



College voor
de Rechten
van de Mens

De grondbeginselen van het VN-verdrag handicap als basis van wetgeving en beleid

Rapportage over de naleving van het VN-verdrag
handicap in Nederland 2025

**College voor de
Rechten van de Mens**

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

Ontwerp
Enof creatieve communicatie

Interviews
Sjors Dulk

Fotografie
Arenda Oomen

Oktober 2025

Inhoud

1. Inleiding	6
1.1 Toezicht	7
1.2 Aanleiding	7
1.3 Totstandkoming	8
1.4 Leeswijzer	9
Interview Ihab Laachir	
“Het is echt niet zo dat ik thuis ga zitten, maar ik moet veel meer moeite doen om toegang te hebben tot hetzelfde”	10
2. De grondbeginselen in het VN-verdrag handicap	12
2.1 De betekenis van de grondbeginselen	13
2.2 Participatie	14
2.3 Autonomie	15
2.4 Toegankelijkheid	17
2.5 Toepassing van de grondbeginselen	18
Interview Syenne de Groot	
“Zelf kiezen is voor mij net zo belangrijk als voor ieder ander”	20
3. Gebruik van de grondbeginselen in wetgeving en beleid	22
3.1 Het onderzoek: aanpak en analyse	23
3.2 Bevindingen: de grondbeginselen in wetgeving en beleid	24
Interview Taco Nijhof	
“Het liefst worden wij betrokken voordat er iets op papier staat”	29
4. Conclusies en aanbevelingen	31
4.1 Conclusies	32
4.2 Aanbevelingen	33

Samenvatting

De grondbeginselen van het VN-verdrag handicap

De acht grondbeginselen uit artikel 3 van het VN-verdrag handicap scheppen de randvoorwaarden voor een inclusieve samenleving en vormen samen het fundament van het verdrag. Het gaat om: respect voor de inherente waardigheid en persoonlijke autonomie, non-discriminatie, volledige participatie in de samenleving, respect voor verschillen, gelijke kansen, toegankelijkheid, gelijkheid tussen mannen en vrouwen, en respect voor de zich ontwikkelende capaciteiten van kinderen met een handicap. Deze grondbeginselen zijn nauw verweven met alle artikelen en het doel van het VN-verdrag handicap. Dit doel is het opheffen van alle fysieke en sociale belemmeringen, zodat mensen met een beperking op gelijke voet met anderen alle mensenrechten genieten en volwaardig deelnemen aan de samenleving.

De grondbeginselen in wetgeving en beleid

Om te zorgen dat de grondbeginselen ook in de praktijk verwezenlijkt worden moet de overheid bij alle maatregelen die de rechten, positie en belangen van mensen met een beperking raken, rekening houden met de grondbeginselen. Dit betekent dat zowel het proces als het resultaat van wetgeving en beleid hiermee in overeenstemming moeten zijn. Met deze monitor gaat het College in op het begrip en de toepassing van de grondbeginselen in wetgeving en beleid door ambtenaren bij de rijksoverheid. Het College onderzocht de theoretische basis van de grondbeginselen, met een focus op participatie, autonomie en toegankelijkheid (hoofdstuk 2). Daarnaast is in opdracht van het College een casusonderzoek uitgevoerd onder ambtenaren naar het gebruik van de grondbeginselen in wetgeving en beleid (hoofdstuk 3).

Participatie, autonomie en toegankelijkheid

De grondbeginselen geven richting aan de manier waarop het VN-verdrag handicap door de overheid moet worden uitgevoerd. Vanuit het grondbeginsel participatie betekent dit dat mensen met een beperking op een betekenisvolle manier worden betrokken bij de totstandkoming, uitvoering en evaluatie van wetgeving en beleid, en dat wetgeving en beleid daadwerkelijk bijdragen aan volledige deelname van mensen met een beperking aan de samenleving. Op basis van het grondbeginsel autonomie moeten wetgeving en beleid mensen met een beperking in staat stellen zelf keuzes te maken. Het grondbeginsel toegankelijkheid wijst erop dat wetgeving en beleid moeten toezien op alle vormen van toegankelijkheid die nodig zijn voor volwaardige deelname aan de samenleving.

Toepassing van de grondbeginselen door ambtenaren

Het onderzoek onder ambtenaren van de rijksoverheid laat zien dat er in de onderzochte casus van wetgeving en beleid, met een enkele uitzondering, weinig tot geen aandacht is voor de grondbeginselen. Bij de totstandkoming van wetgeving en beleid worden de grondbeginselen meestal niet meegenomen, ze ontbreken in wetteksten en beleidsdocumenten, en bij individuele ambtenaren is kennis over de grondbeginselen vaak afwezig. Dit versterkt elkaar. Als de grondbeginselen niet in richtlijnen voor beleidsontwikkeling staan, hebben ambtenaren weinig aanleiding om ze te gebruiken en er kennis over op te doen. Wanneer tijdens participatieprocessen met mensen met een beperking en bij beleidsontwikkeling geen aandacht wordt besteed aan de grondbeginselen, kunnen ambtenaren hun kennis niet toepassen of verdiepen. Ondanks de weinige aandacht voor de grondbeginselen toont het onderzoek aan dat er op verschillende niveaus mogelijkheden zijn en bereidheid bestaat om de grondbeginselen en het VN-verdrag handicap onderdeel te laten worden van wetgeving en beleid.

Aanbevelingen

Het College doet de navolgende aanbevelingen aan de Rijksoverheid:

1. Zorg voor een duidelijke en toepasbare uitleg van de grondbeginselen als fundament van het VN-verdrag handicap als geheel en als onderdeel van elk recht in het verdrag.
2. Neem het VN-verdrag handicap en de grondbeginselen op in de werkwijze van de Rijksoverheid voor het maken van wetgeving en beleid.
3. Zorg op alle overheidsniveaus voor een infrastructuur voor betekenisvolle en effectieve participatie van mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties bij het continue proces van de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van wetgeving en beleid, met bijbehorende financiering.
4. Zorg dat de ambtelijke politieke leiding van de Rijksoverheid uitdraagt dat alle wetgeving, beleid en uitvoering overeenkomstig het VN-verdrag handicap en de grondbeginselen moeten zijn en dat het participatieproces hierbij gegarandeerd is.
5. Zorg daartoe voor deskundigheidsbevordering bij rijksambtenaren, gemeenteambtenaren en uitvoerders over de toepassing van het VN-verdrag handicap, de grondbeginselen en participatieprocessen. Geef deze onderwerpen een vaste plaats in het cursusaanbod voor ambtenaren.
6. Ontwikkel een monitoringsysteem dat inzicht geeft in de uitvoering van het hele VN-verdrag handicap en duidelijkheid geeft over de impact van wetgeving en beleid op het leven van mensen met een beperking, gebaseerd op de grondbeginselen. Onderzoek daartoe de toepassing van de grondbeginselen ook in verplichte wetsevaluaties.

1. Inleiding

1.1 Toezicht

Op 14 juli 2016 trad het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap) voor Nederland in werking. Het verdrag heeft als doel alle fysieke en sociale belemmeringen op te heffen, zodat mensen met een beperking op gelijke voet met anderen alle mensenrechten genieten en volwaardig deelnemen aan de samenleving. In Nederland is het College voor de Rechten van de Mens (het College) aangewezen als onafhankelijke instantie die verantwoordelijk is voor het bevorderen, beschermen en monitoren van de implementatie van het verdrag.¹ Het College betreft mensen met een beperking en de organisaties die hen vertegenwoordigen bij het vervullen van deze toezichttaak.² Sinds 2017 heeft het College jaarlijks een rapportage (monitor) uitgebracht over de naleving in Nederland van het VN-verdrag handicap.³

1.2 Aanleiding

Het is op 14 juli 2026 tien jaar geleden dat het VN-verdrag handicap voor Nederland in werking is getreden. In die tien jaar zijn er belangrijke stappen gezet door de Rijksoverheid en gemeenten om het VN-verdrag handicap uit te voeren. Tegelijkertijd ziet het College dat de overheid nog niet altijd het VN-verdrag als uitgangspunt neemt.⁴ De grondbeginselen van het VN-verdrag handicap zijn bedoeld als leidraad bij de uitvoering van het verdrag. Het College zet de toepassing van deze grondbeginselen in wetgeving en beleid daarom centraal in deze monitor. Deze monitor is bedoeld voor rijksambtenaren als eerste stap naar meer aandacht voor de grondbeginselen bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid.

De grondbeginselen van het VN-verdrag handicap

Artikel 3 van het VN-verdrag handicap bevat acht grondbeginselen. Dit zijn: respect voor de inherente waardigheid en persoonlijke autonomie van personen, non-discriminatie, volledige participatie in de samenleving, respect voor verschillen, gelijke kansen, toegankelijkheid, gelijkheid van man en vrouw, en respect voor de zich ontwikkelende capaciteiten van kinderen met een handicap. Deze vormen het fundament van het verdrag als geheel en lopen als rode draad door alle verdragsartikelen. Deze beginselen geven de overheid richting bij de uitvoering van het verdrag. Dit betekent dat de grondbeginselen niet alleen bedoeld zijn om het verdrag beter te begrijpen, maar ook door de overheid moeten worden toegepast bij de implementatie van het verdrag. Ze moeten daarom gebruikt worden als leidraad voor de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van wetgeving en beleid zodat dit in overeenstemming is met het doel van het verdrag. Dit doel is het opheffen van alle fysieke en sociale belemmeringen, zodat mensen met een beperking op gelijke voet met anderen alle mensenrechten genieten en volwaardig deelnemen aan de samenleving.

Gebruik van de grondbeginselen in wetgeving en beleid

Het College heeft de afgelopen jaren opgemerkt dat de overheid de grondbeginselen nog onvoldoende als uitgangspunt en doelstelling hanteert in wetgeving en beleid. Het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap (VN-comité) constateerde in 2024 dat de beginselen, verplichtingen en rechten van het verdrag nog niet volledig op alle overheidsniveaus en in alle wetgeving en beleid zijn geïntegreerd.⁵ Ook mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties ervaren dat de overheid nog onvoldoende het belang van de grondbeginselen begrijpt. Als de overheid de grondbeginselen wel expliciet meeneemt, wordt duidelijker welke

1 Zie artikel 33 lid 2 VN-verdrag handicap en Kamerstukken II 2013/14, 33992 (R0234), 3, p. 95.

2 Artikel 33 lid 3 VN-verdrag handicap.

3 In voorgaande jaren heeft het College rapportages uitgebracht over: Digitale toegankelijkheid (2024) [Monitor VN-verdrag handicap 2024](#) | [College voor de Rechten van de Mens](#), Reizen in het dagelijks leven (2023) [Monitor VN-verdrag handicap 2023](#) | [College voor de Rechten van de Mens](#), Toegang tot de rechter (2022) [Monitor VN-verdrag handicap 2022](#) | [College voor de Rechten van de Mens](#) en Toegang tot hulpmiddelen (2021) [Rapport 2021: Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland](#) | [College voor de Rechten van de Mens](#).

4 College voor de Rechten van de Mens, *Meerjarenplan CRPD 2024 – 2027*.

5 CRPD 27 september 2024, CRPD/C/NLD/1, *Concluding observations on the initial report of the Kingdom of the Netherlands*, paras. 11, 12.

veranderingen wetgeving en beleid teweeg zouden moeten brengen voor mensen met een beperking en kan gericht worden nagedacht wat daarvoor nodig is. Zo ontstaat er bijvoorbeeld meer aandacht voor de vraag of wetgeving en beleid daadwerkelijk bijdragen aan volledige deelname van mensen met een beperking aan de samenleving (participatie) en mensen met een beperking in staat stelt zelf keuzes te maken (autonomie). Met deze monitor gaat het College daarom dieper in op het begrip en de toepassing van de grondbeginselen door de overheid zelf.

Opbouw VN-verdrag handicap

Artikel 1 en 2 van het verdrag omschrijven het doel van het verdrag (artikel 1) en definiëren een aantal belangrijke begrippen – zoals het begrip ‘handicap’ (artikel 2). Daarna volgen de artikelen 3 tot en met 9, die relevant zijn voor de interpretatie en uitvoering van alle andere artikelen in het verdrag. De grondbeginselen van het verdrag (artikel 3) spelen hierbij een belangrijke rol. De artikelen 10 tot en met 30 gaan over de verschillende rechten van mensen met een beperking en de verplichtingen die deze met zich meebrengen voor de overheid. Dit zijn bijvoorbeeld het recht op onderwijs (artikel 24) en toegankelijk vervoer (artikel 9). In de artikelen 31 tot en met 40 staat welke regels er zijn over de uitvoering van het verdrag en het toezicht daarop. De slotbepalingen (artikelen 41 tot en met 50) bevatten procedurele regels over de werking van het verdrag.

1.3 Totstandkoming

Het onderzoek voor deze monitor bestaat uit twee onderdelen. Het College heeft eerst onderzoek verricht naar de ontstaansgeschiedenis, theoretische basis en betekenis van de grondbeginselen (hoofdstuk 2). In consultatie met mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties is ervoor gekozen om hierbij specifiek aandacht te besteden aan de grondbeginselen participatie, autonomie en toegankelijkheid. Daarnaast is in opdracht van het College een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar toepassing van de grondbeginselen bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid door de Rijksoverheid (hoofdstuk 3). Een toelichting op de gebruikte onderzoeksmethoden is opgenomen in de betreffende hoofdstukken.

Betrokkenheid van mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties

Het College heeft mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties betrokken bij de totstandkoming van deze monitor.

Het College heeft dit gedaan door middel van:

- consultatie over de themakeuze, aanpak en voortgang van de monitor. Het College heeft de eigen Klankbordgroep VN-verdrag handicap geraadpleegd via groepsgesprekken. Daarnaast zijn diverse vertegenwoordigende organisaties van mensen met een beperking schriftelijk geraadpleegd. Deze consultaties zijn inclusief terugkoppeling aan de geraadpleegde personen en organisaties over de wijze waarop de input is verwerkt;
- interviews met vertegenwoordigende organisaties als onderdeel van het onafhankelijk onderzoek over gebruik van de grondbeginselen in wetgeving en beleid van de rijksoverheid;
- uitwisseling met de Klankbordgroep VN-verdrag handicap over de opzet en resultaten van het onafhankelijk onderzoek, inclusief terugkoppeling over de verwerking van de input;
- feitencheck van een concept van de monitor door vertegenwoordigende organisaties van mensen met een beperking, inclusief terugkoppeling over de verwerking van de input;
- opname in deze monitor van interviews met en fotoportretten van ervaringsdeskundigen.

Deze monitor wordt door het College ook gepubliceerd in eenvoudige taal en als videovertaling in Nederlandse Gebarentaal, in samenwerking met een ervaringsdeskundige maker en een ervaringsdeskundige vertaler.

Betrokkenheid Rijksoverheid

Omdat deze monitor ingaat op het handelen van de Rijksoverheid is een Adviesraad samengesteld met ambtenaren van ministeries die in het onafhankelijk onderzoek centraal staan: VWS, BZK en SZW (IenW liet weten geen capaciteit te hebben om deel te nemen). Deze Adviesraad heeft meegedacht over de opzet van het onafhankelijk onderzoek en heeft ondersteund bij het leggen van contact met respondenten binnen hun departementen. Vervolgens zijn de voorlopige bevindingen van het onderzoek met de Adviesraad besproken en heeft de Adviesraad een feitencheck uitgevoerd op een concept van het onderzoeksrapport en de monitorrapportage van het College. De Adviesraad heeft ook geadviseerd over de formulering van de aanbevelingen. De eindverantwoordelijkheid van de inhoud lag bij het College.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap, met een specifieke focus op de grondbeginselen participatie, autonomie en toegankelijkheid.

Hoofdstuk 3 bevat een samenvatting van de bevindingen uit het onafhankelijk onderzoek naar het gebruik van de grondbeginselen door de Rijksoverheid bij de totstandkoming van wetgeving en beleid. Het volledige onderzoeksrapport is als bijlage opgenomen bij deze monitor.

Hoofdstuk 4 sluit af met conclusies over het gebruik van de grondbeginselen door de Rijksoverheid en met aanbevelingen aan de overheid.

VN-verdrag handicap

Het VN-verdrag handicap (officiële titel: VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap) is tot stand gekomen omdat mensen met een beperking wereldwijd geconfronteerd worden met obstakels in de samenleving. Hierdoor kunnen zij niet op gelijke voet met anderen volwaardig deelnemen aan de samenleving. De gedachte achter het verdrag is dat een beperking niet moet worden gezien als een individueel probleem, maar dat een beperking vooral ontstaat door de ontoegankelijkheid van de samenleving.

Het verdrag creëert niet zozeer nieuwe mensenrechten voor mensen met een beperking, maar bevestigt dat zij mensenrechten hebben en maakt duidelijk welke verplichtingen dit met zich meebrengt voor de overheid. Het is aan de overheid om de rechten uit het verdrag te respecteren en te waarborgen. Dit betekent niet alleen dat de overheid zelf het verdrag naleeft, maar ook dat zij wetgeving en beleid tot stand brengt waardoor ook andere actoren gaan bijdragen aan de uitvoering van het verdrag, bijvoorbeeld het bedrijfsleven. De verplichtingen uit het verdrag zijn juridisch bindend. Dat betekent dat de overheid verplicht is om zich eraan te houden. Dat geldt ook voor de lokale overheid.

Het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap (VN-comité) houdt op internationaal niveau toezicht op de naleving en implementatie van het VN-verdrag handicap door landen die zich bij het verdrag hebben aangesloten. Door middel van landencommentaren geeft het comité aanbevelingen over de implementatie van het VN-verdrag door overheden. In algemene aanbevelingen geeft het comité uitleg over de betekenis van de rechten uit het verdrag en formuleert het richtlijnen om tot verwezenlijking van de verschillende rechten te komen. Daarmee is het verdrag een levend document, waarvan de interpretatie door het VN-comité meebeweegt met ontwikkelingen in de samenleving.

Het verdrag is in 2006 aangenomen en geldt sinds 2016 in Europees Nederland. Het facultatief protocol bij het verdrag is nog niet door Nederland geratificeerd. Het verdrag geldt nog niet voor Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), en evenmin voor de andere Landen in het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint-Maarten). Het College benadrukt dat het verdrag in alle delen van Nederland zou moeten gelden, en pleit voor een versneld ratificatieproces van het facultatief protocol.



Interview Ihab Laachir

“Het is echt niet zo dat ik thuis ga zitten, maar ik moet veel meer moeite doen om toegang te hebben tot hetzelfde”

Over de vraag wat hij weet van het VN-verdrag handicap, hoeft Ihab Laachir niet lang na te denken. “Daar weet ik wel wat van,” zegt hij lachend. In 2024 was hij namelijk aanwezig in Geneve, waar Nederland verantwoording moest afleggen aan het VN-comité, over de uitvoering van het VN-verdrag handicap. De 27-jarige studeert inmiddels politieke wetenschappen aan de universiteit. Hiervoor rondde hij een bachelor Business Economics af.

Toegankelijkheid is een onderwerp waar Ihab veel ervaring mee heeft. Zowel op persoonlijk als professioneel vlak. Zo werkte hij tot voor kort voor de overheid, als inspecteur digitale toegankelijkheid – specifiek voor de luchtvaart. Ihab heeft een visuele beperking en ervaart regelmatig problemen met het deelnemen aan de samenleving, zoals op digitaal vlak. “Het regelen van burgerzaken lukt vaak nog wel, maar ook daar kom ik nog vaak documenten in PDF-vorm tegen, die voor mij niet te ontcijferen zijn. Ook krijg ik nog steeds brieven thuis gestuurd, terwijl ik al vaak heb doorgegeven dat ik deze niet kan lezen,” aldus Ihab.

“De wereld is inmiddels zoveel digitaler. Niet alleen als het gaat om overheidsdiensten, maar ook op sociaal vlak.” Als voorbeeld noemt Ihab een app die hij recent gebruikte. De app geeft een overzicht van evenementen in de nabije omgeving. “Deze is zo ontoegankelijk, dat mijn screenreader de meest simpele knoppen niet voorleest, omdat deze niet gelabeld zijn. Dit is echt een basisprincipe van digitale toegankelijkheid. Je zou dit volgens mij makkelijk kunnen oplossen met behulp van AI.”

“Het is echt niet zo dat ik thuis ga zitten, maar ik moet wel veel meer moeite doen om toegang te hebben tot hetzelfde. Heel concreet zorgt het er dus voor dat ik evenementen in mijn buurt mis dus hier niet naartoe kan, terwijl anderen dat wel kunnen. Je moet het leven zelf leuk maken, maar ontoegankelijkheid werpt extra barrières op.”

“Zonder concrete invulling, betekent het VN-verdrag voor mij niets”

Hoe hij het VN-verdrag ziet? “Belangrijk natuurlijk. Ik zie het als hét toekomstbeeld. Een beschrijving van hoe wij willen dat de samenleving eruit komt te zien. Maar het verdrag betekent in mijn ogen niets, zonder dat er concreet invulling aan wordt gegeven.”

2. De grondbeginselen in het VN-verdrag handicap

Artikel 3 van het VN-verdrag handicap bevat acht grondbeginselen die het fundament vormen van de rechten in het verdrag. Ze dienen als leidraad voor de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van wetgeving en beleid, zodat dit in overeenstemming is met het doel van het verdrag.¹

De grondbeginselen van het VN-Verdrag handicap zijn:

1. respect voor de inherente waardigheid, persoonlijke autonomie, met inbegrip van de vrijheid zelf keuzes te maken en de onafhankelijkheid van personen;
2. non-discriminatie;
3. volledige en daadwerkelijke participatie in, en inclusie in de samenleving;
4. respect voor verschillen en aanvaarding dat personen met een handicap deel uitmaken van de mensheid en menselijke diversiteit;
5. gelijke kansen;
6. toegankelijkheid;
7. gelijkheid van man en vrouw;
8. respect voor de zich ontwikkelende capaciteiten van kinderen met een handicap en eerbiediging van het recht van kinderen met een handicap op het behoud van hun eigen identiteit.

Deze beginselen komen voort uit andere mensenrechtenverdragen. De opstellers van het verdrag wilden de verwezenlijking van de rechten van mensen met een beperking versterken, door deze mensenrechtenbeginselen een prominente plaats te geven in het VN-verdrag handicap.² De grondbeginselen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en met elk artikel van het verdrag. De overheid moet bij alle maatregelen die de rechten van mensen met een beperking raken, rekening houden met de grondbeginselen. Dit betekent dat zowel het proces als het resultaat van wetgeving en beleid in overeenstemming moeten zijn met de grondbeginselen.³

2.1 De betekenis van de grondbeginselen

Het mensenrechtenmodel van handicap en de grondbeginselen

De grondbeginselen maken deel uit van het mensenrechtenmodel van handicap. Deze benadering vormt het uitgangspunt voor de interpretatie van het VN-verdrag. Het mensenrechtenmodel stelt vast dat een handicap voortkomt uit de interactie tussen persoonlijke beperkingen en de sociale en fysieke obstakels die deelname op gelijke voet verhinderen.⁴ Het hebben van een beperking verandert niets aan de rechten die iemand heeft, maar is onderdeel van de persoonlijke identiteit naast bijvoorbeeld afkomst of gender.⁵ Het model legt de focus op vooroordelen die bestaan ten opzichte van mensen met een beperking en andere belemmeringen voor de rechten van de mensen met een beperking. Het verdrag heeft als doel deze belemmeringen op te heffen, zodat mensen met een beperking op gelijke voet met anderen alle mensenrechten en fundamentele vrijheden genieten en volwaardig deelnemen aan de samenleving.⁶ De grondbeginselen dragen bij aan dit doel.

In dit hoofdstuk worden de grondbeginselen participatie, autonomie en toegankelijkheid verder uitgewerkt en in verband gebracht met artikelen uit het VN-verdrag handicap. Daarbij is gebruik gemaakt van overwegingen uit de ontstaansgeschiedenis van het verdrag en van de interpretatie van het verdrag in de algemene aanbevelingen van het VN-comité.⁷ Voor elk van de drie grondbeginselen wordt eerst de algemene betekenis toegelicht en uiteengezet

1 M. A. Stein, & J. Lord, 'The Domestic Incorporation of Human Rights Law and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities,' *Washington University Law Review*, 2008/83, p. 460.

2 V. Della Fina, 'Article 3 [general principles],' in: V. Della Fina, R. Cera, & G. Palmisano (red.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham: Springer International Publishing 2017, p.120.

3 CRPD General Comment No. 4, CRPD/C/GC/4, para. 5.

4 Preamble onder e, VN-Verdrag Handicap

5 CRPD 26 april 2018, CRPD/C/GC/6, General Comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, para. 9.

6 Artikel 1, VN-Verdrag Handicap.

7 V. Della Fina, R. Cera, & G. Palmisano (red.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham: Springer International Publishing 2017; I. Bantekas, M. A. Stein, D. Anastasiou (red.), *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2018; CRPD General Comments (*Algemene aanbevelingen*) No. 1-8.

hoe het grondbeginsel is verweven met artikelen uit het verdrag. Vervolgens wordt dit geïllustreerd aan de hand van specifieke verdragsartikelen. In kaders zijn daarnaast voorbeelden opgenomen die de toepassing van de grondbeginselen verder verduidelijken. Het hoofdstuk behandelt daarmee een breed scala aan onderwerpen om de betekenis van de grondbeginselen in de context van het verdrag inzichtelijk te maken.

2.2 Participatie

Het grondbeginsel participatie heeft betrekking op volledige en daadwerkelijke deelname van mensen met een beperking aan het politieke, openbare en maatschappelijke leven, net als ieder ander.⁸ Dit houdt in dat participatie zowel betrokkenheid bij besluitvorming als sociale inclusie betekent. Het veronderstelt een samenleving waarin mensen met een beperking een actieve rol vervullen in alle domeinen van het leven, omdat zij in staat worden gesteld om volwaardig deel uit te maken van de maatschappij.⁹ Participatie vereist dat mensen met een beperking actief worden betrokken en zich veilig en gerespecteerd voelen wanneer zij zich in het openbaar uiten.¹⁰ Bovendien is participatie een belangrijk middel voor zelfbeschikking, belangenbehartiging en zichtbaarheid.¹¹ Participatie van mensen met een beperking is onderdeel van het proces van de realisatie van het VN-verdrag en tegelijkertijd een doel waar continu aan gewerkt moet worden.

Participatie in het VN-verdrag handicap

Als grondbeginsel is participatie nauw verbonden met elk artikel in het VN-verdrag handicap. Dit betekent dat participatie op meerdere plaatsen in het verdrag woordelijk terugkomt, en daarnaast onderdeel is van rechten waarin dit grondbeginsel niet expliciet genoemd wordt. Zo is participatie in de samenleving verankerd in het doel van het verdrag, waarin wordt verwoord dat mensen met een beperking diverse drempels ervaren die hen

‘beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving’.¹²

Participatie in de samenleving hangt bovendien samen met alle rechten in het verdrag die te maken hebben met sociale inclusie. Denk bijvoorbeeld aan verdragsartikelen over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij (artikel 19), onderwijs (artikel 24), persoonlijke mobiliteit (artikel 20), werk (artikel 27) en deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport (artikel 30).

Daarnaast is participatie in besluitvorming in het verdrag opgenomen als algemene verplichting voor de overheid.¹³ Dit betekent dat de overheid participatieprocessen moet inrichten bij de ontwikkeling en uitvoering van maatregelen die voortvloeien uit elk artikel van het VN-verdrag. Verder is participatie in besluitvorming ook onderdeel van specifieke verdragsartikelen, zoals vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie (artikel 21) en participatie in het politieke en openbare leven (artikel 29). Participatie is ook onderdeel van het toezicht van het VN-comité op de implementatie van het verdrag door de overheid (artikel 34). Ervarensdeskundigen zijn onderdeel van het VN-comité en voor hun landencommentaren maken zij gebruik van inbreng van vertegenwoordigende organisaties.

Stemmen

Participatie betekent ook politieke participatie: het recht om te stemmen is daarvan een belangrijk onderdeel. Als mensen met een beperking onvoldoende in staat worden gesteld om zelfstandig hun kiesrecht uit te oefenen, kan dit tot gevolg hebben dat hun stem niet bijdraagt aan politieke besluitvorming. Dit kan gebeuren wanneer stemlokalen niet toegankelijk zijn ingericht, of wanneer mensen niet de ondersteuning wordt geboden die zij nodig hebben om te stemmen. Dit laat zien hoe de grondbeginselen participatie, autonomie en toegankelijkheid met elkaar verbonden zijn.

8 Fina, Article 3 [General Principles], p. 127

9 Arduin, Article 3: General Principles, p. 98.

10 CRPD 9 november 2018, CRPD/C/GC/7, General Comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 27.

11 CRPD, General Comment No. 7 (2018), CRPD/C/GC/7, para. 33.

12 Artikel 1, VN-verdrag handicap. Zie ook Preambule onder e VN-verdrag handicap.

13 Artikel 4 lid 3, VN-verdrag handicap. Zie ook Preambule onder o.

Participatie in besluitvorming

Participatie van mensen met een beperking bij besluitvorming die hen aangaat, houdt in dat de overheid hen via hun representatieve organisaties moet raadplegen en betrekken bij de ontwikkeling, uitvoering, monitoring en evaluatie van wetgeving, beleid en andere besluiten op alle overheidsniveaus die hun rechten, positie en belangen raken.¹⁴ Op die manier wordt duidelijk of maatregelen hun rechten bevorderen of juist belemmeren, wat bijdraagt aan betere besluitvorming. Participatie is daarmee een continu proces en geen eenmalige gebeurtenis.¹⁵ Het is daarbij belangrijk dat de betrokken organisaties een brede diversiteit aan achtergronden weerspiegelen, waaronder leeftijd, afkomst en geslacht. Als onderdeel van het participatieproces moet er ook een terugkoppeling plaatsvinden over de rol die de inbreng van mensen met een beperking heeft gespeeld in de besluitvorming. Betekenisvolle participatie houdt in dat de opvattingen van mensen met een beperking serieus worden meegenomen en niet slechts formeel worden aangehoord, maar onderdeel zijn van een oprechte dialoog.¹⁶

Sociale inclusie

Participatie als sociale inclusie betekent dat mensen met een beperking volledig worden opgenomen in en kunnen deelnemen aan alle aspecten van het sociale leven.¹⁷ Dit omvat onder meer huisvesting, vrijetijdsbesteding, onderwijs, werkgelegenheid en vervoer. Het is hierbij van belang dat personen met een beperking op een zelfgekozen manier kunnen deelnemen aan de gemeenschap, met passende ondersteuning waar nodig.¹⁸ Participatie in de samenleving is ook een dimensie van de grondbeginselen 'non-discriminatie' en 'gelijke kansen'.¹⁹ Het bevestigt dat mensen met een beperking net als ieder ander behoefte hebben aan sociaal contact.²⁰

Inclusief onderwijs hangt bijvoorbeeld inherent samen met sociale inclusie. Het stelt mensen met een beperking in staat tot volwaardige participatie door het opbouwen van kennis, vaardigheden en zelfvertrouwen die nodig zijn om deel te nemen aan de samenleving.²¹ Tegelijkertijd bevordert inclusie van mensen met een beperking in het reguliere onderwijssysteem verdere inclusie in de samenleving doordat iedereen van jongs af aan gewend raakt aan een divers gezelschap.²²

Vervoer

Het VN-verdrag handicap schrijft voor dat de overheid moet zorgen voor toegankelijk (openbaar) vervoer (artikel 9). De maatregelen die worden genomen, moeten ook de autonomie en participatie van mensen met een beperking vergroten. Een specifiek voorbeeld is de aanmeldtijd voor vervoersvoorzieningen, hoe lang je deze van tevoren moet aanvragen. Als de aanmeldtijd erg lang is, hebben mensen minder zeggenschap over hoe ze hun dagelijks leven inrichten en daardoor ook minder mogelijkheden om (spontaan) deel te nemen aan verschillende onderdelen van de samenleving.

2.3 Autonomie

Persoonlijke autonomie betekent de regie hebben over het eigen leven en de vrijheid hebben om eigen keuzes te maken.²³ Wanneer de persoonlijke autonomie van mensen met een beperking wordt gerespecteerd, kunnen zij, net als iedereen, zelf over hun leven beslissen, met minimale inmenging door anderen en passende ondersteuning waar nodig.²⁴

14 CRPD, General Comment No. 7, CRPD/C/GC/7, paras. 15, 18.

15 CRPD, General Comment No. 7, CRPD/C/GC/7, para. 28; College voor de Rechten van de Mens, Participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2020

16 CRPD, General Comment No. 7, CRPD/C/GC/7, paras. 47, 48.

17 CRPD, General Comment No. 5, CRPD/C/GC/5, para. 16(b)

18 CRPD, General Comment No. 5, CRPD/C/GC/5, paras. 16 (d)(iii), 37.

19 Artikel 3 onder b, e VN-verdrag handicap.

20 CRPD 26 april 2018, CRPD/C/GC/6, General Comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, para. 11.

21 CRPD 25 november 2016, CRPD/C/GC/4, General Comment No. 4 (2016) on the right to inclusive Education, paras. 52, 56.

22 CRPD, General Comment No. 5, CRPD/C/GC/5, para. 88.

23 S. Arduin, 'Article 3: General Principles,' in: Bantekas, M. A. Stein, D. Anastasiou (red.), *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2018, p. 93.

24 OHCHR, Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Guidance for Human Rights Monitors: Professional Training Series No. 17, 2010, HR/P/PT/17, p. 19.

Persoonlijke autonomie sluit nauw aan bij de beginselen van 'inherente waardigheid' en 'onafhankelijkheid', die samen met 'persoonlijke autonomie' zijn vastgelegd in het eerste grondbeginsel van het VN-verdrag handicap. Menselijke waardigheid wordt beschouwd als de hoeksteen van alle mensenrechten. Het houdt in dat ieder persoon inherent waardevol is, simpelweg omdat die een mens is, ongeacht kenmerken zoals geslacht, afkomst of beperking. Onafhankelijkheid is een belangrijk aspect van autonomie en verwijst naar de vrijheid om te leven in een maatschappij waar belemmeringen voor sociale inclusie zijn weggenomen en passende ondersteuning beschikbaar is.²⁵

Autonomie in het VN-verdrag handicap

Het grondbeginsel autonomie hangt expliciet en impliciet samen met alle rechten in het verdrag. De vrijheid om eigen keuzes te maken heeft bijvoorbeeld te maken met eerbiediging van gezinsleven en relaties (artikel 23) en in staat worden gesteld om geïnformeerde toestemming te geven aan zorgprofessionals (artikel 25). Het grondbeginsel autonomie is in het VN-verdrag handicap ook een element van gelijkheid voor de wet (artikel 13) en zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij (artikel 19).

Gezinsleven

Artikel 23 van het VN-verdrag handicap gaat over het recht op bescherming van de woning en het gezinsleven. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat mensen met een beperking, net als ieder ander, het recht hebben om in vrijheid betekenisvolle, intieme en seksuele relaties aan te gaan. Dit raakt aan het grondbeginsel van autonomie. In de context van seksualiteit wordt vaak gewezen op het belang van veiligheid en het voorkomen van grensoverschrijdend gedrag. Hoewel dat belangrijk is, moet de overheid ook voldoende aandacht hebben voor keuzevrijheid, bijvoorbeeld via seksuele voorlichting.

Gelijkheid voor de wet

Vrijheid om eigen keuzes te maken (autonomie) vereist erkenning van handelingsbekwaamheid: de bevoegdheid om zelfstandig besluiten te nemen die juridisch worden erkend.²⁶ Handelingsbekwaamheid is nodig voor allerlei rechtshandelingen, van het aangaan van een arbeidsovereenkomst tot het afsluiten van een telefoonabonnement of het doen van belastingaangifte. Wanneer iemand ondersteuning nodig heeft bij het uitvoeren van dergelijke handelingen mag dit niet een reden zijn om de handelingsbekwaamheid van deze persoon in twijfel te trekken.²⁷ Vanuit het beginsel van autonomie is het essentieel dat passende ondersteuning bij de uitoefening van handelingsbekwaamheid is gebaseerd op de wil en voorkeur van de betrokkene zelf en niet op wat een ander denkt dat juist is voor die persoon.²⁸

Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij

Het grondbeginsel autonomie vormt een fundament voor zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij.²⁹ In dit kader betekent autonomie dat personen met een beperking de mogelijkheid houden om eigen keuzes te maken en regie te voeren over hun levensstijl en dagelijkse activiteiten. Het omvat onder meer de vrijheid om zeggenschap te hebben over de woonplaats en huisgenoten, de inrichting van dagelijkse routines, het aangaan van persoonlijke relaties, voeding, fatsoenlijk werk en vrijetijdsbesteding.³⁰ Kortom, over alles wat hoort bij iemands identiteit en persoonlijkheid. Hieruit volgt dat mensen met een beperking niet mogen worden gedwongen om op een bepaalde manier te leven en wonen. Passende ondersteuning kan deze autonomie waarborgen.³¹

25 Fina, Article 3 [General Principles], p. 124.

26 Artikel 12 VN-verdrag handicap.

27 CRPD 11 april 2014, CRPD/C/GC/1, General Comment No. 1 (2014), Article 12: Equal recognition before the law, para. 33.

28 CRPD, General Comment No. 1, CRPD/C/GC/1, para. 29(e).

29 Artikel 19 VN-verdrag handicap; College voor de Rechten van de Mens, Handreiking Artikel 19 VN-Verdrag Handicap Het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij, 2020.

30 CRPD 27 oktober 2017, CRPD/C/GC/5, General Comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, para. 16(a).

31 CRPD, General Comment No. 5, CRPD/C/GC/5, paras. 30, 47.

Werk en inkomen

Mensen met een beperking hebben gemiddeld minder vaak betaald werk. Dit heeft tot gevolg dat mensen met een beperking minder financiële draagkracht hebben. Vanuit het grondbeginsel participatie is het van belang dat mensen kunnen deelnemen op de arbeidsmarkt. Daarnaast heeft financiële draagkracht impact op de mogelijkheid om zelf te bepalen hoe je je leven inricht en hangt het daarom samen met het grondbeginsel autonomie. Tot slot is het grondbeginsel toegankelijkheid van belang: de arbeidsmarkt als geheel moet toegankelijk zijn, maar ook de werkplek van individuele werknemers moet via redelijke aanpassingen toegankelijk zijn ingericht.

2.4 Toegankelijkheid

Het grondbeginsel toegankelijkheid speelt een belangrijke rol in de verwezenlijking van het VN-verdrag handicap. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor mensen met een beperking om hun mensenrechten onbelemmerd te kunnen uitoefenen en volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving.³² Toegankelijkheid heeft een allesomvattend karakter: het draait zowel om de fysieke toegankelijkheid van gebouwen, wegen, voorzieningen en vervoer als de toegang tot informatie en communicatiediensten.³³ Het verdrag onderscheidt drie type maatregelen die samen bijdragen aan toegankelijkheid: het wegnemen van algemene drempels die deelname aan de samenleving belemmeren (algemene toegankelijkheid), het bieden van voorzieningen en ondersteuning die nodig zijn voor participatie (specifieke maatregelen), en het treffen van aanpassingen die in een individuele situatie nodig zijn (redelijke aanpassingen).

Toegankelijkheid in het VN-verdrag handicap

Vanwege het allesomvattende karakter van toegankelijkheid keert dit grondbeginsel op veel plaatsen terug in het VN-Verdrag handicap. Zo benadrukt de Preambule van het verdrag (onder v) de noodzaak van algehele toegankelijkheid van de fysieke, sociale, economische en culturele omgeving en legt artikel 9 expliciete verplichtingen op aan

de overheid om toegankelijkheid te waarborgen en realiseren. Daarnaast is dit grondbeginsel expliciet opgenomen in meerdere verdragsbepalingen, waaronder: toegang tot bankleningen, hypotheek en andere vormen van financiële kredietverstrekking (artikel 12 lid 5), toegang tot rechterlijke instanties (artikel 13), toegankelijke stemprocedures en -faciliteiten (artikel 29), en toegang tot recreatie, culturele- en sportactiviteiten (artikel 30).

Het allesomvattende karakter van toegankelijkheid is ook duidelijk bij verdragsartikelen waarin het grondbeginsel niet genoemd wordt, zoals in het kader van het recht op gezondheid. Mensen met een beperking kunnen hun recht op gezondheid niet uitoefenen als zorggebouwen niet toegankelijk zijn, als het vervoer naar de zorginstelling niet toegankelijk is, en als zorginformatie niet op een toegankelijke manier wordt aangeboden (artikel 25). Hetzelfde geldt voor onderwijsgebouwen, het vervoer hiernaartoe en leermiddelen binnen het onderwijs (artikel 24), evenals voor werkplekken, woon-werkverkeer en werkmateriaal (artikel 27).

Hulpmiddelen en persoonlijke mobiliteit

Op basis van artikel 20 van het VN-verdrag handicap is de overheid verplicht om de persoonlijke mobiliteit van mensen met een beperking te waarborgen. Dat betekent onder andere dat de overheid de toegang tot hulpmiddelen moet faciliteren tegen een betaalbare prijs. Artikel 20 raakt aan verschillende grondbeginselen. Een daarvan is toegankelijkheid van informatie en communicatie. De manier waarop hulpmiddelen kunnen worden aangevraagd, moet volgens het verdrag namelijk toegankelijk zijn. Als het aanvraagproces bijvoorbeeld erg ingewikkeld is, dan is dit niet in lijn met het grondbeginsel van toegankelijkheid.

Non-discriminatie

Toegankelijkheid hangt nauw samen met het grondbeginsel non-discriminatie.³⁴ Het ontzeggen van toegang tot de fysieke omgeving, informatie en communicatie, met inbegrip van de weigering van redelijke aanpassing, is een vorm van discriminatie

32 CRPD 22 mei 2014, CRPD/C/GC/2, General Comment No. 2 (2014) on Article 9: Accessibility, para. 14.

33 Artikel 9 VN-Verdrag Handicap.

34 Artikel 3 onder b VN-verdrag handicap.

op grond van handicap.³⁵ Dit betekent ook dat toegankelijkheid rekening houdt met verschillen tussen mensen met een beperking. Toegankelijkheid moet daarom rekening houden met diversiteit, waaronder verschillende soorten beperkingen, genderperspectieven en leeftijdsfasen.³⁶

Universeel ontwerp

Het grondbeginsel toegankelijkheid is daarnaast verbonden met de algemene verplichting van universeel ontwerp. Universeel ontwerp betekent dat producten, omgevingen, programma's en diensten van meet af aan zo worden ontworpen dat ze voor iedereen gelijk en onbeperkt toegankelijk zijn.³⁷ Toegankelijkheid door middel van universeel ontwerp houdt niet in dat mensen met een beperking nooit specifieke hulpmiddelen of persoonlijke ondersteuning nodig zullen hebben.³⁸

Digitale toegankelijkheid

Het leven speelt zich in toenemende mate in het digitale domein af. Dit geldt ook voor basale handelingen in het maatschappelijk leven: financiële zaken, communicatie met overheid en bedrijven, en aspecten van het sociale leven. Daarmee neemt ook het belang toe dat de digitale wereld voor iedereen toegankelijk is. Dat is nog lang niet altijd het geval. Mensen met verschillende beperkingen ervaren significante belemmeringen in het gebruik van websites en applicaties. Dit staat op gespannen voet met het grondbeginsel toegankelijkheid. Daarnaast worden hierdoor ook de autonomie en participatie van mensen met een beperking ingeperkt.

2.5 Toepassing van de grondbeginselen

De grondbeginselen in artikel 3 van het VN-verdrag handicap fungeren als fundament van de rechten in het verdrag. In de woorden van het VN-comité: 'artikel 3 identificeert een reeks overkoepelende beginselen die richting geven aan de interpretatie en implementatie van het verdrag [...] en die doorwerken in het hele verdrag'.³⁹ De toepassing

van de grondbeginselen is een doorlopend proces waarin overheden, mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties, nationale mensenrechteninstellingen zoals het College, en het VN-comité ieder een rol spelen. Overheden passen de grondbeginselen toe bij de uitvoering van het verdrag, mensen met een beperking geven er in de praktijk betekenis aan, en het VN-comité geeft er via algemene aanbevelingen en landencommentaren verdere invulling aan. Zowel nationale mensenrechteninstellingen als het VN-comité toetsen aan de hand van de grondbeginselen of het leven van mensen met een beperking daadwerkelijk verbetert.

'Inzet op de grondbeginselen is een continu proces, want de wereld is constant in beweging: op het moment dat de doelen in een wet zijn behaald, is dat het sein om na te denken over nieuwe doelen die nodig zijn om de grondbeginselen realiteit te maken. Mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties wijzen de weg naar stappen die het verschil kunnen maken.'

– Klankbordgroep toezicht VN-verdrag handicap

De grondbeginselen kunnen dan ook niet worden gezien als op zichzelf staande afvinklijst, maar dienen als ijkpunt om te waarborgen dat de naleving van verplichtingen die voortvloeien uit specifieke verdragsbepalingen, in overeenstemming is met het doel van het verdrag. Dit doel is het wegnemen van fysieke en sociale belemmeringen, zodat mensen met een beperking op gelijke voet met anderen van alle mensenrechten kunnen genieten en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. De onderliggende bedoeling van het VN-verdrag handicap, zoals vastgelegd in de grondbeginselen, geeft zo invulling aan de manier waarop het verdrag door de overheid moet worden uitgevoerd.

35 Artikelen 2 en 5 lid 2 VN-verdrag handicap; CRPD, *General Comment No. 2*, CRPD/C/GC/2, paras. 13, 23, 29, 34.

36 CRPD, *General Comment No. 2*, CRPD/C/GC/2, para. 13.

37 Artikel 2 VN-verdrag handicap.

38 CRPD, *General Comment No. 2*, CRPD/C/GC/2, para. 15.

39 CRPD, *General Comment No. 7*, CRPD/C/GC/7, para. 67.

In het licht van de grondbeginselen autonomie, participatie en toegankelijkheid betekent dit onder andere dat:

- mensen met een beperking op een betekenisvolle manier worden betrokken bij de totstandkoming, uitvoering en evaluatie van wetgeving en beleid;
- wetgeving en beleid mensen met een beperking in staat stellen zelf keuzes te maken zonder dat anderen namens hen inschattingen maken van hun belangen;
- wetgeving en beleid bijdragen aan volledige deelname van mensen met een beperking in de samenleving;
- wetgeving en beleid toezien op alle vormen van toegankelijkheid die daarvoor nodig zijn.

De grondbeginselen maken deel uit van de paradigmaverschuiving die het VN-verdrag handicap teweegbrengt in de manier waarop wordt omgegaan met beperkingen. Op grond van het verdrag worden mensen met een beperking niet langer gezien als hulpbehoevenden die vooral ondersteuning en verzorging nodig hebben, maar als rechthebbende individuen die zelf hun eigen keuzes maken en deelnemen aan de samenleving. Het verdrag is bedoeld om belangrijke veranderingen teweeg te brengen in de samenleving. Dit komt tot uiting in de grondbeginselen: het gaat om *volledige* en *daadwerkelijke* participatie, autonomie met handelingsbekwaamheid, en *allesomvattende* toegankelijkheid.



Interview Syenne de Groot

**“Zelf kiezen is voor mij
net zo belangrijk als
voor ieder ander”**

Syenne de Groot (19) is drukbezet, zo vertelt ze vanuit haar auto die geparkeerd staat op de parkeerplaats van één van haar vrijwilligersbanen. Naast vrijwilligerswerk voor meerdere organisaties is ze bezig met het behalen van haar havo-diploma op het Volwassenonderwijs (VAVO). Hiervoor deed ze een administratieve mbo-opleiding.

“Ik heb de zogenoemde brozenbottenaandoening. Hierdoor maak ik veel gebruik van een rolstoel. Gedurende mijn opleiding kreeg ik een ongeluk en brak ik mijn heup. Hierdoor kon ik tijdelijk geen lessen volgen op school en moest ik heel veel inhalen.”

Syenne probeerde deels thuisonderwijs te volgen, maar dat verliep moeizaam. “Ik moest op een gegeven moment zelf alle docenten contacteren om mijn opdrachten te krijgen en dat was erg tijdrovend. Uiteindelijk werd het mentaal te belastend en moest ik stoppen met de opleiding.”

De opleiding die Syenne volgde, koos ze bewust uit. Bovendien was deze opleiding maar bij één onderwijsinstelling in Nederland te volgen. “Ik wilde graag deze opleiding doen vanwege de goede baankansen. Ook leek de stof me leuk en interessant. Bovendien kon ik na deze opleiding doorstromen naar een kantoorbaan en dat past goed bij mijn situatie. Het frustreerde me enorm dat ik de opleiding die ik zelf had gekozen, niet kon afmaken,” aldus Syenne.

“Ik voel me niet zo vrij in het inrichten van mijn toekomst als ieder ander”

“Ik voel me niet zo vrij in het inrichten van mijn toekomst als anderen. Dit terwijl zelf kiezen voor mij net zo belangrijk is als voor ieder ander. Neem bijvoorbeeld het studeren: ik ben niet per sé een studiebol, maar ik zit nu toch te ploeteren voor mijn havo-diploma. Het mbo is toch praktijkgerichter dan het hbo en dat past bij mij. Ook heb je voor veel kantoorfuncties toch een hbo-diploma nodig. Ik kon mijn eigen keuze dus uiteindelijk niet volgen. Als ik mbo kon blijven doen was ik nu al afgestudeerd.

In het verleden had Syenne meerdere bijbaantjes. Zo werkte ze een tijdje achter de kassa bij een supermarkt. “In het begin maakten we daar goede afspraken. Bijvoorbeeld dat wanneer ik last kreeg van mijn rug, ik taken kon uitvoeren vanuit de rolstoel. Ik vond het werk echt leuk, maar toen er een nieuwe winkelmanager kwam en de afspraken naar de achtergrond verdwenen, moest ik hier ook stoppen.”

In de praktijk merkt Syenne dat er vaak wordt gekeken naar wat ze niet kan, in plaats van wat er wel mogelijk is. Syenne: “Ik zou zeggen, ga gewoon met mensen in gesprek. Ik kan zelf prima aangeven welke taken ik wel en niet kan uitvoeren. Maar dan moet er wel ruimte zijn voor een gesprek. Er zijn zoveel mogelijkheden, maar soms vullen mensen het bij voorbaat al zelf in.”

“Niet over ons, zonder ons”

Het VN-verdrag handicap is voor Syenne een belangrijke leidraad voor de toekomst, maar er valt volgens haar nog veel te winnen. “Er staat letterlijk in het VN-verdrag dat er geen beleid kan worden gemaakt, zonder ervaringsdeskundigen. Niet over ons, zonder ons – en zo is het ook echt.”

3. Gebruik van de grondbeginselen in wetgeving en beleid

Voor deze monitor is een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd in opdracht van het College. Hiermee is onderzocht hoe de grondbeginselen autonomie, toegankelijkheid en participatie terugkomen in de ontwikkeling van wetgeving en beleid. Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de bevindingen van het onderzoek. De analyses in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit het onafhankelijk onderzoek en bevatten geen reflecties van het College. Het volledige rapport van het onderzoek is een bijlage van deze monitor.⁴⁵

3.1 Het onderzoek: aanpak en analyse

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de manier waarop rijksambtenaren de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap in de praktijk toepassen en welke factoren hierbij een rol spelen. Daarmee maakt het onderzoek duidelijk waarom en wanneer het wel en niet lukt om de grondbeginselen toe te passen bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid. Hieruit kunnen lessen worden getrokken over wat er nodig is voor succesvolle toepassing van de grondbeginselen en praktische handvatten voor beleidsmakers om meer gebruik te maken van de grondbeginselen.

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van vier casestudies. Dit zijn casestudies van beleidsontwikkeling (inclusief wetgeving) die raken aan de situatie van mensen met een beperking. Met deze casestudies is het mogelijk om context specifieke factoren te achterhalen die invloed hebben op de toepassing van de grondbeginselen in wetgeving en beleid. Voor elke casestudy zijn interviews afgenomen met ambtenaren die betrokken waren bij het specifieke beleidstraject, vertegenwoordigende organisaties van mensen met een beperking, en enkele sectororganisaties. Daarnaast zijn de beleidsstukken, gerelateerde kamerbrieven en Kamermoties geanalyseerd.

Bij de selectie van de van de vier cases is gelet op diversiteit in wetgeving en beleid, verschillende betrokken departementen en direct of indirect verband met het VN-verdrag handicap. Daarnaast is gekozen voor recente beleidstrajecten die relevant zijn voor de positie van mensen met een beperking. De volgende cases zijn geselecteerd:

- Stappenplan Digitale Toegankelijkheid (coördinatie ministerie van BZK);
- Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV (coördinatie ministerie van IenW);
- Wet van school naar duurzaam werk (coördinatie ministerie van SZW in samenspraak met ministerie van OCW);
- nationale strategie voor de implementatie van het VN-verdrag (coördinatie ministerie van VWS). (De Werkagenda VN-verdrag handicap is geen onderdeel van dit onderzoek.)

De vier cases bestaan uit verschillende soorten trajecten en beleidsinstrumenten: een stappenplan, een bestuursakkoord met externe partijen, een wetgevingstraject, en een langetermijnvisiedocument.

Naast de vier casestudies zijn er enkele interviews afgenomen met rijksambtenaren van verschillende ministeries die vanuit hun functie een overkoepelende blik hebben op de rol van de grondbeginselen van het VN-verdrag in de totstandkoming van wetgeving en beleid. In combinatie met deze interviews zijn er in totaal tien rijksambtenaren en elf medewerkers van vertegenwoordigende organisaties of sectorpartijen geïnterviewd.

Hoewel de casestudies de basis vormen van het onderzoek, gaat dit onderzoek niet over de specifieke beleidsvelden zoals toegankelijk OV of de overgang van school naar werk. In plaats daarvan zijn deze specifieke beleidstrajecten gebruikt om algemene lessen over de toepassing van de grondbeginselen te identificeren. De bevindingen van het onderzoek overstijgen daarom het niveau van de cases met enkele voorbeelden uit de beleidstrajecten ter illustratie.

⁴⁵ G. Walz, A. Witkamp, Verankerd of vergeten? De rol van grondbeginselen uit het VN-verdrag handicap in beleid en wetgeving, Verwonderzoek, 2025.

Begeleiding van het onderzoek

Het onderzoek werd begeleid door de Klankbordgroep toezicht VN-verdrag handicap van het College en een Adviesraad van rijksambtenaren. De Klankbordgroep gaf vanuit ervaringskennis reflecties op het onderzoek in de voorbereidingsfase (afbakening, selectie cases) en in de analysefase (voorlopige bevindingen en lessen). De Adviesraad dacht eveneens mee in de voorbereidingsfase (selectie cases, contactpersonen binnen hun departementen) en gaven feedback op de voorlopige bevindingen.

Analysekader van het onderzoek

Dit onderzoek maakt gebruik van een analysekader waarin drie dimensies centraal staan die onderdeel zijn van het gebruik van de grondbeginselen in de ontwikkeling van wetgeving en beleid:

1. procedurele dimensie (hoe wetgeving en beleid tot stand komt);
2. inhoudelijke dimensie (de inhoud van wetgeving en beleid);
3. professionele dimensie (de rol van individuele ambtenaren).

Deze drie dimensies zijn leidend geweest in de uitvoering van het onderzoek en geven structuur aan de bevindingen.

3.2 Bevindingen: de grondbeginselen in wetgeving en beleid

De bevindingen van het onderzoek zijn hieronder weergegeven aan de hand van de drie dimensies uit het analysekader. Bij elke dimensie is gekeken naar hoe de grondbeginselen idealiter worden toegepast, op welke manier de grondbeginselen werkelijk zijn toegepast, en welke factoren hierbij een rol speelden.

3.2.1 De totstandkoming van wetgeving en beleid (procedurele dimensie)

De ideale toepassing van de grondbeginselen

Idealiter komen de grondbeginselen op verschillende momenten aan de orde bij de totstandkoming van wetgeving en beleid. De volgende randvoorwaarden zijn hierbij van belang:

- De grondbeginselen worden vroeg in het proces toegepast om de richting van wetgeving of

beleid te kunnen beïnvloeden. Bijvoorbeeld in beleidsopgaven, startnotities of verkenningen.

- Ambtenaren betrekken mensen met een beperking en vertegenwoordigende organisaties vanaf het begin bij de uitvoering van het VN-verdrag handicap inclusief de toepassing van de grondbeginselen. Dit kan voorkomen dat de grondbeginselen een afvinklijstje in het proces worden.
- Vaste toetsmomenten worden ingezet zodat de toepassing van de grondbeginselen niet afhangt van individuele ambtenaren. Bijvoorbeeld het Beleidskompas, de wetgevingstoets (JenV) of de constitutionele toets (BZK).
- Reflectiemomenten geven ruimte om de impact van de wetgeving of het beleid in het licht van de grondbeginselen te bekijken. Bijvoorbeeld in de pre-consultatiefases of bij interne departementale afstemming.
- Beleidsdirecties geven sturing en stellen normen, waarbij zij het belang van de grondbeginselen expliciet maken als normatief uitgangspunt voor beleid.

Toepassing van de grondbeginselen in wetgeving en beleid

Met uitzondering van de nationale strategie kwamen de grondbeginselen **niet vroeg in het proces** terug bij de totstandkoming van de beleidstrajecten. Wel werd er gerefereerd aan het VN-verdrag handicap of de situatie van mensen met een beperking. Bij drie van de vier trajecten waren moties van de Tweede Kamer de directe aanleiding voor het beleidstraject. Politieke druk speelde daarom een belangrijke rol bij het bepalen van de richting van wetgeving en beleid. Vertegenwoordigende organisaties van mensen met beperking hebben ook geprobeerd invloed uit te oefenen via de politiek. Zo spraken meerdere vertegenwoordigende organisaties hun steun uit voor de motie van de nationale strategie via een open brief aan de Tweede Kamer.

In drie van de vier cases is actief gezocht naar **participatie van mensen met een beperking**, telkens in een andere vorm. Dit varieerde van ontwerpssessies met ervaringsdeskundigen tot eenmalige consultaties of het voorleggen van concepten. Bij de nationale strategie werd ingezet op consultatie met zowel individuele ervaringsdeskundigen als vertegenwoordigende organisaties. In de andere gevallen waren vertegenwoordigende organisaties betrokken

bij het stellen van prioriteiten en formuleren van maatregelen. De uiteindelijke weging van de inbreng ligt bij de betrokken ambtenaren. In de praktijk is dit niet altijd eenvoudig, bijvoorbeeld omdat onduidelijk is hoe verschillende soorten inbreng zich tot elkaar verhouden, of hoe de consultatie zich verhoudt tot bestaande normen. De cases maken duidelijk dat betekenisvolle participatie veel aandacht en specifieke expertise vraagt.

Vaste **toetsmomenten via formele instrumenten** zoals het Beleidskompas of het toetsen van conceptwetgeving hebben in de vier cases geen significante rol gespeeld in toepassing van de grondbeginselen. Het Beleidskompas vraagt ambtenaren om stil te staan bij (grond)rechten, maar ten tijde van de vier cases werd niet expliciet verwezen naar het VN-verdrag handicap of de grondbeginselen. In de wetgevingstoets van het ministerie van JenV kan een mensenrechtentoets plaatsvinden en de handreiking constitutionele toetsing van het ministerie van BZK verwijst naar de handreiking Wetgeving en het VN-verdrag handicap van het College.⁴⁶ Volgens betrokkenen zijn de grondbeginselen geen onderdeel van deze toetsen.

In drie van de vier trajecten heeft **geen reflectie** plaatsgevonden op de uitgangspunten van de wetgeving of het beleid aan de hand van de grondbeginselen. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit er in eerste instantie mee te maken heeft dat deze cases voortbouwen op bestaand beleid. Daardoor stonden de kaders in de cases vast en is het beleid vooral gericht op het aanscherpen, versterken of implementeren van die kaders. Alleen de nationale strategie kan worden beschouwd als een relatief nieuw, zelfstandig initiatief waarin de grondbeginselen als kompas hebben gediend.

In de cases beïnvloeden verschillende factoren de ontwikkeling van wetgeving en beleid. De Tweede Kamer kan druk uitoefenen, bewindspersonen en topambtenaren stellen prioriteiten, interdepartementale afstemming is complex of er zijn juridische bezwaren. Dit maakt dergelijke **processen onvoorspelbaar** voor vertegenwoordigende organisaties en kan ervoor zorgen dat eventuele verwijzing naar de grondbeginselen later wordt geschrapt. Hoewel de grondbeginselen in theorie richtinggevend

kunnen zijn, ligt de focus door tijdsdruk en politieke dynamiek vaak op concrete maatregelen in plaats van onderliggende principes.

Kansen en risico's voor de toepassing van de grondbeginselen

Factoren die ervoor kunnen zorgen dat de grondbeginselen een plek krijgen tijdens de totstandkoming van wetgeving en beleid:

- Het is behulpzaam als beleidsmakers vanaf het begin de grondbeginselen als leidraad nemen. Zeker wanneer wetgeving en beleid duidelijk de positie van mensen met een beperking raken.
- Participatie van mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties brengt het perspectief van mensen met een beperking in beeld. Van daaruit kan een verband met de grondbeginselen makkelijker worden gelegd.
- Het politieke proces kan ervoor zorgen dat het perspectief van mensen met een beperking, en daarmee de grondbeginselen, aandacht krijgt in beleidsprocessen.

Obstakels die ervoor kunnen zorgen dat de grondbeginselen niet aan de orde komen bij de totstandkoming van wetgeving en beleid:

- Omdat wetgeving en beleid vaak voortbouwen op bestaande structuren is veel van tevoren al ingevuld.
- Er bestaat vaak weinig ruimte voor fundamentele reflectie en betekenisvolle participatieprocessen vanwege tijdsdruk en onvoorspelbaarheid in de totstandkoming van wetgeving en beleid.
- Vanwege focus op andere belangen, zoals praktische haalbaarheid en financiële kaders, kunnen de grondbeginselen op de achtergrond raken. Terwijl de grondbeginselen juist behulpzaam kunnen zijn bij belangenafwegingen.

46 College voor de Rechten van de Mens, *Wetgeving en het VN-verdrag handicap*, 2021.

3.2.2 De inhoud van wetgeving en beleid (inhoudelijke dimensie)

De ideale verankering van de grondbeginselen

Om de grondbeginselen effectief te kunnen toepassen zijn de volgende inhoudelijke uitgangspunten van belang:

1. De grondbeginselen vormen zowel het uitgangspunt van wetgeving en beleid als de langetermijndoelstelling.
2. De grondbeginselen worden expliciet benoemd in wetgeving en beleid in samenhang met het mensenrechtenmodel van handicap en de rechten uit het VN-verdrag handicap.
3. Ambtenaren vertalen de grondbeginselen naar het beleidsveld en de uitvoeringspraktijk samen met mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties. Hierbij geven ze duidelijk aan welke invloed de grondbeginselen hebben op eventuele belangenafwegingen en tot welke keuzes dit leidt.
4. De grondbeginselen zijn als centrale uitkomstmaten opgenomen in de monitoring- en evaluatiesystematiek van wetgeving en beleid.

Verankering van de grondbeginselen in wetgeving en beleid

Bij de vier casestudies is gekeken hoe de grondbeginselen in de beleidstukken terugkomen en welke overwegingen hierbij een rol hebben gespeeld.

In alle vier de cases zijn één of enkele grondbeginselen **impliciet verankerd**. In de nationale strategie zijn de grondbeginselen vertaald naar 'belangrijke principes' en zijn verwijzingen te vinden naar autonomie, toegankelijkheid en participatie. Naast de expliciete focus op toegankelijkheid komen in het Bestuursakkoord en het Stappenplan ook elementen voor van autonomie en participatie. Hoewel de Wet van school naar werk verwijzingen bevat naar participatie en gelijke kans is dit niet zozeer van toepassing op mensen met een beperking, maar op jongeren in het algemeen. Toegankelijkheid staat vaker centraal in beleidsdoelstellingen, terwijl verankering van de grondbeginselen autonomie en participatie meer lijkt af te hangen van de interpretatie en de inzet van betrokken actoren zoals vertegenwoordigende organisaties of sectororganisaties.

Impliciete verwijzing naar de grondbeginselen in de cases heeft er volgens betrokkenen vooral mee

te maken dat de desbetreffende beleidsthema's verbonden zijn met specifieke grondbeginselen. Dit is een functionele benadering van de grondbeginselen die **onvoldoende recht doet aan het fundamentele karakter van de grondbeginselen**. Volgens vertegenwoordigende organisaties leidt dit tot technocratisch beleid waarin daadwerkelijke gevolgen van beleid voor mensen met een beperking niet centraal staat.

Ambtenaren geven aan dat ze de grondbeginselen als te abstract en moeilijk toetsbaar ervaren. Daarnaast bestaat een dilemma hoe de grondbeginselen zich verhouden tot andere kaders voor wetgeving en beleid zoals Europese regelgeving of bestaande technische normen. De afstemming tussen de grondbeginselen en de inbreng van individuele ervaringsdeskundigen kan volgens ambtenaren ook lastig zijn omdat hun ervaringsperspectief niet altijd direct aansluit op specifieke grondbeginselen. Zowel ambtenaren als vertegenwoordigende organisaties zien de grondbeginselen daarom vooral als een soort moreel kompas dat kan helpen met reflectie op keuzes die anders puur technisch of financieel gedreven zijn. Tegelijkertijd worden de grondbeginselen per definitie impliciet en moeilijk traceerbaar als ze uitsluitend worden gebruikt als achterliggend moreel kompas.

Kansen en risico's voor de verankering van de grondbeginselen

Factoren die ervoor kunnen zorgen dat de grondbeginselen verankerd worden in wetgeving en beleid:

- Beleid dat een nieuw vertrekpunt heeft, kan makkelijker rekening houden met de grondbeginselen, wanneer hierbij ruimte is voor normatieve beginselen en lange-termijn doelen.
- Wanneer beleid direct raakt aan de situatie van mensen met een beperking, is de relevantie van de grondbeginselen voor beleidskeuzes duidelijker, bijvoorbeeld als overkoepelende beleidsdoelstelling en als onderdeel van monitoring en evaluatie.

Obstakels voor de verankering van de grondbeginselen:

- Vanwege het hoge abstractieniveau zien beleidsmakers niet direct de meerwaarde van het benoemen van de grondbeginselen in beleid.
- Het is niet duidelijk genoeg hoe de grondbeginselen in beleid terug moeten komen. Impliciet

of expliciet? Vertaald naar de praktijk of als overkoepelende visie?

- Hoewel een vertaling van de grondbeginselen naar herkenbare beleidsprincipes meerwaarde kan hebben, bestaat er een risico dat de grondbeginselen daarbij uit beeld verdwijnen.
- Ambtenaren kunnen spanningen ervaren tussen de grondbeginselen, andere beleidskaders en de inbreng van mensen met een beperking. Het is voor hen onduidelijk hoe ze deze tegen elkaar kunnen afwegen.
- Het is nog niet helder voor ambtenaren hoe ze de grondbeginselen in wetgeving en beleid kunnen verankeren op een manier die ervoor zorgt dat ze ook worden toegepast op uitvoeringsniveau.

3.2.3 De rol van individuele ambtenaren

De ideale rol van ambtenaren bij de toepassing van de grondbeginselen

Om ervoor te zorgen dat individuele ambtenaren in staat zijn om de grondbeginselen effectief toe te passen zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

- De ambtenaar is op de hoogte van het VN-verdrag handicap en kent de grondbeginselen.
- De ambtenaar herkent wanneer wetgeving of beleid de situatie van mensen met een beperking raakt en weet dat dan het VN-verdrag handicap inclusief de grondbeginselen van belang zijn.
- De ambtenaar onderkent het belang van de grondbeginselen als basis en doelstelling voor dergelijke wetgeving en beleid.
- De ambtenaar is in staat om de grondbeginselen toe te passen op het eigen beleidsveld en is bekend met beschikbare hulpmiddelen.
- De ambtenaar krijgt ruimte om bij beleidsontwikkeling te reflecteren op de impact van wetgeving en beleid op de grondbeginselen.

Toepassing van de grondbeginselen door ambtenaren in wetgeving en beleid

Onder de ambtenaren in dit onderzoek verschildt kennis over de grondbeginselen aanzienlijk. Met name ambtenaren die vanuit hun functie betrokken zijn bij de implementatie van het VN-verdrag handicap zeggen voldoende kennis te hebben van de grondbeginselen. Andere ambtenaren kennen

bijvoorbeeld wel het artikel van het VN-verdrag dat relevant is voor hun beleidsveld, maar zijn niet op de hoogte van het artikel waar de grondbeginselen in staan. Uitgangspunten zoals het sociaal model van beperking en 'niks over ons zonder ons' zijn beter bekend. Zelfs wanneer ambtenaren de grondbeginselen wel kennen, betekent dit nog niet dat ze in staat zijn om deze toe te passen op wetgeving en beleid. Structurele kennisopbouw en ondersteuning op dit gebied lijken beperkt aanwezig.

Ambtenaren in het onderzoek **benaderen de grondbeginselen ook verschillend**. Sommigen zien ze als richtinggevend kompas voor inclusiever en rechtvaardiger beleid. Anderen vinden ze te abstract om concrete houvast te bieden bij besluiten en hebben behoefte aan vertaling naar meer praktische richtlijnen. Bovendien ervaren ambtenaren Nederlandse wet- en regelgeving zoals de Algemene wet gelijke behandeling vaak als relevanter. In vergelijking beschouwen zij de grondbeginselen soms als vrijblijvend.

Daarbij geven verschillende ambtenaren uit het onderzoek aan dat zij in hun werk **geen aanleiding zagen om aandacht te besteden aan de grondbeginselen**. Zelf gebruiken ze de grondbeginselen niet als leidraad en leidinggevend en zijn er volgens de ambtenaren hoogstwaarschijnlijk ook niet van op de hoogte. Vanuit de politiek krijgen de ambtenaren ook geen vragen over de grondbeginselen. Tegelijkertijd merken sommige respondenten op dat consultatie van mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties helpt om de ervaringen van mensen met een beperking centraal te stellen, waardoor ambtenaren de meerwaarde van de grondbeginselen makkelijker kunnen concretiseren.

De ambtenaren die zijn geïnterviewd voor het onderzoek zijn niet representatief voor alle rijksambtenaren. Voor dit onderzoek is gesproken met ambtenaren van wie het beleidsterrein raakt aan mensen met een beperking, waardoor kennis van de grondbeginselen aannemelijker is. Omdat de kennis onder deze groep al laag is, suggereert dit onderzoek dat **bewustzijn van de grondbeginselen bij andere rijksambtenaren** nog lager ligt. De ambtenaren uit dit onderzoek gaven ook aan dat zij soms moeite hebben om collega's van andere afdelingen of departementen te overtuigen van het

belang van het VN-verdrag handicap, laat staan de grondbeginselen.

Dit onderzoek is gericht op de rol van de grondbeginselen bij de totstandkoming van wetgeving en beleid door de rijksoverheid. Respondenten wijzen er echter op dat juist **in de uitvoering, door gemeenten en andere uitvoeringsinstanties, keuzes worden gemaakt** die bepalend zijn voor de verwezenlijking van de grondbeginselen. Rijksambtenaren kunnen participatie en autonomie wel centraal stellen, maar in de praktijk kunnen maatregelen alsnog zonder inbreng of keuzevrijheid van mensen met een beperking worden uitgevoerd. In sommige cases bestaan er daarom consultatiestructuren op uitvoeringsniveau, maar ook hier worden de grondbeginselen niet expliciet als leidraad gebruikt. Vertegenwoordigende organisaties zien kansen om de grondbeginselen daarom juist op alle niveaus toe te passen, bijvoorbeeld ook in de monitoring en evaluatie van wetgeving en beleid.

Kansen en risico's voor de rol van ambtenaren

Factoren die ervoor (kunnen) zorgen dat ambtenaren beter toegerust zijn:

- Wanneer ambtenaren expliciet in hun werk te maken hebben met het VN-verdrag handicap, is de kans groter dat zij zich bewust zijn van de grondbeginselen en de relevantie ervan kunnen uitleggen.
- Het consulteren van mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties helpt ambtenaren de (meerwaarde van de) grondbeginselen te begrijpen en motiveert ze om deze toe te passen.
- Deskundigheidsbevordering, presentaties van vertegenwoordigende organisaties en praktische handvatten helpen ambtenaren om de grondbeginselen te vertalen naar de beleidspraktijk.

Obstakels die de kennis en houding van ambtenaren beïnvloeden:

- Het is voor een individuele ambtenaar lastig om het VN-verdrag handicap en de grondbeginselen onder de aandacht te brengen wanneer hiervoor binnen een team geen draagvlak bestaat en leidinggevend hier niet op sturen.
- Omdat de grondbeginselen en het VN-verdrag handicap nauwelijks lijken te zijn opgenomen in het algemene trainings- en opleidingsaanbod

zijn ambtenaren op zichzelf aangewezen om hun deskundigheid op dit vlak te vergroten.

- Ambtenaren zien de grondbeginselen soms als vrijblijvend, of als slechts relevant binnen specifieke beleidsvelden.
- Wisseling en doorstroom van ambtenaren betekent dat opgebouwde kennis rondom het VN-verdrag handicap en de grondbeginselen weer verloren kan gaan.

In het laatste hoofdstuk volgen conclusies naar aanleiding van de bevindingen uit dit onderzoek en concrete aanbevelingen.



Interview Taco Nijhof

**“Het liefst worden wij
betrokken voordat er
iets op papier staat”**

Taco Nijhoff veert op als hij het heeft over de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Dat is ook niet zo gek, hij is namelijk belangenbehartiger bij Solgu. Een organisatie die de belangen van mensen met een beperking behartigt in de regio Utrecht. Als beleidsmedewerker op het gebied van mobiliteit, toegankelijkheid en huisvesting houdt hij zich veel bezig met onderwerpen rondom het openbaar vervoer.

De belangenbehartiger, die sinds zijn 16^e in een rolstoel zit, geeft mensen met een beperking een stem. In zijn werk denkt hij bijvoorbeeld mee bij nieuwe aanbestedingen in het openbaar vervoer en geeft hij input over bepaalde beleidsvisies.

“Regelmatig krijgen we zelf signalen binnen en onderzoeken we deze. We kijken dan of we er beleidsmatig iets mee kunnen. Ook worden we soms vooraf gevraagd door ambtenaren of gemeenteraadsleden, aldus Taco.” Het moment waarop hij en zijn collega's worden gevraagd om mee te denken, verschilt nogal. “Het liefst worden wij natuurlijk betrokken voordat er iets op papier staat. Dan kan ons perspectief vanaf het begin worden meegenomen en hebben wij ook genoeg tijd om ons in te lezen en voor te bereiden. ”.

“Als we worden betrokken voor er iets op papier staat, kan ons perspectief vanaf het begin worden meegenomen”

Taco noemt een voorbeeld van een traject waarbij hij vroegtijdig betrokken was. “In onze regio vond een nieuwe aanbesteding voor bussen plaats. Vooraf kregen wij een conceptversie van het programma van eisen met toegankelijkheidsmaatregelen te zien. Ook mochten we met het Rocov (Regionaal Overleg Consumentenorganisaties openbaar vervoer) een prototype bus schouwen. Wij konden zo onze feedback geven, voordat de definitieve bussen in productie werden genomen. Perfect!”

“Goede participatie, begint met representatie”

Goede participatie begint volgens Taco met representatie. “Als in elk gebouw waar beslissingen worden genomen nu eens mensen met een beperking zouden werken, zou er al veel meer bewustzijn zijn over de dingen waar we iets mee moeten. Je kunt je simpelweg niet verplaatsen in iemand met een beperking als je dit zelf niet hebt.”

“Samen werken aan het VN-verdrag, dat zie ik als een win-winsituatie”

Het VN-verdrag handicap ziet Taco als een houvast. “We zijn alleen nog steeds afhankelijk van de uitvoerders. Ik hoop dat ambtenaren het verdrag gaan zien als een kans in plaats van een bedreiging. Als we er samen aan werken, zie ik dat als een win-winsituatie. Ik denk dat dan het geluksniveau in de samenleving hard omhoogschiet.”

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Het VN-verdrag handicap bevestigt dat mensen met een beperking mensenrechten hebben, net als ieder ander, en verplicht de overheid deze rechten te waarborgen en verwezenlijken. In de bijna tien jaar na de inwerkingtreding in Nederland zijn er veel stappen gezet in de uitvoering van het verdrag. Tegelijkertijd wordt het VN-verdrag nog lang niet altijd als uitgangspunt genomen bij de ontwikkeling en uitvoering van wetgeving en beleid dat mensen met een beperking raakt.

De acht grondbeginselen van het VN-verdrag handicap spelen hier een belangrijke rol in. Ze zijn onlosmakelijk verbonden met het verdrag als geheel en daarmee onderdeel van de verplichtingen die het verdrag oplegt aan de overheid. De grondbeginselen verduidelijken welke veranderingen wetgeving en beleid teweeg moeten brengen om de rechten van mensen met een beperking te verwezenlijken. Het College heeft in deze monitor daarom de betekenis van de grondbeginselen verkend, specifiek gericht op de grondbeginselen participatie, autonomie en toegankelijkheid. In opdracht van het College is vervolgens een casusonderzoek uitgevoerd naar hoe rijksambtenaren de grondbeginselen gebruiken bij de totstandkoming van wetgeving en beleid.

Aandacht voor de grondbeginselen

Het onderzoek laat zien dat in de onderzochte casussen, met een enkele uitzondering, weinig tot geen aandacht is voor de grondbeginselen. Ze ontbreken meestal in de totstandkoming en inhoud van wetgeving en beleid, en individuele ambtenaren missen vaak nodige kennis over de grondbeginselen. Het gebrek aan aandacht voor de grondbeginselen op verschillende niveaus versterkt elkaar. Wanneer de grondbeginselen niet zijn opgenomen in richtlijnen voor beleidsontwikkeling, ontbreekt voor individuele ambtenaren de prikkel om hun kennis over het VN-verdrag handicap te vergroten. Als er tijdens de totstandkoming van wetgeving en beleid geen ruimte is voor reflectie op de grondbeginselen, kunnen ambtenaren hun kennis niet toepassen en verdiepen.

Op meerdere niveaus liggen daarmee kansen om de grondbeginselen onderdeel te laten worden van wetgeving en beleid. Zo kan gebrek aan bewustzijn over het perspectief van mensen met een beperking worden ondervangen door betekenisvolle

participatie tijdens de ontwikkeling van wetgeving en beleid. Daarnaast kan inhoudelijke duidelijkheid over de grondbeginselen ambtenaren helpen om deze effectiever toe te passen en het belang ervan overtuigender te verantwoorden.

Benadering van de grondbeginselen

De ambtenaren in het onderzoek ervaren de grondbeginselen vaak als te abstract en veelomvattend om een significante rol te spelen bij de ontwikkeling en inhoud van wetgeving en beleid. Daardoor vinden ze het lastig om te bepalen of wetgeving en beleid voldoende rekening houdt met de grondbeginselen. Sommige ambtenaren beschouwen de grondbeginselen bovendien als vrijblijvend in plaats van juridisch bindend. Hier valt nog veel te winnen door de betekenis van de grondbeginselen te verduidelijken en te benadrukken dat de toepassing ervan door de overheid onderdeel is van de uitvoering van het VN-verdrag. Deskundigheidsbevordering van ambtenaren over het VN-verdrag en de grondbeginselen kan hier een belangrijke rol in spelen.

Participatie van mensen met een beperking

Zowel ambtenaren als organisaties bevestigen in het onderzoek dat de participatie van mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties nodig is om rekening te kunnen houden met hun belangen in wetgevings- en beleidstrajecten. Hun participatie vergroot bovendien de kennis en het bewustzijn hierover bij ambtenaren. De casussen maken duidelijk dat betekenisvolle participatie vaak onvolledig tot stand komt en dat dit aandacht en specifieke expertise van ambtenaren vergt. Zorgvuldig begeleide participatieprocessen in lijn met het VN-verdrag handicap zorgen ervoor dat het perspectief van mensen met een beperking centraal staat. Om bij te dragen aan de verwezenlijking van het VN-verdrag handicap is het daarbij belangrijk dat ambtenaren de grondbeginselen als uitgangspunt nemen in participatieprocessen.

Doorwerking op uitvoeringsniveau

Zowel ambtenaren als vertegenwoordigende organisaties benoemen in het onderzoek dat mensen met een beperking juist op uitvoeringsniveau de gevolgen ervaren van het niet of onvoldoende toepassen van de grondbeginselen. Verankering van de grondbeginselen in wetgeving en beleid is een noodzakelijke voorwaarde, maar geeft nog geen garantie voor doorwerking op uitvoeringsniveau. Zeker niet wanneer ambtenaren en uitvoerders de

grondbeginselen beschouwen als algemene visie zonder directe gevolgen voor de uitvoering van wetgeving en beleid. Deskundigheidsbevordering op uitvoeringsniveau en structurele opname van de grondbeginselen in monitoring, evaluatie en toezicht is nodig om de uitvoering van wetgeving en beleid te verbinden met de implementatie van het VN-verdrag handicap.

Hieronder volgen concrete aanbevelingen van het College aan de overheid om dit verder vorm te geven.

4.2 Aanbevelingen

Het College doet de navolgende aanbevelingen aan de Rijksoverheid:

1. Zorg voor een duidelijke en toepasbare uitleg van de grondbeginselen als fundament van het VN-verdrag handicap als geheel en als onderdeel van elk recht in het verdrag.
2. Neem het VN-verdrag handicap en de grondbeginselen op in de werkwijze van de Rijksoverheid voor het maken van wetgeving en beleid.
3. Zorg op alle overheidsniveaus voor een infrastructuur voor betekenisvolle en effectieve participatie van mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties bij het continue proces van de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van wetgeving en beleid, met bijbehorende financiering.
4. Zorg dat de politieke en ambtelijke leiding van de Rijksoverheid uitdraagt dat alle wetgeving, beleid en uitvoering overeenkomstig het VN-verdrag handicap en de grondbeginselen moeten zijn en dat het participatieproces hierbij gegarandeerd is.
5. Zorg daartoe voor deskundigheidsbevordering bij rijksambtenaren, gemeenteambtenaren en uitvoerders over de toepassing van het VN-verdrag handicap, de grondbeginselen en participatieprocessen. Geef deze onderwerpen een vaste plaats in het cursusaanbod voor ambtenaren.
6. Ontwikkel een monitoringsysteem dat inzicht geeft in de uitvoering van het hele VN-verdrag handicap en duidelijkheid geeft over de impact van wetgeving en beleid op het leven van mensen met een beperking, gebaseerd op de grondbeginselen. Onderzoek daartoe de toepassing van de grondbeginselen ook in verplichte wetsevaluaties.

www.mensenrechten.nl

