



Beperkingen, recht en gelijkheid

Evaluatie van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, 2003-2008

Marian van der Klein
Katinka Lünemann
Dick Oudenampsen

Met medewerking van:
Myriam Vandenbroucke
Lisanne Drost
Sjoukje Botman
Joan van Ee
Tara Jibodh

Februari 2009

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	9
1.1. Achtergrond: mensen met een functiebeperking in het beroepsonderwijs en op de arbeidsmarkt	9
1.2. De Wgbh/cz en ander voorwaardenscheppend en stimulerend beleid	10
1.3. Van collectieve zorg naar individueel recht	12
2 Doel en opzet van de evaluatie	15
2.1. Doel van de evaluatie	15
2.2. Drie kringen of effectlagen	16
2.3. Verantwoording onderzoeksopzet	17
2.4. Opzet van het rapport	18
3 De Wet en de rechtspraktijk: juridische normering en reikwijdte	21
3.1. De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte	21
3.2. Uitvoering in de praktijk: aard en omvang	25
3.3. Uitvoering in de praktijk: begripstoepassing	29
3.4. Toegang tot arbeid	35
3.5. Toegang tot beroepsonderwijs	39
3.6. Samenvatting en conclusie	41
4 De bekendheid van de Wet bij belangenorganisaties en in kringen van arbeid en beroepsonderwijs	45
4.1. Bekendheid van en voorlichting over de Wet	45
4.2. Organisaties die bekendheid geven aan de Wgbh/cz	46
4.3. Achterblijvende branches en werknemersorganisaties bij het geven van bekendheid aan de Wet	51
4.4. Samenvatting en conclusies: is de Wet voldoende bekend?	52
5 De landing van de Wet bij belangenorganisaties en in kringen van arbeid en beroepsonderwijs	55
5.1. Het functioneren van de Wgbh/cz in het kader van individuele rechtsbescherming	55
5.2. Olievlekwerking van de Wgbh/cz: normen en waarden, mentaliteitsverandering en empowerment op het terrein van arbeid en beroepsonderwijs	61
5.3. Samenvatting en conclusies: experts over individuele rechtsbescherming en verdergaande invloed	64

6 Een olievlekwerking van de Wet in de samenleving? Het maatschappelijk debat over gelijke behandeling	67
6.1. Inleiding	67
6.2. Voorlichting en berichtgeving over de Wgbh/cz en gelijke behandeling	68
6.3. Samenvatting en conclusies	77
7 Beeldvorming over mensen met een chronische ziekte of handicap	79
7.1. Inleiding	79
7.2. De totstandkoming van het maatschappelijk debat en beeldvorming	79
7.3. De beeldvormingcampagne De uitdaging voor Nederland en het programma Aan talent geen gebrek	84
7.4. Conclusies	88
8 De Wgbh/cz 2003-2008: toepasbaar, bekend en werkzaam? Conclusies van deze evaluatie	91
8.1. Inleiding	91
8.2. Onderzoeksvragen en methodologische opzet	91
8.3. Conclusies	92
9 Literatuur	99
Summary	109
Bijlage I	113
Cijfers over de participatie van gehandicapten en chronisch zieken, 1998-2008	113
Bijlage II bij hoofdstuk 4 en 5	125
Geraadpleegde websites en experts (in expert meetings en telefonische interviews, september-november 2008)	125
Bijlage III bij hoofdstuk 6	131
Overzicht van de aangetroffen artikelen in de landelijke en regionale pers	131
Bijlage IV	
Samenstelling Begeleidingscommissie	135

Samenvatting

Beperkingen, recht en gelijkheid

Evaluatie van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte, 2003-2008

Eind 2003 trad de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) in werking voor de terreinen arbeid en beroepsonderwijs. De Wet beoogt door individuele rechtsbescherming van chronisch zieken en gehandicapten gelijke behandeling van deze groepen te bevorderen en discriminatie tegen te gaan. In opdracht van het ministerie van VWS heeft het Verwey-Jonker Instituut het functioneren van de Wgbh/cz de afgelopen vijf jaar in dit onderzoeksrapport geëvalueerd.

De vragen die in het evaluatieonderzoek centraal staan zijn de volgende:

- Is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) toepasbaar in juridische zin (helder, eenduidig, en uitvoerbaar)?
- Is de Wgbh/cz voldoende bekend? Wie heeft er de afgelopen vijf jaar voor bekendheid gezorgd?
- Is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) werkzaam op de terreinen van arbeid en beroepsonderwijs (individuele rechtsbescherming en olievlekwerking)?
- Hoe is de onderlinge dynamiek tussen de kring (en rechtspraktijk) van de Wet, de beroepskringen en de samenleving in het algemeen?

Om de vragen te kunnen beantwoorden raadpleegde het Verwey-Jonker Instituut documenten, literatuur, jurisprudentie en CGB-oordelen, websites, landelijke en regionale dagbladen, radio- en televisiejournaals, publiekscampagnes, en 47 experts afkomstig uit belangenorganisaties van mensen met een beperking en uit de wereld van arbeid en beroepsonderwijs.

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn:

1. De Wgbh/cz is helder, eenduidig en uitvoerbaar in juridische zin. De individuele rechtsbescherming van gehandicapten en chronisch zieken is er op vooruit gegaan: aan directe en indirecte discriminatie wordt door de Wgbh/cz paal en perk gesteld; werkgevers en onderwijsinstellingen zijn in redelijkheid verplicht tot het treffen van doeltreffende aanpassingen. Op het terrein van arbeid en beroepsonderwijs is met de Wet een heldere norm gesteld. Met de Wgbh/cz kan ook in een precontractuele fase een beroep worden gedaan op gelijke behandeling. Daarmee heeft de Wgbh/cz een breder bereik dan het goed werkgeverschap. De Wgbh/cz wordt vooral toegepast door de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). Er zijn nauwelijks gepubliceerde uitspraken van de civiele of bestuursrechter te vinden waar de Wgbh/cz (mede) de grond vormt voor het geschil. Het geringe beroep op de Wgbh/cz bij de civiele en bestuursrechter komt onder andere door de beschikbaarheid van alternatieve wet- en regelgeving; daardoor zijn er namelijk andere mogelijkheden tot rechtsbescherming en participatie van mensen met een beperking.
2. Door alle partijen in het direct betrokken veld (arbeid en beroepsonderwijs, en belangenorganisaties) wordt de Wgbh/cz als onvoldoende bekend gekenschetst. Individuele burgers zijn minder bekend met het bestaan en de doelstelling van de Wet dan (het management van) instellingen en organisaties.
Daarmee kunnen we spreken van een knelpunt in het functioneren van de Wgbh/cz, want de Wet gaat ervan uit dat werknemers, respectievelijk leerlingen/studenten zelf hun behoefte aan aanpassingen of hun ongelijke behandeling in arbeid en beroepsonderwijs aan de orde stellen. Over het algemeen geldt: hoe dichter op de werk- en studievloer, hoe minder bekend de Wgbh/cz is.
Het veld wenst meer voorlichting van de overheid over de Wgbh/cz, gericht op burgers met een beperking. Die voorlichting zal het meeste effect sorteren wanneer zij via de media zal plaatsvinden. De media zijn voor burgers de belangrijkste bron van informatie over gelijke behandelingswetgeving. De afgelopen vijf jaar is de Wgbh/cz echter nauwelijks genoemd in de media. Campagnes als *Geknipt voor de juiste baan* hebben geen link met de Wgbh/cz gelegd.
3. Wellicht vanwege de onbekendheid met de Wet bestaat er een groot aantal misverstanden over. Een aanzienlijk deel van de verzoekers (burgers en instellingen) beseft niet dat de Wgbh/cz alleen geldt voor de terreinen arbeid en beroepsonderwijs. Dit kan worden geconcludeerd uit het feit dat een (groot) aantal kennelijk ongegrond-oordelen gebeurtenissen betreft die betrekking hebben op terreinen waarvoor de Wet nog niet geldt, zoals het openbaar vervoer, goederen en diensten, en primair onderwijs.
Dat de Wgbh/cz ook van toepassing is bij discriminatie op grond van *vermeende* handicaps en chronische ziekte is buiten de CGB nauwelijks bekend. Daarnaast verwacht het merendeel van de professionals en belangenbehartigers op dit terrein dat bij een verzoek, advies of oordeel van de CGB nauwelijks individuele winst voor de gehandicapte of chronisch zieke te boeken is. Uit de informatie van de CGB blijkt echter dat maar liefst 70% van de oordelen directe gevolgen heeft.
In het beroepsonderwijs denkt men vaak dat de Wgbh/cz slechts van toepassing is op

examens en andere toetsingsmomenten; men heeft niet duidelijk voor ogen dat het om de toegankelijkheid van het hele onderwijstraject gaat.

Experts uit het direct betrokken veld van arbeid menen dat de Wgbh/cz nauwelijks van belang is in de precontractuele fase, terwijl zij in verband met aanpassingen op de werkvloer een aanzienlijk beroep op de Wet verwachten. De oordelen van de CGB logenstraffen beide vooronderstellingen. De Wgbh/cz speelt wel degelijk een rol bij sollicitatieprocedures en oordelen in verband met aanpassingen komen juist relatief weinig voor. Een tweede misverstand is dat stages niet onder de werking van de Wgbh/cz zouden vallen. Niets is minder waar; de stages vallen onder de verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen en als zodanig vallen ze onder de Wgbh/cz. Daarnaast uiten werkgevers zorgen en irritatie over de aanpassingen waartoe de Wgbh/cz zou verplichten. Ze zouden gepaard gaan met extra financiële en administratieve lasten. De zorgen over de administratieve kant zijn meer gegrond dan de zorgen over de financiële lasten. Via andere wet- en regelgeving worden werkgevers vaak gecompenseerd voor de gemaakte kosten.

4. De onderlinge dynamiek tussen de kring van de Wet en de rechtspraak, de beroepskringen en de samenleving, is over het algemeen gering. Buiten de direct betrokkenen is er weinig contact over de oordelen van de CGB. Rechter, advocaten, werknemers- en werkgeversorganisaties, onderwijsinstellingen, leerling-organisaties en het algemene publiek zijn nauwelijks in debat met elkaar, noch zijn ze dat onderling.

Dat betekent niet dat de olievlekwerking van de Wet geheel achterwege is gebleven. In de schaduw van de Wet heeft met name het beroepsonderwijs interventies gepleegd ter bevordering van gelijke behandeling en ter voorkoming van discriminatie van leerlingen met beperkingen. Vooral instellingen in het hoger en universitair onderwijs zijn actief om de toegankelijkheid van hun onderwijs te vergroten. In het mbo is er meer belangstelling gekomen voor leerlingen met een beperking sinds de Leerling Gebonden Financiering per 1 januari 2006 ook in het mbo van toepassing is. Bij de ROC's - waar het merendeel van de Nederlandse bevolking en van de chronisch zieken en gehandicapten zijn opleiding volgt - is het verbeteren van de individuele en structurele toegankelijkheid van het onderwijs voor chronisch zieken en gehandicapten zeer wisselend.

Op het terrein van de arbeid lijkt het gelijke behandelingsgedachtegoed minder aantoonbaar en minder concreet ingang gevonden te hebben dan bij het beroepsonderwijs, enkele uitzonderingen in grote bedrijven en bedrijven in de non-profit sector daargelaten. Werknemersorganisaties hebben weliswaar voeling met anti-discriminatiedenken in arbeidssituaties en met sociale zekerheid, maar niet specifiek met de inhoud van de Wgbh/cz. Werkgeversorganisaties zijn ambivalent over de Wet.

Colofon

Opdrachtgever	Ministerie van VWS
Financier	Ministerie van VWS
Auteurs	Dr. M. van der Klein, mr. dr. K.D. Lünemann, dr. D.G. Oudenampsen
M.m.v.	Dr. M.W.G. Vandenbroucke, mr. drs. LF. Drost, drs. S.J. Botman, drs. J. van Ee, T.R. Jibodh
Omslag	Grafital, Valkenswaard
Foto omslag	Jan Boeve (www.handicapfotobank.nl/), met dank aan Disability Affairs
Redactie	Mariette van Staveren
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 telefax 030-2300683 e-mail secr@verwey-jonker.nl website www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar verwey-jonker@adrepak.nl of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 978-90-5830-307-3

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2009

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.