

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

850

Vragen van het lid **Bergkamp** (D66) aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *het artikel op Zembla van 11 augustus 2020 over de toegang voor hulphonden in openbare ruimtes* (ingezonden 12 augustus 2020).

Antwoord van Minister **Van Ark** (Medische Zorg) (ontvangen 19 november 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 3917.

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Wet die toegang hulphonden regelt, werkt in de praktijk niet»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u tevens bekend met het onderzoek van Pointer waaruit blijkt dat 40% van de mensen met een assistentiehond wel eens de toegang in openbare gelegenheden wordt geweigerd?²

Antwoord 2

Pointer verwijst naar een enquête van KNGF Geleidehonden waarvan de resultaten niet meer beschikbaar zijn. Ik heb dan ook geen kennis kunnen nemen van het onderzoek zelf.

Vraag 6

Bent u het ermee eens dat een assistentiehond geen luxe is en essentieel is voor veel mensen met een handicap of chronische ziekte om te kunnen participeren in de samenleving en sociale contacten te kunnen onderhouden?

¹ Zembla BNNVara, 11 augustus 2020, «Wet die toegang hulphonden regelt, werkt in de praktijk niet» <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/wet-die-toegang-hulphonden-regelt-werkt-in-de-praktijk-niet>

² <https://pointer.kro-ncrv.nl/artikelen/met-een-assistentiehond-kom-je-nog-steeds-niet-elk-cafe-binnen>

Antwoord 6

Ja, laat ik voorop stellen dat het belang van assistentiehonden voor mensen die daarvan gebruik maken groot is. Ik wil dan ook het belang van toelating van assistentiehonden, zoals geborgd in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) onderschrijven.

Bijna vijf jaar na de ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, en aanpassing van de Wgbh/cz op basis daarvan, zouden we natuurlijk het liefst willen dat iedereen het belang van toelating van assistentiehonden zou begrijpen en ook in de praktijk zou toepassen. Helaas is dat nog niet altijd het geval. Ik herken de signalen dat mensen in de praktijk met weigeringen te maken hebben en snap dat dat voor hen een belemmering is in het naar eigen wens en vermogen deelnemen aan de samenleving.

Vraag 3 en 7

Wat zijn de mogelijkheden om deze wet³ te handhaven? Bent u van mening dat er voldoende mogelijkheden zijn om te handhaven? Zo ja, hoe komt het dan dat nog steeds zoveel mensen met een assistentiehond worden geweigerd?

Welke consequenties kunnen er zijn voor organisaties die ten aanzien van openbare ruimtes wederrechtelijk de toegang ontzeggen aan mensen met een assistentiehond?

Antwoord 3 en 7

Bij geschillen of wanneer sprake is van (verboden) onderscheid kan men een oordeel vragen aan het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College). Het College is op grond van artikel 12 van Wgbh/cz bevoegd om te oordelen over klachten inzake mogelijk onderscheid in een concreet geval. In de Wgbh/cz is tevens opgenomen dat het College ook uit eigen beweging kan onderzoeken of sprake is van verboden onderscheid. Als het College tot de conclusie komt dat sprake is van verboden onderscheid, dan wordt dat openbaar gemaakt. De oordelen van het College zijn niet juridisch bindend, maar in de praktijk blijkt dat oordelen vaak worden opgevolgd en kunnen leiden tot een aanpassing in het gedrag of beleid van degene die ongerechtvaardigd onderscheid heeft gemaakt. Het is ook mogelijk voor degene die zich gediscrimineerd voelt om zich direct tot de rechter te wenden. Een schending van het verbod tot discriminatie is onrechtmatig en kan tot aansprakelijkheid leiden. Ook het nalaten een doeltreffende aanpassing te verrichten (bijvoorbeeld het weigeren van een assistentiehond) kan onrechtmatig zijn. Teneinde de discriminatie op te heffen kan de rechter dan ook bepalen de aanpassing alsnog te treffen.

Naast een beroep op de Wgbh/cz is ook vervolging mogelijk op grond van artikel 429quater van het Wetboek van strafrecht. Dat artikel bepaalt dat de aantasting van de gelijke rechten van mensen met een beperking strafbaar is. Of vervolging ook daadwerkelijk aan de orde is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en aan het Openbaar Ministerie ter beoordeling. Het strafrecht wordt als ultimum remedium ingezet.

In antwoord op de vraag waarom mensen met een assistentiehond in de praktijk te maken krijgen met weigering het volgende. Het gaat erom dat een assistentiehond in beginsel toegelaten moet worden, tenzij dit een onevenredige belasting vormt. Of sprake is van een onevenredige belasting moet in de specifieke omstandigheden worden beoordeeld. Dat betekent dat niet in het algemeen gezegd kan worden dat assistentiehonden in alle gevallen toegelaten moeten worden. Er zullen altijd situaties zijn waarin een assistentiehond geweigerd mag worden.

Om in elk geval meer duidelijkheid te creëren over de vraag welke honden onder de reikwijdte van deze wet vallen is het lopende Europese normalisatietraject van belang (zie ook het antwoord op de vragen 11 en⁴. Dat traject heeft als doel de ontwikkeling van Europese normen voor assistentiehonden. Door middel van een normcommissie met alle betrokkenen heeft Nederland een actieve inbreng in het Europese normalisatietraject om zo te komen tot een bruikbare en professionele norm voor assistentiehonden.

³ Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz), art. 2

⁴ Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz), art. 2

Vraag 4 en 5

Bent u van mening dat het voor de desbetreffende mensen vaak een te grote stap is om naar het College voor de Rechten van de Mens of naar de rechter te gaan? Welke oplossingen ziet u hiervoor?⁵

Vindt u deze signalen aanleiding om te stellen dat het in de praktijk niet werkt dat mensen met een assistentiehond die geweigerd worden gewoon naar de rechter kunnen stappen, zoals de toenmalige Staatssecretaris van VWS (Van Rijn) in het algemeen overleg Gehandicaptenbeleid van 21 december 2016 antwoordde op vragen van de fractie van D66?⁶

Antwoord 4 en 5

Het College heeft de procedure zodanig ingericht dat deze zo laagdrempelig mogelijk is. Zo is de procedure gratis en hoeft de verzoeker niet te worden vertegenwoordigd door een jurist. Ook kunnen verzoekers zich door juridische medewerkers van het College laten informeren over de procedure en kan, indien gewenst, gebruik worden gemaakt van (gratis) ondersteunende diensten van een antidiscriminatievoorziening. Bovendien is sprake van een omgekeerde bewijslast. Het College kan een verzoek om een oordeel in behandeling nemen als een vermoeden van discriminatie is aangetoond. Het is vervolgens aan de verwerende partij om aan te tonen dat er geen sprake is van discriminatie. Het College heeft mij bovendien geïnformeerd over het voornemen om op korte termijn – waar mogelijk – aanvullende maatregelen te treffen teneinde de drempel tot het indienen van een verzoek om een oordeel verder te verlagen.

De drempel voor een gang naar de rechter ligt iets hoger, omdat dan bijvoorbeeld een verzoekschrift moet worden ingediend. Al met al ben ik van mening dat met deze twee mogelijkheden een zeer laagdrempelig proces mogelijk is gemaakt om een uitspraak te krijgen over een vermeende schending van het verbod op weigeren van een assistentiehond.

Ik kan mij voorstellen dat mensen die meer dan eens te maken hebben met een weigering van hun assistentiehond bij verschillende ondernemingen het als een grote belasting ervaren om daarover telkens een klacht in te dienen. Omdat het hier een individueel verbod op onderscheid betreft, waarbij zowel de situatie van degene die recht heeft om met assistentiehond toegelaten te worden, als de ondernemer moet worden gewogen voor de vraag of sprake is van een verboden onderscheid, zie ik daar geen alternatieve mogelijkheden. Het zal moeten blijven gaan om een individuele beoordeling, van het College of van een rechter, of in de specifieke situatie sprake is van verboden onderscheid.

Vraag 8

Hoeveel zaken zijn de afgelopen jaren bij het College voor de Rechten van de Mens aangehangig gemaakt en met welk resultaat?

Antwoord 8

Van 2016 tot nu zijn in totaal elf oordelen door het College uitgesproken die betrekking hadden op een assistentiehond. Van die oordelen betreffen er drie een verzoek om een oordeel over het eigen handelen, waarbij een organisatie aan het College heeft gevraagd om het eigen beleid, bijvoorbeeld deelname-regels, op voorhand te toetsen op mogelijk verboden onderscheid. In vier gevallen is geoordeeld dat geen sprake was van verboden onderscheid. In zeven zaken was dat wel het geval.

Vraag 9

Hoeveel zaken zijn de afgelopen jaren bij de rechter aangehangig gemaakt en met welk resultaat?

Antwoord 9

De Raad voor de Rechtspraak kan geen cijfers geven over het aantal rechtszaken over assistentiehonden.

⁵ Kamerstuk 24 170, nr. 156, pagina 25

⁶ Kamerstukken 24 170, nr. 156, pagina 25

Vraag 10

Wilt u reflecteren op de onder de vragen 8 en 9 gevraagde cijfers? Ziet u een verbetering in de zin dat minder mensen met een assistentiehond worden geweigerd sinds de wetwijziging?

Antwoord 10

Op basis van de antwoorden op de vragen 8 en 9 is geen antwoord te geven op de vraag of minder mensen met een assistentiehond worden geweigerd sinds de wetwijziging.

Vraag 11 en 14

Welke actie gaat u ondernemen om de bekendheid met de assistentiehond in de samenleving te vergroten, opdat er als vanzelf minder obstakels worden geplaatst voor de toegang van mensen met een assistentiehond? Bent u bereid om na bijna vijf jaar de wetsaanpassing te evalueren en te onderzoeken hoe in de praktijk de effectiviteit versterkt kan worden en daarbij de mogelijkheden te onderzoeken van het vergroten van de bekendheid, het eventueel verbeteren van wet- en regelgeving en handhaving, lessen uit het buitenland en eventuele sectorale campagnes?

Antwoord 11 en 14

Op dit moment is voor mij de belangrijkste focus het Europese normalisatietraject, waarin in Europees verband normen worden ontwikkeld over assistentiehonden. Daarbij gaat het onder meer over de definitie van assistentiehonden, over een eenduidig systeem waarmee assistentiehonden kunnen worden herkend en over de situaties waarin toegang moet worden verleend. De betrokken partijen hebben in de normcommissie uitgesproken dat dit traject cruciaal is om de uitvoering van de toelating van assistentiehonden in de praktijk veel beter uitvoerbaar te maken. Ik hoor zowel van de kant van de gebruikers, als vanuit trainers en ondernemers dat er veel behoefte is aan meer duidelijkheid over in welke gevallen assistentiehonden nu wel en niet moeten worden toegelaten. Naast signalen over onterechte weigeringen, zijn er ook signalen van mensen die ten onrechte claimen dat hun hond een assistentiehond is en daarvoor toegang eisen. Dat leidt in sommige gevallen tot misstanden waarbij ongetrainde honden zich misdragen. De consequentie daarvan is dat sommige ondernemers terughoudender worden in het toelaten van honden, als zij niet zeker weten dat sprake is van een assistentiehond. We hebben dan ook met elkaar al een goed beeld van wat nodig is om de praktijk te verbeteren. Ik ben dan ook van mening dat een evaluatie geen toegevoegde waarde heeft.

Ook ten aanzien van communicatie richting de samenleving ben ik van mening dat dat pas echt effectief is, als daarbij helder en eenduidig kan worden aangegeven in welke gevallen wel en niet sprake is van een assistentiehond die moet worden toegelaten. Dat betekent overigens niet dat er in de tussentijd niets gebeurt. MKB Nederland, dat in het kader van het programma Onbeperkt meedoen! het project MKB Toegankelijk uitvoert, werkt met verschillende brancheorganisaties aan protocollen voor hun branches om zorg te dragen voor de verbetering van de toegankelijkheid. Het toelaten van assistentiehonden maakt, waar relevant, onderdeel uit van die protocollen.

Vraag 12

Welke actie gaat u ondernemen om de bekendheid van deze wetsbepaling bij de politie te verbeteren, aangezien het artikel aangeeft dat de politie bellen vaak geen zin heeft, omdat zij niet van de wetsbepaling afweten?

Antwoord 12

Ik ben in overleg met de Minister van Justitie en Veiligheid over de vraag of en, zo ja, op welke manier het vergroten van de bekendheid van de plicht tot het toelaten van assistentiehonden bij de politie van toegevoegde waarde is.

Vraag 13

Bent u bereid om zich te laten informeren en in gesprek te gaan met andere landen zoals België waar boetes uitgedeeld kunnen worden bij het weigeren van mensen met een assistentiehond en de Kamer daarover verslag uit te brengen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 13

Bij de totstandkoming van de Wgbh/cz is heel bewust de keuze gemaakt om voor de systematiek van rechtsbescherming aan te sluiten bij andere wetgeving over gelijke behandeling, zoals de Algemene wet gelijke behandeling en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Ook in die wetten is de rechtsbescherming vormgegeven door een klachtenprocedure bij het College of een gang naar de rechter. De redenen om daarbij aan te sluiten zijn gelegen in de grote deskundigheid van het College op het terrein van gelijke behandeling en de laagdrempeligheid, bijvoorbeeld omdat al bij een vermoeden van een verboden onderscheid een onderzoek kan worden ingesteld.

In het verleden is, breder dan alleen voor de Wgbh/cz, aan de orde geweest of de Commissie Gelijke Behandeling (de Commissie), de voorganger van het College voor de Rechten van de Mens, de mogelijkheid zou moeten krijgen om sancties op te leggen. De Commissie heeft daarover destijds zelf aangegeven dat een dergelijke bevoegdheid niet wenselijk is, omdat dat veronderstelt dat de Commissie de rechtsverhouding tussen partijen in volle omvang tegen het licht zou kunnen houden. Die mogelijkheid had de Commissie (en heeft het College) niet.

Het opleggen van een boete kan wel een uitkomst zijn van een strafrechtelijk proces op grond van artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht. Een overtreding van dat artikel kan worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie (maximaal € 8.700,-). Zoals in antwoord op vraag 3 aangegeven, wordt het strafrecht alleen als ultimum remedium ingezet, maar via die route bestaat dus ook in Nederland al de mogelijkheid om een boete op te leggen.