



# **Reactie wetsvoorstellen VN Verdrag rechten mensen met een beperking**

## **Coalitie voor Inclusie**

**15-08-2013**

### **Coalitie voor Inclusie**

De Coalitie voor Inclusie is een breed gedragen beweging van mensen en organisaties, die op een positieve manier de uitdagingen in onze samenleving aangaat en actief samen werkt om een inclusieve samenleving te bevorderen. De Coalitie voor Inclusie werkt aan het verbeteren van de samenleving en de mogelijkheden van deelname daaraan voor mensen met beperkingen. De Coalitie voor Inclusie neemt het initiatief én biedt ruimte voor praktische en concrete invullingen met betrekking tot inclusie, die van invloed zijn het leven van mensen zelf en op politieke en beleidsagenda's. [www.coalitievoorinclusie.nl](http://www.coalitievoorinclusie.nl) en [www.vnverdragwaarmaken.nl](http://www.vnverdragwaarmaken.nl)

Vandaar dat zij graag gebruikt maakt van de mogelijkheid om een reactie te geven op de wetsvoorstellen met betrekking tot de ratificatie van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Om tot een onderbouwde reactie te komen zijn er diverse bijeenkomsten en overleggen georganiseerd met onze achterban waarin om feedback en advies is gevraagd. Ook is er aan materiedeskundigen cq. ervaringsdeskundigen advies gevraagd. Daarnaast is er overleg geweest met belangenorganisaties en andere veldpartijen zijnde CG-raad/Platform VG, LPGGZ, MEE Nederland, VGN. Zij zullen hun reactie separaat versturen. Onze reactie is aanvullend hierop.

### **Ratificatie VN Verdrag**

De ratificatie van het VN Verdrag is van groot belang voor het bereiken van een inclusieve samenleving. De grondbeginselen van het VN Verdrag: respect voor de inherente waardigheid en persoonlijke autonomie van mensen met inbegrip van de vrijheid om zelf keuzes te maken, de onafhankelijkheid van personen, non-discriminatie, volledige participatie en opname in de samenleving, gelijke kansen en toegankelijkheid, zijn naast gelijkwaardigheid en diversiteit onmisbare peilers voor inclusie. De voorgenomen ratificatie van het VN verdrag door Nederland is een eerste stap die wij van harte toejuichen. Tegelijkertijd zien wij een grotere opgave met een verdere horizon en groter bereik dan de directe wettelijke impact van de ratificatie van het VN Verdrag. De ratificatie is een noodzakelijke en wenselijke eerste stap. In onze reactie zullen we daarom aangeven wat voor ons op dit moment de belangrijkste hoofdpunten zijn en op welke punten nog uitwerking nodig is om de inclusieve samenleving daadwerkelijk te bereiken. Hieraan zullen we op een later moment nog nadere invulling geven.

### **Onderzoek wet- en regelgeving en economische impact analyse**

Afgelopen jaar heeft het Rijk een tweetal vooronderzoeken laten uitvoeren met betrekking tot de ratificatie van het VN Verdrag, te weten een onderzoek naar de juridische consequenties van het verdrag door het SIM en onlangs het onderzoek door de Erasmus-universiteit naar de economische impact van het verdrag. Beide onderzoeken laten zien dat bestaande wetgeving reeds een basis geeft aan het VN Verdrag en dat de extra maatregelen die uit hoofde van het VN Verdrag genomen moeten worden daarop voort

kunnen bouwen. In die zin geeft het economische rapport een reëel beeld door niet alleen naar directe kosten op zich te kijken, maar deze te zien in het licht van ontwikkelingen die reeds plaatsvinden. Tegelijk benadrukt de Coalitie dat met het nemen van maatregelen voor mensen met een beperking niet de kern van het VN Verdrag geraakt wordt. Het gaat om het openen en veranderen van de samenleving op alle vlakken, waardoor mensen met een beperking niet meer gehinderd worden om te participeren en een bijdrage te leveren op alle terreinen: onderwijs, arbeid, cultuur, sport, vrije tijd etc.

## **Doel VN Verdrag**

Doel van het VN Verdrag is het creëren van een inclusieve samenleving, waarin de maatschappij zonder meer ruimte en toegang biedt voor alle mensen en dus specifieke maatregelen voor mensen met een beperking veelal niet nodig zijn. Voor ons is dit de 'stip op de horizon' waar de komende tijd nog hard aan gewerkt moet worden, aangezien de huidige samenleving ver afstaat van dit ideaal. Zie ook de bijlage met voorbeelden die voortgekomen zijn uit gesprekken met onze achterban en de bijbehorende prioriteiten. Daarnaast duiden de uitkomsten uit ons, binnen het project VN Verdrag om de Hoek opgestarte, VN Vertelpunt hier ook op.

De benadering van de wetvoorstellen, zoals beschreven in de Memorie van Toelichting, stoelt ons inziens teveel op het nemen van maatregelen met een focus op het individu met een beperking, in plaats van op het aanpassen van de omgeving, voorschriften, gebruiken en praktijken voor het bereiken van een open samenleving voor iedereen. Dit is meer dan een formeel verschil in benoeming. Het gaat fundamenteel om de onderkenning dat marginalisatie en non-participatie van mensen met een beperking niet het gevolg zijn van de beperking van het individu, maar van het gebrekkige omgaan met diversiteit van de samenleving in al haar facetten. Bovendien leidt het o.a. tot een andere benadering van kosten en opbrengsten van een inclusieve samenleving. De nadruk ligt nu teveel op de kosten van maatregelen voor mensen met een beperking en niet op de opbrengst voor de samenleving als geheel als een aanzienlijk groter aantal mensen mee kan doen. Het huidige denken is gebaseerd op exclusie in plaats van inclusie, met als consequentie segregatie van groepen en hoge kosten voor specifieke voorzieningen. Wij vragen ons af: "Wat kost het de maatschappij als deze niet inclusief is?"

Deze benadering en dit ambitieniveau wordt in uw voorstellen zichtbaar in bijvoorbeeld de uitspraak dat iedereen recht op onderwijs heeft als implementatie van het VN verdrag. De norm in het VN Verdrag is echter recht op *inclusief* onderwijs. Zover zijn we in de Nederlandse praktijk nog niet. Passend onderwijs is een stap in de goede richting maar als einddoel onvoldoende, welke door de huidige economische situatie bovendien vanuit een verkeerd perspectief – het perspectief van bezuiniging – benaderd wordt. In een inclusieve samenleving kan iedereen meedoen en zijn bijdrage leveren en kunnen de hoge kosten van het huidige exclusieve denken wegvallen. Voor ons dient dit de opgave voor de komende tijd te zijn, niet alleen op het terrein van onderwijs, maar op alle beleidsvelden.

Een ander voorbeeld is dat in de zorg nog teveel en te vanzelfsprekend wordt uitgegaan van het uitgangspunt van bescherming. Dit leidt veelal tot "substitute decision making" dus beslissingen nemen voor en in plaats van bijvoorbeeld mensen met een verstandelijke en/of psychische beperking. Er wordt onvoldoende gewerkt vanuit het uitgangspunt dat iedereen eigen wensen, voorkeuren en zeggenschap heeft en dat deze eigen, zelfstandige

zeggenschap ondersteund kan worden met methoden van, "supported decision making". Bescherming van autonomie van mensen in het algemeen en voor mensen die kwetsbaar zijn voor misbruik en geweld in het bijzonder is erg belangrijk. De ondersteuning van de 'eigen kracht' van mensen zelf moet voorop staan, in plaats van (te) snel grijpen naar gedwongen maatregelen die de organisatie dienen (ook al liggen deze binnen een wettelijk kader). Vooral bij de ondersteuning van mensen met psychische beperkingen is dit een belangrijke voorwaarde om de waardigheid van mensen te respecteren en in stand te houden.

Daarnaast vinden we dat de overheid gezien de hier boven geschetste opdracht veel te weinig ambitie toont over wat zij wil bereiken in de komende jaren. Naast dat het belangrijk is om te weten hoe betrokken mensen er zelf over denken, mag van de overheid verwacht worden dat zij haar ambities proactief formuleert. De Memorie van Toelichting is nu meer een document waarin opgesomd wordt wat er gaat gebeuren, (waarbij van sommige maatregelen de werking niet of onvoldoende aangetoond is) dan een inspirerend toekomstbeeld van een actieve overheid. "Waar is het programma van de overheid?" vragen wij ons af.

## **Concreet betekent het voorgaande voor onze reactie op de wetsvoorstellen**

### Proces van implementatie

Wij zien het volgende proces voor ons:

- Vastleggen van de fundamentele uitgangspunten van de inclusieve samenleving als basis voor toekomstige inrichting van de samenleving vertrekkend vanuit de principes en kaders van het VN Verdrag.
- Grote aandacht voor bewustwording binnen alle geledingen van de samenleving, te beginnen bij alle overheidsinstanties en in alle lagen daarvan (landelijk, provinciaal en lokaal) ondersteund met allerlei activiteiten.
- Stapsgewijze invoering van de inclusieve samenleving in wet- en regelgeving ook op het gebied van onderwijs, arbeid, ondersteuning, autonomie etc.

### Opstellen Plan van Aanpak

In dit proces verwachten wij van het Rijk dat zij haar rol oppakt en met een gericht plan van aanpak komt om voortvarend de implementatie van het VN Verdrag ter hand te nemen. Dit plan van aanpak dient in een interactief proces in overleg en samen met personen met een handicap opgesteld te worden. Deze organisaties dienen door de Staat gefaciliteerd te worden om deze rol uit te voeren. Daarbij blijft de Staat verdragspartij. De Staat wordt in veel artikelen in het verdrag aangesproken als verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen en het waarborgen dat het VN verdrag uitgevoerd wordt. In deze aanpak moet de overheid de implementatie niet afhankelijk maken van de initiatieven van mensen met een beperking en de organisaties die hen en/of inclusie ondersteunen, maar zelf een actieve rol innemen, o.a. bij het stimuleren van bedrijven en organisaties in de samenleving.

Wij dringen er bij u op aan echt werk te maken van de doelstellingen van het VN Verdrag en ook binnen de eigen directe verantwoordelijkheden van de rijksoverheid het VN Verdrag te implementeren en aandacht te hebben voor een nadrukkelijke en effectieve doorwerking van het VN Verdrag naar lagere overheden. Daarbij maken we ons zorgen over de realisatie van het VN verdrag, als een groot deel van de implementatie en de uitvoering van wet- en

regelgeving bij gemeenten komt te liggen. Waarborgen voor het handhaven van de principes van het VN verdrag op lokaal niveau en aandacht voor een lokale visie en agenda, gebaseerd op het VN verdrag, dienen in het Plan van Aanpak opgenomen moeten worden.

### Monitoringsplan en effectrapportage

Conform het gestelde in het VN Verdrag zal de overheid zorg moeten dragen voor onderzoek, monitoring en effectrapportages. Binnen het project VN Verdrag om de Hoek heeft de Coalitie bijvoorbeeld [het VN Vertelpunt](#) ontwikkeld. Het Vertelpunt is een plek waar mensen hun verhaal en ervaring met de toegang tot de samenleving met ons kunnen delen. Via de methodiek Grootschalig Luisteren, [www.grootschaligluisteren.nl](http://www.grootschaligluisteren.nl) is het mogelijk om op grote schaal verhalen en ervaringen die ingevoerd zijn en geduid zijn door de mensen die de verhalen hebben geschreven, om te zetten naar beleidsinformatie. Door analyse van deze ervaringsverhalen zijn we in staat te begrijpen wat er speelt in gecompliceerde situaties zodat we kunnen werken aan verbetering. Wij denken door de ontwikkeling van dit Vertelpunt op grote schaal ervaringen rondom barrières en verbeteringen die te maken hebben met het VN Verdrag te kunnen monitoren. De uitkomsten hiervan kunnen een belangrijk onderdeel zijn voor de vormgeving van de monitoring en de effectrapportage. De Coalitie verwacht dan ook betrokken te worden bij de (uitwerking van) monitoring en effectrapportages.

### Interpretatieve verklaringen

De voorbehouden die in de interpretatieve verklaringen gemaakt zijn hebben betrekking op zeer fundamentele ethische kwesties, zoals het recht op leven, vrijwaring van foltering, instemming met het uitvoeren van medische experimenten etc. Deze dilemma's zijn gespreksstof voor belangenorganisaties en haar leden. De vorm en inhoud zullen verder vooral op individueel nivo hun uitwerking vinden. Ons inziens is het niet aan de overheid om te beslissen om hierin het VN Verdrag niet te volgen, temeer daar het hier gaat om essentiële en universele rechten van mensen. Het uitgangspunt zal moeten zijn dat hierin wel het VN Verdrag wordt nageleefd en dat in overleg met personen met beperkingen en hun belangenorganisaties, tot uitvoeringsmaatregelen wordt gekomen. Een inhoudelijke analyse van de voorbehouden en wat de betekenis is hiervan m.b.t. het VN verdrag kan als basis van dit overleg dienen en is beschikbaar.

### Overige punten:

- 1) De Coalitie is van mening dat samen met de ratificatie van het VN Verdrag ook het protocol individueel klachtrecht ondertekend en geratificeerd moet worden! Juist dit protocol maakt het mogelijk om actief te monitoren en geeft individuele burgers de mogelijkheid hun rechten te beschermen.
- 2) Bij de zin "Onderhavig voorstel bevat de wetswijzigingen die nodig zijn voor de implementatie van het Verdrag inzake ...", is ons voorstel: schrappen 'de'. De nu voorgestelde wetswijzigingen zijn geen volledige invulling van het VN Verdrag in het licht van de uiteindelijke beoogde inclusieve samenleving, maar zijn een eerste stap.
- 3) Autonomie en zeggenschap versus noodzakelijke bescherming. Dit punt krijgt terecht veel aandacht in de MvT. De spanning in de praktijk zit vooral in de zin 'zo kan voor het verlenen van goede zorg soms een beperking van de autonomie nodig zijn'. Aanscherping van deze tekst is nodig door te vervolgen met de zin: 'Hierbij is de opvatting van de persoon met een beperking leidend, ervan uitgaande dat er gewerkt wordt vanuit supported decision making. Eventuele institutionele belangen kunnen dan

zo veel mogelijk bij de afweging vermeden worden. De Wet Zorg en Dwang dient nog aan het lijstje toegevoegd te worden.

- 4) Wat betreft de voorgestelde Participatiewet is het de vraag of deze het VN Verdrag volgt. Het is immers van belang dat mensen met een beperking het recht krijgen (wettelijk verankerd en dus zo nodig bij de rechter afdwingbaar) om te worden ondersteund naar en op het werk. Tevens is het van belang dat de Staat van gemeenten verlangt dat materiële en immateriële werkplekaanpassingen worden vergoed om individuele inpassing mogelijk te maken. Het VN Verdrag verplicht de overheid om dit voor alle mensen mogelijk te maken en te waarborgen dat het VN verdrag bij de uitvoering door gemeenten gehandhaafd wordt.
- 5) Wat betreft de WMO maken we ons zorgen of gemeenten in de aankomende transitie en de uitvoering van de WMO, het VN verdrag en de beginselen hiervan goed op hun netvlies hebben en er naar handelen. Waarborgen en ondersteuning voor een goede uitvoering zijn wenselijk. Door het project VN verdrag om de Hoek is onze ervaring dat er bij veel gemeenten nog grote onbekendheid is rondom het VN verdrag en wat dat voor hun activiteiten betekent. Daarnaast vragen we ons of het compensatiebeginsel dat binnen de WMO wordt gehandhaafd, daadwerkelijk de rechten van mensen met een beperking, conform het VN verdrag, kan borgen.
- 6) Ten aanzien van de onafhankelijke informatievoorziening aan cliënten, zou niet alleen gekeken moeten worden naar het WMO-domein, maar ook werk en inkomen. Verder zou er onafhankelijke informatievoorziening moeten komen waar mensen met een beperking ook terecht kunnen die afhankelijk zijn van AWBZ en werk en inkomensvragen voor werkenden en mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Mensen met een beperking hebben niet altijd of alleen een relatie met de gemeente.
- 7) Wat betreft de kieswet vindt de Coalitie dat de toegankelijkheid breder benoemd moet worden als: de gehele keten van het stemmen moet toegankelijk zijn, dat wil zeggen niet alleen de fysieke toegankelijkheid van stembureaus voor mensen met een lichamelijke handicap, maar ook de werkwijze bij het stemmen zelf, de informatie over de deelnemende politieke partijen, de kieswijzer, de stembiljetten etc. Bovendien moet dit alles toegankelijk zijn voor mensen met alle soorten van beperkingen (lichamelijk, verstandelijk, psychisch en zintuiglijk).
- 8) De Coalitie ziet in de MvT dat de Wet Gelijke Behandeling met name uitgebreid wordt met goederen en diensten, waarbij nadruk ligt op commerciële diensten. Hierin wordt de eigen rol van de overheid nauwelijks benoemd als het gaat om overheidsdiensten en -goederen. Voorbeelden zijn toegankelijkheid openbare ruimte, overheidswebsites, etc. De Coalitie vindt dat hierin de overheid een voorbeeldfunctie moet innemen en ziet dat graag terug in de MvT. Niet van toepassing op ontwerp en productie? Dit versterkt de indruk dat inclusie vooral wordt gezien als aanpassing van 'normale' goederen en diensten aan mensen met een beperking. De Coalitie is van mening dat juist met/via een inclusieve ontwikkeling en productie veel winst behaald kan worden die tegelijkertijd niet meer kost.
- 9) Wij dringen aan op steun van de overheid voor de nieuwe brede Europese antidiscriminatie richtlijn waarin discriminatie op grond van handicap wordt uitgebreid naar bv aanbieden van goederen en diensten, vervoer etc.
- 10) De zin: 'De toegankelijkheid in die vervoersectoren wordt voor **geen** groot deel geregeld in Europese etc...' bevat een typefout waardoor het tegendeel wordt beweerd. In de verdere teksten over toegankelijkheid wordt veel aangegeven, echter zonder te vermelden wat vrijblijvende of verplichtende maatregelen zijn, of sancties bestaan en worden toegepast en welke resultaten worden verwacht of geboekt. Dit is van groot

belang omdat de praktijk uitwijst dat veel niet dwingend wordt opgelegd, voorschriften niet worden opgevolgd of een beperkte reikwijdte hebben (laatste treinen pas in 2040 toegankelijk).

- 11) Voor de Coalitie is het belangrijk dat er een voor reizigers gemakkelijk te begrijpen overzicht komt van waar en wanneer toegankelijkheid moet zijn bereikt en waar dit al het geval is (stations en haltes). Ook zou daarbij informatie gegeven moeten worden over de rechten van reizigers met een handicap, inclusief een uitleg over hoe en bij wie een klacht in te dienen indien een belofte op dit terrein niet wordt waargemaakt.
- 12) Bij collectief afhankelijk vervoer is het recht op gebruik ervan gekoppeld aan het hebben van een handicap en de onmogelijkheid gebruik te maken van het gewone openbare vervoer. Volgens de Coalitie zou dit gebruik dan moeten worden behandeld als speciaal aangepast openbaar vervoer met een OV-tarief.
- 13) Telecommunicatie: De Coalitie vindt dat de overheid ook daadwerkelijk verplichtingen op moet leggen voor wat betreft de toegankelijkheid en het gebruik van telecommunicatie door personen met een handicap.
- 14) Tenslotte is de Coalitie bezorgd over een grondwetswijzigingsvoorstel van de VVD om artikel 93 en 94 van de grondwet rondom de rechtstreekse werking van internationale verdragen. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor de doorwerking van internationale verdragen, waaronder het VN Verdrag.

Voor verdere achtergrondinformatie verwijzen we naar de bijlagen.

Bijlage I Prioriteiten voor verandering

Bijlage II Bijdrage van de Coalitie voor Inclusie aan de Staat van Grondrechten/Actieplan op verzoek van het Ministerie van BZK,

**Coalitie voor Inclusie**  
**15 augustus 2013**