	2			4
Voortgezet onderwijs		3	6		9
Wonen		1			1
Atypisch	6	8	3		17
Totaal	13	44	40	6	103

<i>Totaal aantal vragen binnen het bereik van de WGBH/CZ</i>	11	60	79	17	167
--	----	----	----	----	-----

Dus het totaal aantal telefonische vragen is 270. Hiervan is 62% binnen het bereik van de WGBH/CZ en 38% buiten het bereik van de WGBH/CZ.

Vragen per e-mail

Opmerking: De cijfers met betrekking tot de e-mailvragen zien op de periode van 18 november 2005 tot en met 29 februari 2008.

1. Hoeveel van de e-mailvragen gingen over arbeid en hoeveel over beroepsonderwijs?
Hoeveel vragen met betrekking tot arbeid gingen over werving en selectie, ontslag, etc?
Hoeveel vragen met betrekking tot beroepsonderwijs gingen over de doeltreffende aanpassing, de toegankelijkheid, toelating/selectie en stages?

Opmerking: Een verzoek om informatie heeft soms betrekking op meer dan een aspect van de arbeid of aspect van het beroepsonderwijs. Daarom correspondeert bijvoorbeeld in een bepaald jaar het aantal verzoeken om informatie op het terrein van arbeid niet met het aantal aspecten van de arbeid.

	18 nov. t/m 31 dec. 2005	2006	2007	2008	Totaal
Aantal e-mail vragen over Arbeid	2	11	24	4	41
Aspecten die bij e-mail vragen over arbeid aan de orde komen					
Werving en selectie		3	8	2	13
Arbeidsvoorwaarden	2	3	8	1	14
Ontslag		4	4		8
Doeltreffende aanpassing		1	3	1	5
Bejegening		1	1		2
Toegankelijkheid					
Victimisatie					
Voorkeursbeleid					

Aantal e-mail vragen over Beroepsonderwijs	1	4	4		9
Aspecten die bij e-mail vragen over Beroepsonderwijs aan de orde komen					
Toegankelijkheid					
Doeltreffende aanpassing	2	2			4
Toelating/selectie	1	2	2		4
Stages			1		1

2. Hoeveel vragen per e-mail betroffen het praktijkonderwijs, MBO, HBO en WO?

	18 nov. t/m 31 dec. 2005	2006	2007	2008	Totaal
Praktijkonderwijs					
MBO					
HBO		1			1
WO	1	2	3		6
Onbekend		1	1		2
Totaal aantal vragen beroepsonderwijs	1	4	4		9

3. Welke type handicaps of chronische ziektes (geestelijk, lichamelijk, chronische ziekte, overig), uitgesplitst naar arbeid en beroepsonderwijs waren aan de orde bij de vragen per e-mail?

	18 nov. t/m 31 dec. 2005	2006	2007	2008	Totaal
<i>Arbeid</i>					
Lichamelijk		3	9	1	13
Geestelijk		2	1		3
Chronische ziekte	1	3	5	2	11
Onbekend	1	3	7	1	12
Totaal	2	11	22	4	39

<i>Beroepsonderwijs</i>					
Lichamelijk		2	2		4
Geestelijk	1		2		3
Chronische ziekte	1				1
Onbekend		1			1
Totaal	2	3	4		9

Opmerking: Bij het beroepsonderwijs hebben drie van de vier lichamelijke handicaps betrekking op dyslexie.

4. Hoeveel vragen per e-mail op de grond h/cz vallen buiten de bevoegdheid van de CGB (uitgesplitst naar aantallen per terrein: OV, G&D, p/o en v/o, uitkeringen enz)?

	18 nov. t/m 31 dec. 2005	2006	2007	2008	Totaal
Openbaar vervoer					
Goederen of diensten	1	16	12	3	32
Eenzijdig overheidshandelen	2	9	22	2	35
Basisonderwijs					
Voortgezet onderwijs					
Wonen		1			1
Atypisch	8	2	1		11
Totaal aantal vragen h/cz buiten het bereik WGBH/CZ	11	28	35	5	79

Totaal aantal vragen h/z binnen het bereik WGBH/CZ	3	15	28	4	50
--	---	----	----	---	----

Dus het totaal aantal vragen per e-mail is 129. Hiervan was 39% binnen het bereik van de WGBH/CZ en 61% buiten het bereik van de WGBH/CZ.

Opmerking: Onder atypisch vallen onduidelijke telefoonnotities en vooral verzoeken om informatie van bijvoorbeeld studenten.

Telefonische vragen en vragen per e-mail

Hoeveel vragen over h/cz heeft de CGB ontvangen (per jaar en in totaal, gerelateerd aan het totaal aantal vragen) per telefoon en per e-mail?

	18 nov. tot en met 31 december 2005	2006	2007	2008	Totaal
Totaal aantal tel. en e-mailvragen	296	2.339	1.981	328	4944
Tel- en e-mailvragen h/cz	38 (13%)	147 (6%)	182 (9%)	32 (10%)	399 (8%)

Het totaal aantal e-mail en telefonische vragen over h/cz is 399 (270 + 129). Dit is 8% van het totaal aantal vragen die telefonisch en per e-mail worden gesteld. Van de telefonische en e-mail vragen vallen 182 (46%) buiten het bereik van de WGBH/CZ en 217 (54%) binnen het bereik van de WGBH/CZ.

Alternatieve afdoening

1. Hoeveel h/cz zaken zijn via alternatieve afdoening afgedaan (en vanaf wanneer is de CGB begonnen met deze wijze van afdoening)?

De CGB is met ingang van 1 juni 2007 gestart met alternatieve afdoening (AA).

In de periode van 1 mei 2007 tot 1 maart 2008 zijn in totaal 55 zaken alternatief afgedaan. Van deze zaken hadden er 7 betrekking op de grond h/cz (13%).

2. Hoeveel van deze zaken betroffen arbeid en hoeveel beroepsonderwijs (BO)?

2007-0205: BO
2007-0312: BO
2007-0420: arbeid
2007-0470: arbeid
2008-0005: BO
2008-0022: arbeid
2008-0024: arbeid

3. Bij BO: hoeveel zaken betroffen het MBO, het HBO, het WO en hoeveel het praktijkonderwijs?

2007-0205 en 2007-0312 zijn van dezelfde verzoeker en hebben betrekking op het WO.
2008-0005 heeft betrekking op het HBO.

4. Bij BO: Wat voor een soort problemen waren er aan de orde (weigering toelating of niet geschikt bevonden, weigering doeltreffende aanpassing of onvoldoende aanpassingen, bejegening, overig)?

Doeltreffende aanpassing (drie maal)

5. Wat voor een soort h/cz was aan de orde (uitgesplitst naar geestelijk, lichamenlijk, chronische ziekte, overig)?

Geestelijk: 3 (2007-0205, 2007-0312, 2008-0024)

Lichamenlijk: 3 (2007-0420, 2007-0470, 2008-005)

Chronische ziekte: 1 (2008-0022)

6. Bij h/cz arbeid: hoeveel AA's per sector?

2007-0420: onbekend

2007-0470: handel

2008-0022: onderwijs

2008-0024: laboratorium

7. Bij h/cz arbeid: hoeveel AA's over de werving en selectie (werving, sollicitatie), arbeidsvoorwaarden, ontslag, doeltreffende aanpassingen, bejegening (discriminatie op de werkvloer), arbeidsbemiddeling, toegankelijkheid, victimisatie en hoeveel over voorkeursbeleid?

2007-0420: arbeidsvoorwaarden 2008-0022: bejegening

2007-0470: arbeidsvoorwaarden 2008-0024: arbeidsvoorwaarden

BIJLAGE IV

Follow up maatregelen naar aanleiding van oordelen over de grond handicap en chronische ziekte

Individuele en structurele maatregelen in 2003:

- geen, want er waren nog geen oordelen over de grond h/cz.

Individuele maatregelen in 2004:

- partijen hebben een beëindigingsovereenkomst gesloten, waarbij verzoeker materiële en immateriële schadevergoeding is toegekend (2004-21)
- verweerder heeft alsnog de kosten voor tandheelkundige hulp vergoed (2004-90)
- verweerder heeft aangeboden met verzoeker te overleggen over de ontstane situatie (2004-146)

Structurele maatregelen in 2004:

- verweerder deelt mee dat hij in de toekomst rekening zal houden met de gelijkebehandelingswetgeving bij de beoordeling om een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd al dan niet voort te zetten (2004-67)
- verweerder heeft zijn beleid met betrekking tot werving en selectie aangepast (2004-83)
- verweerder zal de polisvoorwaarden aanpassen (2004-90)
- verweerder volgt de aanbevelingen volledig op. Verweerder zal de afspraken over afwijking van de standaard toelatingsprocedure schriftelijk vastleggen, zodat deze inzichtelijk zijn, en bij de leden van het management bekend maken (2004-94)
- verweerder brengt de examenprijzen voor mensen met dyslexie op hetzelfde niveau als de prijzen voor de reguliere kandidaten (2004-140)
- verweerder zal afspraken maken en procedures vastleggen om zo zorgvuldig mogelijk met sollicitanten om te gaan, juist ook wanneer zij een handicap hebben (2004-146).

Individuele maatregelen in 2005:

- schikking (2005-44)
- het ontslag van verzoeker is ongedaan gemaakt en hij zal opnieuw worden aangesteld als aspirant bij de politie (2005-78)
- verzoekster mag op de proefdagen van de opleiding komen en daar zal worden beoordeeld of zij aan de opleiding mag deelnemen (2005-140)
- verweerder heeft een positieve relatie met verzoekster onderhouden en er wordt gekeken naar de mogelijkheden voor een samenwerkingsverband in de toekomst (2005-230)

Structurele maatregelen in 2005:

- verweerder heeft algemene maatregelen getroffen om toekomstige situaties te voorkomen (2005-18);
- verweerder heeft de nodige maatregelen getroffen om werknemers op de hoogte te stellen van de WGBH/CZ;
- verweerder geeft aan dat dergelijke situaties (intimidatie van gehandicapte student door medewerkers) in de toekomst niet meer zou moeten gebeuren (2005-65)
- verweerder heeft aangegeven dat er sprake was van een incident en dat dit in de toekomst niet meer zal voorkomen;
- verweerder zal zich ervoor inspannen dat er duidelijke richtlijnen komen met betrekking tot de beloning om zo meer duidelijkheid te verschaffen voor werknemers en toekomstige geschillen omtrent gelijke behandeling te voorkomen (2005-176);
- verweerder (een verzekeraar) heeft laten weten dat uitsluiting van dekking bij arbeidsongeschiktheidsverzekering in geval van handicap komt te vervallen (2005-186)
- verweerder (een verzekeraar) heeft laten weten dat uitsluiting van dekking bij arbeidsongeschiktheidsverzekering in geval van handicap komt te vervallen (2005-187)

- oordeel is structureel opgevolgd (2005-237)
- verweerder heeft de gelijkebehandelingswetgeving uitgelegd op het intranet. Ook zullen er trainingen worden gegeven over dit onderwerp (2005-238)
- verweerder is bezig met het opstellen van een nieuw protocol (2005-239)

Individuele maatregelen in 2006:

- verzoeker ontvangt een tegemoetkoming in de kosten van deze procedure (2006-137)

Structurele maatregelen in 2006:

- er is een afspraak gemaakt dat er van opdrachtgevers geen selectiecriteria zullen worden geaccepteerd die in strijd zijn met de gelijkebehandelingswetgeving. De algemene bemiddelingsvoorwaarden zijn aangepast (2006-16)
- verweerder heeft de inhoud van het oordeel bekend gemaakt binnen het bedrijf en zal ervoor waken dat in de toekomst soortgelijke situaties niet meer voorkomen (2006-60)
- verweerder heeft aangegeven de arbeidsovereenkomsten zodanig aan te passen dat deze in overeenstemming zullen zijn met het oordeel van de CGB (2006-118)
- er is een procedure opgenomen in de Onderwijs- en examenregeling omtrent verzoeken om aanpassingen; het recht op aangepaste voorzieningen wordt vastgelegd in een onderwijscontract (2006-132)
- de raad van bestuur houdt het management en P en O op de hoogte van de gelijkebehandelingswetgeving en dit oordeel (2006-137)
- controle van algemene aanpassingen voor medewerkers met een handicap of chronische ziekte zal worden opgenomen in de Risico Inventarisatie en Evaluatie. Ook zullen individuele aanpassingen worden meegenomen in de functioneringsgesprekken met het oog op eventuele verbeteringen (2006-181)
- verweerder heeft het sollicitatieformulier aangepast en de vraag of de sollicitant een uitkering ontvangt, geschrapt (2006-197)
- functioneringsgesprekken zullen regelmatig plaatsvinden en ook zal er een organisatiewijziging plaatsvinden om de interne communicatie te verbeteren (2006-237);
- verweerder heeft een klachtenregeling opgesteld, conform de aanbeveling (2006-249)
- verweerder zal methodes invoeren om ongelijke behandeling tegen te gaan bij het afnemen van examens en zal de CGB hiervan op de hoogte houden (2006-256)

Individuele maatregelen in 2007:

- vergoeding van de kosten van de gemachtigde, reiskostenvergoeding (2007- 199)
- verzoeker krijgt een vergoeding van de kosten voor woon- werkverkeer die gelijk zijn aan de kosten voor het openbaar vervoer (2007-209)
- verzoeker zal worden uitgenodigd voor een arbeidskundig en psychologisch onderzoek, waarna zal worden bepaald waar verzoeker in de organisatie zal worden geplaatst (2007-215).

Structurele maatregelen in 2007:

- een bemiddelingsbureau zegt toe in de toekomst in overleg te treden met de opdrachtgever om na te gaan of de beperkingen van de sollicitant de uitvoering van de functie in de weg staan en of in dat geval een doeltreffende aanpassing nodig is (2007-1);
- NS zegt toe nieuwe betalingsautomaten te installeren die geschikt zijn voor blinden en slechtzienden, verlenging van uitstel van de betalingstermijn en het invoeren van een vizitescard (2007-67)
- invoering van een zorgvuldig re-integratiebeleid (2007-24 en 25)
- overleg met de Arbeidsinspectie en met andere samenwerkingsverbanden die inmiddels ervaring hebben opgedaan met dove timmerkrachten (2007-121);
- de toezegging dat in de toekomst de gedragscode van de brancheorganisatie zal worden nageleefd, evenals de gelijkebehandelingswetgeving (2007-133)

- er is een evaluatieformulier toegestuurd dat zal worden gebruikt voor de beoordeling van schoolverlaters en herintreders (2007-115);
- elke clustermanager heeft in zijn eigen cluster het onderwerp besproken met leidinggevenden waardoor in de toekomst wordt voorkomen dat strijd ontstaat met de gelijkebehandelingswetgeving (2007-199);
- er wordt een nieuwe vergoedingsregeling getroffen voor ambtenaren die gedwongen gebruik moeten maken van de eigen auto, gelijk aan de vergoeding voor het openbaar vervoer (2007-209);
- verweerder heeft aangegeven alert te zullen zijn wanneer een vermoeden van ongelijke behandeling speelt (2007-215);
- het beleid zal worden gewijzigd, maar is op dit moment nog onderwerp van studie (2007-117)

Individuele maatregelen in 2008:

- verweerder biedt verzoekster excuses aan en tevens hulp bij het vinden van een nieuwe baan (2008-16)

Structurele maatregelen in 2008:

- verweerder deelt mee soortgelijke situaties in de toekomst te willen voorkomen (2008-18)