

De demissionaire minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,

Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp
Wetgevingsadvies Wet bescherming
tegen discriminatie op de BES

Datum
1 augustus 2023
Ons kenmerk

Geachte minister,

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) heeft met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet bescherming tegen discriminatie op de BES (hierna: het wetsvoorstel) dat op 1 juni 2023 in consultatie is gegaan. Met dit wetsvoorstel wordt de gelijkebehandelingswetgeving integraal ingevoerd, komt er voor elk van de eilanden een voorziening die adviseert, voorlichting geeft, klachten registreert en laagdrempelige hulp en bijstand biedt bij discriminatievragen en krijgt het College een oordelende taak inzake individuele discriminatiezaken in Caribisch Nederland.

Het College zet zich al lange tijd in voor de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland en ziet dit wetsvoorstel dan ook als een belangrijke stap in het realiseren van gelijke mensenrechtenbescherming voor iedereen in Nederland. Dit wetsvoorstel raakt het College rechtstreeks, nu het zijn taak als oordelende instantie in het gelijke behandelingsrecht ook zal gaan uitvoeren in Caribisch Nederland. Het College is dan ook nauw betrokken in de denkprocessen binnen uw ministerie over de toekomstige uitvoering van de wet en heeft al op verschillende momenten zijn standpunt gegeven over wat er nodig is om deze nieuwe taak uit te voeren.¹ Daarom zal het College zich in dit advies met betrekking tot de oordelende taak beperken tot enkele algemene opmerkingen. Vervolgens zal het College ingaan op het normenkader omtrent redelijke en doeltreffende aanpassingen voor toegankelijkheid in het kader van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap/chronische ziekte (hierna: Wgbh/cz).

¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2022-2023, nr 36200-47.

Het College komt tot de volgende aanbevelingen:

Algemene aanbevelingen:

- Zorg voor bewustwording over mensenrechten in Caribisch Nederland;
- Verduidelijk in de memorie van toelichting dat de ADV-consulent in Caribisch Nederland ook de bevoegdheid heeft om verzoekers te vertegenwoordigen tijdens het oordelenproces van het College;
- In voetnoot 12 wordt verwezen naar het internationale netwerk van mensenrechteninstituten. Dit moet GANHRI zijn, de Global Alliance of National Human Rights Institutes. De accreditatie wordt verleend door de Sub-Committee on Accreditation van GANHRI (SCA).

Aanbevelingen met betrekking tot de Wgbh/cz:

- Zorg ervoor dat de invoering van de Wgbh/cz recht doet aan het VN-verdrag handicap;
- Betrek mensen met een beperking bij de ontwikkeling van een anti-discriminatievoorziening;
- Gebruik de aanbevelingen uit de monitorrapportage 2022 voor de ontwikkeling van laagdrempelige rechtsbijstandsvoorzieningen.

Zorg voor bewustwording over mensenrechten in Caribisch Nederland

In gesprekken die het College voert met belangenorganisaties, ambtenaren en inwoners van Caribisch Nederland komt regelmatig naar voren dat inwoners vaak niet goed op de hoogte zijn van hun (mensen)rechten. Om de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving én de oordelende taak van het College te laten slagen is het van belang dat het voor de inwoners duidelijk is welke rechten zij hebben, en op welk moment zij bijvoorbeeld een verzoek om een oordeel kunnen indienen bij het College. Aangezien de wetgeving pas in 2025 in werking zal treden, beveelt het College aan om 2024 te gebruiken voor een bewustwordingscampagne, en niet te wachten met voorlichting tot de oprichting van het brede juridisch loket. Een aandachtspunt in die bewustwording is het horizontale karakter van de wetgeving (dat wil zeggen het gegeven dat de gelijkebehandelingsnormen in de eerste plaats gericht zijn op private actoren en niet van toepassing zijn op veel vormen van overheidshandelen).

Zorg ervoor dat de invoering van de Wgbh/cz recht doet aan het VN-verdrag handicap

Het College is verheugd dat de wetgever tijdens de consultatie meer zicht zal verkrijgen op de benodigde aanpassingen om te voldoen aan de toegankelijkheidsvereisten van de Wgbh/cz. Dit zal in samenspraak met de openbare lichamen en belangenorganisaties op de eilanden plaatsvinden. Gelet op dit traject acht het College het van belang om een normenkader te schetsen over de toegankelijkheidsvereisten uit de Wgbh/cz. Daarbij is het noodzakelijk om niet alleen aandacht te besteden aan de vereisten van de Wgbh/cz, maar ook aan het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap). Hoewel dit verdrag vooralsnog niet geldend is in Caribisch Nederland, heeft de overheid de intentie om dit te veranderen.

Het College beveelt daarom aan om de implementatie van de Wgbh/cz in Caribisch Nederland in het licht van het verdrag uit te voeren. Het College raadt aan om daarbij gebruik te maken van de 'Handreiking wetgeving en het VN-verdrag'. Deze in 2022 door het College gepubliceerde Handreiking bevat een stappenplan voor de beoordeling van (ontwerp)wet- en regelgeving en beleid aan het VN-verdrag handicap.²

Daarnaast is van belang dat bij de bekrachtiging van het verdrag voor Europees Nederland de Wgbh/cz op een aantal punten is gewijzigd. Nu de Wgbh/cz integraal van toepassing wordt verklaard voor Caribisch Nederland, is het ook om die reden noodzakelijk dat bij de toegankelijkheidsvereisten wordt ingegaan op relevante onderdelen uit het VN-verdrag handicap.

VN-verdrag handicap

Eén van de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap is toegankelijkheid (artikel 3, aanhef en onder f). In artikel 9 van het VN-verdrag handicap zijn er specifieke maatregelen opgenomen die de toegankelijkheid van mensen met een beperking in alle facetten van het leven moeten bewerkstelligen. Het verdrag maakt daarbij een onderscheid in verschillende vormen van toegankelijkheid; de algemene, specifieke en individuele toegankelijkheid. De algemene toegankelijkheid heeft betrekking op alle mensen met een beperking (fysiek, zintuigelijk, mentaal en verstandelijk). De specifieke toegankelijkheid ziet op de toegankelijkheid van mensen met een specifieke beperking (bijvoorbeeld mensen met visuele beperking). Ten slotte gaat het bij de individuele toegankelijkheid om de toegankelijkheid voor een bepaald persoon met een beperking (bijvoorbeeld een sollicitant of klant). Het zorgdragen van de algemene toegankelijkheid geldt voor Staten onvoorwaardelijk.³ Artikel 9 van het VN-verdrag handicap kent voor Staten geen uitzondering op de algemene toegankelijkheidseis in verband met een onevenredige belasting (zie hierna).

Wgbh/cz

Algemene toegankelijkheid

Als gevolg van de ratificatie van het VN-verdrag handicap, is de Wgbh/cz in 2016 uitgebreid met een bepaling over de algemene toegankelijkheid (artikel 2a, eerste lid). De verplichting geldt voor het gehele terrein van de Wgbh/cz; goederen en diensten, arbeid, onderwijs, wonen en openbaar vervoer.

De verplichting tot het zorgdragen van de algemene toegankelijkheid is een ex-ante-verplichting. Dit betekent dat deze verplichting op voorhand moet worden gerealiseerd en niet pas ontstaat als een individu daarom vraagt, zoals het geval is bij het treffen van een doeltreffende aanpassing (zie hierna). De verplichting betekent dat er tenminste geleidelijk zorg moet worden gedragen voor de algemene toegankelijkheid.

² [Handreiking 'Wetgeving & het VN-verdrag handicap' | College voor de Rechten van de Mens \(mensenrechten.nl\)](#)

³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment 2, par. 25.

Aangezien van normadressaten van de Wgbh/cz – zoals bijvoorbeeld een aanbieder van goederen en diensten – niet verwacht kan worden dat deze direct optimaal toegankelijk is, is er een redelijkheids criterium opgenomen (artikel 2a, eerste lid). Dit criterium houdt in dat aanpassingen die een onevenredige belasting vormen, niet hoeven te worden verricht. Dit criterium geldt ook voor een openbaar lichaam, voor zover het acteert in de hoedanigheid van werkgever of als aanbieder van goederen en diensten.

In artikel 2a, tweede lid, is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels worden gesteld voor de uitvoering van het eerste lid. In Europees Nederland zijn er twee AMvB's tot stand gekomen: het Besluit algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte en het Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer. Dergelijke regels zouden ook kunnen worden opgesteld voor Caribisch Nederland.

Individuele toegankelijkheid

Artikel 2 van de Wgbh/cz heeft betrekking op de individuele toegankelijkheid. Op grond hiervan zijn normadressaten gehouden om naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze voor hem een onevenredige belasting vormen.

Het gaat dus om maatwerk bij de vraag of doeltreffende aanpassingen moeten worden geboden. Een individu met een beperking dient zelf de noodzaak van een aanpassing te geven en ook aan te geven welke aanpassing nodig is. Het is vervolgens aan de aanbieder om te onderzoeken of een doeltreffende aanpassing mogelijk is, voorafgaand aan een beslissing om iemand al dan niet de aanpassing te weigeren. Dit heet de onderzoeksplicht van de aanbieder en betekent dat de aanbieder actief moet informeren bij het individu en in ieder specifiek geval bekijkt in hoeverre een oplossing mogelijk is. Overleg en actief handelen is dus vereist.

Pas nadat is vastgesteld dat sprake is van een doeltreffende aanpassing kan de vraag aan de orde komen of die aanpassing een onevenredige belasting vormt. Of de aanpassing een onevenredige belasting vormt houdt een weging in van enerzijds de belangen van de persoon met een beperking die de aanpassing vraagt en anderzijds de belangen van de aanbieder. In zijn algemeenheid betekent dit dat een brede afweging moet worden gemaakt van de baten en lasten van de betrokken aanpassing. Hierbij zal onder meer rekening worden gehouden met:

- de omvang en de middelen van de organisatie of onderneming,
- de geraamde kosten,
- het belang van de aanpassing voor de desbetreffende persoon met de beperking,
- de operationele en technische haalbaarheid van de aanpassing, en
- de vraag of de betrokken aanpassing onuitvoerbaar of onveilig is.

Dat een dergelijke belangenafweging per situatie kan verschillen, wordt geïllustreerd aan de hand van twee oordelen van het College. In beide oordelen speelde de vraag of het toelaten van een assistentiehond een onevenredige belasting vormde.

In het eerste oordeel ging het om een man die een dag van tevoren een slaapplek boekte in een achtpersoonskamer in een hostel.

Het hostel weigerde de slaapplek voor deze kamer, omdat de assistentiehond niet werd toegestaan op een dergelijke kamer maar alleen op een privékamer. Het College oordeelde dat de mededeling van de man dat hij zijn assistentiehond wilde meenemen kon worden aangemerkt als een verzoek een doeltreffende aanpassing te bieden. Naar het oordeel van het College vormde deze doeltreffende aanpassing in dit concrete geval een onevenredige belasting. Van het hostel kon niet worden verlangd dat het binnen één dag bij de andere gasten navraag zou doen of er bezwaren waren op aanwezigheid van de assistentiehond (bijvoorbeeld vanwege allergie of angst). Ook speelde mee dat indien dit nog wel had gekund, er voor het hostel geen mogelijkheid was om de man of de gasten die bezwaar hadden in een andere kamer onder te brengen aangezien het hostel volgeboekt was.⁴

In het tweede oordeel ging het om een man die een offerte aanvraag voor een verblijf in een vakantiehuis en daarbij vermeldde dat zijn kleindochter graag haar assistentiehond meeneemt. De aanbieder van de vakantiewoning weigerde dit met de mededeling dat zij geen dieren toelaat in het vakantiehuis. Ook na herhaald verzoek en uitleg over assistentiehonden, blijft de aanbieder bij die weigering. Ook in deze zaak werd het meenemen van de assistentiehond door het College aangemerkt als een doeltreffende aanpassing. De aanbieder heeft de doeltreffende aanpassing niet verricht en niet aangetoond dat dit onevenredig belastend was. De aanbieder had dit namelijk niet onderzocht. Ook is niet aangetoond dat het maken van onderscheid nodig was ter bescherming van de gezondheid of veiligheid van andere gasten.⁵

Betrek mensen met een beperking bij de ontwikkeling van een anti-discriminatievoorziening

In de memorie van toelichting is vermeld dat het ministerie voor het inrichten van een anti-discriminatievoorziening in gesprek zal gaan met relevante gesprekspartners. Het College wil hierbij benadrukken om daarbij ook mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties vanaf het begin af aan te betrekken. Dit vloeit voort uit het VN-verdrag handicap. Voor meer informatie hierover verwijst het College naar de jaarlijkse rapportage toezicht VN-verdrag handicap van 2020: participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid.⁶ Ondanks dat het verdrag nog niet geldend is in Caribisch Nederland, is het betrekken van mensen met een beperking bij uitstek van belang voor het waarborgen van de (algemene) toegankelijkheid van deze voorziening, een verplichting die immers wél voortvloeit uit de Wgbh/cz. Tevens zal het betrekken van mensen met een beperking bij de totstandkoming en ontwikkeling van deze voorziening bijdragen aan adequate rechtsbescherming, één van de belangrijkste doelen van het wetsvoorstel.

⁴ [College voor de Rechten van de Mens, oordeel van 3 december 2020, oordeelnummer: 2020-105.](#)

⁵ [College voor de Rechten van de Mens, oordeel van 29 juni 2023, oordeelnummer: 2023-73.](#)

⁶ [Rapport: Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland | College voor de Rechten van de Mens \(mensenrechten.nl\).](#)

Het College verwijst hiervoor naar de jaarlijkse rapportage toezicht VN-verdrag handicap van 2022: rechtsbescherming van mensen met een beperking.⁷ Overigens kan het actief betrekken van mensen met een beperking een positieve impuls geven voor de positie van en het beeld over mensen met een beperking in Caribisch Nederland.

Gebruik de aanbevelingen uit de monitorrapportage 2022 voor de ontwikkeling van laagdrempelige rechtsbijstandsvoorzieningen

Het College beveelt aan om bij de geplande samenwerking met de minister voor Rechtsbescherming ten aanzien van een laagdrempelige rechtsbijstandsvoorziening, de bevindingen uit de jaarlijkse monitor 2022 te betrekken.⁸

Voor nadere vragen of een toelichting kunt u contact laten opnemen,

Met vriendelijke groet,

⁷ [Monitor VN-verdrag handicap 2022 | College voor de Rechten van de Mens \(mensenrechten.nl\)](https://www.mensenrechten.nl).

⁸ [Monitor VN-verdrag handicap 2022 | College voor de Rechten van de Mens \(mensenrechten.nl\)](https://www.mensenrechten.nl).