

Vergaderjaar 2003–2004

29 355

Gelijke behandeling voor mensen met een handicap of een chronische ziekte

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2003

Wij zijn voornemens de huidige Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) uit te breiden met het onderwerp wonen.

Aanleiding

Op 1 december 2003 is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) in werking getreden. De wet is een zogenoemde aanbouwwet. Dat wil zeggen dat de algemene normstelling vastligt, maar dat de reikwijdte van de wet kan worden uitgebreid. Deze wet is in eerste instantie van toepassing op de terreinen arbeid en beroepsomderwijs en op een later moment op openbaar vervoer. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in de verbetering van de rechtspositie en in de mogelijkheden tot volwaardige participatie van mensen met een handicap of chronische ziekte.

Bezien wordt of en hoe de reikwijdte van de wet kan worden uitgebreid met andere maatschappelijke terreinen. Bij de behandeling van de wet hebben de leden van zowel de Tweede als de Eerste Kamer hierop aangedrongen. In de motie Passtoors c.s. (TK 2000–2001, 24 170, nr. 68) wordt de regering verzocht om met een wetsvoorstel te komen, waarin de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de samenleving in brede zin voor mensen met een beperking geregeld wordt, analoog aan de Americans with Disabilities Act (ADA), in het bijzonder op de terreinen van vervoer, publieke ruimten, publieke dienstverlening en wonen. De motie Bussemaker c.s. (TK 2001–2002, 28 169, nr. 15) en de motie Van Leeuwen (EK, 2002/03, 28 169, 48e) drongen eveneens aan op uitbreiding.

In deze brief berichten wij u op welke wijze wij, met betrekking tot het wonen, gevolg geven aan bovengenoemde moties. Deze brief hebben wij u ook toegezegd in het Actieplan gelijke behandeling in de praktijk.

Nadere analyse

Om een onderbouwde reactie op de eerdergenoemde moties te kunnen geven, hebben wij nader bezien wat de mogelijke maatschappelijke, financiële en juridische consequenties zijn van het onder de normstelling van de WGBH/CZ brengen van het terrein wonen. Hierbij hebben wij verschillende modaliteiten van uitbreiding van de WGBH/CZ met wonen geanalyseerd op onder meer, de effecten voor de burger (zoals emancipatie, vraagsturing, discriminatie, het verkrijgen van een woningaanpassing), mogelijke gedragseffecten bij woningeigenaren en uitvoerbaarheid. Hoofdvraag hierbij was telkens: in hoeverre biedt uitbreiding van de WGBH/CZ met wonen meerwaarde ten opzichte van het huidige stelsel van (mede) op mensen met een handicap gerichte regelingen en voorzieningen op het terrein van het wonen? Onderdeel van de analyse betrof ook een vergelijking met soortgelijke wet- en regelgeving in de Verenigde Staten en in meer met Nederland vergelijkbare landen als Denemarken, Duitsland en Zweden.

Het huidige stelsel

De vraag over al dan niet uitbreiding van de WGBH/CZ met wonen kan niet beantwoord worden, zonder daarin het huidige stelsel van (mede) op mensen met een handicap gerichte regelingen en voorzieningen op het terrein van het wonen te betrekken. Volwaardig participeren in de samenleving van mensen met een handicap of chronische ziekte wordt immers mede beïnvloed door de mate waarin in het algemeen beleid rekening gehouden wordt met de afwijkende uitgangspositie van mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking en door de mate waarin er specifieke regelingen en voorzieningen zijn voor mensen met een handicap. Onderstaand een kort overzicht wat betreft het wonen.

Het Bouwbesluit verplicht generiek tot aanpasbaar en toegankelijk bouwen. Daarmee wordt de noodzaak tot het plegen van een specifieke woningaanpassing achteraf beperkt. Bovendien kunnen aanpassingen in technische zin gemakkelijker worden aangebracht, omdat bij de bouw tot op zekere hoogte al rekening gehouden is met veel voorkomende toekomstige aanpassingen. Zijn specifieke woningaanpassingen noodzakelijk, dan kan men gebruik maken van de mogelijkheden van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg). De gemeente voert de Wvg uit en financiert deze in beginsel.

Ter beperking van de woonlasten bestaat er een aantal voorzieningen. Bij een Wvg-aanpassing met een 100% vergoeding voor de verhuurder mag de huur voor de zittende huurder niet verhoogd worden. Omdat mensen met een handicap veelal hogere woonlasten hebben, mogen zij in het kader van de huursubsidie de maximale huurgrens overschrijden, zonder daarmee het recht op subsidie te verliezen. Voor zover gehandicapte bewoners extra kosten hebben voor woningaanpassingen (bijvoorbeeld omdat de gemeente een eigen bijdrage vraagt voor een Wvg-aanpassing, of omdat de bewoner extra kwaliteit boven «goedkoopst adequaat» aan heeft laten brengen), kunnen deze onder voorwaarden fiscaal worden afgetrokken.

Verhuurders moeten in de praktijk de meest voorkomende woningaanpassingen toestaan. Op grond van de Woningwet kunnen burgemeester en wethouders verhuurders verplichten om bouwkundige of woontechnische aanpassingen op grond van de Wvg toe te staan/te verrichten.

Het Burgerlijk Wetboek bepaalt voorts dat de huurder, zonder expliciete toestemming van de verhuurder, aanpassingen in de inrichting of de

gedaante van de woning mag plegen als deze bij het einde van de huur zonder noemenswaardige kosten ongedaan kunnen worden gemaakt of worden verwijderd.

Bij ingrijpender aanpassingen is toestemming van de verhuurder nodig. Als deze weigert, kan de huurder aan de rechter een machtiging vragen tot het aanbrengen van de gewenste wijzigingen. Deze wijst toe, indien het veranderingen aan de binnenkant van de woning betreft die de verhuurbaarheid van het gehuurde niet schaden en niet tot een waarde-daling ervan leiden.

Om de kansen op een passende woning te vergroten geeft de Huisvestingswet gemeenten de mogelijkheid bepaalde woonruimten slechts passend te verklaren voor bepaalde categorieën woningzoekenden (zoals mensen met een handicap) en hen voorrang te geven bij woning-toewijzing. Voorts bepaalt de Huisvestingswet dat aan «ernstig invaliden» geen economische of maatschappelijke bindingseisen gesteld mogen worden.

Het aanbod van voor mensen met beperkingen geschikte woningen wordt op verschillende wijze gestimuleerd. Zo is er voor de corporatiesector het zogenoemde 6e prestatieveld wonen en zorg in het Besluit Beheer Sociale Huursector. Corporaties moeten zich op grond hiervan jaarlijks verantwoorden over hun activiteiten op dit gebied. Met onze brief van 15 september 2003, «Investeren voor de Toekomst, de kwantitatieve opgave voor wonen, zorg en welzijn» (TK 2002–2003, 26 631, nr. 57) en de daaraan verbonden stimuleringsacties en beleidsmaatregelen, krijgt de realisering van voor mensen met beperkingen geschikte woningen, de realisering van toegankelijke woonomgevingen en het gebruik van domotica een extra impuls.

Woningen die speciaal gebouwd zijn voor gehandicapten kunnen op basis van een vordering op grond van dringend eigen gebruik (Burgerlijk Wetboek) voor de doelgroep behouden blijven als na vertrek of overlijden van de oorspronkelijke gehandicapte huurder de nog zittende mede-huurder niet tot de doelgroep behoort.

Uitbreiding van de WGBH/CZ met wonen, als aanvulling op het bestaande stelsel

Uitbreiding van de WGBH/CZ met het terrein wonen zal door de verbetering van de individuele rechtsbescherming van mensen met een handicap of een chronische ziekte, een aanvulling vormen op het huidige stelsel. Mensen met een handicap of chronische ziekte kunnen thans, wat betreft wonen, alleen een beroep doen op de non-discriminatiebepalingen neergelegd in internationale verdragen en in artikel 1 van de Grondwet. De daartoe noodzakelijke gang naar de rechter vormt voor de burger een belangrijke drempel en de uitkomst is vrij onzeker. De rechter zal in deze zaken namelijk de van toepassing zijnde norm moeten geven, omdat een in een wet uitgewerkte, meer concrete norm ontbreekt. De WGBH/CZ geeft die nadere normering, uitwerking en concretisering en geeft de burger daarmee meer zekerheid. Via de WGBH/CZ kan de burger bovendien beroep doen op de Commissie gelijke behandeling (Cgb) voor een oordeel. De Cgb is een laagdrempeliger orgaan dan bijvoorbeeld de rechter. Door de hiermee verbeterde mogelijkheden om voor zichzelf op te komen, zijn burgers met een handicap beter in staat aan hun eigen verantwoordelijkheid invulling te geven en «mee te doen».

Voor de in de Grondwet genoemde gronden godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht en vervolgens voor de gronden nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat was

bovenstaande al geregeld met de inwerkingtreding van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) in 1994. Met de kortelings geïntroduceerde WGBH/CZ is een begin gemaakt met vergelijkbare wetgeving voor de grond handicap en chronische ziekte. Daarin geeft de regering tevens, overeenkomstig de uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de Mens (EHRM: Thlimmenos Griekenland 2000), materiële invulling aan het gelijkheidsbeginsel in de Grondwet, dat ongelijke gevallen naar de mate van ongelijkheid behandeld dienen te worden. De reikwijdte van de WGBH/CZ beslaat in eerste instantie alleen de onderwerpen arbeid, beroepsonderwijs en openbaar vervoer. Met deze brief geven wij aan de WGBH/CZ uit te zullen breiden met het onderwerp wonen. Daarnaast, doch los daarvan, zal de (technische) integratie van de WGBH/CZ in de Awgb ter hand worden genomen, zoals de Kamer is toegezegd bij brief van 11 december 2002 (TK 2002–2003, 28 169, nr. 30). Hierbij is eveneens aangegeven dat integratie uitbreiding niet in de weg zal staan. Zodra het concrete wetsvoorstel gereed is, zal worden gezien of op dat moment de wetwijziging praktisch meegenomen wordt in het integratiewetsvoorstel.

Een WGBH/CZ voor het wonen, met behoud van de WVG

Het uitbreiden van de WGBH/CZ met het terrein wonen heeft in beginsel tot gevolg dat de algemene bepalingen van de WGBH/CZ ook voor het wonen van toepassing zijn. Deze betreffen het verbod op ongerechtvaardigd direct onderscheid, het verbod op ongerechtvaardigd indirect onderscheid en de verplichting tot het treffen van doeltreffende aanpassingen. Direct onderscheid is daarbij rechtstreeks terug te voeren op de (vermeende) handicap. Bijvoorbeeld het weigeren een woning te verhuren aan een gehandicapte, vanwege zijn beperking. Bij indirect onderscheid gaat het om een ogenschijnlijk neutrale benadering, die echter onvoldoende rekening houdt met de bijzondere positie van gehandicapten. Bijvoorbeeld een verhuurder die weigert honden toe te laten in zijn woongebouw, waardoor een visueel gehandicapte door deze «neutrale» maatregel feitelijk de toegang wordt ontzegd. Voor de WGBH/CZ voor het wonen zullen deze verboden overeenkomstig de vigerende WGBH/CZ van toepassing zijn. Echter, wat betreft de verplichting tot het treffen van doeltreffende aanpassingen hebben wij, na het bezien van verschillende modaliteiten, besloten af te wijken van de algemene normstelling uit de vigerende WGBH/CZ.

In principe kan het bij doeltreffende aanpassingen gaan om zowel fysieke woningaanpassingen (zoals het aanbrengen van een traplift) als om immateriële aanpassingen (zoals het mogen stallen van een scootmobiel in de gemeenschappelijke ruimte). De woningaanbieder zou in de WGBH/CZ voor het wonen tot het treffen van dergelijke voorzieningen verplicht worden, onder de voorwaarde dat deze verplichting geen onevenredige belasting voor hem vormt of bijvoorbeeld gevaar voor anderen oplevert.

Wij hebben ervoor gekozen om de verplichting tot het treffen van materiële woningaanpassingen **niet** van toepassing te laten zijn op het terrein van het wonen. Zo'n verplichting voor de huursector zou in de plaats komen van het woningaanpassingsdeel uit de Wvg, terwijl voor de koopsector de Wvg van kracht zou blijven. Dit zou er niet alleen toe leiden dat er verschillende regimes voor de huur- en de koopsector ontstaan, het zou er ook toe leiden dat bij de huursector de zorgplicht voor woningaanpassingen verschuift van de overheid naar de markt, zijnde de verhuurders. De belangen van verhuurders en die van gehandicapte huurders zullen over het algemeen niet gelijk lopen, waardoor er een negatieve prikkel in het systeem zou worden ingebouwd om gehandicapte huurders te huisvesten. Bovendien zou het verkrijgen van woningaanpassingen voorwerp van onderhandeling worden tussen de gehandi-

capte huurder en de verhuurder, met de Commissie gelijk behandeling en in laatste instantie de rechter als beslissende instantie. Omdat het hier niet zelden gaat om een kwetsbare groep, achten wij dit ongewenst. De keuze voor een WGBH/CZ voor het wonen zonder de verplichting tot het verrichten van fysieke woningaanpassingen, impliceert dat voor woningaanpassingen in zowel de koop- als de huursector de Wvg van kracht blijft. De verplichting tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen beperkt zich in ons voornemen derhalve tot immateriële aanpassingen, die gehandicapten en chronische zieken in staat stellen om daadwerkelijk te participeren op het terrein van het wonen. Bij zulke aanpassingen kan het bijvoorbeeld gaan om het toestaan van het stallen van een scootmobiel in de gemeenschappelijke ruimte van een woongebouw, waar het verboden is fietsen of andere voertuigen te plaatsen. Daarbij kan het gaan om woonruimte, waar de gebruiker zelf woont of woonruimte waar hij op bezoek gaat. Hierbij geldt uiteraard de voorwaarde dat er geen objectieve gronden, zoals brandweervoorschriften, zijn om zulks te verbieden. Doeltreffende aanpassingen kunnen ook zijn het toestaan van een blindengeleide-hond in een woongebouw, waar een verbod op huisdieren geldt, het voor een visueel gehandicapte toegankelijk maken van een huurovereenkomst, enzovoorts.

Consequenties voor Rijksbegroting

Het in de voorgestane WGBH/CZ voor het wonen bedoelde verbod op onderscheid impliceert dat het net als thans primair de eigen verantwoordelijkheid van de chronisch zieke of gehandicapte is, om te bepalen of woonruimte voor hem of haar geschikt is. De beslissing over een aanvraag voor een voorziening in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten blijft een eigenstandige, waarbij de geschiktheid van de woonruimte in kwestie en de kosten voor de noodzakelijke voorziening daarbij een rol kunnen spelen. In voorkomende gevallen kan de plicht tot verhuizen naar een beter passende woonruimte onderdeel van die beslissing zijn. Met andere woorden het verbod op onderscheid, zoals in dit voorstel opgenomen, heeft geen rechtsgevolgen voor de beslissing ten aanzien van een Wvg-voorziening. Daarmee heeft het ook geen gevolgen voor de omvang van de aanspraken op de Wvg.

De enige budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting verbonden aan ons voorstel betreft een bijdrage aan de uitvoeringskosten van de Commissie gelijke behandeling.

Vergelijking met andere landen

De eerder genoemde motie Passtoors c.s. refereert aan de Americans with Disabilities Act (ADA) in de Verenigde Staten. Wij hebben geanalyseerd hoe de door ons gemaakte keuze zich verhoudt met de ADA en de anti-discriminatiewetgeving in meer met Nederland vergelijkbare landen als Denemarken, Duitsland en Zweden. De ADA heeft voornamelijk betrekking op de openbare ruimte; voor het wonen heeft deze een verwaarloosbare betekenis. Alle onderzochte landen kennen bouwregelgeving, die toegankelijk en aanpasbaar bouwen in meer of mindere mate voorschrijft en financiële regelingen die de huurder/eigenaar-bewoner of verhuurder ondersteunen bij woningaanpassingen. Specifieke anti-discriminatiewetgeving voor het wonen (vergelijkbaar met een WGBH/CZ) is er, binnen de onderzochte landen, eigenlijk alleen in de Verenigde Staten. Het betreft wetgeving die zowel de anti-discriminatiekant regelt, als de plicht voor verhuurders om redelijke en voor de gehandicapte huurder noodzakelijke woningaanpassingen toe te staan. In de regel moet de huurder, met uitzondering van huurders in de kleine groep «federally assisted housing» (d.w.z. woningen in eigendom, beheer of gesubsidieerd door de overheid) de aanpassing zelf betalen.

Tot slot

Samengevat zullen wij een wetsvoorstel voorbereiden waarbij de WGBH/CZ wordt uitgebreid met het onderwerp wonen, met dien verstande dat de verplichting tot het treffen van doeltreffende aanpassingen (artikel 2 van de WGBH/CZ) voor wonen slechts van toepassing zal zijn voor zover het een immateriële aanpassing betreft.

In het voorjaar van 2004 zal de Staatssecretaris van VWS u overigens, overeenkomstig de afspraak, nader berichten over de mogelijke opvolger van de Wvg, de Wet op de maatschappelijke zorg. Wij streven ernaar het voorstel voor uitbreiding van de WGBH/CZ met wonen in 2004 naar de Raad van State te sturen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

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