

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3087

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening met wijzigingen Ecris-TCN en interoperabiliteit t.b.v. voorgestelde vreemdelingscreening (Kamerstuk 22 112, nr. 3084)
Fiche: Mededeling Actieplan Sociale Pijler (Kamerstuk 22 112, nr. 3085)
Fiche: Richtlijn beloningstransparantie en handhavingsmechanismen voor gelijke beloning mannen en vrouwen (Kamerstuk 22 112, nr. 3086)
Fiche: Mededeling Europese strategie rechten van personen met een handicap 2021–2030

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling Europese strategie rechten van personen met een handicap 2021–2030

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de Europese strategie *Unie van gelijkheid: Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021–2030*.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
3 maart 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 101
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52021DC0101 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. Impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

2. Essentie voorstel

Met deze mededeling presenteert de Commissie de *European Disability Strategy 2021–2030*, oftewel de *Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021–2030* (hierna: *EDS 2021–2030*). Doelstelling van deze strategie is het wegnemen van drempels die het meedoen in de samenleving kunnen bemoeilijken voor de ongeveer 87 miljoen inwoners met een beperking in de EU. De *EDS 2021–2030* beoogt lidstaten en EU-instellingen te ondersteunen bij de verdere implementatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag handicap). Zowel de EU zelf als alle EU-lidstaten hebben het VN-verdrag handicap geratificeerd en zijn daarom partij bij dit verdrag geworden. De Commissie is van mening dat gecoördineerde actie op zowel EU-niveau als nationaal niveau vereist is om de doelen van de *EDS 2021–2030* te behalen. De Commissie vraagt de lidstaten om commitment op de strategie. Beoogde effecten van deze strategie zijn onder meer het verminderen van discriminatie en ongelijkheid en het verbeteren van de omstandigheden op tal van leefdomeinen.

De *EDS 2021–2030* bouwt voort op de *European Disability Strategy 2010–2020*. Hierover geeft de Commissie aan dat deze strategie op diverse terreinen tot verbeteringen in de toegankelijkheid heeft geleid en de weg heeft geplaveid voor een drempelvrij Europa. Tegelijkertijd constateert de Commissie dat mensen met een beperking nog steeds barrières ervaren. Bijvoorbeeld in de toegang tot zorg, onderwijs, werkgelegenheid, op recreatief gebied en in politieke participatie. De Covid-19 pandemie heeft bestaande barrières en ongelijkheden in de ogen van de Commissie versterkt.

De mededeling richt zich op 8 prioriteitsgebieden en bevat 7 vlaggenschipinitiatieven, 57 Commissie-acties en 23 oproepen aan lidstaten. Deze voorgestelde initiatieven en acties richten zich bijvoorbeeld op het bevorderen van kennisdeling, onderzoek, evaluatie en monitoring, uitwerking geven aan aanscherpingen van Europese wet- en regelgeving. De Commissie roept de lidstaten en alle EU-instellingen en -agentschappen op om de behoeften van personen met een beperking te betrekken bij het ontwerpen, uitvoeren en monitoren van beleid,

wetgeving en financieringsprogramma's, via gerichte acties en *mainstreaming* (op alle beleidsterreinen).

De 8 prioriteitsgebieden en de meest in het oog springende initiatieven worden hier kort toegelicht. De eerste prioriteit richt zich op *toegankelijkheid*. De Commissie ziet toegankelijkheid als een randvoorwaarde voor de participatie van mensen met een beperking en stelt voor om de doorwerking van toegankelijkheid in verschillende regelingen te evalueren. Vlaggenschipinitiatief op dit gebied is *Accessible EU*, een voorstel van de Commissie voor een kennis- en uitwisselingsplatform op het gebied van toegankelijkheid waarin alle stakeholders vertegenwoordigd zijn. De tweede prioriteit richt zich op *EU-rechten uitoefenen*. De Commissie legt nadruk op het vrije verkeer van mensen met een beperking tussen de lidstaten en hun volledige deelname aan het politieke leven. Vlaggenschipinitiatief op dit gebied is een *EU Disability Card*, voor een Uniebrede erkenning van de status van mensen met een beperking. Hiermee beoogt de Commissie te faciliteren dat mensen met een beperking, als ze naar een andere lidstaat verhuizen voor werk, studie of andere redenen, dezelfde toegang tot diensten en voordelen krijgen als mensen met een beperking in het ontvangende land. De Commissie kondigt aan voor 2023 een voorstel te presenteren, voortbordurend op een pilot die met een soortgelijke kaart in 8 EU-lidstaten is gedaan en op de ervaringen met de Europese Gehandicaptenparkeerkaart. De Commissie benoemt *Behoorlijke levenskwaliteit en zelfstandig leven* als derde prioriteit en legt hierbij de nadruk op de-institutionalisering, het verwerven van arbeidsgerelateerde vaardigheden, het bevorderen van werkgelegenheid en het consolideren van sociale bescherming. De Commissie kondigt een pakket aan om de arbeidsmarktresultaten, wat betreft inclusie in de arbeidsmarkt, per 2022 te verbeteren. Met dit pakket beoogt de Commissie de lidstaten te ondersteunen. Daarnaast streeft de Commissie ernaar om tegen 2024 streefcijfers vast te stellen voor het verkleinen van de verschillen in arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder een beperking. Onder de vierde prioriteit, *Gelijke participatie en non-discriminatie*, vestigt de Commissie aandacht op het recht op bescherming tegen elke vorm van discriminatie en geweld, gelijke kansen en participatie. De Commissie verwijst in dit onderdeel ook naar het eerder opgestelde actieplan voor onderwijsondersteuning en inclusief onderwijs. De Commissie roept lidstaten onder meer op om een richtlijn aan te nemen ter implementatie van het principe van gelijke behandeling buiten het terrein van arbeid, inclusief gelijke behandeling op grond van handicap. Ook kondigt de Commissie een handreiking (per 2024) aan over de ondersteuning van slachtoffers van geweld met een beperking. Op het gebied van de vijfde prioriteit, *Bevordering van de rechten van mensen met een beperking wereldwijd*, zal de Commissie verschillende instrumenten inzetten om implementatie van het VN-verdrag door partnerlanden te ondersteunen.¹ Ten behoeve van de zesde prioriteit, *de strategie doeltreffend toepassen*, zal de Commissie een *Disability Platform* in 2021 oprichten ter bevordering van kennisdeling tussen stakeholders en om de implementatie van het VN-verdrag te ondersteunen. Om uitvoering te geven aan prioriteit zeven, *het goede voorbeeld geven*, kondigt de Commissie onder andere een vernieuwde HR-strategie aan voor de eigen organisatie. Deze omvat acties om de diversiteit en inclusie van mensen met een handicap te bevorderen. Prioriteit acht is gericht op *bewustwording, governance en voortgang monitoren*. De Commissie zal hiertoe onder andere een monitoringkader in 2021 ontwikkelen en publiceren om de doelstellingen en acties van deze mededeling te monitoren en uiterlijk in 2023 nieuwe handicap-indicatoren ontwikkelen met een duidelijk

¹ Het gaat hier onder andere om technische bijstand en financiële programma's, ondersteuning via de EU-delegatie, politieke dialogen en werk in multilaterale fora.

stappenplan voor implementatie. In 2024 zal de Commissie een verslag over de uitvoering van deze strategie opstellen, waarbij de voortgang wordt bekeken en, indien noodzakelijk, de doelstellingen en acties worden bijgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft het VN-verdrag handicap, waarop de *EDS 2021–2030* gebaseerd is, in 2006 ondertekend en in 2016 geratificeerd. In aanloop naar de ratificatie van het VN-verdrag handicap is alle relevante wet- en regelgeving doorgelicht. Op basis daarvan is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) uitgebreid met het terrein van goederen en diensten en is de Kieswet aangepast.

Algemene toegankelijkheid is als norm vastgelegd in de Wgbh/cz. Deze wet bevordert deelneming op gelijke voet aan het maatschappelijke leven en beschermt mensen tegen discriminatie op grond van een beperking of chronische ziekte. De Wgbh/cz verplicht overheden, organisaties en bedrijven om doeltreffende aanpassingen te verrichten (artikel 2).

Daarnaast roept de Wgbh/cz op om geleidelijk zorg te dragen voor de algemene toegankelijkheid voor personen met een beperking of chronische ziekte (artikel 2a). Alleen wanneer deze bepalingen voor de uitvoerende een onevenredige belasting vormen, gelden deze verplichtingen niet. In het Besluit algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte wordt algemene toegankelijkheid als norm verder geconcretiseerd. In de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet zijn bepalingen opgenomen die gemeenten verplicht om een lokale uitvoering te geven aan het VN-verdrag handicap. Gemeenten kunnen uitvoering geven aan die verantwoordelijkheid door het opstellen van lokale inclusie agenda's.

De verdere implementatie van VN-verdrag handicap stond opgenomen in het Regeerakkoord 2017–2021. Op 8 juni 2018 is in de ministerraad het kabinetsbrede programma *Onbeperkt meedoen!*² vastgesteld, als basis voor de implementatie in de periode 2018 – 2021. In dit programma heeft het kabinet de afgelopen jaren samen met diverse bestuurlijke en maatschappelijke partners ingezet op een beweging naar meer en blijvende toegankelijkheid. Op 20 november 2020 ontving de Tweede Kamer de meest recente voortgangsrapportage over dit programma, op dit moment wordt het programma geëvalueerd.³

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de *EDS 2021–2030* en onderschrijft de doelstelling (wegnemen van drempels en barrières) en beoogde effecten (zoals toename van de participatie) die de Commissie met deze strategie nastreeft. Deze doelstelling en beoogde effecten sluiten aan bij Nederlandse wet- en regelgeving en beleid, waarin het bevorderen van inclusie en maatschappelijke participatie van mensen met een beperking centraal staat. Bewustwording creëren in de samenleving en betrokkenheid organiseren van mensen met een beperking zelf (*niet over ons, zonder ons*) zijn hierbij belangrijke uitgangspunten.

Het kabinet beoordeelt de *EDS 2021–2030* als ambitieus en breed van opzet. Veel van de onderdelen en aangekondigde maatregelen in de *EDS 2021–2030* moeten nog verder worden uitgewerkt. Het kabinet zal daarom

² Programma Onbeperkt meedoen! | Rechten van mensen met een beperking | Rijksoverheid.nl.

³ Voortgangsrapportage 2020 – Onbeperkt meedoen! | Rapport | Rijksoverheid.nl.

in verdere besprekingen op specifiek aangekondigde inhoudelijke onderdelen van de strategie vragen aan de Commissie stellen over deze verdere uitwerking, de reikwijdte en verhouding tot nationale beleidsinitiatieven. Na deze verdere uitwerking en bespreking kan het kabinet deze onderdelen nader beoordelen.

Het kabinet is met de Commissie van mening dat de implementatie van het VN-verdrag handicap zich grotendeels bevindt op terreinen die tot de bevoegdheden van lidstaten zelf behoren. De verantwoordelijkheid voor de implementatie van het VN-verdrag handicap ligt in die gevallen dan ook primair bij de lidstaten. De Commissie heeft ook een eigenstandige verantwoordelijkheid ten aanzien van de implementatie van het VN-verdrag handicap, omdat de EU dit verdrag zelf ook heeft geratificeerd. De activiteiten die de Commissie in dat licht oppakt moeten passen bij de bevoegdheden die de Commissie heeft. Daarbij kan de Commissie een ondersteunende rol vervullen bij de implementatie door lidstaten via het uitwisselen van kennis en ideeën binnen de EU.

Een aantal onderdelen van de *EDS 2021–2030* hebben de bijzondere aandacht van het kabinet. Zo verwelkomt het kabinet *Accessible EU*. Het kabinet is van mening dat het delen van goede voorbeelden en maatschappelijke initiatieven via dit platform kan kunnen bijdragen aan meer bewustwording en positieve beeldvorming. Ook is het kabinet positief over het voorstel van de Commissie over het meenemen van toegankelijkheid in de herziening van het wetgevend raamwerk rond de energieprestatie van gebouwen, vanwege de relatie tussen de beweging naar duurzaamheid en toegankelijkheid die hier wordt uitgesproken. De Commissie werkt haar voorstel voor een *European Disability Card* in de *EDS 2021–2030* nog niet uit, het voorstel wordt voor 2023 aangekondigd. Het kabinet zal de Commissie daarom in de komende periode tijdens de verdere uitwerking vragen blijven stellen over de reikwijdte van dit voorstel, mede om de subsidiariteit en proportionaliteit van de *European Disability Card* nader te kunnen beoordelen. Hierbij vindt het kabinet ook belangrijk om goed te kijken naar de uitwerking op reeds bestaande nationale voorzieningen waar de kaart een relatie mee zou leggen en de opgedane ervaringen in eerder georganiseerde pilotprojecten, zowel in de landen die mee hebben gedaan aan de pilots, als landen die daar niet aan mee hebben gedaan. Het kabinet heeft zich eerder kritisch uitgelaten over de *European Disability Card*, omdat de kaart naar het oordeel van het kabinet niet past bij de Nederlandse aanpak, namelijk toegankelijkheid als vanzelfsprekendheid, zonder dat een persoon daarvoor een bewijs van een beperking moet laten zien. Het kabinet kijkt verder uit naar een nadere toelichting van de Commissie over de voorstellen rond de arbeidsmarkt, waarbij het bepalen van doelstellingen voor arbeidsmarktbeleid nauw samenhangt met de definiëring van begrippen en de beschikbaarheid van data. Het kabinet steunt verder de oproep tot aanname van een horizontale richtlijn ter implementatie van het principe van gelijke behandeling buiten het terrein van arbeid, inclusief gelijke behandeling op grond van handicap.⁴ Het kabinet is onverminderd voorstander van goedkeuring van de richtlijn en merkt daarbij op dat gelijke behandeling op grond van handicap zoals beoogd met de richtlijn in Nederlandse wet- en regelgeving reeds is gerealiseerd. Het kabinet deelt tenslotte het standpunt van de Commissie dat het van groot belang is dat personen met een beperking goede toegang tot het rechtsbestel hebben. Met belangstelling wacht de regering de voorstellen en initiatieven van de Commissie ter eventuele verbetering af.

⁴ BNC Fiche Richtlijn Gelijke Behandeling, Kamerstuk 22 112, nr. 694.

c) Inschatting eerste reactie van krachtenveld

Er is in de EU (zowel binnen de Raad als het Europees Parlement) brede steun voor de doelen van deze mededeling. Zowel de EU-lidstaten als de EU zijn partij bij het VN-Verdrag handicap, waarvan de Commissie met de acties genoemd in deze mededeling de verdere implementatie door lidstaten en EU-instellingen wil ondersteunen. Deze mededeling is opgesteld mede op verzoek van het Europees Parlement.⁵ Ook de Raad vindt de EDS een belangrijk onderwerp. Ook het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's hebben het belang benadrukt van toegankelijkheid en onafhankelijk leven, alsook het belang van bestuur en toezicht.⁶ Verschillen tussen lidstaten wat betreft steun voor concrete EDS-onderdelen zullen naar verwachting vooral te maken hebben met de mate waarin het betreffende punt al in de verschillende landen geïmplementeerd is en in hoeverre het voorstel past binnen de eigen plannen tot verdere implementatie van het VN-verdrag handicap.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Aangezien de EU zelf partij is bij het VN-verdrag handicap heeft de EU ook een eigenstandige verantwoordelijkheid ten aanzien van de implementatie van het Verdrag, omdat de EU het verdrag zelf ook heeft geratificeerd. Het door de Commissie voorgestelde optreden moet passen binnen de bevoegdheden van de EU. Op grond van artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kan de EU passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van handicap te bestrijden op terreinen waarop de EU bevoegd is. Het bestrijden van discriminatie op grond van handicap behelst tevens het realiseren van toegankelijkheid voor mensen met een handicap.

De EU heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid op het gebied van de interne markt en vervoer, sociaal beleid en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel 4, tweede lid, sub a en g, b en j VWEU). De EU heeft een aanvullende bevoegdheid op het terrein van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid, cultuur en onderwijs (artikel 6 sub a, c en e, VWEU).

De mededeling ziet op bovenstaande beleidsterreinen en de Commissie is daarom bevoegd om de onderhavige mededeling te doen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De voorgenomen acties van de Commissie hebben mede als doel lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van het VN-verdrag handicap, waar de EU ook partij bij is. Optreden op EU-niveau is hierbij vooral in ondersteunende en faciliterende zin van meerwaarde omdat het kan

⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0156_EN.pdf.

⁶ <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/shaping-eu-agenda-disability-rights-2020-2030-contribution-european-economic-and-social-committee-own-initiative-opinion>; <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2017-03412-00-01-ac-tra-en.docx/content>.

bijdragen aan de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en de lidstaten in staat stelt van elkaar te leren bij het vormgeven van nationaal beleid.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De aangekondigde acties zijn geschikt om de lidstaten te ondersteunen bij de verdere implementatie van het VN-verdrag handicap. Voorstellen zoals *Accessible EU* bevorderen het delen van goede voorbeelden tussen lidstaten terwijl er oog blijft voor de autonomie van en diversiteit van lidstaten. Ze dragen bij aan het doel van de EDS, maar gaan niet verder dan noodzakelijk om dat doel te bereiken. Ook zijn voorstellen, zoals de vernieuwde HR-strategie, geschikt om een verdere implementatie van het VN-verdrag handicap bij EU-instellingen te realiseren. Bij een aantal aangekondigde initiatieven, waaronder de *European Disability Card* of de voorstellen tot verbetering van de toegang tot het rechtsbestel van mensen met een beperking, maakt de Commissie nog onvoldoende duidelijk van welke instrumenten zij gebruik zal maken en welke juridische status en reikwijdte deze maatregelen zullen hebben.

d) Financiële gevolgen

In het licht van de diversiteit aan toekomstige voorstellen die uit de EDS 2021–2030 zullen voortkomen zal Nederland de Commissie telkens vragen aan te geven wat de financiële gevolgen van deze toekomstige voorstellen zullen zijn.

Voor de bekostiging van aanbevelingen onder deze strategie en de (verdere) implementatie van het VN-verdrag handicap in de EU, verwijst de Commissie onder meer naar financiële instrumenten en programma's onder het huidige Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (MFK) zoals Erasmus+, het Europees Solidariteitskorps, *Horizon Europe*, en *InvestEU*. Daarnaast worden ook de *Recovery en Resilience Facility* uit het Europese herstelinstrument, *NextGenerationEU* en het *Technical Support Instrument* genoemd, welke steun bieden om uit de COVID-19 crisis te komen en voor hervormingen in lidstaten.

Met betrekking tot de gevolgen voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moet passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De *EDS 2021–2030* bevat diverse voorstellen op het gebied van evaluatie, monitoring, kennisdeling en het bijeenbrengen van goede voorbeelden. Op basis van de algemene omschrijving in de strategie kan nog niet volledig beoordeeld worden of deze initiatieven administratieve lasten voor bedrijven, organisaties of overheden binnen de lidstaten met zich mee zullen brengen.