



Betreft: Interne Notitie VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Een vertaalslag naar toetsingselementen.

Uitgebracht door de Adviesraad WMO/Jeugd Leiden d.d. 10 oktober 2016

I. Inleiding

De bedoeling van deze interne notitie is enerzijds kort voor ons zelf als Adviesraad toe te lichten om welke thema's en accenten het in het verdrag gaat en anderzijds om ons in staat te stellen (a) onze inbreng in de discussie over de implementatie van het VN verdrag te leveren en (b) om ons als Adviesraad in staat te stellen op een handzame wijze na te gaan of de gemeente ook die verplichtingen nakomt, adequaat invult en die burgers erbij betreft die in het verdrag worden omschreven (monitoren).

- Onze inbreng in de discussie, bijv. in de vorm van een advies aan het college en mogelijk andere initiatieven moeten we samen, mede aan de hand van deze notitie bepalen.
- Onze monitorende/toetsende rol als Adviesraad (toetsing van beleid, beleidsdocumenten, visies e.d.) houdt in dat we nagaan of de gemeente de rechten en verplichtingen die uit dit verdrag voortvloeien nakomt/waarborgt. We kunnen onze taak opdelen in vier onderdelen:
 - Toets via checklist of gemeente de plichten uitvoert, die gesteld worden aan overheden in landen die hebben ingestemd met het verdrag: Paragraaf III
 - Toets via een checklist of alle rechten die genoemd worden in het verdrag worden gehonoreerd, voor alle aspecten die onder een dergelijk recht vallen: Paragraaf IV
 - Toets via een checklist of alle personen dezelfde kansen/toegang hebben die rechten te genieten; Paragraaf V
 - Toets of beleid/visie/voorstel voldoet aan algemene eisen die je zou moeten stellen aan beleid: Paragraaf VI.

Rechten, Plichten, Gelijke kansen en Algemene eisen vormen een belangrijk onderdeel van onze monitoring (checklist) van de voortgang van de lokale Leidse implementatie van het VN verdrag door het college. In de Lokale Inclusie Agenda die het college van B en W moet opstellen, moet duidelijk worden op welke wijze de gemeente op een herkenbare wijze al deze thema's gaat invullen en waarborgen (zie Par. IV, punt I I).

II. Rol gemeente bij het uitvoeren van het VN Verdrag

Mensen met een beperking moeten volgens het VN-verdrag worden opgenomen in de samenleving en daarin onbelemmerd kunnen participeren. In zo'n inclusieve samenleving hebben zij regie over hun eigen leven, doen ze mee op voet van gelijkheid, worden ze niet gediscrimineerd en hebben ze toegang tot dezelfde voorzieningen en diensten als mensen zonder beperking. Meedoen in de samenleving betekent bijvoorbeeld: onderwijs kunnen volgen, zelfstandig kunnen wonen, zich kunnen verplaatsen, zich welkom voelen als consument, gelijke kansen hebben als werknemer en ondernemer, toegang hebben tot informatie, financiering, (openbare) gebouwen en openbaar vervoer.

Uit het VN verdrag vloeien een aantal rechten en verplichtingen voort. Rechten voor de doelgroep en verplichtingen voor bijv. gemeenten met name omdat gemeenten dicht bij de inwoners staan. De Wmo, Jeugdwet en Participatiewet zijn in verband met het ratificeren van het VN verdrag aangepast. Er is in alle drie de wetten een nieuw artikel opgenomen waarin is vastgelegd dat het college van BenW moet aangeven hoe uitvoering zal worden gegeven aan het VN verdrag. In de Participatiewet is vastgelegd dat de Raad periodiek een plan omtrent de wijze waarop het college die uitvoering van het verdrag zal invullen, vaststelt.

De staatssecretaris van VWS heeft recent een Plan van Aanpak voor de implementatie van het VN verdrag aan de Tweede kamer gestuurd. Dit plan bevat geen uitwerking op specifieke onderwerpen, omdat de staatssecretaris van mening is dat kansen ter plekke moeten worden gezien, benut en ingevuld op een manier die past bij de lokale situatie. De staatssecretaris wil concrete afspraken maken met partners in de verschillende domeinen: ondernemers, werkgevers, gemeenten en vele anderen. Het kabinet is binnen het kader van dit plan van aanpak op grond van stelstelverantwoordelijkheid aanspreekbaar op het realiseren van voortgang in de implementatie. Het kabinet is ook aanspreekbaar op belemmeringen in landelijk beleid. Het kabinet heeft daarbij vooral een agenderende en aanjagende taak.

“Gemeenten hebben een speciale rol als partner én actor. Gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor een groot aantal zaken die de positie van mensen met een beperking in de samenleving direct beïnvloeden. Denk aan wonen, werken, ondersteuning, openbaar vervoer, de gemeentelijke infrastructuur en het onderwijs. Gemeenten spelen daarmee een belangrijke rol bij de implementatie van het Verdrag. Tot op wijkniveau heeft iedere gemeenschap zijn eigen karakter en mogelijkheden. Door samen met (vertegenwoordigers van) cliënten beleid te maken en uit te voeren, vergroten gemeenten het draagvlak voor en de kwaliteit van de cultuurverandering” (tekst uit Plan van Aanpak).

De gemeente Leiden zal dus de komende periode gemeente breed moeten nagaan welke acties er noodzakelijk zijn om de plichten na te komen en de rechten van de doelgroepen adequaat te waarborgen. Dat vraagt om een inclusieve samenleving en om inclusief gemeentelijk beleid. “Een inclusieve samenleving betekent dat mensen met een beperking (lichamelijk, geestelijk of

psychisch) of chronische ziekte op alle levensgebieden (onderwijs, sport, arbeid) volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Inclusief beleid is een manier van denken en werken waarin op alle beleidsterreinen zowel maatregelen worden getroffen die algemeen van aard zijn als maatregelen die specifiek de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking stimuleren” (VNG notitie Iedereen binnenboord). Inclusief beleid vraagt dus om een integrale aanpak. Inclusief beleid raakt niet alleen de beleidsterreinen binnen het sociale domein, maar alle beleidsterreinen. Denk aan ruimtelijke ordening, economie, cultuur enz. Inclusief beleid vraagt om nauwe samenwerking binnen de gemeente tussen beslissers, beleidsmakers en uitvoerders. Inclusief beleid vraagt ook om een nauwe samenwerking van de gemeente met andere partijen. Denk aan ervaringsdeskundigen, maatschappelijke organisaties en woningbouwcoöperaties. Bij de ontwikkeling en implementatie van wetgeving en beleid tot uitvoering van dit Verdrag en bij andere besluitvormingsprocessen betreffende onderwerpen die betrekking hebben op personen met een handicap (ook bij speciale projecten), moet de gemeente vanaf de start (en dus niet nadat alles op papier staat) nauw overleg voeren met personen met een handicap, met inbegrip van kinderen met een handicap en/of hun vertegenwoordigers, en hen daarbij betrekken via hun representatieve organisaties actief (Lid 3, art. 4).

Van de gemeente mag een visie op de inclusieve Leidse samenleving worden verwacht. De gemeente heeft een regierol, zorgt voor de uitvoering, monitoring en handhaving van regels en afspraken. De gemeente heeft de rol van verbinder en de gemeente heeft een voorbeeldfunctie. Deze rollen zal de gemeente verder moeten uitwerken in de lokale inclusie agenda (zie paragraaf IV, punt 11).

III. Het Verdrag

In artikel 3 van het VN verdrag staan een aantal grondbeginselen, die kunnen worden beschouwd als de uitgangspunten voor een inclusieve samenleving:

- a) Respect voor de inherente waardigheid, persoonlijke autonomie, met inbegrip van de vrijheid zelf keuzes te maken en de onafhankelijkheid van personen;
- b) Non-discriminatie;
- c) Volledige en daadwerkelijke participatie in, en opname in de samenleving;
- d) Respect voor verschillen en aanvaarding dat personen met een handicap deel uitmaken van de mensheid en menselijke diversiteit;
- e) Gelijke kansen;
- f) Toegankelijkheid;
- g) Gelijkheid van man en vrouw;
- h) 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 uitgangspunten worden in de artikelen nader uitgewerkt.

Artikel 1: “Doel van dit Verdrag is het volledige genot door alle *personen met een handicap* van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen”.

Personen met een handicap betreft personen zoals:

- mensen met een fysieke beperking: denk aan mensen die gebruik maken van een rollator, rolstoel of scootmobiel
- mensen met zintuiglijke beperking: denk aan mensen die slechthorend, doof, slechtziend, of blind zijn
- mensen met een verstandelijke beperking
- mensen met NAH (niet aangeboren hersenletsel)
- mensen met een psychosociale beperking
- mensen met chronische ziekte, denk aan COPD
- mensen die laag geletterd zijn.

Kort gezegd, het zijn de sociale en fysieke drempels die maken dat iemand met een beperking een handicap heeft. Het verdrag geeft niet expliciet een definitie van het begrip «handicap». In de preambule onder e wordt erkend dat handicap een begrip is dat aan verandering onderhevig is en voortvloeit uit de wisselwerking tussen personen met functiebeperkingen en sociale en fysieke drempels die hen belet ten volle, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving. Tekst ontleend aan de Memorie van Toelichting bij de Rijkswet die de goedkeuring van het Verdrag regelt.

Het doel van dit verdrag is dus om alle mensen volledig te laten participeren en geen drempels te laten bestaan. Teneinde dat te bevorderen en discriminatie uit te bannen, moet de gemeente alle passende maatregelen nemen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht. *Redelijke aanpassingen* zijn (art. 2): noodzakelijke en passende wijzigingen en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige last opleveren indien zij nodig zijn om te waarborgen dat personen op voet van gelijkheid met anderen van fundamentele vrijheden kunnen genieten. Deze specifieke maatregelen die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken, worden niet aangemerkt als discriminatie in de zin van dit Verdrag (art 5, lid 4). Het weigeren van deze redelijke aanpassingen wordt geïnterpreteerd als discriminatie!

Het VN verdrag bevat plichten (voor de gemeente) en rechten voor de burgers met een beperking. In de volgende paragrafen worden deze plichten en rechten nader toegelicht.

IV. Plichten van de gemeente

De volgende verplichtingen zijn ontleend aan het VN-verdrag. Sommige toelichtende teksten in deze paragraaf en paragraaf V zijn ontleend aan de memorie van Toelichting (MvT) van de rijkswet die de goedkeuring van het VN Verdrag in Nederland regelt.

- I. het nemen van maatregelen ter implementatie van het VN-verdrag om zo fundamentele rechten te borgen; art. 4, lid 1a;

2. het aanpassen of afschaffen van bestaande regelgeving, gebruiken en praktijken die in strijd zijn met het verdrag; art. 4, lid 1b;
3. het rekening te houden met de bescherming en bevordering van de mensenrechten van personen met een handicap bij al het beleid en programma's; art. 4, lid 1c;
4. het zich onthouden van elke praktijk die hiermee onverenigbaar is; art. 4, lid 1d
5. het verschaffen van support en redelijke aanpassingen en ondersteuning en begeleiding indien nodig om personen te laten participeren; art. 4, lid 1f
6. het verschaffen van toegankelijke informatie over hulpmiddelen, ondersteunende diensten en faciliteiten met inbegrip van nieuwe technologieën; art. 4, lid 1h;
7. het verzorgen van training van personeel en vakspecialisten teneinde de door deze rechten gewaarborgde hulp beter te verlenen; art. 4, lid 1i;
8. het nauw overleg voeren met en het actief betrekken van de representatieve organisaties bij de implementatie van wetgeving en beleid; art. 4, lid 3;
9. het laten prevaleren van de belangen van het kind bij alle beslissingen betreffende kinderen met een beperking (art. 7.2). Dit artikel bepaalt ook dat kinderen ondersteuning dienen te krijgen die past bij hun handicap en leeftijd om gebruik te maken van hun recht. Om kinderen – maar overigens ook volwassenen – met een handicap bovengenoemde waarborgen te bieden worden MEE-organisaties bekostigd voor cliëntondersteuning op alle levensgebieden en in alle levensfasen. De cliëntondersteuning betreft informatie, advies en andere vormen van kortdurende cliëntondersteuning en is levensbreed, dat wil zeggen dat deze betrekking heeft op het brede terrein van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, jeugdzorg, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.
10. het nemen van onmiddellijke, doeltreffende en passende maatregelen om de bewustwording ten aanzien van personen met een handicap bij publiek en medewerkers te bevorderen; art. 8, lid 1 en 2. De gemeente moet door middel van acties de maatschappij (maar ook de gemeente zelf) bewust maken van het feit dat er mensen met functiebeperkingen zijn en van het feit dat deze mensen rechten hebben. Dit 'bewust maken' geldt natuurlijk ook voor de doelgroep zelf.
In dit verband heeft het NIVEL (Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg) een «handreiking¹» ontwikkeld voor begeleiders, gemeenteambtenaren en anderen die het meedoen van personen met een verstandelijke beperking in de gemeente willen stimuleren. Bij het bevorderen van bewustwording speelt de inzet van mantelzorgers, vrijwilligersorganisaties, cliëntenorganisaties en cliëntondersteuners vanzelfsprekend ook een rol.

¹ Thuis in de gemeente, tien handreikingen voor professionals en gemeenten om meedoen van mensen met een verstandelijke beperking te bevorderen, Hanneke van Lieshout en Mieke Cardol, NIVEL 2012.
<http://www.aandachtvooriedereen.nl/landelijk-nieuws/nivel-verstandelijk-gehandicapten-thuis-in-de-gemeente-3481.html>

11. Het ontwikkelen van een integraal plan: de Lokale Inclusie Agenda. Deze plicht vloeit voort uit de als gevolg van het VN verdrag aangepaste Wmo, Jeugdwet en Participatie wet. In de toelichting op die aanpassing staat: "Het is de bedoeling van de indieners dat gemeenten één integraal plan ontwikkelen voor het hele sociale domein, hieronder valt ook de toegankelijkheid van de openbare ruimte, de ruimtelijke ordening. Concreet kan dit worden uitgewerkt in een Lokale Inclusie Agenda. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de indieners dat mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties bij het opstellen van het beleid betrokken worden". Ook in het Plan van Aanpak van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer wordt er vanuit gegaan dat elke gemeente een Lokale Inclusie Agenda opstelt.
12. De gemeente maakt afspraken (met het landelijke bureau) in de vorm van een zgn. 'pledge'. In deze plechtige belofte staat wat de gemeente concreet gaat doen (welke activiteiten, tijdspad en meetbare doelen) om het verdrag te implementeren.

V. Fundamentele rechten die beschermd moeten worden

1. *Recht op respect voor persoonlijke autonomie, keuzevrijheid en zich ontwikkelende capaciteiten o.a. bij kinderen; (art. 3,a);*
2. *Recht op toegankelijke voorzieningen, gebouwen, scholen, medische voorzieningen, diensten, fysieke omgeving, vervoer ed. (art. 3,f en 9)*
N.B. Gemeenten zijn niet verplicht om (bijvoorbeeld) alle voorzieningen in de gemeente in één keer toegankelijk te maken. De uitvoering van het VN-verdrag mag geleidelijk gebeuren;
3. *Recht op gelijkheid voor de wet (art. 5 en 12).* Het gaat om het bevorderen, beschermen en waarborgen dat iedereen, ook mensen met een beperking en chronische ziekte, effectief rechten kunnen uitoefenen op voet van gelijkheid;
4. *Recht op toegankelijkheid (art. 9).* Toegankelijkheid gaat om het wegnemen van obstakels en bestrijkt een groot gebied. Het gaat niet alleen over de toegankelijkheid van de fysieke omgeving, maar ook over de toegang tot vervoer, informatie en communicatie en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor of verleend worden aan het publiek.
5. *Recht op Vrijheid en Veiligheid (art. 14; Het art. gaat expliciet over vrijheidsberoving en vrijheidsontneming ; ook volgens de MvT)*
6. *Recht op privacy (bescherming persoonlijke integriteit); (art. 17).* In dit artikel is voor personen met een handicap het recht neergelegd op eerbiediging van de lichamelijke en geestelijke integriteit op voet van gelijkheid met anderen.
7. *Recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij (art. 19).* Alle personen met een handicap hebben het gelijke recht om in de maatschappij te wonen met dezelfde keuzemogelijkheden als anderen en dat er doeltreffende en passende maatregelen worden genomen (ondersteuning) om het personen met een handicap

gemakkelijker te maken dit recht ten volle te genieten en volledig deel uit te maken van en te participeren in de maatschappij.

8. *Recht op persoonlijke mobiliteit* (art. 20). Partijen zijn verplicht alle effectieve maatregelen te nemen om de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap met de grootst mogelijke mate van zelfstandigheid te waarborgen.
9. *Recht op toegang tot informatie* (art. 21). Personen met een handicap hebben het recht om op voet van gelijkheid met anderen te zoeken naar inlichtingen en denkbeelden en die te ontvangen en te verstrekken via elk communicatiemiddel van hun keuze.
10. *Recht op eerbiediging van de privacy* (art. 22).
11. *Recht op gezinsleven* (art. 23). Recht op vrijheid in gezinskeuze, familieleven en (vooral) ondersteuning daarbij.
12. *Recht op onderwijs* (art. 24). Om het recht op onderwijs zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, dienen partijen verder een inclusief onderwijssysteem te waarborgen op alle niveaus en voorzieningen voor een leven lang leren.
13. *Recht op gezondheid* (art. 25). Het recht op het genot van het hoogst haalbare niveau van gezondheid is voor personen met een handicap zonder discriminatie op grond van hun handicap hier vastgelegd.
14. *Recht op Habilitatie en revalidatie* (art. 26). Habilitatie en revalidatie worden gezien als de belangrijke eerste stappen om te verzekeren dat personen met een handicap in staat zijn een zelfstandig leven te leiden. Bij habilitatie wordt gedacht aan het leren van vaardigheden om iemand in staat te stellen in de maatschappij te functioneren. Hierbij gaat het meestal om kinderen die met een handicap zijn geboren. Revalidatie is het herstellen van vaardigheden en bekwaamheden. Hier gaat het in het algemeen om volwassenen die een handicap hebben gekregen.
15. *Recht op werk en werkgelegenheid* (art. 27).
16. *Recht op een behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming* (art. 28).
17. *Recht op participatie in het politieke leven en openbare leven* (art. 29).
18. *Recht op deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport* (art. 30).

VI. Toegankelijkheidscriteria

Hebben personen met een handicap gelijke kansen? Zijn er geen grotere drempels? Is toegankelijkheid van regeling/voorziening/recht (rvr) wel geborgd? (alle type handicaps en soorten toegankelijkheid checken).

- a. Is er geen sprake van formele uitsluiting?
- b. Is rvr niet moeilijk(er) toegankelijk door fysieke toegang?
- c. Is rvr niet moeilijk(er) toegankelijk door sociale toegang? (respectvolle bejegening; kennis/bewustwording)
- d. Is rvr niet moeilijk(er) toegankelijk door financiële eigen bijdrage?

- e. Is rvr niet moeilijk(er) toegankelijk door administratieve lastendruk?
- f. Is rvr niet moeilijk(er) toegankelijk door gebrekkige informatievoorziening? (inhoud)
- g. Is rvr niet moeilijk(er) toegankelijk door taal of gevraagd begripsniveau?
- h. Is rvr niet moeilijk(er) toegankelijk door niet-transparante organisatie / rolverdeling / procedures? (geen kastje muur situaties, doolhof, maar heldere procedures).

VII. Algemene toets

Is beleid of verordening:

- a. Uitvoerbaar? (reële uitvoerings- en reactietermijnen? zijn informatie/systemen beschikbaar om beleid uit te voeren?)
- b. Controleerbaar en handhaafbaar? Is er toezicht?
- c. Is er mogelijkheid tot klacht en bezwaar ingebouwd? Gang naar rechter of alternatief mogelijk?
- d. Transparant en eenduidig?
- e. Consistent binnen eerdere/vastgestelde visie/beleidsvoornemen?
- f. Niet in strijd met andere wetten?
- g. Is beleid effectief/doeltreffend? (doet het wat het beoogt?)
- h. Legitiem; Hoogte kosten/inspanning groep vs. hoogte kosten/inspanning om verschil te mitigeren/verzachten
- i. Efficiënt/doelmatig? (staan kosten en baten in juiste verhouding? Bijv. verhouding administratieve lasten en organisatiekosten?; geen dubbelingen?)
- j. Zijn beleid/wijze van uitvoering tot stand gekomen in samenspraak met, consultatie van de doelgroep?

*Adviesraad WMO/Jeugd Leiden
10 oktober 2016*