

Vergaderjaar 2005–2006

**30 570**

## **Voorstel van wet van de leden Smits, Rouvoet en Azough tot wijziging van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in verband met uitbreiding van de reikwijdte tot het primair en het voortgezet onderwijs**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Mensen met een beperking of chronische ziekte willen net als ieder ander volop deelnemen aan de samenleving. Iedereen wil kans op goede scholing, betaald werk, relatievorming en ontspanning en daarbij gebruikmaken van publieke dienstverlening. Voor mensen met beperkingen is dat niet altijd zonder meer mogelijk.

De overheid heeft de taak te zorgen dat alle inwoners op een gelijkwaardige manier kunnen meedoen in de samenleving. Iedere burger is gelijkwaardig en moet zoveel als mogelijk is gelijke kansen krijgen zich te ontplooien op alle levensterreinen, talenten te benutten, een bijdrage te leveren aan de opbouw van onze maatschappij en zich gewaardeerd te weten temidden van anderen.

Om gelijkwaardig deel te nemen, hebben mensen met beperkingen soms voorzieningen nodig maar ook een omgeving die rekening met hen houdt. Iemand die niet kan lopen kan zich met een rolstoel goed voortbewegen. Maar als een gebouw niet is ingericht op een rolstoel, volstaat de rolstoel niet: het gebouw en de diensten daarin aangeboden blijven onbereikbaar. Zo bezien is de zorg voor mensen met een beperking geen exclusieve taak van «zorginstellingen»: maar een taak van «gewone» mensen en van «gewone» maatschappelijke organisaties: woningverhuurders, arbeidsvoorziening, scholen, openbaar vervoerders, bedrijven, arbeidsvoorziening, scholen, verenigingen enzovoorts.

Of aan de persoon gebonden beperkingen belemmerend uitwerken voor het dagelijks functioneren wordt, vooral ook bepaald door de mate waarin de sociale omgeving is ingericht en rekening houdt met verschillen in mogelijkheden en onmogelijkheden van verschillende mensen. Een samenleving die is ingericht op de norm van een mens zonder fysieke of psychische beperkingen, sluit mensen met een beperking of chronische ziekte uit van bepaalde voorzieningen. De inrichting van de samenleving kan in die zin invalideren.

Gelijke behandeling voor iedereen betekent dat niet alleen de overheid als hoeder van kwetsbaren optreedt en zorgdraagt voor voorzieningen, maar dat ook groepen en individuen in de samenleving verantwoordelijkheid nemen en ruimte bieden aan mensen met beperkingen.

Het nemen van deze verantwoordelijkheid gaat niet altijd vanzelf. Iedereen kan in principe een bijdrage leveren aan grotere toegankelijkheid. Soms is die bijdrage eenvoudig te leveren maar gebeurt het niet omdat er niet aan wordt gedacht. Soms is de bijdrage moeilijk te leveren of is er sprake van tegengestelde belangen. In beide situaties is het nodig om in de wet de norm van gelijke behandeling expliciet vast te leggen.

Zo'n wettelijke norm maakt niet dat de huidige situatie in één klap verandert en dat mensen met beperkingen opeens overal probleemloos gebruik van kunnen maken. Gelijke behandeling, zeker die op grond van handicap of chronische ziekte, is een complexe materie. Een beperking is specifiek gebonden aan een persoon die daarvan hinder ondervindt in specifieke situaties. De gelijke behandeling moet vorm krijgen door aanpassing van de situatie waardoor iets wat ogenschijnlijk gelijk is, gelijk wordt gemaakt in specifieke situaties voor bepaalde personen. Juist in zo'n complexe omgeving waarin steeds afwegingen worden gemaakt, is het goed de norm ondubbelzinnig te stellen. Die norm is dat ongelijke behandeling op grond van het enkele feit van handicap of chronische ziekte niet wordt getolereerd.

De overheid kan niet iedere keer dat de norm wordt overschreden optreden. Maar het stellen van een expliciete norm en daaraan gekoppeld een systeem van individuele rechtsbescherming is wel een taak voor de regering.

Burgers kunnen op grond van de Wet gelijke behandeling in actie komen wanneer ze menen dat de norm wordt geschonden. Vervolgens wordt geoordeeld door de Commissie gelijke behandeling en wellicht daarna door de rechter of de norm in die specifieke gevallen daadwerkelijk is geschonden.

De norm van gelijke behandeling is opgenomen in artikel 1 van de Grondwet en wat de gronden handicap en chronische ziekte betreft in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (WGBH/CZ), die per 1 december 2003 in werking trad.

De WGBH/CZ is een zogenaamde aanbouwwet. Dit betekent dat algemene normen en uitzonderingsgronden in de wet zijn opgenomen, maar dat de wet voorlopig voor een zeer beperkt aantal terreinen, namelijk arbeidsmarkt en beroepsonderwijs, geldt.

Er is inmiddels ervaring opgedaan met de wet en het effect van de zaken die worden voorgelegd voor een oordeel aan de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). Op diverse terreinen (verkeer, aanbieden goederen en diensten, onderwijs, wonen) zijn voorbereidingen getroffen voor uitbreiding van deze aanbouwwet.

Duidelijk is dat burgers en maatschappelijke organisaties waarde hechten aan de individuele rechtsbescherming uit de WGBH/CZ. De CGB wordt regelmatig om een oordeel gevraagd. De adviezen en daaruit gevolgde juridische procedures hebben geleid tot aanpassing van situaties die als discriminerend werden ervaren en, belangrijker wellicht nog, tot aanpassing van het beleid in de aangesproken organisaties. De norm uit de wet en de mogelijkheid individuele kwesties te laten toetsen, nodigt uit tot debat over de toegankelijkheid van de samenleving en tot wijzigingen die de toegankelijkheid vergroten.

Burgers en maatschappelijke organisaties vragen om uitbreiding van de wet naar in ieder geval de terreinen onderwijs, vervoer, wonen, publieke dienstverlening en het aanbieden van goederen en diensten. Hoewel de laatste jaren verbeteringen zijn opgetreden, is nog steeds sprake van ongelijke behandeling op deze terreinen, waardoor mensen met beperkingen op achterstand worden gezet in hun deelname aan het maatschappelijk verkeer.

De regering heeft zich via internationale verdragen en nationale beloften verplicht te werken aan een samenleving die achterstelling door uitsluiting van mensen met handicap of chronische ziekte vermindert of wegwerkt. Een van de middelen daartoe is het wettelijk voorschrijven van de plicht tot gelijke behandeling van mensen met of zonder handicap of chronische ziekte.

Momenteel heeft de WGBH/CZ slechts betrekking op de terreinen arbeid en beroepsonderwijs. Voorliggend voorstel breidt de werking van de WGBH/CZ uit tot het primair en voortgezet onderwijs. Bij het primair en voortgezet onderwijs geldt een wettelijk systeem van ondersteuning voor leerling met een beperking (onder meer Wet Leerling Gebonden Financiering LGF). Dat betekent dat voorzieningen zijn geregeld, waarmee individuele beperkingen compenseerbaar zijn. Nu de voorzieningenkant is geregeld, is er behoefte aan individuele rechtsbescherming langs de lijnen van de Wet gelijke behandeling om nog voorkomende gevallen van ongelijke behandeling te kunnen toetsen. Van belang is ook dat de WGBH/CZ nu al geldt voor beroepsonderwijs. Daaraan vooraf gaat in alle gevallen funderend primair en voortgezet onderwijs. Het is dan logisch de rechtsbescherming uit te breiden naar juist ook dat funderend onderwijs. Inmiddels is, op verzoek van de Tweede Kamer een onderzoek gedaan naar de effecten van invoering van de WGBH/CZ in het primair en voortgezet onderwijs: Update Effectstudie toepassing Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in primair en voortgezet onderwijs (augustus 2005, Smets en Hover). Deze studie laat zien dat uitbreiding mogelijk is en niet leidt tot aanmerkelijke meerkosten.

## **2. Onderwijssegregatie**

Het beleid van de regering is gericht op het tegengaan van segregatie tussen bevolkingsgroepen (wit/zwart, rijk/arm, met of zonder beperking, jong/oud). Scholen zijn plaatsen waar leerlingen kennis verwerven, cognitieve vaardigheden aanleren en zich voorbereiden op een beroep, maar ook gemeenschappen waar jongeren sociale waarden en normen krijgen aangereikt. Het algemene onderwijsbeleid van de regering is mede daarom gericht op integratie, op inclusie en het zo goed mogelijk laten ontplooiën van talenten van alle leerlingen en op hun voorbereiding op een samenleving waarin iedereen volwaardig deel kan nemen.

De huidige onderwijspraktijk laat een gedifferentieerd en geïnstitutionaliseerd kader zien. Binnen dat algemene kader zijn er traditioneel ook veel aparte soorten speciale scholen voor leerlingen met een beperking. Bijna tachtig procent van de leerlingen met ernstige beperkingen krijgt les in speciale scholen. Voor een groot deel van deze leerlingen vindt de opname in het aparte systeem op heel vroege leeftijd plaats, vanaf het eerste jaar van de leerplicht.

De keuze voor een aparte school wordt vaak gemaakt omdat het reguliere onderwijs niet biedt wat een leerling met een handicap nodig heeft en de gedachte is dat het speciale onderwijs dat wel kan bieden. Dat leerlingen met een beperking ondersteuning nodig hebben staat buiten kijf. De ondersteuning en nodige aanpassingen hoeven niet per se in een aparte setting te worden geboden. Sinds 2003 is er keuzevrijheid geregeld voor ouders en tegelijk een wettelijk recht op extra ondersteuning in reguliere setting.

Wat ook de oorzaak is, de facto is sprake van gescheiden werelden voor leerlingen met en leerlingen zonder beperkingen. Een volledig aparte schoolcarrière is geen goede voorbereiding op het vinden van gewoon betaald werk. Het maakt het vinden van vrienden zonder handicap of chronische ziekte moeilijk en maakt leerlingen afhankelijk van aanvullende speciale voorzieningen zoals speciaal leerlingenvervoer.

Dit voorstel zal de segregatie niet opheffen omdat het niet voorschrijft dat leerlingen met beperkingen in alle gevallen naar het reguliere onderwijs gaan. Dit voorstel bepaalt slechts dat, indien ouders/leerlingen een keuze maken voor een school, deze school de leerling niet mag weigeren vanwege het enkele feit van de handicap of chronische ziekte indien de geschiktheid tot het volgen van het onderwijs is aangetoond en de aanpassingen die eventueel zijn vereist redelijkerwijs van de school kan worden verlangd. Het zal aldus de keuzevrijheid van ouders tot het kiezen van een school vergroten en de segregatie verminderen.

### **3. Resultaat Wet Leerlinggebonden Financiering**

De Wet Leerlinggebonden Financiering (LGF), sinds 1 augustus 2003 van kracht, was niet bedoeld om aparte speciale scholen op te heffen, wel om emancipatie en integratie van leerlingen met handicap te bevorderen en om keuzevrijheid te vergroten voor ouders van kinderen met handicap. De wet regelt onder meer dat, wanneer een leerling met indicatie of diens ouders kiezen voor een reguliere school, er recht is op extra ondersteuning (onder meer het rugzakje uit de LGF en het persoonsgebonden budget uit de AWBZ) voor leerling en voor ontvangende school.

De LGF heeft de keuzevrijheid van ouders vastgelegd. Die vrijheid is niet absoluut en wordt beperkt daar waar scholen, regulier of speciaal, menen dat ze met hun mogelijkheden niet in staat zijn kwalitatief goed onderwijs te bieden aan een leerling. De LGF legt scholen de plicht op te onderzoeken of in een individueel geval met de beschikbare mogelijkheden kwalitatief goed onderwijs kan worden geboden. Er is nu geen plicht tot het treffen van aanpassingen waardoor de leerling met handicap wel toegelaten zou kunnen worden. Bij de behandeling van de wet is de spanning tussen keuzevrijheid van de ouders en de vrijheid van scholen om een leerling af te wijzen onderkend, maar niet opgelost. De praktijk moest uitwijzen hoe ouders en scholen hiermee zouden omgaan.

Sinds de introductie van de LGF zijn meer leerlingen geïndiceerd voor ambulante begeleiding (van 12 000 naar 15 000, een groei van 25%). Het gaat voor een deel om leerlingen die al in het reguliere onderwijs zaten, daar zijn gebleven, maar na introductie van de rugzak zo'n rugzak kregen toegewezen. De LGF heeft in die zin een positief effect gehad omdat meer leerlingen met een leerprobleem of handicap ondersteuning kregen op de school waar ze zaten. Het aantal leerlingen dat naar speciale scholen gaat is eveneens gegroeid: van 52 000 naar 57 000 een groei van 10%). Voor een deel betreft dit leerlingen die voordien geen onderwijs kregen maar in zorgcentra werden opgevangen.

Volgens de Effectstudie (Smets en Hover) hadden in 2003 van de ruim 7000 basisscholen ongeveer 2500 één of meerdere leerlingen met een LGF-indicatie, en 4700 scholen in 2004/2005 (67%). In het voortgezet onderwijs hebben 700 schoollocaties ervaring met een leerling met handicap (ofwel 42%). Hoewel de meerderheid van leerlingen met handicap in speciale scholen les krijgt, lukt het dus een groot deel van de reguliere scholen om met de beschikbare middelen ook leerlingen met een beperking onderwijs te geven.

De keuzevrijheid voor leerlingen en ouders die met de LGF is gegeven, is niet absoluut. Ontvangende scholen hebben geen acceptatieplicht en kunnen per aanmelding beoordelen of ze in staat zijn met de gegeven middelen kwalitatief goed onderwijs te bieden. In geval van onenigheid beoordeelt de (tijdelijk) ingestelde Advies Commissie Toelating en Begeleiding (ACTB) of de school een afwijzing voldoende heeft onderbouwd.

In de praktijk leidt de wet onvoldoende tot het eenvoudig realiseren van de keuzevrijheid voor ouders. Binnen de groep ouders die voor hun kind met beperking een reguliere school benaderden, wordt gemeld dat de nieuwe keuzevrijheid in de praktijk stuit op weigeringen. Een aanzienlijk deel van deze ouders wijkt uit naar een andere school of naar speciale scholen. In 2004 is onderzoek gedaan door M. Walraven en I. Andriessen: *Ouder over de rugzak, onderzoek naar ervaringen met leerlinggebonden financiering en de toegankelijkheid van het reguliere onderwijs* (Utrecht, FvO, VIM 2004). In dit onderzoek is aan de ouders (onderzoeksgroep 175) gevraagd of men problemen ondervindt om het kind op een reguliere school geplaatst te krijgen. Veertig procent meldt te zijn afgewezen. Een groot deel van hen kreeg op een andere school wel een plaats. Het onderzoek laat niet zien hoeveel ouders uiteindelijk geen plaats vonden voor hun kind. Het percentage van 40% mag niet zonder meer worden geëxtrapoleerd naar de totale doelgroep. Toch is het een aanwijzing dat ouders in betekenisvolle aantallen problemen ondervinden. Rapportages van onderzoeksbureau Smets en Hover geven eveneens het beeld dat ouders kunnen stuiten op weigeringen van scholen (rapportages naar aanleiding van ouderbijeenkomsten in april en juni 2005).

De ACTB, die met de inwerkingtreding van de wet LGF aantrad, heeft de taak te bemiddelen (via consulenten) of formeel te adviseren in die gevallen waarin ouders van een kind met handicap in conflict komen met een school over een besluit tot afwijzing of verwijdering van een leerling met handicap of over de inhoud van het handelingsplan.

De ACTB concludeerde in zijn eerste rapportage dat de keuzevrijheid van ouders geen vanzelfsprekendheid is. De emancipatie en integratie van kind met handicap in het reguliere onderwijs verloopt moeizaam volgens de ACTB. Zowel in de zaken die aan de onderwijsconsulenten van de ACTB werden voorgelegd als die zaken waarin de ACTB tot een formeel advies kwam, bleek dat scholen de nieuwe verplichtingen uit de wet LGF slecht kennen en onvoldoende bereidheid tonen om bij aanmelding van een leerling met een beperking een gedegen onderzoek in te stellen. In de zaken waarin het tot een formeel advies kwam van de ACTB is steeds geadviseerd een nieuw onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden of onmogelijkheden van de school om de leerling met beperking toe te laten. In geen van de voorgelegde zaken is het op grond van dat onderzoek alsnog tot toelating gekomen. In die zaken waarin de ACTB-onderwijsconsulenten werden ingeschakeld om te onderzoeken en bemiddelen, kwam het vaak wel tot een plaatsing die op instemming van de ouders kon rekenen. Een formeel advies van de ACTB is na een succesvolle bemiddeling niet meer nodig.

De ACTB en de consulenten kunnen niet alle aangemelde zaken in behandeling nemen. De opdracht is beperkter en anders geformuleerd dan de CGB heeft op de terreinen waarop de Algemene wet gelijke behandeling geldt. De CGB neemt alle zaken in behandeling waarin aannemelijk is dat ongelijk wordt behandeld en adviseert vervolgens of sprake is van discriminatie en strijdigheid met de AWGB. De ACTB oordeelt of aan de vereisten uit de LGF is voldaan en neemt alleen zaken in behandeling indien het leerlingen betreft met een LGF-indicatie zonder plek op een school. Leerlingen met een handicap maar zonder LGF-indicatie kunnen niet bij de ACTB terecht, net zo min als leerlingen die wel geplaatst zijn op een school – ook als de leerling/ouders deze school niet wensen en juist na tussenkomst van de ACTB naar een andere school willen gaan.

Er is, met of zonder ACTB, weinig jurisprudentie rondom toelating of verwijdering van leerlingen met een handicap, evenals over de inhoud van een handelingsplan en inzet van middelen. Voorzover er rechterlijke uitspraken zijn, geven die een gemengd beeld. In het bestuursrecht zullen rechters niet inhoudelijk oordelen, maar marginaal afwegen of bestuurs-

besluiten op juiste gronden zijn genomen. Bij de weinige uitspraken op dit terrein zijn schoolbesturen wel veroordeeld tot het nemen van nieuwe besluiten. In gevallen waarin het ging om besluiten tot verwijdering leidde dat in enkele gevallen tot een voortgezette schoolgang van de betreffende leerling. In gevallen waarin toelating werd gevraagd, werden wel nieuwe besluiten genomen maar waren die besluiten opnieuw afwijzend.

#### **4. Geen ongeclausuleerd recht op toelating tot alle scholen**

Artikel 23 van de Grondwet (vrijheid van onderwijs) wordt niet geraakt door de WGBH/CZ. Dit artikel ziet immers op de vrijheid van stichting, richting en inrichting van scholen en behelst de mogelijkheid voor bijzondere scholen om een eigen toelatingsbeleid op grond van de identiteit te hanteren. Dit voorstel laat uiteraard ook overige onderwijswetgeving intact. Scholen geven nu goed onderwijs naar eigen visie en op basis van wettelijke normen en zullen dat blijven doen. Er is geen ongeclausuleerd recht van alle leerlingen met een beperking op toelating tot alle scholen of op ongelimiteerde aanpassingen.

Ervaring met de WGBH/CZ op het terrein van de arbeidsmarkt toont aan dat bedrijven niet gedwongen werden een heel ander wervings- en selectiebeleid te voeren. De WGBH/CZ schrijft voor dat in het beleid van individuele bedrijven, of straks van schoolbesturen, geen onderscheid mag worden gemaakt louter op grond van de handicap. De wet zal er wel toe leiden dat in individuele situaties waarin sprake is van een vermoeden van ongelijke behandeling, advisering van de CGB wordt ingeroepen.

Op grond van de WGBH/CZ kan van de school worden gevergd om voor een leerling een doeltreffende aanpassing te treffen. De CGB wordt bevoegd te adviseren in voorgelegde zaken. De CGB zal toetsen of er voor de school mogelijk sprake is van een onevenredige belasting zodat de gevraagde aanpassing achterwege kan blijven.

De ACTB heeft deels deze rol vervuld op basis van de mogelijkheden in de LGF. Het ligt in de rede dat de CGB de door de ACTB ontwikkelde criteria volgt en in het bredere kader van de gelijke-behandelingswetgeving brengt.

De ACTB heeft in zijn eerste rapportage geanalyseerd of scholen voor voortgezet onderwijs mogen beoordelen of een leerling geschikt is het onderwijsniveau te volgen. De criteria voor toelating met betrekking tot geschiktheid leiden overigens meestal niet tot discussie aangezien voor kinderen dezelfde eisen gelden: het advies van de betrokken basisschool en doorgaans de citotoets. In bepaalde zaken is de beoordeling van geschiktheid gecompliceerder. Volgens het ACTB kan, afhankelijk van het schooltype, de vraag aan de orde zijn of de leerling in principe in staat wordt geacht het diploma van die school te halen. De interpretatie van de ACTB, die door de rechter in een uitspraak is gevolgd (Zwolle 2005), is dat scholen voor VMBO of scholen met gemengde eerste leerjaren, die geschiktheideis of diploma-eis niet mogen stellen. Andere scholen mogen het doen, maar het is niet verplicht. De ACTB verschilt op dit punt enigszins van mening met de minister van onderwijs. Deze heeft zich op het standpunt gesteld dat scholen die VMBO-T aanbieden of hoger de geschiktheideis niet alleen mogen, maar ook moeten stellen al is afwijking na voorafgaande toestemming van de minister mogelijk (antwoord op kamervragen Eijnsink/Smits).

Die geschiktheideis is relevant in dit kader. In individuele kwesties rondom gelijke behandeling speelt de geschiktheideis een rol. Vergelijk het met het gebod tot gelijke behandeling op de arbeidsmarkt. Wordt een sollicitant geweigerd op grond van de handicap of omdat hij niet geschikt is voor de baan? De CGB heeft ruime ervaring met dit soort vragen. Talloze zaken zijn voorgelegd bij conflicten tussen werkgevers en werknemers/sollici-



tanten waarin de klagende partij stelt dat handicap de discriminatiegrond is, terwijl werkgevers aangeven dat de sollicitant of werknemer op andere gronden is afgewezen. Per kwestie wordt van de klagende partij gevraagd eerst aannemelijk te maken dat discriminatie op grond van handicap een rol speelt. De CGB heeft ook in 9 zaken een oordeel gegeven voor wat betreft beroepsopleidingen, waarin ook altijd moet worden beoordeeld of de leerling geschikt is voor de beroepsopleiding. De adviezen van de CGB op zowel het terrein van arbeidsmarkt als dat van beroepsopleidingen geven geen aanleiding te denken dat de CGB niet in staat zou zijn deze complexe afweging per kwestie te maken.

In het basisonderwijs speelt de geschiktheideis niet zoals in het voortgezet onderwijs. Er is geen wettelijke bepaling in die richting. Basisscholen zijn ook niet gedifferentieerd naar leerniveau. Zowel basisscholen als veel scholen voor voortgezet onderwijs zijn gemeenschappen die niet alleen opleiden tot het halen van diploma's. Een school is ook de plek waar sociale en culturele normen worden overgedragen. Juist daarom dient een school ook rekening te houden met het feit dat een leerling met redelijke aanpassingen een lesprogramma kan volgen en zo onderdeel wordt van de waardenoverdracht binnen een schoolgemeenschap. Verondersteld kan worden dat het de sfeer op een school niet ten goede komt wanneer leerlingen c.q. ouders en de schoolleiding een conflict hebben dat voor de CGB wordt gebracht. Moeten ouders een aanmelding afdwingen of een verwijdering tegenhouden als de schoolleiding dat niet wil? Kan een leerling nog wel goed ontvangen worden na een afgedwongen toelating? Of kan een school nog wel goed les geven als dat lesgeven wordt afgedwongen? Op de arbeidsmarkt leiden adviezen van de CGB niet altijd tot een betere verstandhouding tussen werknemer en werkgever indien een baan langs die weg wordt afgedwongen. Een oordeel van de CGB kan aanleiding zijn tot een juridische procedure waarin mogelijk tot schadevergoeding wordt besloten en zo wordt wel genoegdoening gegeven. Toch zijn er ook voorbeelden waarin ontslagen ongedaan zijn gemaakt of werknemers/sollicitanten in het gelijk zijn gesteld, waarna de arbeidsrelatie ongestoord kon worden voortgezet. Maar ook in die adviezen waarin de arbeidsrelatie niet kon worden voortgezet of niet tot stand kwam, hebben adviezen van de CGB behandeling grote waarde. De adviezen geven een concrete invulling van de wettelijke norm van gelijke behandeling die leidraad kunnen zijn voor de praktijk. Ook de adviezen van de CGB tot nu toe op het terrein van beroepsopleiding geven geen aanleiding te denken dat leerling of opleidingsinstituut na een procedure bij de CGB niet meer tot overleg kunnen komen.

## **5. Financiën**

Uitbreiding van de WGBH/CZ naar het primair en voortgezet onderwijs brengt volgens de Update Effectstudie Smets en Hover geen extra kosten met zich mee. In de eerste effectstudie werd nog wel uitgegaan van extra kosten. De nieuwe inzichten tonen aan dat er op grond van de LGF wel belangrijke meerkosten zijn ontstaan. Er is een sterke groei van leerlingen met LGF-indicatie op reguliere scholen die deels bestaat uit leerlingen die voorheen al op die scholen zaten, maar geen rugzakje kregen. Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs is eveneens gegroeid. Het gaat om leerlingen met psychiatrische problematiek of gedragsproblemen of om leerlingen met ernstige en vaak meervoudige handicaps die voorheen zorg ontvingen. Beide factoren hebben geleid tot meerkosten. Juist omdat die kosten per leerling al zijn gemaakt, valt er van de uitbreiding van de WGBH-CZ niet veel meerkosten te verwachten. Het stelsel aan ondersteuning en voorzieningen is er al en wordt gefinancierd. De Update Effectstudie laat niet zien dat hoge aantallen ouders overstappen van speciaal naar regulier onderwijs.

Bij aanmeldingen zullen scholen meewegen welke aanpassingen nodig zijn voor de betreffende leerling en welke voorzieningen beschikbaar zijn. Het kan voorkomen dat een leerling in specifieke situaties, naast de voorzieningen die beschikbaar zijn op grond van LGF, REA of AWBZ, nog andere aanpassingen vraagt van de school. In dat geval zal de school afwegen of die gevraagde aanpassing in redelijkheid van de school mag worden gevraagd en zal, indien er sprake is van een conflict, ook de CGB die afweging maken. Tot het onredelijke is niemand gehouden. Ingrijpende bouwkundige aanpassingen zoals een lift of aparte toilet-ruimte zijn voor een beperkte groep lichamelijk en meervoudig gehandicapten nodig. Deze kunnen duur zijn als ze moeten worden aangelegd in een bestaand gebouw. Nieuwbouw moet de laatste jaren volgens het bouwbesluit al zodanig zijn dat toegankelijkheid voor gehandicapten is gewaarborgd. Denkbaar is dat ouders en scholen in hun afweging alternatieven betrekken. Als een leerling wordt aangemeld voor een school met bijvoorbeeld een niet aangepast gebouw terwijl in de nabijheid ook een school is met wel aangepast gebouw. Mag in zo'n situatie worden gevraagd de aanmelding daarheen te verleggen? De CGB zal ook in zo'n situatie kunnen beoordelen of dat redelijk is. Ook zal de CGB de taak van de gemeente moeten afwegen in het kader van haar verantwoordelijkheid voor gemeentelijke onderwijshuisvesting.

Van de uitbreiding van de WGBH-CH kan een beperkte extra druk uitgaan tot het aanvragen van voorzieningen op grond van de LGF of andere regelingen. Zo'n eventuele kostenstijging kan worden tegengegaan met beleid om beschikbare middelen flexibel in te zetten. Hier wordt kortheids-halve verwezen naar de Update Effectstudie, die signaleert dat de huidige middelen in het kader van LGF generiek en met strakke bestedingsbestemming moeten worden ingezet. Bij een meer handelingsgerichte benadering en meer bestedingsvrijheid kunnen kosten per leerling dalen.

Het verwezenlijken van het recht op gewoon onderwijs, zeker voor kinderen in de leeftijd dat zij funderend onderwijs volgen, heeft grote maatschappelijke waarde en op termijn economische voordelen.

## **6. Tweesporenbeleid: voorzieningen en individuele rechtsbescherming**

Het handhaven van gesegregeerd onderwijs is slecht voor de beeldvorming. Mensen met (functie)beperkingen maken deel uit van de samenleving en hebben als ieder ander recht op een plek daarbinnen en niet aan de zijlijn. Maatschappelijke organisaties zoals FvO en CG-raad zijn van mening dat op korte termijn uitbreiding van de WGBH/CZ naar alle maatschappelijke terreinen noodzakelijk is. Voor alle levensterreinen moet volgens deze organisaties een gehandicaptenwet ontstaan waaraan individuele rechtsbescherming kan worden ontleend. Dit is zowel van belang uit oogpunt van integratie en participatie, als ook uit oogpunt van samenhang. Er is een rechtstreekse wisselwerking tussen de meeste terreinen, waarbij ontoegankelijkheid op het ene terrein directe gevolgen heeft voor toegankelijkheid op andere terreinen.

Naast wetgeving die discriminatie verbiedt en gelijke behandeling realiseert, is uiteraard voorzieningenbeleid gericht op inclusie van belang. Individuele rechtsbescherming en voorzieningenbeleid worden hiermee twee kanten van één medaille. Er wordt ook gesproken over een tweesporenbeleid. Het non-discriminatiespoor verbiedt het maken van onge-rechtvaardigd onderscheid en reikt mensen met een beperking of een chronische ziekte een instrumentarium met behulp waarvan deelname aan de samenleving mogelijk wordt gemaakt. Het voorzieningenbeleid is voorwaardenscheppend en stimulerend. Dit tweede beleidsspoor bevoor-



dert dat er specifieke voorzieningen zijn met mogelijkheden voor financiële tegemoetkomingen om de vereiste aanpassingen te realiseren.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van een overheid om gelijke behandeling te garanderen en discriminatie te verbieden. Het gelijkheidsbeginsel voor mensen met een beperking of chronisch ziekten heeft wettelijke verankering. Daarnaast is het nemen van samenhangende flankerende beleidsmaatregelen van groot belang. Juist in het huidige tijdperk, waarin er vraagtekens worden gezet bij de mogelijkheden van een sturende overheid en hiervoor in de plaats de verantwoordelijkheid van individuele burgers centraal wordt gesteld, is verdergaande rechtsbescherming voor mensen met een beperking een noodzakelijke voorwaarde om aan deze (nieuwe) burgerrol adequaat inhoud te kunnen geven.

Ook op het terrein van onderwijs is een ontwikkeling gaande om scholen meer autonomie toe te kennen en de direct sturende hand van de overheid te verminderen. De nota «Herijking zorgstructuren in het onderwijs» gaat er van uit dat, als het om leerlingen met een handicap gaat, scholen binnen een regionaal samenwerkingsverband onderling afspraken maken over het doen van een passend zorgaanbod aan leerlingen met een beperking. In een systeem van toenemende autonomie voor schoolbesturen is wel behoefte aan heldere normstelling en individuele rechtsbescherming waarmee zowel leerlingen/ouders als schoolbesturen gebaat zijn.

## **7. Internationaal perspectief**

Een groot aantal internationaal-rechtelijke normen roept staten op om discriminatie effectief te bestrijden en te voorkomen. In verscheidene internationale verklaringen, verdragen en resoluties zijn de mensenrechten en het gelijkheidsbeginsel opgenomen. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, verbieden discriminatie op welke grond dan ook. Daarnaast zijn er internationale verdragen en resoluties van het Europese Parlement, de Europese Commissie en de Raad van Europa en van de Verenigde Naties die aandringen op het wettelijk verankeren van rechten van mensen met een functiebeperking.

## **8. Verloop totstandkoming en uitbreiding WGBH/CZ**

Na de allereerste Proeve van wet ten aanzien gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (1998) verschijnt in juni 2000 een voortgangsnotitie. Deze voortgangsnotitie wordt door de Tweede Kamer voor kennisgeving aangenomen. Tot een verheviging van de discussie komt het pas in mei 2001 als er een algemeen overleg wordt gevoerd over het gehandicaptenbeleid en de Kamer ongeduldig begint te worden<sup>1</sup>. Rouvoet stelt namens de ChristenUnie onverbloemd de vraag of de geringe vordering van de al jarenlang slepende voorbereiding van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte te wijten is aan een gebrek aan prioriteit. Vanuit de Kamer wordt aangedrongen op aandacht voor de fysieke toegankelijkheid van de maatschappij en de mobiliteit van gehandicapten. De staatssecretaris van VWS verwijst in haar antwoord naar de door de Kamer niet bediscussieerde voortgangsnotitie en houdt vast aan de daarin uiteengezette procedure. Het streven is er op gericht een behandeling van het wetsvoorstel mogelijk te maken voor de verkiezingen van mei 2002. Zij waarschuwt de Kamer op voorhand dat dit doel niet gehaald zal worden als er besloten zou worden de voorgenomen reikwijdte te verbreden. In de tweede termijn

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 24 170 en 27 401, nr. 67.

staat de gelijke behandelingswetgeving waarlijk centraal. Kamerbreed wordt aangedrongen op zowel spoedige behandeling van het wetsvoorstel als op vergroting van de reikwijdte daarvan. Het geheel leidt tot de toezegging van de staatssecretaris dat tegelijk met het wetsvoorstel een actieplan zal worden gepresenteerd.

Op 19 juni 2001 wordt tijdens de behandeling van het verslag van het eerder genoemde algemeen overleg een motie ingediend door de PvdA, de VVD en Groen Links<sup>1</sup>. In de motie wordt de regering verzocht om naast het traject van het wetsvoorstel – dat slechts een beperkte invulling geeft aan de gelijke behandeling en niet vertraagd mag worden – «onverwijld een wetsvoorstel voor te bereiden waarin de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de samenleving in brede zin voor mensen met een beperking wordt geregeld analoog aan de «Americans with Disabilities Act (ADA) 1990», in het bijzonder op het terrein van vervoer, publieke ruimten, publieke dienstverlening en wonen». In de Tweede Kamer geeft de motie aanleiding tot een staatsrechtelijke discussie. Nog voordat een in voorbereiding zijnd wetsvoorstel is besproken in de ministerraad en naar de Raad van State is gezonden voor advies, wordt het in de Kamer al geamendeerd<sup>2</sup>. Over de doelstelling zijn alle partijen het wel eens, maar de gevolgde procedure wekt verwondering. De staatssecretaris van VWS geeft in haar reactie eerst kort de stand van zaken weer. Het voorliggende wetsontwerp is inmiddels aangepast aan de Europese Richtlijn, dat wil zeggen dat naast werving en selectie bij de arbeid nu ook arbeidsvoorwaarden en ontslag onder de reikwijdte vallen. De tweede verbreding betreft de opname van het beroepsonderwijs in het wetsvoorstel. Daarnaast wijst zij op het nieuwe Bouwbesluit dat in 2002 van kracht zal worden en op de notitie van de minister van Verkeer en Waterstaat over de toegankelijkheid van het openbaar vervoer van juni 1999.

Uitgebreid verslag van haar inspanningen doet de staatssecretaris van VWS tegelijk met het indienen van het definitieve wetsvoorstel eind 2001<sup>3</sup>. Alle neuzen staan dezelfde kant op. Het kabinet ondersteunt de intentie van de motie Passtoors e.a. en wil zich inspannen om aan het doel van die motie tegemoet te komen. Concrete termijnen kunnen echter – vooruitlopend op onderzoek en overleg – nog niet worden genoemd. In de conclusie van de beleidsbrief wordt nog eens benadrukt dat het niet de bedoeling is dat alles op alles wacht; zodra een beleidsterrein onder de werking van de wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte kan worden gebracht, zal dat ook gebeuren.

In november 2003 verschijnt het Actieplan Gelijke behandeling in de praktijk<sup>4</sup>. In de bijlage wordt ingegaan op alle moties die inmiddels door de Tweede Kamer zijn aangenomen en waarin met spoed om uitbreiding wordt gevraagd. Naar aanleiding van de motie-Bussemaaker<sup>5</sup> stelt het kabinet over de uitbreiding naar funderend onderwijs:

«Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in het primair en voortgezet onderwijs is gebaat bij een goede uitvoering van de Wet Leerlinggebonden financiering (LGF), die in werking zal treden op 1 augustus 2003. Deze wet biedt immers de mogelijkheid aan leerlingen met een handicap en hun ouders om, na een indicatie voor speciaal onderwijs, een budget te ontvangen, waarmee «aangepast onderwijs» kan worden gerealiseerd op een reguliere school. Een keuze voor speciaal onderwijs is ook mogelijk. De mogelijkheid voor kinderen met een handicap om naar het regulier, lager- en voortgezet onderwijs te gaan wordt hierdoor vergroot.

In aanvulling op deze wet meent het kabinet dat uitbreiding van de gelijke behandelingswetgeving op grond van handicap of chronische ziekte met primair en voortgezet onderwijs een meerwaarde kan hebben. Zij denkt deze ook op dit terrein te vinden in een toegenomen rechtsbescherming van mensen met een handicap jegens discriminerend gedrag. Alvorens te besluiten tot een daadwerkelijke onderbrengen van het funderend onder-

<sup>1</sup> Motie Passtoors c.s.; Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 24 170, nr. 68H.

<sup>2</sup> Handelingen Tweede Kamer Gehandicaptenbeleid, 19 juni 2001, TK 88 88-5504.

<sup>3</sup> DGB/OAG-2239802.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 355, nr. 1.

<sup>5</sup> Motie Bussemaker c.s.; Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 169, nr. 15.

wijs in gelijke behandelingswetgeving zal onderzocht dienen te worden wat de financiële, beleidsmatige en organisatorische consequenties zijn van een dergelijke uitbreiding en de bestuurlijke verantwoordelijkheid daarbij. Dit in het kader van de zorgvuldigheid naar het onderwijsveld en de ouders/leerlingen toe en het voorkomen van strijdigheden tussen beide wetgevingen. In het geval van een financiële problematiek zal er ook duidelijkheid moeten bestaan over de financiële dekking daarvan. Het kabinet zegt toe het bovenstaande onderzoek in de tweede helft van dit jaar af te ronden, zodat nog dit jaar nadere besluitvorming kan plaatsvinden.

Als besloten wordt tot uitbreiding van het wettelijk instrumentarium met funderend onderwijs is het van belang bij de uitwerking van een wetsvoorstel rekening te houden met de ervaringen met betrekking tot de invoering van de leerlinggebonden financiering en deze gegevens daarbij te benutten. In het bijzonder gaat het daarbij ook om de ervaringen van de in het kader van de LGF-wet in te richten Advies Commissie Toelating en Begeleiding (ACTB) wat betreft de toelating van kinderen tot een reguliere school. Deze zullen ook iets laten zien over de houding van scholen en ouders hierin.»

## **9. De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte**

De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) is op 1 december 2003 in werking getreden. De WGBH/CZ is een zogenaamde aanbouwwet. Dit betekent dat algemene normen en uitzonderingsgronden in de wet zijn opgenomen, dat de wet voorlopig voor een beperkt aantal terreinen geldt en dat er geleidelijk uitbreiding plaatsvindt.

In relatie tot de WGBH/CZ is een aantal zaken van belang.

- *Het individu met een beperking of chronische ziekte is vertrekpunt*

Kenmerkend aan de wet is dat die individuele rechtsbescherming biedt. Het initiatief ligt hiermee bij de individuele persoon met een beperking of bij diens ouders of verzorgers. Bedrijven of scholen kunnen op basis van de wet geen aanspraak maken op bijvoorbeeld een tegemoetkoming. De wet is immers geen voorzieningwet, zoals bijvoorbeeld de Regeling LGF of de Wet REA.

In de wet wordt niet nader gedefinieerd wat onder een handicap wordt verstaan of op welke chronische ziekten wordt gedoeld. In de memorie van toelichting wordt er wel op gewezen dat een handicap in beginsel onomkeerbaar is en een chronische ziekte langdurig van aard.

- *Een verbod op direct en indirect onderscheid*

De wet verbiedt het maken van direct of indirect onderscheid op grond van een handicap of chronische ziekte. Direct onderscheid is bijvoorbeeld aan de orde indien een school weigert een leerling toe te laten vanwege diens beperking of ziekte. Van indirect onderscheid is bijvoorbeeld sprake als het onderwijs zo wordt ingericht dat leerlingen met handicaps daar last van hebben, bijvoorbeeld als een toets of examen alleen in gewoon schrift beschikbaar is zodat blinde leerlingen niet deel kunnen nemen.

In een zeer beperkt aantal gevallen is het maken van onderscheid wel toegestaan, namelijk:

- daar waar sprake is van risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de gehandicapte zelf en andere betrokkenen;

- in het geval van sociaal beleid, voorzieningen en faciliteiten, specifiek bestemd voor mensen met een beperking of chronische ziekte en ter bevordering van hun participatie aan en in de samenleving (het creëren of instandhouden van scholen voor speciaal onderwijs is hiervan een voorbeeld); en
- bij maatregelen gericht op «positieve actie» of voorkeursbeleid.

- *Een verplichting tot het realiseren van doeltreffende aanpassingen*

De Wet gelijke behandeling kent een verplichting tot het treffen van zogenaamde doeltreffende aanpassingen. In relatie tot het onderwijs zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om de inzet van gebarentaal, het aanleggen van een traplift, of het aanstellen van een extra begeleider. Doeltreffende aanpassingen moeten «geschikt» zijn en dus bijdragen aan een (meer) gelijke behandeling. Van belang is dat een doeltreffende aanpassing «noodzakelijk» moet zijn. Dat wil zeggen dat niet kan worden volstaan met andere, minder ingrijpende en of goedkopere oplossingen. Nadat is vastgesteld om welke doeltreffende aanpak het gaat, is een toets op de redelijkheid aan de orde. Het gaat daarbij om een afweging tussen het belang van de leerling en het belang van de school. De school is niet verplicht een aanpassing te realiseren die een «onevenredige belasting» vormt.

- *De Commissie Gelijke Behandeling*

Non-discriminatiewetgeving is complex en aan verandering onderhevig. Daarom werd in 1994 de CGB ingesteld. Een onafhankelijk, landelijk college dat toeziet op de naleving van haar oordelen, adviseert en voorlichting geeft over gelijke behandeling. Iedereen die zich ongelijk behandeld voelt, kan een klacht indienen bij de CGB. De CGB beoordeelt dan, of de gelijke behandelingswetgeving is overtreden. Dit is feitelijk haar belangrijkste taak<sup>1</sup>.

In de praktijk is het aan diegene die een beroep op de wet doet om het vermoeden van onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte aannemelijk te maken. Zodra dat naar het oordeel van de commissie voldoende is gebeurd, wordt de bewijslast omgekeerd en is het aan de school om aan te tonen dat van ongeoorloofd (in)direct onderscheid geen sprake was en dat de school in redelijkheid niet in het verlangde kon voorzien.

In het beroepsonderwijs kunnen (ouders van) leerlingen met een beperking, als een school niet wil toelaten en/of als een school geen aanpassingen wil treffen, een oordeel vragen aan de CGB. Onder beroepsonderwijs verstaat men het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, het universitair onderwijs en het praktijkonderwijs. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen openbaar of bijzonder onderwijs, of onderwijs dat publiek of privaat wordt gefinancierd. Onder beroepsonderwijs verstaat men het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, het universitair onderwijs en het praktijkonderwijs. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen openbaar of bijzonder onderwijs, of tussen onderwijs dat publiek of dat privaat wordt gefinancierd. Uitspraken van de CGB zijn formeel niet bindend, al hebben zij in de praktijk zeker gewicht. Het staat iedereen uiteraard vrij om ook zonder uitspraak van de CGB naar de rechter te stappen. Daar waar de uitspraken van de CGB – alhoewel zwaarwegend – niet bindend zijn, kan toelating en/of het treffen van voorzieningen via de rechter wel afgedwongen worden.

<sup>1</sup> Overige taken van de CGB zijn: het adviseren van (bijvoorbeeld) de regering, (uit eigen beweging) onderzoek uitvoeren, het geven van trainingen, colleges en voorlichting over de gelijke behandelingswetgeving of het verzorgen van lezingen op nationale en internationale bijeenkomsten.

Smits  
Rouvoet  
Azough