

Vergaderjaar 2013–2014

**33 992 (R2034)**

**Rijkswet houdende goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169 en Trb. 2014, 113)**

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**Hoofdstuk I – Algemeen**

**1. Inleiding**

Gewoon meedoen in de samenleving lijkt zo vanzelfsprekend. Maar er is in het Koninkrijk een grote groep waarvoor meer nodig is om dat mogelijk te maken. Personen die minder of niet kunnen zien of horen, die een fysieke of verstandelijke handicap hebben of een psychische of psychiatrische stoornis. Het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169; hierna het verdrag) richt zich op deze groep.

Non-discriminatie, participatie, gelijke kansen, toegankelijkheid en respect voor de inherente waardigheid en persoonlijke autonomie zijn algemene beginselen van het verdrag. Kortom, het verdrag beoogt zowel de rechtspositie als de maatschappelijke positie van personen met een handicap te versterken.

In het regeerakkoord «Bruggen slaan» van oktober 2012 is de volgende afspraak vastgelegd: «Nederland zal het Verdrag van de Verenigde Naties voor de rechten van gehandicapten ratificeren, onder de voorwaarde dat hieruit volgende verplichtingen geleidelijk ten uitvoer kunnen worden gebracht.»

Hiermee maakt dit kabinet aan de ruim twee miljoen personen met een beperking in Nederland kenbaar werk te gaan maken van de inclusieve samenleving, waarbij mensen in staat worden gesteld om (daar waar mogelijk) verantwoordelijkheid en meer regie te nemen voor hun eigen leven. Dit is een kabinetsbrede verantwoordelijkheid aangezien het alle terreinen in onze samenleving raakt. Bovendien kan de bekrachtiging van het verdrag en de tenuitvoerlegging daarvan, een belangrijke bijdrage leveren aan de voorgenomen decentralisaties op het terrein van onder-

steuning, participatie en jeugd<sup>1</sup>. Bij al deze decentralisaties gaat het om versterking van de eigen kracht en van het sociale netwerk, zodat mensen meer regie kunnen nemen over hun eigen leven. Dit impliceert ook een meer toegankelijke en inclusieve samenleving, waaraan met de bekrachtiging van het verdrag een belangrijke impuls zal worden gegeven. Een inclusieve samenleving, waaraan iedereen kan deelnemen is een groot goed. Het gaat om het openen en veranderen van de samenleving op alle vlakken, waardoor personen met een beperking zo weinig mogelijk gehinderd worden om te participeren en zo een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. Een inclusieve samenleving vraagt betrokkenheid van ons allemaal. Het is belangrijk dat de bewustwording hierover wordt vergroot, de keuzemogelijkheden voor personen met een beperking worden verruimd en het inclusief denken wordt bevorderd.

Het beleid is in het algemeen ook nu al gericht op participatie van personen met een beperking. Dit uit zich bijvoorbeeld in voorzieningen die tot doel hebben mensen te ondersteunen bij het vinden van werk, museumbezoek mogelijk te maken, horecagelegenheden te bezoeken of te winkelen. Hierbij kan gedacht worden aan aangepaste werkplekken, geleidestroken op trottoirs, toegankelijk openbaar vervoer, ringleidingen in theaters of websites waarop ook mensen met een visuele beperking goed kunnen navigeren.

Participatie van personen met een beperking levert de samenleving ook veel op. Niet alleen in sociaal opzicht, maar evenzeer in economisch opzicht.

Beleid gericht op inclusie maakt het voor personen met een beperking mogelijk zelfstandiger aan de samenleving deel te nemen, wat mede tot gevolg heeft dat ze minder of minder snel een beroep op (financiële) ondersteuning door de overheid hoeven te doen. Bovendien is de verwachting dat door steeds meer inclusief beleid te voeren, er minder snel beroep zal worden gedaan op specifieke voorzieningen, omdat er meer geïnvesteerd is in algemene structurele voorzieningen zoals de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Overigens zullen er ook specifieke voorzieningen blijven bestaan voor mensen die dat nodig hebben.

Aan dit beleid wordt met de beoogde bekrachtiging van het verdrag een verdere impuls gegeven. Dit zal vorm krijgen via een geleidelijke tenuitvoerlegging van het verdrag. Nederland start hierbij uiteraard niet vanaf nul. Er is en wordt al veel gedaan. Nederland heeft – mede in het licht van de bekrachtiging van het verdrag – de ambitie om vooruitgang te blijven boeken zodat de samenleving steeds meer inclusief en toegankelijker wordt.

Dit betekent dat er voor zover redelijk, maatregelen zullen worden genomen die hieraan bijdragen. Het gaat er, zoals de cliëntenorganisaties in het veld ook aangeven, vooral om dat de bewustwording wordt vergroot, personen met een beperking keuzevrijheid hebben en het inclusief denken in de samenleving wordt bevorderd. Een belangrijk aspect hiervan is het besef dat een kleine wijziging in het dagelijks leven een ingrijpend effect kan hebben.

Zoals vermeld, vraagt de inclusieve samenleving betrokkenheid van ons allemaal. Hiertoe is een integrale aanpak nodig waarbij op verschillende niveaus wordt gewerkt aan de inclusieve samenleving. In het bijzonder ook op gemeentelijk niveau, dichtbij de burger. Het kabinet gaat met gemeenten in overleg hoe zij op lokaal niveau verder uitwerking geven

---

<sup>1</sup> Brief van 19 februari 2013 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd (Kamerstukken 2012/13, 33 400 VII, nr. 59).

aan het verdrag en hoe zij daarmee een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van een inclusieve samenleving. Deze integrale aanpak zal de vorm krijgen van een plan van aanpak voor de geleidelijke tenuitvoerlegging van het verdrag. Het plan van aanpak zal door de overheid in nauwe betrokkenheid van cliëntorganisaties, maatschappelijk middenveld, gemeenten, de sociale partners en het bedrijfsleven worden opgesteld. In het plan van aanpak zal inzichtelijk worden gemaakt hoe elk beleidsterrein bijdraagt aan de geleidelijke en progressieve verwezenlijking van het verdrag en welke activiteiten door diverse partijen ondernomen gaan worden om een inclusieve samenleving te realiseren. Deze aanpak sluit aan bij bestaande trajecten zoals *VN verdrag om de hoek, Agenda 22 aanpak* en *Alles Toegankelijk*.

## **2. Ontstaansgeschiedenis van het verdrag**

De Verenigde Naties hebben het onderwerp mensenrechten in relatie tot handicap verscheidene keren op de agenda gezet voordat de onderhandelingen werden gestart die leidden tot het aanvaarden van het voorliggende verdrag.

In 1982 hebben de Verenigde Naties het Wereld Actieprogramma betreffende mensen met een handicap aanvaard. Dit programma beoogde te komen tot volledige participatie van mensen met een handicap en gelijkwaardigheid in de samenleving en mogelijkheden om zich te ontwikkelen in alle landen, onafhankelijk van de mate waarin het land ontwikkeld is<sup>2</sup>. Het doel van het aansluitende decennium van mensen met een handicap van 1983 tot 1992 was om het Wereld Actieprogramma in de praktijk te brengen<sup>3</sup>.

In 1991 aanvaardde de Algemene Vergadering de «Principles for the protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care» (MI Principles). De MI Principles stelden standaarden, procedurele garanties en bescherming tegen de meest ernstige vormen van schendingen van mensenrechten die in institutionele settings voorkwamen, zoals misbruik, ongeoorloofd vastbinden of isolatie, onvrijwillige behandelingen als sterilisatie, neurochirurgie en onomkeerbare behandelingen van mentale aandoeningen.

In 1993 hebben de Verenigde Naties Standaardregels opgesteld voor gelijke kansen en mogelijkheden voor mensen met een handicap (VN-standaardregels). Hierin staan adviezen hoe drempels weg te nemen die de gelijke participatie in de samenleving belemmeren. Nederland heeft de VN-standaardregels gebruikt als een leidraad, maar er is niet op een systematische wijze gebruik van gemaakt.

In december 2001 is een ad hoc comité ingesteld om voorstellen voor een samenhangend en integraal internationaal verdrag uit te werken ter bevordering van de rechten en waardigheid van personen met een handicap. Op 13 december 2006 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bij consensus het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het bijbehorende facultatief protocol bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2009, 194) aanvaard.

Op 30 maart 2007 werden het verdrag en het facultatief protocol ter ondertekening opengesteld op het hoofdkwartier van de Verenigde Naties

<sup>2</sup> World Programme of Action adopted by General Assembly resolution 37/52 on 3 December 1982.

<sup>3</sup> General Assembly resolution 37/53 of 3 December 1982.

in New York. Het Koninkrijk der Nederlanden was op 30 maart een van de ondertekenaars van het verdrag.

Op 3 mei 2008 is het verdrag in werking getreden doordat toen voldaan was aan de in artikel 45 van het verdrag opgenomen voorwaarde dat 20 landen het verdrag hadden geratificeerd.

#### Positie van Nederland

Aanvankelijk was het Nederlandse kabinet van mening dat de bestaande mensenrechtenverdragen – in relatie ook tot de VN-standaardregels – voldoende bescherming boden aan mensen met een handicap. Toen duidelijk werd dat een grote meerderheid van de lidstaten van de Verenigde Naties wel een verdrag wilde, heeft Nederland een actieve bijdrage geleverd aan het tot stand komen van het verdrag. Hierbij speelt mee dat we er ons ook steeds meer van bewust zijn geworden, dat gelijke behandeling van mensen met een handicap meer vraagt dan alleen het verstrekken van voorzieningen. Samen met de andere lidstaten van de Europese Unie (EU) is ingezet op een structuur van het verdrag die duidelijk maakt dat het gaat om bestaande mensenrechten en het waarborgen van deze rechten voor mensen met een handicap.

#### EU-coördinatie

Bij de onderhandelingen over dit verdrag hebben de EU-lidstaten gezamenlijk opgetreden. Het roulerende voorzitterschap van de EU heeft steeds tijdens de plenaire behandelingen in New York namens alle andere EU-lidstaten het woord gevoerd. Bij de feitelijke onderhandelingen was de lidstaat die op dat moment het voorzitterschap van de EU had leidend, waarbij deelnemers uit de verschillende lidstaten werden betrokken op basis van expertise. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU in 2004 werd de eerste ontwerptekst van de werkgroep besproken. Voor die onderdelen van het verdrag die onder de bevoegdheden van de Europese Unie vallen (zoals vrij verkeer van personen en goederen), heeft de Europese Commissie namens de EU onderhandeld in nauwe samenwerking met het EU-voorzitterschap. De Commissie heeft het verdrag namens de EU gelijktijdig met het merendeel van de lidstaten op 30 maart 2007, ondertekend.

### **3. Korte beschrijving van de inhoud**

Het verdrag bevat een aantal burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele rechten. Het verdrag bevat niet een uitputtende opsomming van rechten van personen met een handicap (niet opgenomen zijn bijvoorbeeld de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van vereniging en vergadering).

Het doel van het 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 (artikel 1). In het verdrag speelt het beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie een centrale rol. Dit beginsel is uitdrukkelijk geformuleerd in artikel 3 als algemeen beginsel van het verdrag, in artikel 4 als algemene verplichting en in artikel 5. Daarnaast speelt het beginsel een rol bij veel van de overige bepalingen. Zo is bijvoorbeeld in artikel 14 onder meer bepaald dat partijen waarborgen dat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen het recht op vrijheid en veiligheid van hun persoon kunnen genieten. Voorts bepaalt artikel 25 onder andere dat partijen erkennen dat personen met een handicap

zonder discriminatie op grond van hun handicap recht hebben op het genot van het hoogst haalbare niveau van gezondheid.

Het verdrag is een aanvulling op de bestaande mensenrechtenverdragen. Het verdrag roept geen nieuwe rechten in het leven, maar geeft een verder toegepaste uitwerking van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit bestaande mensenrechtenverdragen. Het doel van dit verdrag is onder meer dat personen met een handicap al bestaande mensenrechten effectief en op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen. Het verdrag bestrijkt voorts voor het effectief kunnen uitoefenen van rechten, belangrijke terreinen als toegankelijkheid, persoonlijke mobiliteit en rehabilitatie en revalidatie.

Het begrip «personen met een handicap» omvat, aldus het verdrag, personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving (artikel 1).

De inhoud van het verdrag komt aan de orde in de artikelsgewijze toelichting (hoofdstuk II van deze memorie van toelichting). Hier wordt volstaan met een korte aanduiding van de opzet en indeling van het verdrag.

Het verdrag bevat een preambule en 50 artikelen.

- De artikelen 1 tot en met 4 betreffen de doelstelling van het verdrag, de begripsbeschrijvingen, de algemene beginselen en de algemene verplichtingen.
- De artikelen 5 tot en met 30 bevatten verschillende soorten bepalingen. Er zijn artikelen die rechten bevatten. Hieronder vallen bijvoorbeeld de vrijwaring van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (artikel 15) en het recht op eerbiediging van de lichamelijke en geestelijke integriteit (artikel 17). Ook zijn er artikelen die aangeven dat staten maatregelen dienen te nemen. Zo worden in artikel 8 (bevordering van bewustwording) staten verplicht onmiddellijke, daadwerkelijke en passende maatregelen te nemen. In artikel 23 (eerbiediging van de woning en het gezinsleven) worden staten verplicht doeltreffende en passende maatregelen te nemen.
- De artikelen 31 tot en met 40 bevatten regels over toezicht op de naleving en de voortgang van de tenuitvoerlegging van het verdrag. Zo verplicht artikel 33 partijen binnen hun bestuurlijke organisatie contactpunten aan te wijzen voor aangelegenheden die betrekking hebben op de uitvoering van het verdrag en om een kader te onderhouden en te versterken, met een of twee onafhankelijke instanties, om de uitvoering van het verdrag te bevorderen, te beschermen en te monitoren.  
Ingevolge artikel 35 moeten partijen eerst na twee jaar en vervolgens ten minste elke vier jaar rapporteren over de maatregelen die zijn genomen om de verplichtingen uit hoofde van het verdrag na te komen, alsmede over de vooruitgang die is geboekt. Een speciaal Comité voor de rechten van personen met een handicap (Comité) behandelt het rapport en doet suggesties en algemene aanbevelingen (artikelen 34 en 36). Het Comité mag zich volgens artikel 38 laten bijstaan door gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties en andere organen van de Verenigde Naties, bijvoorbeeld Unicef wanneer de Conferentie van staten die partij zijn de implementatie van artikel 7 bespreekt. Het Comité onderhoudt voorts contacten met

andere verdragsorganen, zoals het Comité voor de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen, teneinde bijvoorbeeld consistentie te bevorderen bij de rapportageverplichting of bij de behandeling van individuele klachten over hetzelfde onderwerp.

- De artikelen 41 tot en met 50 regelen de ondertekening, bekrachtiging, toetreding, inwerkingtreding, voorbehouden, wijzigingen en opzegging. Artikel 44 regelt de positie van organisaties voor regionale integratie, waarmee bedoeld worden organisaties die zijn opgericht door soevereine staten van een bepaalde regio waaraan lidstaten de bevoegdheid hebben overgedragen ter zake van aangelegenheden waarop het verdrag van toepassing is. Een voorbeeld van een dergelijke organisatie is de Europese Unie (EU). Zie over de EU het algemeen deel van de toelichting onder 10.

Een individueel klachtrecht is overigens niet in het verdrag, maar in het bij het verdrag behorende facultatief protocol opgenomen.

#### Facultatief protocol

Zoals hierboven al is opgemerkt is eveneens op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2009, 194). Dit facultatief protocol regelt een individueel klachtrecht bij het Comité, alsmede een onderzoeksbevoegdheid van het Comité. De regering heeft bij de ondertekening van het verdrag besloten niet gelijktijdig het facultatief protocol te ondertekenen. De reden hiervoor was dat op dat moment geen individueel klachtrecht mogelijk was bij het op 16 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (Trb. 1969, 100; IVESCR), terwijl het onderhavige verdrag, evenals dat verdrag, ook economische, sociale en culturele rechten bevat. Als Nederland partij zou worden bij het facultatief protocol zou dat ertoe hebben kunnen leiden dat personen met een handicap op basis van dit facultatief protocol *wel* een klachtrecht zouden hebben dat anderen, op grond van het IVESCR, *niet* zouden hebben. Op 10 december 2008 is te New York het facultatief protocol bij het IVESCR tot stand gekomen en op 24 september 2009 voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend (zie Trb. 2010, 15).

Het facultatief protocol is nog niet ondertekend. Besluitvorming over ondertekening en beoogde bekrachtiging van het protocol zal op een nader te bepalen tijdstip in de rijksministerraad plaatsvinden.

#### **4. Verhouding tot andere mensenrechtenverdragen**

In het verdrag is een groot aantal rechten neergelegd dat reeds in bestaande verdragen en in documenten van internationale organisaties aan de orde komt. Met name zijn hier van belang de beide in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen verdragen waarin een neerslag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is terecht gekomen, te weten het op 19 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten<sup>4</sup> en het al eerder genoemde IVESCR<sup>5</sup>. Op Europees niveau zijn van belang het op 4 november 1950 te Rome tot stand gekomen Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154; EVRM), het op 18 oktober 1961 te Turijn tot

<sup>4</sup> (IVBPR; tekst en vertaling in het Nederlands in Trb. 1969, 99, zie ook laatstelijk Trb. 1984, 19).

<sup>5</sup> (IVESCR; tekst en vertaling in het Nederlands in Trb. 1969, 100, zie ook laatstelijk Trb. 1978, 178).

stand gekomen Europees Sociaal Handvest (Trb. 1962, 3; ESH) en het op 3 mei 1996 te Straatsburg tot stand gekomen herzien Europees Sociaal Handvest (Trb. 2004, 13; ESH (herzien))<sup>6</sup>.

De bovenstaande verdragen hebben tot doel een ieder te beschermen. Slechts één bepaling heeft expliciet betrekking op personen met een handicap, dat is artikel 15 van het ESH (herzien). Dit artikel gaat over het recht van personen met een handicap op onafhankelijkheid, sociale integratie en participatie in het gemeenschapsleven. De verdragen hebben tot doel een ieder te beschermen, dus ook personen met een handicap. Het belang van onderhavig verdrag is dat rekening wordt gehouden met de specifieke positie van personen met een handicap. Personen met een handicap worden geconfronteerd met allerlei soorten obstakels die het voor hen moeilijk of onmogelijk maken een zelfstandig leven te leiden en te participeren in de samenleving. Ook het uitoefenen van mensenrechten en fundamentele vrijheden is door allerlei soorten obstakels vaak pas mogelijk nadat aanpassingen zijn verricht of voorzieningen zijn getroffen. Het is dan ook van belang dat een specifiek verdrag deze personen in bescherming neemt, zoals ook in andere specifieke verdragen kwetsbare groepen in bescherming zijn genomen of specifieke onderwerpen zijn geregeld (vrouwen, kinderen, vluchtelingen, gedetineerden, verbod op martelen en rassendiscriminatie).

## **5. Motieven voor bekrachtiging**

Het verdrag is een aanvulling op de bestaande mensenrechtenverdragen. Het doel van het 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 (artikel 1). Van belang is dat personen met een handicap bestaande rechten effectief en op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen. Het verdrag bestrijkt voorts voor het effectief kunnen uitoefenen van rechten, belangrijke onderwerpen als toegankelijkheid, persoonlijke mobiliteit en rehabilitatie en revalidatie.

Het belang van het verdrag is dat het de algemene rechten van de mens, zoals onder andere verwoord in de Universele Verklaring van 1948 en in de beide verdragen van 1966, opnieuw bevestigt en dat veel van deze algemene rechten worden toegespitst op de situatie van personen met een handicap. Het belang is voorts dat er nieuwe bepalingen zijn

---

<sup>6</sup> (EVRM; Trb. 1951, 154, aangevuld door het Tweede en gewijzigd bij het Derde, Vijfde, Achtste en Elfde Protocol, zie ook laatstelijk Trb. 1989, 153; de herziene vertaling in het Nederlands in Trb. 1990, 156) en de veertien daarbij behorende Protocollen (Eerste Protocol: Trb. 1952, 80, zie ook laatstelijk Trb. 1970, 82; de herziene vertaling in het Nederlands in Trb. 1990, 157 – Tweede Protocol: Trb. 1963, 123, zie ook laatstelijk Trb. 1970, 82; de herziene vertaling in het Nederlands in Trb. 1990, 158 – Derde Protocol: Trb. 1963, 124, zie ook laatstelijk Trb. 1970, 183; de herziene vertaling in het Nederlands in Trb. 1964, 35 – Vierde Protocol: Trb. 1964, 15, zie ook laatstelijk Trb. 1982, 102; de herziene vertaling in het Nederlands in Trb. 1990, 159 – Vijfde Protocol: tekst en vertaling in het Nederlands in Trb. 1970, 97, zie ook laatstelijk Trb. 1972, 8 – Zesde Protocol: Trb. 1983, 86, zie ook laatstelijk Trb. 1986, 58, de herziene vertaling in het Nederlands in Trb. 1990, 160 – Zevende Protocol: Trb. 1985, 2; de herziene vertaling in het Nederlands in Trb. 1990, 161 – Achtste Protocol: tekst en vertaling in het Nederlands in Trb. 1985, 82, zie ook laatstelijk Trb. 1989, 154 – Negende Protocol: tekst en vertaling in het Nederlands in Trb. 1992, 78 – Tiende Protocol: tekst en vertaling in het Nederlands in Trb. 1992, 70 – Elfde Protocol: Trb. 1994, 141, de vertaling in het Nederlands in Trb. 1994, 165 – Twaalfde Protocol: tekst en vertaling in het Nederlands in Trb. 2001, 18 en 173 – Dertiende Protocol: tekst en vertaling in het Nederlands in Trb. 2002, 119 – Veertiende Protocol: Trb. 2004, 191, de vertaling in het Nederlands in Trb. 2004, 285), het op 18 oktober 1961 te Turijn tot stand gekomen Europees Sociaal Handvest (ESH; Trb. 1962, 3; de vertaling in het Nederlands in Trb. 1963, 90 en Trb. 1980, 65) en het op 3 mei 1996 te Straatsburg tot stand gekomen herzien Europees Sociaal Handvest, Trb. 2004, 13.

geformuleerd, zoals over de toegankelijkheid, de persoonlijke mobiliteit en over habilitatie en revalidatie.

De regering is van oordeel dat de bekrachtiging een goede bijdrage zal kunnen leveren aan de erkenning van mensenrechten, ook voor personen met een handicap. Zij acht het verdrag dan ook een belangrijke stap op weg naar de uitdrukkelijke erkenning van de menselijke waardigheid van personen met een handicap. Met de bekrachtiging van het verdrag wordt bovendien het belang onderschreven van het vergroten van de emancipatie van mensen met een handicap opdat zij effectief kunnen participeren in de samenleving.

De regering acht het noodzakelijk dat bij de bekrachtiging van het verdrag een aantal interpretatieve verklaringen wordt afgelegd en een aantal andere wordt herhaald. Bij de artikelen 14, 25, onder a, en 29 van het verdrag wordt een interpretatieve verklaring afgelegd. Bij de artikelen 10, 15, 23 en 25, onder f, van het verdrag worden de interpretatieve verklaringen herhaald herhaald en wat betreft artikel 10 ook aangevuld. Zie hoofdstuk II onder de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting bij de desbetreffende artikelen.

## **6. Werking van de verdragsbepalingen**

Een aspect bij de bekrachtiging van het onderhavige verdrag is de vraag naar de werking van die bepalingen in het verdrag, die materiële rechten inhouden. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de rechtstreekse werking en de horizontale werking van verdragsbepalingen. Op beide soorten werking zal in de volgende paragrafen nader worden ingegaan.

### **6a. Rechtstreekse werking**

De artikelen 93 en 94 van de Grondwet houden in dat bepalingen van verdragen «die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden», moeten worden toegepast door de rechterlijke en bestuurlijke instanties, zo nodig door binnen het Koninkrijk geldende, met een verdragsbepaling strijdige wettelijke voorschriften buiten toepassing te laten. Een dergelijke verdragsbepaling verschaft burgers rechten of legt hun verplichtingen op en kan zonder tussenkomst van de nationale wetgever door hen of tegen hen worden ingeroepen. Of een bepaling uit een verdrag «een ieder verbindend» is, betreft dus de beoordeling van de bepaling als zodanig.

De rechtstreekse werking van een bepaling van een verdrag of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie betreft de toepassing ervan in een concreet geval. Rechtstreeks werkende bepalingen worden ook wel zelfwerkend, direct werkend, «*selfexecuting*» of rechtstreeks toepasselijk genoemd.

Uiteindelijk bepaalt de Nederlandse rechter of een «een ieder verbindende» bepaling rechtstreekse werking heeft of niet. De nationale wetgever kan natuurlijk wel de helpende hand bieden en aanwijzingen geven. De wetgever zal ook, als hij van oordeel is dat er binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften zijn die – naar zijn oordeel – strijdig zijn met bepalingen van een verdrag die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, in het kader van de parlementaire goedkeuring van het verdrag in kwestie de desbetreffende wettelijke bepalingen zodanig aan dienen te passen, dat de strijdigheid wordt opgeheven zodat rechtsonzekerheid voor de burger en een onnodige werklast voor de rechter wordt voorkomen.



De Nederlandse rechter is niet gebonden aan het standpunt van de Nederlandse wetgever over de rechtstreekse werking van bepalingen, maar kan dit standpunt wel betrekken in (de motivering van) zijn oordeel of uitspraak.

De criteria voor de beantwoording van de vraag of een bepaling uit een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie rechtstreekse werking heeft, zijn volgens de rechtspraak van de Hoge Raad<sup>7</sup>: de aard, de inhoud, het doel en de strekking van de bepaling, alsmede de formulering (de bewoordingen) daarvan, terwijl tevens de bedoeling van de nationale wetgever bij de totstandkoming van de goedkeuringswetgeving van het desbetreffende verdrag een richtsnoer kan zijn en – zo hiervan sprake is – de bedoeling van de opstellers van het desbetreffende verdrag een richtsnoer dient te zijn. Eveneens is van belang de aanwezigheid of afwezigheid van uitvoeringswetgeving en of het binnen het nationale bestel mogelijk is de bepaling rechtstreeks toe te passen.

In het licht van de bedoeling van de opstellers van het onderhavige verdrag dient te worden vermeld dat tijdens de onderhandelingen over het verdrag de eventuele rechtstreekse werking van verdragsbepalingen als zodanig niet aan de orde is geweest. De meeste verdragsbepalingen zijn van programmatische aard en houden een opdracht aan de staat in om maatregelen te nemen met als doel de rechten van personen met een handicap te verzekeren. Deze bepalingen expliciteren echter niet precies welke maatregelen de staat dient te nemen en op welke wijze. Omdat deze bepalingen onvoldoende nauwkeurig of concreet zijn om een oplossing voor te schrijven in een individueel geval is de regering dan ook van mening dat deze bepalingen geen rechtstreekse werking toekomt. Hierbij zij de rechtspraak van de Hoge Raad herhaald dat bepalingen in het verdrag die betrekking op door de overheid jegens burgers te verrichten prestaties, in het algemeen bezwaarlijk zonder nadere uitwerking in de rechtsorde functioneren<sup>8</sup>.

Enkele verdragsbepalingen van het onderhavige verdrag betreffen rechten die in andere verdragen zijn vervat in bepalingen ten aanzien waarvan rechtstreekse werking mogelijk moet worden geacht of reeds is vastgesteld. Dit is het geval met het recht op bescherming tegen foltering en wrede e.d. behandeling en bestraffing in artikel 15 (vergelijk artikelen 7, 9 en 10, tweede lid, van het IVBPR en de artikelen 3 en 5 van het EVRM), met het recht op eerbiediging van de lichamelijke en geestelijke integriteit in artikel 17 (vergelijk artikel 17 van het IVBPR en artikel 8 van het EVRM), in artikel 18, tweede lid, eerste zinsnede, voor wat betreft het recht op registratie en op een naam (vergelijk artikel 24 van het IVBPR), met het recht op vrijheid van meningsuiting in artikel 21, aanhef, in het eerste gedeelte (vergelijk artikel 19 van het IVBPR en artikel 10 van het EVRM) en met het recht op privacy in artikel 22, eerste lid (vergelijk artikel 17 van het IVBPR en artikel 8 van het EVRM).

Anderzijds zijn er enkele verdragsbepalingen die een equivalent hebben in bepalingen in een ander verdrag en waarvan is vastgesteld dat die bepalingen geen rechtstreekse werking hebben, zoals artikel 12 van het IVESCR (gezondheid) en artikel 13 van het IVESCR (onderwijs). Het ligt voor de hand in een dergelijk geval aan te nemen dat de desbetreffende bepalingen uit onderhavig verdrag (in dit geval de artikelen 24 en 25) evenmin rechtstreekse werking hebben.

<sup>7</sup> (standaarduitspraak is HR 30 mei 1986, NJ 1986, 688, m.nt. P.A. Stein, zie ook HR 20 april 1990, NJ 1992, 636 en HR 18 april 1995, NJ 1995, 619) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS 15 september 2004, AB 2005, 12, m.nt. ChB).

<sup>8</sup> Hoge Raad 14 april 1989 (NJ 1989, 469) r.o. 5.3.

Over de rechtstreekse werking van de bepalingen in onderhavig verdrag over het gebod van gelijke behandeling, het verbod van discriminatie en de verplichting redelijke aanpassingen te treffen, wordt ingegaan in het artikelsgewijze deel van deze toelichting onder artikel 5.

Hier zij herhaald dat de meeste verdragsbepalingen van programmatische aard zijn en een opdracht aan de staat inhouden om maatregelen te nemen met als doel de rechten van personen met een handicap te verzekeren. Deze bepalingen expliciteren echter niet precies welke maatregelen de staat dient te nemen en op welke wijze. Omdat deze bepalingen onvoldoende nauwkeurig of concreet zijn om een oplossing voor te schrijven in een individueel geval is de regering dan ook van mening dat deze bepalingen geen rechtstreekse werking toekomt. Het verdrag heeft een sterk programmatisch karakter. Zie ook het arrest van het Hof van Justitie EU van 18 maart 2014, zaak C-363/12.

## **6b. Horizontale werking**

Horizontale werking (of derdenwerking) houdt in dat een verdrag of een verdragsbepaling doorwerkt in zogenaamde horizontale verhoudingen (dat wil zeggen tussen niet tot de overheid behorende rechtssubjecten onderling), dit ter onderscheiding van de in de voorgaande paragraaf besproken rechtstreekse werking waarbij het om de werking in de verticale relatie tussen enerzijds de overheid en anderzijds de burger gaat.

Bij de grondwetsherziening van 1983 stelde de grondwetgever zich op het standpunt dat horizontale werking van grondrechten in beginsel niet is uit te sluiten. Deze erkende dat grondrechten vanwege hun fundamentele karakter ook in verhoudingen tussen particulieren een rol kunnen spelen. Naar zijn oordeel is echter geen sprake van horizontale werking in de relatie tussen de overheid als privaatrechtelijke rechtspersoon en de burger. In elke relatie waarin de overheid tot de burger kan staan, gelden de grondrechten onverkort.

In het algemeen is de rechter terughoudend geweest bij het toekennen van directe horizontale werking. De rechters geven de voorkeur aan een mildere vorm van werking van grondrechten in particuliere verhoudingen, en wel aldus dat zij die rechten – of de erin belichaamde waarden – in hun overwegingen trachten te betrekken wanneer zij algemene privaatrechtelijke begrippen toepassen, zoals redelijkheid en billijkheid, onrechtmatigheid en goede zeden. Deze aanpak wordt gewoonlijk «indirecte horizontale werking» genoemd.

Aangezien, zoals is opgemerkt, de rechter terughoudend is bij het toekennen van horizontale werking (de directe horizontale werking) zal over dit onderwerp hier verder niet worden uitgeweid.

Volstaan wordt met de opmerking dat in dit verdrag diverse bepalingen voorkomen die een voorschrift inhouden dat gericht is op de verhouding tussen de burgers onderling. Een dergelijke bepaling zal gewoonlijk het karakter van een opdracht hebben en alleen voor de staten die partij zijn de verplichting inhouden de in het verdragsartikel omschreven voorziening te realiseren, niet alleen voor de burger in zijn relatie tot de overheid, maar ook voor de verhouding tussen burgers (zie bijvoorbeeld de tweede volzin van artikel 22, eerste lid).

## 7. Uitvoering van het verdrag

Artikel 4 van het verdrag legt partijen algemene verplichtingen op, vooral over de tenuitvoerlegging van het verdrag. Het eerste lid, onder a, verplicht partijen tot het aannemen van alle relevante wetgevende, bestuurlijke en andere maatregelen voor de implementatie van de rechten die in het verdrag erkend worden. Onderdeel b van het eerste lid verplicht partijen tot het nemen van alle relevante maatregelen, met inbegrip van wetgeving, teneinde bestaande wetten, voorschriften, gebruiken en praktijken aan te passen, of af te schaffen die discriminatie vormen van personen met een handicap.

Het tweede lid van artikel 4 gaat specifiek over de economische, sociale en culturele rechten en houdt daarmee een onderscheid in tussen economische, sociale en culturele rechten enerzijds en burgerlijke en politieke rechten anderzijds. Ten aanzien van economische, sociale en culturele rechten verplicht het tweede lid iedere staat die partij is zich om maatregelen te nemen met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, teneinde steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in het verdrag erkende rechten te komen. Deze bepaling is echter niet van toepassing op burgerlijke en politieke rechten. Er dient dan ook vanuit te worden gegaan dat aan de in het verdrag erkende burgerlijke en politieke rechten onmiddellijk moet zijn voldaan.

### *Uitvoering Europees Nederland*

Om aan artikel 4, tweede lid, te kunnen voldoen zijn wijzigingen van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (Wgbh/cz) en de Kieswet nodig. De wijziging van de Wgbh/cz betreft de uitbreiding van de reikwijdte van die wet met het terrein goederen en diensten. De wijziging van de Kieswet betreft de toegankelijkheid van stemlokalen. Een en ander is toegelicht in het artikelsgewijze deel van de toelichting onder de artikelen 5 en 29. Tegelijk met onderhavig wetsvoorstel wordt dan ook een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van beide wetten.

Ten behoeve van zorgvuldige vormgeving van en besluitvorming over de bekrachtiging van het verdrag door de regering is er juridische en een economische impactanalyse gedaan door respectievelijk Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) en SEOR (Erasmus universiteit Rotterdam).

Uit het SEOR rapport blijkt dat er geen financiële onoverkomelijkheden volgen uit de bekrachtiging. Dit is belangrijk in het licht van de wens van het kabinet voor een geleidelijke tenuitvoerlegging die ook in het regeerakkoord is beschreven (zie paragraaf 1).

Bij de keuze van de uitvoering van het verdrag bestaat veel vrijheid voor de individuele staten. In Nederland gebeurt zoals eerder vermeld al veel. Aan een groot deel van de verdragsartikelen is dus al voldaan of er wordt aan gewerkt. Het verdrag geeft echter aan dat er continu moet worden gewerkt aan (verdere) progressieve verwezenlijking. Bovendien moet deze verwezenlijking – waarvan een groot deel nu reeds plaatsvindt – worden gemonitord. De verplichting daartoe is neergelegd in artikel 33, tweede lid, van het verdrag. Op basis van de praktijk van alle dag zal gekeken worden waar nog specifieke maatregelen nodig zijn in aanvulling op het reeds ingezette beleid. Zoals eerder vermeld zal door de overheid in nauwe betrokkenheid van cliëntorganisaties, maatschappelijk middenveld, gemeenten, de sociale partners en het bedrijfsleven een plan van aanpak worden opgesteld om zo met een gezamenlijke inzet te komen tot een continue verbetering van de inclusieve samenleving. In ieder geval

worden daarbij betrokken detailhandel, horeca, dienstverlening, sportvoorzieningen, eerstelijnszorg en kinderopvang, onderwijs en vervoer. Bij de uitwerking van het plan van aanpak worden vanzelfsprekend ook betrokken personen met een beperking en de hen vertegenwoordigende organisaties. Een en ander is in overeenstemming met artikel 4, derde lid, en artikel 33, derde lid, van het verdrag.

Voor wat betreft de uitvoering van het verdrag is vanzelfsprekend ook hetgeen langs de weg van zelfregulering gebeurt van groot belang. In dit verband wordt opgemerkt dat VNO NCW en MKB Nederland sinds 2009 zich actief inzetten voor een betere toegankelijkheid van goederen en diensten voor mensen met een handicap of chronische ziekte. Dit vindt plaats in het kader van de *Stuurgroep Alles Toegankelijk*. Langs de weg van zelfregulering is inmiddels goede voortgang geboekt bij het vergroten van de toegankelijkheid.

In het plan van aanpak zal ook worden aangesloten bij verschillende bestaande trajecten, zoals *VN verdrag om de hoek*, *Agenda 22 aanpak* en *Alles Toegankelijk*. De successen van deze trajecten kunnen worden uitgebouwd voor de gebieden waar nog nadere actie nodig is. Eventuele nadere acties zullen worden genomen overeenkomstig de beginselen van het Regeerakkoord (geleidelijke tenuitvoerlegging) en de maatstaven van het verdrag (progressieve verwezenlijking).

#### *Uitvoering Caribisch Nederland*

Het verdrag zal voorsnog niet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (het Caribische deel van Nederland) gelden. Voor de toepassing van het verdrag in het Caribische deel van Nederland is uitvoeringswetgeving nodig. Het Caribische deel van Nederland heeft met name geen gelijkebehandelingswetgeving. Op dit moment kan niet aangegeven worden wanneer die wetgeving gereed kan zijn. Voorts speelt een rol dat voor het Caribische deel van Nederland is toegezegd dat na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen over een periode van vijf jaar (tot de evaluatie in 2015) legislatieve terughoudendheid in acht wordt genomen.

Voordat kan worden bepaald wanneer het verdrag zou kunnen gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zal een inventarisatie worden uitgevoerd van de bestaande regelgeving en gevoerd beleid in het licht van de verdragsverplichtingen, vergelijkbaar aan de inventarisatie zoals die is gemaakt voor het Europese deel van Nederland. Hiervoor wordt op korte termijn onderzoek gedaan in opdracht van de regering. In dit kader zullen ook de eilanden worden geconsulteerd over medegelding van het verdrag. Na het onderzoek kan worden bepaald op welke wijze en op welke termijn medegelding van het verdrag kan plaatsvinden. Voor wat betreft het Caribische deel van Nederland is er € 0.32 miljoen euro toegevoegd aan een geormerkte budget, dat tot doel heeft te komen tot een integrale aanpak van de sociaal economische problematiek. In de brief over het kabinetsstandpunt referentiekader Caribisch Nederland aan de Tweede Kamer van 8 juni 2012 (kenmerk 2012-0000328135) is deze toevoeging toegelicht. Dit bedrag komt bovenop wat al eerder aan dit geormerkte budget ten behoeve van verslavingspreventie is toegevoegd. Op deze wijze ontstaat de mogelijkheid voor de eilandbesturen om voor activiteiten gerelateerd aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (dus ook ten behoeve van personen met een beperking), voor zover niet gedekt in andere regelingen, projecten of pilots te starten om te bezien welke onderdelen van de Wet maatschappelijk ondersteuning op welke wijze en onder welke voorwaarden op de eilanden tot stand kunnen worden gebracht. Gelet op het feit dat de aanspraken op eilanden van Caribisch Nederland onderling niet verschillen zullen deze middelen voor geheel Caribisch Nederland beschikbaar zijn.

Het beheer van deze middelen werd tot 2013 uitgevoerd door de Stichting Antilliaanse Medefinancieringsorganisatie (AMFO). Vanaf 1 januari 2013 ligt het beheer in handen van een projectgroep, waarin vertegenwoordigers van de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zitten. Vanaf 1 januari 2013 kunnen de openbare lichamen projectvoorstellen indienen bij die projectgroep. Tot die datum konden voorstellen worden ingediend bij de AMFO. De projectvoorstellen zullen worden getoetst door de gezamenlijke departementen. Als zij aan de criteria voldoen kunnen ze worden uitgevoerd, op voorwaarde dat zij binnen het budgettaire kader passen.

## **8. Autonomie en beschermwaardigheid**

Zoals in de inleiding al is aangegeven, vormt persoonlijke autonomie een belangrijk uitgangspunt van het verdrag. Versterking van de autonomie betekent in dit geval het maken van ruimte op gebieden als gelijke kansen, participatie, het tegengaan van discriminatie en respect voor de inherente waardigheid. Die ruimte ontstaat door op een goede manier te wegen welk gewicht aan bepaalde waarden wordt toegekend. Het gaat daarbij naast de waarde van autonomie ook om morele beginselen als weldoen, niet schaden, verdelende rechtvaardigheid en respect voor de persoon. Dit vertaalt zich voor de zorg naast autonomie in waarden als goede zorg en beschermwaardigheid van het leven.

Het zijn waarden en beginselen die in veel gevallen een betekenisvolle aanvulling op elkaar vormen en die elkaar versterken. Goede zorg en weldoen gaan makkelijk samen met niet schaden en respect voor de persoon. Tegelijk kunnen de waarden ook met elkaar communicerende vaten zijn, waarbij een balans moet worden gevonden in tegenstrijdige belangen. Zo kan voor het verlenen van goede zorg soms een beperking van de autonomie nodig zijn, waarbij uiteraard zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met de opvattingen van de persoon die het betreft. Ook kan autonomie op gespannen voet komen te staan met de belangen en rechten van anderen. Dergelijke situaties vragen om een zorgvuldige weging van belangen.

Het beginsel van autonomie gaat uit van het recht van de persoon of patiënt om zelf te bepalen wat hij of zij doet, om richting aan het leven te geven, om vanuit zelfstandigheid en vrijheid keuzes te maken over de eigen afhankelijkheid. Dit kan als afweerrecht, en de mogelijkheid te weigeren wat niet gewenst is, maar ook als keuzevrijheid en het actief invulling geven aan het eigen leven. Autonomie kan ook worden gezien als de mogelijkheid om tot zelfontplooiing te komen en vrij te zijn van de beïnvloeding van anderen.

Respect voor de autonomie van een patiënt komt onder meer tot uitdrukking in *informed consent*, de na goed te zijn geïnformeerd gegeven toestemming van patiënten voor behandeling of onderzoek. Het is de patiënt zelf die over de behandeling beslist, over het eigen lichaam en het eigen leven. Dat leven moet daarbij wel worden gezien in een sociale context. De invulling en normatieve uitwerking van het begrip autonomie in de zorg heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld vanuit een individueel recht gericht op emancipatie tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen arts en patiënt. In het rapport van de thematische wetsevaluatie zelfbeschikking in de zorg<sup>9</sup> wordt hier nader op ingegaan. Autonomie wordt ook tot uitdrukking gebracht in de ruimte die patiënten behoeven om ondanks ziekte of handicap het leven zelf vorm te geven.

<sup>9</sup> Bijlage bij de brief van 3 juli 2012 van de Minister van VWS aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 25 424, nr. 184).

In de afweging welke ruimte het individu behoeft om beslissingen over het eigen leven te nemen, zullen de gevolgen voor henzelf en anderen meegenomen moeten worden. Zeker als het gaat om diegenen die niet in staat zijn tot een redelijke waardering van de eigen belangen. Ook voor hen is van belang dat er voldoende ruimte is voor zelfontplooiing, en bescherming van hun belangen. Autonomie veronderstelt competenties om de zelfbeschikking vorm te kunnen geven. Een gebrek aan die competenties kan worden gecompenseerd door anderen, zoals naasten en vertegenwoordigers. Daarnaast kan bescherming worden opgenomen in een wettelijk kader. Deze bescherming kan voortvloeien uit de waarde van goede zorg of uit het beginsel van niet-schaden. Soms kan het juist uit oogpunt van gelijke behandeling nodig zijn deze bescherming te bieden. Immers, indien geen bescherming wordt geboden aan een persoon die niet in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen, kan dat betekenen dat deze persoon slechter af is zonder deze protectie dan met deze protectie.

Er zijn dan ook diverse wetten die deze bescherming vormgeven, zoals de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (Wgbo) die regels heeft omtrent wilsonbekwaamheid, de Wet op de orgaandonatie (Wod), de Wet medische keuringen (WMK) en de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen (WMO). Verschillende mechanismen worden daarbij ingezet om respect voor de autonomie van wilsonbekwame patiënten te waarborgen, zoals verplichte informatieverstrekking en toestemming gegeven door vertegenwoordigers in het belang van de patiënt. Dit natuurlijk naast de algemene plicht van de hulpverlener om goede zorg te leveren.

Ook in de huidige Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz) en het wetsvoorstel verplichte ggz (Wvvgz) is de bescherming nader uitgewerkt. Bijzonder aan deze wetgeving is dat deze zich centreert rond personen bij wie de competenties voor autonomie ontbreken. Compenserende maatregelen zijn dan noodzakelijk om te waarborgen dat deze personen de zorg krijgen die ze behoeven, en ze niet zichzelf of hun omgeving beschadigen. Die beschermingsgedachte brengt natuurlijk de vraag met zich mee in hoeverre van autonomie sprake blijft, en hoe het gebrek aan autonomie in het eigen belang of dat van anderen gecompenseerd kan worden.

De beschermingsgedachte vormt een belangrijk uitgangspunt in de regelgeving rond gedwongen opname en zorg, met name in het belang van de patiënt zelf maar ook in het belang van de omgeving. Tegelijk wordt bij maatregelen die noodzakelijk zijn om deze bescherming vorm te geven en dus de autonomie beperken, de persoon die het aangaat zoveel mogelijk betrokken om recht te blijven doen aan het beginsel van autonomie. Voorzien is in machtigingen tot opname op eigen verzoek en zelfbindingsverklaringen. Daarnaast is in het wetsvoorstel Wvvgz een bijzondere rol voor de naasten weggelegd in de ondersteuning van de patiënt en dus diens uitoefening van zelfbeschikking.

Uiteindelijk zijn de rechten van de mens de rode draad in de weging van waarden als autonomie en goede zorg. In de waarde van goede zorg wordt de patiënt als uitgangspunt gekozen, met respect voor diens behoeften en menselijkheid. Het vraagt een bijzondere verantwoordelijkheid van de hulpverlener om met respect voor de wensen van de patiënt en diens autonomie een goede balans te vinden. De professionaliteit van de hulpverlener houdt in dat mensen begeleid worden bij het nemen van moeilijke beslissingen en dat bij beperkingen om de eigen wil vorm te geven de opvattingen van de persoon zoveel mogelijk worden gehuldigd en waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld «*supported decision making*». Ook betreft de hulpverlener de patiënt

zoveel mogelijk bij beslissingen omtrent goede zorg wanneer sprake is van het ontbreken van de competenties om de eigen autonomie gestalte te geven, dit alles binnen de kaders van voldoende bescherming. Om de hulpverlener daarbij te ondersteunen, zijn die kaders in belangrijke mate in wetgeving beschreven, zoals hierboven aangegeven.

## 9. Consultatie

Onderhavig wetsvoorstel is tezamen met het wetsvoorstel ter uitvoering van het verdrag in consultatie van het veld gegeven. Er zijn 42 organisaties per brief aangeschreven. Hierbij gaat het zowel om cliëntorganisaties als andere belanghebbende partijen zoals de werkgevers en het bedrijfsleven uit de goederen en dienstensector. Tevens is er een consultatie op internet gehouden om iedereen de gelegenheid te geven kennis te nemen van de wetsvoorstellen en desgewenst te reageren op de twee specifieke vragen die daar openstonden. Deze vragen hadden betrekking op de implementatiefase van het verdrag. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

Van de 42 organisaties die per brief zijn aangeschreven, hebben er 17 gereageerd. Het betreft de CG-Raad en Platform VG, MEE Nederland, LPGGZ, de Coalitie voor Inclusie, LFB, de Oogvereniging Nederland en VGN<sup>10</sup>. Daarnaast ook de PO-Raad en LESCO, VO-Raad, VNO NCW en MKB Nederland, KHN, KnvR en de Stuurgroep Alles Toegankelijk<sup>11</sup>. Tevens is een reactie ontvangen van de VNG<sup>12</sup>. Daarnaast heeft het College voor de Rechten van de Mens advies uitgebracht. ACTAL en de Kiesraad hebben advies uitgebracht over het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag<sup>13</sup>, waarover in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel zal worden ingegaan. Over het algemeen kan worden gesteld dat er waardering en steun is voor de bekrachtiging van het verdrag. Met name de cliëntorganisaties zijn verheugd dat dit kabinet, in navolging van het regeerakkoord, het wetgevingsproces ten behoeve van de bekrachtiging van het verdrag voortzet.

De gemaakte opmerkingen gaan dan ook niet zozeer over de bekrachtiging van het verdrag als zodanig, maar betreffen meer de uitwerking van specifieke punten en zijn verder redactioneel van aard.

Het commentaar dat over de onderhavige memorie van toelichting uit de consultatie naar voren is gekomen, is tot de volgende punten te herleiden.

### *1. Een visie op de inclusieve samenleving*

Vrijwel alle cliëntorganisaties geven aan dat in de toelichting een duidelijke visie op de inclusieve samenleving ontbrak. De toelichting zo meenden zij, kiest een gefragmenteerde en instrumentele benadering van het verdrag, terwijl de doelstellingen en maatregelen op de verschillende leefgebieden samenhangend geformuleerd zouden moeten worden zodat voor iedereen duidelijk wordt hoe elk beleidsterrein gaat bijdragen aan het waarmaken van het verdrag.

Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Het is een terecht punt dat een visie op de inclusieve samenleving van belang is om handen en voeten te geven aan de tenuitvoerlegging van het verdrag. Dit zal in dat kader dan ook nader moeten worden uitgewerkt. Dat is een kabinetsbrede verantwoordelijkheid die bovendien vraagt om een aanpak op verschil-

<sup>10</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>11</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>12</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>13</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

lende niveaus en in overleg met gemeenten, cliëntorganisaties en de verschillende sectoren tot stand moet komen (zie ook punt 2). In hoofdstuk I in het algemeen deel onder 1 en bij de desbetreffende artikelen (hoofdstuk II artikelsgewijze toelichting) is de inclusieve benadering nader uitgewerkt.

## *2. Implementatie en monitoring*

Wat betreft de implementatie en monitoring van het verdrag, roepen zowel cliëntorganisaties als partijen zoals VNO NCW en de Stuurgroep Alles Toegankelijk op tot het opstellen van een plan van aanpak voor de implementatie. Ook het College voor de Rechten van de Mens wijst op het grote belang hiervan, ook om zo zijn verantwoordelijkheid voor de monitoring goed te kunnen vervullen. Deze opmerkingen hebben er toe geleid dat het algemeen deel in hoofdstuk I, onder 7, van de memorie van toelichting is aangepast. Hierin wordt nu een plan van aanpak aangekondigd waarbij wordt aangegeven dat de overheid dit zal opstellen in nauwe betrokkenheid van cliëntorganisaties, gemeenten en het bedrijfsleven. Hiertoe zal dit najaar een startbijeenkomst worden georganiseerd met alle relevante partijen.

## *3. Het facultatief protocol*

Alle cliëntorganisaties pleiten voor ondertekening en bekrachtiging van het facultatief protocol bij het verdrag omdat daarmee een individueel klachtrecht voor personen met een handicap wordt geregeld. Ook het College voor de Rechten van de Mens benadrukt het belang hiervan. Het IVESCR kent een soortgelijk protocol dat door het Koninkrijk is ondertekend, maar niet bekrachtigd. Het kabinet onderzoekt de mogelijke gevolgen van bekrachtiging van het facultatief protocol bij het IVESCR en bepaalt zijn standpunt ten aanzien van de ondertekening en bekrachtiging van het facultatief protocol bij onderhavig verdrag.

## *4. Toegankelijkheid in relatie tot openbaar vervoer, websites en Bouwbesluit 2012*

Toegankelijkheid in al zijn facetten wordt als een belangrijke voorwaarde gezien voor deelname aan de samenleving. Vrijwel alle cliëntorganisaties geven aan dat er op dat vlak nog veel valt te verbeteren. Naast de toegang tot onderwijs en arbeid, worden concreet het openbaar vervoer, overheidswebsites en de fysieke omgeving genoemd. De gemaakte opmerkingen hebben geleid tot diverse aanvullingen en verduidelijkingen bij de desbetreffende artikelen in de toelichting. Ook het belang van het concept «*design for all*» wordt door zowel de cliëntorganisaties, als VNO NCW en de Stuurgroep Alles Toegankelijk genoemd. Immers, als bij bouw en verbouw of ontwikkeling van producten en diensten direct vanaf het begin rekening wordt gehouden met de diversiteit in mensen, zijn latere (dure) aanpassingen niet nodig. Aangezien dit punt ook betrekking heeft op de toelichting bij de uitvoeringswet, zal op die plek daar nader op worden ingegaan.

De CGraad en het Platform VG [inmiddels gefuseerd tot Ieder(in)] vragen om informatie over de wijze waarop de overheid het tekort aan huisvesting voor ouderen en mensen met beperkingen gaat oplossen. Uit onderzoek is gebleken dat de geschikte woningvoorraad jaarlijks met 44.000 woningen zal moeten worden uitgebreid om geheel aan de behoefte te voldoen. Deze opgave moet op lokaal niveau worden ingevuld. Gezien de lage nieuwbouwproductie op dit moment zal het voor



een groter deel dan voorheen aankomen op het aanpassen van bestaande woningen<sup>14</sup>.

Het College voor de Rechten van de Mens adviseert ten aanzien van de integrale toegankelijkheid in het Bouwbesluit 2012 om op termijn de normen waar gebouwen aan moeten voldoen aan te passen. Zoals ook verderop in deze memorie van toelichting is aangegeven bevat de bouwregelgeving minimumvoorschriften.

Daarnaast adviseert het college om in de toekomstige Omgevingswet de toegankelijkheid van de openbare ruimte te regelen. Het ontwerp van die wet bevat een grondslag om deze toegankelijkheid in de onderliggende regelgeving op te nemen.

##### *5. Autonomie versus noodzakelijke bescherming*

De cliëntorganisaties zoals de CG-Raad, MEE Nederland en Coalitie voor Inclusie, geven aan dat er in de memorie van toelichting terecht aandacht is voor het spanningsveld tussen autonomie en noodzakelijke bescherming. Echter, zij vinden dat de invalshoek van «*supported decision making*» onvoldoende was uitgewerkt zowel in het algemeen deel in hoofdstuk I, onder 8, als bij artikel 23 waar het gaat over de eerbiediging van de woning en het gezinsleven in relatie tot het vooropstaan van het belang van het kind. Daarin werd, zo meenden zij, te veel de nadruk gelegd op één specifieke groep, namelijk die van personen met een verstandelijke beperking, terwijl dit ook voor personen met schuldenproblematiek of verslaving kan gelden. Tevens werd, zo meenden zij, onvoldoende ingegaan op het ondersteunen van personen met een verstandelijke beperking bij het maken van verantwoorde keuzes rond het stichten van een gezin, bijvoorbeeld op basis van in de praktijk gehanteerde protocollen. Het College voor de Rechten van de Mens adviseert nader onderzoek te doen naar hoe vorm gegeven kan worden aan verantwoord ouderschap, waarbij onder meer aandacht kan worden besteed aan mensen die vanwege hun beperking mogelijk niet in staat zijn om verantwoordelijke ouders te zijn. De regering is met het college van mening dat bij keuzes over verantwoord ouderschap de belangen van het kind voorop dienen te staan, en is met het college in overleg over wat de rol van het college kan zijn bij het uitwerken van de vraag hoe om te gaan met het voorkomen van zwangerschap na bewezen falend ouderschap in het algemeen.

Naar aanleiding van deze opmerkingen is de memorie van toelichting aangepast.

##### *6. Interpretatieve verklaringen*

Een aantal organisaties zoals de Coalitie voor Inclusie, maar ook het College voor de Rechten van de Mens geven aan dat zij twijfelen aan de noodzaak van het afleggen van interpretatieve verklaringen. In dat kader worden in het bijzonder de interpretatieve verklaringen bij de artikelen 10, 14 en 23 genoemd. Daarover kan het volgende worden opgemerkt. De regering is van mening dat de interpretatieve verklaringen noodzakelijk zijn. Voor de volledigheid wordt vermeld dat dit geen voorbehouden zijn, zoals de Coalitie voor Inclusie aangeeft. Het verdrag wordt nageleefd en gevolgd. Het betreft verklaringen waarmee ter verduidelijking wordt aangegeven hoe het verdrag door Nederland wordt geïnterpreteerd. Daar waar nodig is deze memorie van toelichting aangescherpt.

---

<sup>14</sup> Zie hiervoor ook de kamerbrief van 6 juni 2013, inzake vergrijzing, extramuralisering en toezegging actieplan ouderenhuisvesting (Kamerstukken II 2012/13, 29 389, nr. 54).

## *7. Vrijheid en veiligheid van persoon*

Een aantal organisaties zoals LPGGz, de CG-Raad en het College voor de Rechten van de Mens kaart het punt van dwang in de zorg aan in relatie tot artikel 14 van het verdrag. Zo wordt verwezen naar het wetsvoorstel verplichte ggz (Wvggz) waarvan wordt gesteld dat deze nog niet voldoet aan het criterium dat alle mogelijkheden en alternatieven dienen te worden aangewend teneinde dwang te voorkomen. Ook werd het actieplan «onvrijwillige zorg» genoemd als belangrijk instrument om dwang in de zorg aan mensen met een verstandelijke beperking te voorkomen.

Met betrekking tot de Wvggz, het volgende. Artikel 3:3 stelt via de criteria voor verplichte zorg nadere grenzen aan de verplichte zorg. Het is uiteindelijk de rechter die via de zorgmachtiging bepaalt welke verplichte zorg, inclusief bijvoorbeeld beperkingen voor het recht bezoek te ontvangen of gebruik te maken van communicatiemiddelen, overeenkomstig de artikelen 3:2 en 3:3 voor betrokkene mogelijk zijn. In die zin mag het systeem van het wetsvoorstel voor betrokkene uiteindelijk niet anders uitpakken dan dat van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz). Wel heeft het wetsvoorstel ten opzichte van de Wet bopz het voordeel voor betrokkene dat ter zake in maatwerk kan worden voorzien, alsmede dat een rechterlijke toetsing hierover plaatsvindt.

## *8. Kiesrecht*

De Kiesraad, de CG-Raad, het Platform VG, MEE en het College voor de Rechten van de Mens zijn in hun reacties ingegaan op het kiesrecht. De adviezen die betrekking hebben op de goedkeuringswet gaan over het verlenen van ondersteuning bij het stemmen aan kiezers met een handicap, informatie over politieke participatie en digitalisering van kieslijsten en stemprocedures.

### *Ondersteuning van kiezers met een handicap*

De Kiesraad deelt de opvatting van de regering dat ondersteuning van kiezers in het stemlokaal slechts mogelijk moet blijven voor kiezers met een lichamelijke beperking. Ondersteuning van kiezers met een verstandelijke beperking kan het risico van ongewenste beïnvloeding meebrengen, waardoor niet gewaarborgd is dat de stem daadwerkelijk overeenkomstig de wil van de kiezer wordt uitgebracht. De CG-Raad en het Platform VG [inmiddels gefuseerd tot Leder(in)] bepleiten dat personen met een verstandelijke beperking hulp krijgen bij het invullen van het stembiljet. De regering wijst erop dat – in het algemeen – ondersteuning beschikbaar moet zijn voor zowel personen met een lichamelijke als met een verstandelijke beperking en dat het belangrijk is dat ook personen met een beperking hun stemrecht kunnen uitoefenen. De rol van het maatschappelijk middenveld is hierboven al toegelicht. Ondersteuning buiten het stemhokje, bijvoorbeeld met uitleg over het stembiljet, is toegestaan. De regering wijst er nogmaals op dat dergelijke ondersteuning buiten het stemhokje moet plaatsvinden, zodat de stemvrijheid en het stemgeheim worden gewaarborgd. Deze voorwaarde volgt ook uit het verdrag, waar dit nadrukkelijk voorschrijft dat het recht van personen met een handicap moet worden gewaarborgd om in het geheim en zonder intimidatie hun stem uit te brengen. In dat opzicht kan in het stemhokje alleen bijstand worden verleend, in geval de kiezer de fysieke onmogelijkheid heeft om het stembiljet in te vullen. In die zin sluit de regering zich aan bij het advies van de Kiesraad.

De regering vindt desalniettemin van belang dat er, buiten het stemhokje, goede ondersteuning is voor personen met een verstandelijke beperking.

De regering zal in de communicatie richting gemeenten nadrukkelijk de wijze waarop ondersteuning aan kiezers met een verstandelijke beperking kan worden geboden over het voetlicht brengen.

Tot slot merkt de regering op dat zij de opmerking van de Kiesraad afwijst dat de interpretatieve verklaring «een dreigend conflict tussen verdrag en nationale wet» moet oplossen. Dat is niet het geval. Het gaat de regering erom dat het verdrag enerzijds verplicht de stemvrijheid en het stemgeheim van kiezers met een handicap te waarborgen, en anderzijds verplicht ondersteuning toe te staan. Daar deze verplichtingen met elkaar zouden kunnen botsen, acht de regering het wenselijk te duiden dat ondersteuning daar ophoudt, waar het recht om zonder intimidatie te kunnen stemmen niet kan worden gewaarborgd. Het betreft dus niet een dreigend conflict tussen verdrag en nationale wet, maar een interpretatieve kwestie over hoe het verdrag op dit punt moet worden opgevat. Met de interpretatieve verklaring tracht de regering duidelijkheid hierover te scheppen.

#### *Informatie over politieke participatie*

De CG-Raad, het Platform VG, MEE en het College voor de Rechten van de Mens merken op dat het voor politieke participatie belangrijk is dat mensen met een verstandelijke beperking voldoende informatie krijgen over hun stemrecht en de uitoefening daarvan, bijvoorbeeld over het gedachtegoed van politieke partijen.

De regering is van mening dat het belangrijk is dat burgers zoveel mogelijk deelnemen aan het politieke proces. Daartoe geeft zij bij de verschillende verkiezingen voorlichting over het stemproces en stemprocedures. Voor informatie over de politieke keuzes die tijdens verkiezingen een rol spelen, ziet zij geen rol voor zichzelf. Politieke partijen, maatschappelijke organisaties of belangenorganisaties zijn hiervoor de aangewezen partijen. Deze rolverdeling is in de memorie van toelichting verduidelijkt.

#### *Digitalisering kieslijsten en stemprocedures*

De CG-Raad en het Platform VG [gefuseerd tot leder(in)] zien graag aandacht in de toelichting voor de mogelijkheden die digitalisering van kieslijsten en stemprocedures biedt om de toegankelijkheid van het verkiezingsproces voor mensen met een verstandelijke of visuele beperking te verbeteren. Het College voor de Rechten van de Mens merkt op dat maatregelen zouden moeten worden genomen om stembiljetten toegankelijker te maken voor bijvoorbeeld kiezers met een visuele beperking. Ten slotte wijst ook de Kiesraad op het belang van voldoende toegankelijkheid in het licht van onder andere de stempas en het zelfstandig uitbrengen van de stem. De Kiesraad verwijst daarbij naar de ervaringen die in het verleden zijn opgedaan met het stemmen met behulp van stemmachines.

De regering deelt de adviezen van deze organisaties om voor de toegankelijkheid van de stemprocedures rekening te houden met mensen met een verstandelijke of visuele beperking. In dat verband wijst de regering erop dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 10 mei 2013 de Commissie onderzoek elektronisch stemmen heeft ingesteld. Blijkens het instellingsbesluit (Stct 2013, nr. 15247) dient deze commissie, bij organisaties en deskundigen die opkomen voor de belangen van kiezers met bijvoorbeeld een visuele beperking, te toetsen of er draagvlak bestaat voor haar voorstellen. De voorzitter van de CG-raad maakt onderdeel uit van de commissie, evenals een deskundige op het terrein van ergonomie van elektronische apparatuur voor met name voor mensen met een beperking. De regering heeft bij een vervolg en bij toekomstige ontwikkelingen ook aandacht voor het belang dat het

stembiljet te begrijpen en bruikbaar moet zijn voor mensen met een verstandelijke beperking.

De CG-Raad en het Platform VG merken ten slotte op dat het voor mensen met een verstandelijke beperking belangrijk is dat het stembiljet overzichtelijk en begrijpelijk is. Zij wijzen erop dat foto's van kandidaten en logo's van politieke partijen op het stembiljet hierbij kunnen helpen.

De regering deelt het belang van een begrijpelijk stembiljet. In het kader van het onderzoek elektronisch stemmen wordt bezien in hoeverre er mogelijkheden zijn om hiermee rekening te houden.

#### *9. Gehanteerde terminologie: personen met een handicap of personen met een beperking*

Een aantal organisaties zoals de CG-Raad en Platform VG [gefuseerd tot leder(in)] vraagt aandacht voor de gehanteerde terminologie. Zo wordt in de toelichting zowel gesproken over personen met een handicap als over personen met een beperking. Organisaties geven aan voorkeur te hebben voor «personen met een beperking». Daarover wordt het volgende opgemerkt. Het verdrag betreft de rechten van personen met een handicap. De Engelse tekst luidt: *rights of persons with disabilities*. De Franse tekst luidt: *droits des personnes handicapées*. Artikel 1 van het verdrag omschrijft personen met een handicap als «personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen ...». Bij handicap gaat het dus om personen met een langdurige beperking. Als het in de memorie van toelichting gaat over het verdrag, dient aangesloten te worden bij het verdrag. In dat geval wordt dus gebruikt: personen met een handicap. In de regelgeving in Nederland gaat het nogal eens over «personen met een beperking». Als in de memorie van toelichting het beleid of de regelgeving in Nederland ter sprake komt, wordt waar mogelijk aangesloten bij het desbetreffende beleid of de desbetreffende regelgeving, wat betekent dat waar mogelijk gebruikt wordt: personen met een beperking.

#### Internetconsultatie

Zoals hierboven al aangegeven, heeft er een internetconsultatie plaatsgevonden. Hierop zijn in totaal 60 reacties ontvangen. De meeste reacties waren afkomstig van burgers. Tevens hebben organisaties gereageerd zoals de VSNU, de LCR, Defence for Children, de Vereniging Inclusie Nederland, Expertisecentrum handicap en studie, het Dovenschap en Vilans. Er werden twee specifieke vragen voorgelegd die betrekking hadden op de fase van implementatie van het verdrag. Zo is gevraagd naar hoe bewustwording ten aanzien van personen met een handicap kan worden bevorderd en aan welke zaken prioriteit moet worden gegeven in het kader van de geleidelijke tenuitvoerlegging van het verdrag.

Uit de reacties is geen eenduidig beeld af te leiden. Met name burgers beschrijven vaak hun persoonlijke situatie en de belemmeringen waar zij in het dagelijks leven tegen aan lopen. Zij noemen inclusief onderwijs, toegang tot werk en toegankelijk openbaar vervoer als belangrijke voorwaarden om mee te kunnen doen aan de samenleving. Dat zijn ook de terreinen die worden genoemd waaraan bij de geleidelijke tenuitvoerlegging van het verdrag prioriteit moet worden gegeven, omdat daar nog veel belemmeringen worden ervaren. Het belang van het vergroten van bewustwording wordt onderstreept. Zo gaven mensen aan dat een beperking pas een belemmering wordt op het moment dat er geen rekening met hen gehouden wordt of omdat ze geweerd worden. Verandering van attitude wordt als heel belangrijk gezien. Daarvoor is voorlichting nodig te beginnen op scholen, zo werd opgemerkt. Daarbij werd bepleit dat mensen met een beperking daarbij zelf ook een rol krijgen om zo hun eigen ervaringen te delen. Op die manier ontstaan

ontmoetingen tussen mensen met en zonder beperkingen hetgeen bijdraagt aan de bewustwording. Naar aanleiding van deze reacties is de toelichting bij artikel 8 aangepast.

## 10. Europese Unie

Het verdrag geeft in artikel 44 de mogelijkheid voor organisaties van regionale integratie om partij bij het verdrag te worden. De Europese Commissie heeft het verdrag namens de EU op 30 maart 2007 ondertekend onder voorbehoud van goedkeuring. Op 26 november 2009 heeft de Raad van de Europese Unie besloten het verdrag goed te keuren (PbEU L 23/35 van 27 januari 2010). De akte van formele bevestiging is op 23 december 2010 neergelegd bij de depositaris, waarna het verdrag op 22 januari 2011 voor de EU in werking is getreden. Aan het besluit van de Raad is een verklaring gehecht waarin de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU uiteengezet wordt. Bij het verdrag kunnen zowel de EU als de lidstaten van de EU partij worden, omdat de onderwerpen van het verdrag zowel de bevoegdheden van de lidstaten als die van de EU raken. De uitoefening in het kader van dit verdrag van de wederzijdse bevoegdheden van de lidstaten en van de EU is in een gedragscode geregeld. Deze gedragscode is op 2 december 2010 door de Raad van de Europese Unie goedgekeurd (PbEU C 340, 15.12.2010). Voor de tenuitvoerlegging van het verdrag geldt dat op de terreinen waarop de EU bevoegd is de regelgeving van de EU in overeenstemming moet zijn met de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien en dat de regelgeving van de EU bij moet dragen aan het verwezenlijken van de doelstelling van het verdrag. Het betreft dan (ontwerp) EU-regelgeving op grond van de verdeling van bevoegdheden zoals die is gehecht aan het goedkeuringsbesluit van de Raad. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een verbetering van de toegankelijkheid van treinen (zie ook de toelichting bij artikel 9) of van elektronische communicatienetwerken. Voorts kan in het kader van ondersteuningsprogramma's van de EU onderzoek naar «universele ontwerpen» worden bevorderd. Met het goedkeuringsbesluit van de Raad, de daaraan gehechte verklaring en de gedragscode zijn de wederzijdse bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten adequaat afgebakend. Voor situaties die niet worden bestreken door deze instrumenten, geldt tussen de EU en de lidstaten de plicht tot loyale samenwerking als bedoeld in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in zijn jurisprudentie telkens bevestigd dat deze plicht tot loyale samenwerking zich ook uitstrekt tot de tenuitvoerlegging van «gemengde verdragen» (bijvoorbeeld Commissie vs. Zweden, C-246/07).

De EU heeft het facultatief protocol bij het verdrag niet ondertekend. De Europese Commissie heeft een voorstel om toe te treden tot het facultatief protocol op 29 augustus 2008 bij het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie ingediend (doc. COM (2008) 530 final VOL. II). De Raad van de Europese Unie is nog niet begonnen met de bespreking van het voorstel.

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geeft in artikel 19 de rechtsbasis voor regelgeving om discriminatie onder andere op grond van handicap tegen te gaan. In dit kader is van belang dat de Raad op grond van dit artikel richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PbEG L 303) heeft aangenomen, die discriminatie bij arbeid en beroepsonderwijs verbiedt. De reikwijdte van deze richtlijn is derhalve beperkt. Het voorstel van de Commissie voor een Richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap,

leeftijd of seksuele gerichtheid (COM 2008/0140) zorgt voor een verbreding van het verbod op discriminatie. Wat betreft de grond handicap ligt het in het voornemen het terrein goederen en diensten in de richtlijn op te nemen en regels te stellen over toegankelijkheid en redelijke aanpassingen. Dit voorstel is nog in bespreking in het kader van de Raad. De Tweede Kamer is laatstelijk op 14 juni 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 21 501-31, nr. 282) over de stand van zaken geïnformeerd, namelijk dat in de onderhandelingen weinig vooruitgang is geboekt.

Deze nieuwe richtlijn zal vanzelfsprekend in overeenstemming met het verdrag moeten zijn. Met nationale maatregelen ter uitvoering van de verplichtingen van de richtlijnen geven de lidstaten ook uitvoering aan de verplichtingen van het verdrag.

## **11. Representatieve organisaties**

Bij de totstandkoming van het verdrag zijn internationale, regionale en nationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties en nationale mensenrechteninstituten betrokken geweest op een wijze die aanzienlijk intensiever was dan gebruikelijk bij verdragsonderhandelingen in het kader van de Verenigde Naties.

In aansluiting hierop verplicht het derde lid van artikel 4 van het verdrag staten die partij zijn bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van wetgeving en beleid tot uitvoering van het verdrag en bij andere besluitvormingsprocessen nauw overleg te plegen met personen met een handicap en hen daar via hun representatieve organisaties actief bij te betrekken. Het derde lid van artikel 33 verplicht om in het monitoringsproces het maatschappelijk middenveld, in het bijzonder personen met een handicap en de organisaties die hen vertegenwoordigen, te betrekken en te laten participeren.

In de Nederlandse delegatie bij de onderhandelingen over het verdrag was een vertegenwoordiger van de Vereniging Gehandicaptenplatform Nederland opgenomen.

Bij de totstandkoming van onderhavig voorstel van rijkswet en van het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag, zijn betrokken personen met een handicap en de volgende hen vertegenwoordigende organisaties: de CG-Raad, Platform VG, Platform GGZ, Coalitie voor Inclusie en MEE Nederland. Voorts is betrokken de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland. De betrokkenheid bestaat uit vooroverleg over beide wetsvoorstellen en het ter internetconsultatie leggen van beide wetsvoorstellen.

## **Hoofdstuk II – Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel 1 Doelstelling*

Het doel van het 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 worden nogal eens geconfronteerd met obstakels die het voor hen moeilijk of onmogelijk maken een zelfstandig leven te leiden en te participeren in de samenleving. Ook het kunnen uitoefenen van mensenrechten en fundamentele vrijheden wordt door allerlei soorten obstakels bemoeilijkt of verhinderd. Het verdrag is een aanvulling op de bestaande mensenrechtenverdragen. Het verdrag roept geen nieuwe rechten in het leven, maar geeft een verder toegepaste uitwerking van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit

bestaande mensenrechtenverdragen. Het doel is primair dat personen met een handicap bestaande rechten effectief en op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen.

Personen met een handicap, aldus artikel 1, omvat personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.

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. Kort gezegd, het zijn de sociale en fysieke drempels die maken dat iemand met een beperking een handicap heeft. Artikel 1 bepaalt wat het begrip «personen met een handicap» omvat. Het artikel geeft niet een uitputtende definitie. Hiermee hebben partijen de mogelijkheid om het begrip personen met een handicap een ruimere invulling te geven, bijvoorbeeld door het niet te beperken tot personen met een langdurige beperking.

### *Artikel 2 Begripsomschrijvingen*

Dit artikel is het definitieartikel. Het bevat omschrijvingen van communicatie, taal, discriminatie op grond van handicap, redelijke aanpassingen en universeel ontwerp.

«Communicatie» wordt ruim omschreven. Het omvat onder meer talen, weergave van tekst, braille, tactiele communicatie, grootletterdruk, geschreven teksten, audioteksten, eenvoudige taal, gesproken taal en alternatieve methoden, middelen en vormen voor communicatie. Taal omvat gesproken taal en gebarentaal en andere vormen van niet-gesproken taal.

Belangrijk is verder dat in de definitie van discriminatie op grond van handicap is opgenomen dat het alle vormen van discriminatie omvat, met inbegrip van de weigering van redelijke aanpassingen.

Redelijke aanpassingen zijn noodzakelijke en passende wijzigingen en aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige of onnodige last opleggen, indien zij in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat personen met een handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid met anderen kunnen genieten of uitoefenen.

Universeel ontwerp wordt omschreven als ontwerpen van producten, omgevingen, programma's en diensten die door iedereen in de ruimst mogelijke zin gebruikt kunnen worden zonder dat aanpassing of een speciaal ontwerp nodig is. Universeel ontwerp omvat ook ondersteunende middelen voor specifieke groepen personen met een handicap, indien die nodig zijn.

### *Artikel 3 Algemene beginselen*

Dit artikel bevat de algemene beginselen van het verdrag. Het geeft partijen een richtsnoer bij de uitleg en uitvoering van het verdrag.

De acht algemene beginselen zijn:

- 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 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.

#### *Artikel 4 Algemene verplichtingen*

Artikel 4 noemt de algemene verplichtingen die de partijen op zich nemen. Het eerste lid bepaalt dat staten die partij zijn zich verplichten te waarborgen en te bevorderen dat alle personen met een handicap zonder enige vorm van discriminatie op grond van hun handicap ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen uitoefenen. Vervolgens wordt onder a tot en met i de wijze aangegeven waarop de in het verdrag omschreven rechten moeten worden verwezenlijkt.

Het tweede lid gaat specifiek over economische, sociale en culturele rechten en houdt daarmee een onderscheid in tussen economische, sociale en culturele rechten enerzijds en burgerlijke en politieke rechten anderzijds. Ten aanzien van economische, sociale en culturele rechten verplicht iedere staat die partij is zich om maatregelen te nemen met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, teneinde steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in het verdrag erkende rechten te komen. Ook het IVESCR kent zo'n bepaling (artikel 2, eerste lid). Deze bepaling is echter niet van toepassing op burgerlijke en politieke rechten. Er dient dan ook vanuit te worden gegaan dat aan de in het verdrag erkende burgerlijke en politieke rechten onmiddellijk moet zijn voldaan. In het algemeen deel van de toelichting onder 7 is al op het tweede lid ingegaan.

Het derde lid verplicht staten die partij zijn bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van wetgeving en beleid tot uitvoering van het verdrag en bij andere besluitvormingsprocessen nauw overleg te plegen met personen met een handicap en hen daar via hun representatieve organisaties actief bij te betrekken. In het algemeen deel van de toelichting onder 11 is al op het derde lid ingaan.

Volgens het vierde lid geldt de voor een persoon met een handicap meest gunstige, bestaande regeling. In verschillende verdragen inzake de mensenrechten is een soortgelijke bepaling neergelegd (zie bijvoorbeeld artikel 5, tweede lid, van het IVBPR, artikel 5, tweede lid, van het IVESCR en artikel 60 van het EVRM). Het vierde lid is in het verdrag opgenomen om er voor te zorgen dat dit verdrag een minimumstandaard aan rechten biedt die door personen met een handicap kunnen worden genoten. Indien een norm in de wetgeving van een staat die partij is of in een ander verdrag waarbij een staat ook partij is, gunstiger is dan de in onderhavig verdrag aangegeven norm, dan geldt de voor personen met een handicap meest gunstige bepaling.

Het vijfde lid stelt dat de bepalingen van onderhavig verdrag zich uitstrekken tot alle delen van federale staten.



## *Artikel 5 Gelijkheid en non-discriminatie*

Het doel van het verdrag is primair het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen (artikel 1). Het beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie speelt dan ook een centrale rol in het verdrag. Dit beginsel is uitdrukkelijk geformuleerd in artikel 3 als algemeen beginsel van het verdrag, in artikel 4 als algemene verplichting en in artikel 5 als bepaling over gelijke behandeling en non-discriminatie. Daarnaast speelt het beginsel een rol bij veel van de overige bepalingen.

Non-discriminatiebepalingen behoren tot de bepalingen die gewoonlijk een bestanddeel vormen van de verdragen ter bescherming van de mensenrechten. Soortgelijke bepalingen zijn de artikelen 2, eerste lid, en 26 van het IVBPR en artikel 2, tweede lid, van het IVESCR.

Het eerste lid van artikel 5 verplicht partijen te erkennen dat eenieder gelijk is voor de wet. Hier is van belang artikel 26 van het IVBPR. Het eerste lid van artikel 5 van onderhavig verdrag lijkt te zijn ontleend aan artikel 26 van het IVBPR. De rechtstreekse werking van artikel 26 van het IVBPR is reeds lang geleden vastgesteld<sup>15</sup>. Aangenomen kan worden dat ook het eerste lid van artikel 5 rechtstreeks werkt.

Het tweede lid verplicht alle discriminatie op grond van handicap te verbieden en te garanderen dat personen met een handicap op voet van gelijkheid effectieve wettelijke bescherming tegen discriminatie krijgen. In onderhavig verdrag is in artikel 2 bepaald dat het verbod van discriminatie alle vormen van discriminatie omvat, met inbegrip van de weigering van redelijke aanpassingen. In artikel 26 van het IVBPR staat de verplichting redelijke aanpassingen te treffen niet opgenomen. Nu in onderhavig verdrag de weigering een redelijke aanpassingen te treffen onderdeel uitmaakt van het discriminatieverbod, kan worden aangenomen dat het rechtstreeks werkt.

Het verbod op de weigering een redelijke aanpassing te treffen is geïmplementeerd in artikel 2 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz). Artikel 2 van de Wgbh/cz bevat de verplichting redelijke aanpassingen te treffen. De Wgbh/cz is een zogenaamde aanbouwwet. De wet is van toepassing op de terreinen arbeid, basisonderwijs, voortgezet onderwijs, direct op het beroep gericht onderwijs (praktijkonderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs), wonen en openbaar vervoer.

Met de uitvoeringswet van onderhavig verdrag wordt het hele terrein van goederen en diensten onder de reikwijdte van de Wgbh/cz gebracht, zij het dat het niet omvat het ontwerpen en produceren van goederen en diensten. De verplichting om redelijke aanpassingen te treffen (artikel 2 van de Wgbh/cz) zal dus dan op het terrein van goederen en diensten van toepassing zijn.

Mogelijk is dat iemand een verzoek om een redelijke aanpassing wil doen in een geval dat er geen duidelijke aanbieder van een goed of dienst is of op een terrein dat niet door de Wgbh/cz wordt bestreken (bijvoorbeeld het eenzijdig overheidshandelen). Mensen doen in gevallen waarin ze niet precies weten tot wie ze zich dienen te wenden vaak een beroep op een overheidsinstantie.

Enerzijds rust ook op de overheid een verplichting een aanpassing te treffen, anderzijds kan van de overheid niet worden verwacht dat er op alle mogelijke tijdstippen personeel aanwezig is om op verzoeken te

<sup>15</sup> CRvB 14 mei 1987, LJN-nr. AK7528, ro. II.

reageren of bij een grote verscheidenheid aan verzoeken maatwerk te leveren. Het is voor een overheidsinstantie dan ook noodzakelijk om een grote beoordelingsruimte te hebben als het gaat om verzoeken om een aanpassing. De overheid zal bij veelvoorkomende verzoeken naar te verwachten valt beleid ontwikkelen over de te verstrekken aanpassingen. Het is belangrijk dat de overheid die ruimte heeft om beleid te ontwikkelen en dat een rechter de overheid bij een toetsing die ruimte geeft.

Het derde lid bepaalt dat partijen alle passende maatregelen nemen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht. Van dit derde lid dient te worden aangenomen dat het niet rechtstreeks werkt. Deze bepaling is immers onvoldoende nauwkeurig of concreet. Het derde lid verplicht tot het nemen van passende maatregelen. Dit betekent dat er voor de uitvoering van de bepaling verdere handelingen vereist zijn.

De vraag doet zich vervolgens voor wat dit derde lid betekent voor het terrein van de economische, sociale en culturele rechten. De staat is verplicht te werken aan de geleidelijke verwezenlijking van de economische, sociale en culturele rechten (artikel 4, tweede lid, van het verdrag). Het verdrag schrijft niet voor hoe dat moet gebeuren en op welke termijn. Een staat heeft een grote mate van vrijheid bij de wijze waarop aan de verwezenlijking wordt gewerkt. Dit is ook noodzakelijk omdat de staat beschikt over beperkte financiële middelen. Bij de geleidelijke verwezenlijking van de economische, sociale en culturele rechten zal het op inclusie gerichte beleid verder vorm krijgen met het doel dat het voor personen met een beperking mogelijk wordt zelfstandiger aan de samenleving deel te nemen. Dit houdt in dat er verder gewerkt zal worden aan een meer toegankelijke en inclusieve samenleving. In een samenleving waarin meer geïnvesteerd is in algemene structurele voorzieningen waarvan iedereen gebruik kan maken, zal minder snel een specifieke voorziening nodig zijn. Omdat dergelijke investeringen forse kosten met zich mee kunnen brengen, is het belangrijk dat een staat een grote mate van vrijheid heeft bij de verwezenlijking van de genoemde rechten en bij het werken aan een inclusieve samenleving.

Het vierde lid betreft maatregelen gericht op voorkeursbeleid. Personen met een handicap hebben op veel terreinen van het maatschappelijke leven te maken met achterstanden. Het treffen van specifieke maatregelen kan nodig zijn om de feitelijke gelijkheid te bespoedigen of te verwezenlijken.

Wat betreft gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte zijn in Nederland de volgende wetten van belang:

1. de Grondwet
2. de Wgbh/cz
3. het Wetboek van Strafrecht.

Ad 1

Voor Nederland staat in artikel 1 van de Grondwet het grondrecht van gelijke behandeling.

Ad 2

De Wgbh/cz geeft aan de in artikel 1 van de Grondwet neergelegde norm van gelijke behandeling nader inhoud wat betreft de grond handicap of chronische ziekte. De Wgbh/cz is een uitvoering van Richtlijn nr. 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000, tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PbEG 2000, L303).

De Wgbh/cz verbiedt het maken van direct en indirect onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte. Artikel 2 van de Wgbh/cz bepaalt – kort weergegeven – dat het verbod van onderscheid mede inhoudt de verplichting doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze een onevenredige belasting vormen.

Het eerste lid van artikel 3, onder c, maakt het mogelijk dat maatregelen gericht op positieve actie genomen worden.

De Wgbh/cz is een zogenaamde aanbouwwet. De wet is van toepassing op de terreinen arbeid, basisonderwijs, voortgezet onderwijs, direct op het beroep gericht onderwijs (praktijkonderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs), wonen en openbaar vervoer.

Openbaar vervoer valt dus onder de Wgbh/cz. In het op de Wgbh/cz gebaseerde Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer en de Regeling toegankelijkheid openbaar vervoer zijn regels gesteld onder meer over de te verrichten aanpassingen met betrekking tot het aanbieden van openbaarvervoersdiensten en reisinformatie en met betrekking tot overeenkomsten voor het openbaar vervoer.

In onderhavig verdrag omvat discriminatie op grond van handicap alle vormen van discriminatie, met inbegrip van de weigering redelijke aanpassingen te treffen (artikel 2 van het verdrag). De Wgbh/cz is niet van toepassing op het hele terrein van goederen en diensten, maar slechts op bepaalde onderdelen daarvan (basisonderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, wonen en openbaar vervoer). Dit heeft tot gevolg dat de verplichting om doeltreffende aanpassingen te treffen (artikel 2 van de Wgbh/cz) niet het hele terrein van goederen en diensten bestrijkt, wat niet in overeenstemming is met het verdrag. De Wgbh/cz zal daarom worden aangepast.

Op 3 december 2009 heeft de toenmalige Staatssecretaris van VWS het informatiepunt «AllesToegankelijk.nl» opengesteld. In AllesToegankelijk werken (belangen)organisaties van zowel ondernemers als van mensen met beperkingen, overheid en kennisinstellingen samen om de toegankelijkheid van goederen en diensten voor mensen met beperkingen te verbeteren. AllesToegankelijk is een belangrijke schakel in het verspreiden van kennis over en het vergroten van draagvlak en bewustwording op weg naar een toegankelijk(er) Nederland.

AllesToegankelijk biedt informatie en is een platform die vraag en aanbod met elkaar verbindt. AllesToegankelijk is er voor iedereen die meer wil weten over toegankelijkheid en richt zich in het bijzonder op ondernemers.

Op 2 juli 2008 heeft de Europese Commissie een voorstel bekend gemaakt voor een EU-richtlijn. Dit voorstel bevat onder meer een artikel over de toegankelijkheid voor personen met een handicap. De onderhandelingen over deze richtlijn zijn overigens nog niet afgerond.

Ad 3

In het Wetboek van Strafrecht is als misdrijf strafbaar gesteld:

1. het aanzetten tot haat tegen of discriminatie van of gewelddadig optreden tegen mensen onder meer wegens hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap (artikel 137d), en
2. het deelnemen of andere stoffelijke steun verlenen aan activiteiten gericht op discriminatie van mensen onder meer wegens hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap (artikel 137f).

Als overtreding is in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld het handelen of nalaten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf zonder redelijke grond, dat ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat

ten aanzien van personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijke leven, wordt teniet gedaan of aangetast (artikel 429quater).

#### *Artikel 6 Vrouwen met een handicap*

Op enkele plaatsen in het verdrag gaat het specifiek over de situatie van vrouwen en meisjes met een handicap. In de preambule wordt onder q erkend dat het risico slachtoffer te worden van geweld, verwonding of misbruik, verwaarlozing, nalatige behandeling, mishandeling of uitbuiting voor vrouwen en meisjes met een handicap vaak groter is. Artikel 6 en de artikelen 16, vijfde lid, en 28, tweede lid, onder b, gaan over de situatie van vrouwen en meisjes.

Het eerste lid van artikel 6 verplicht staten die partij zijn te erkennen dat vrouwen en meisjes met een handicap het slachtoffer kunnen zijn van meervoudige discriminatie en het verplicht die staten maatregelen te nemen om hun het volledige genot van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden te garanderen.

Het tweede lid verplicht tot het nemen van alle passende maatregelen om de volledige ontwikkeling, positieverbetering en zelfbeschikking van vrouwen te waarborgen.

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft het op 18 december 1979 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Trb. 1981, 61; VN Vrouwenverdrag of CEDAW) bekrachtigd in 1991 en voert mede op basis daarvan emancipatiebeleid. Er wordt over de voortgang vierjaarlijks gerapporteerd aan het comité dat toeziet op naleving van het VN Vrouwenverdrag. Artikel 6 komt overeen met bepalingen uit het VN Vrouwenverdrag. Gewezen kan worden op met name de artikelen 3, 10, 11 en 16. Tevens wordt gewezen op de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen bij de arbeid.

In dit kader kan melding gemaakt worden van het door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gesubsidieerde project «Van kwetsbaar naar weerbaar», dat wordt uitgevoerd door het kenniscentrum voor seksualiteit Rutgers WPF en het Centrum voor Educatieve Dienstverlening. In het kader van dit project wordt een doorlopende leerlijn «seksuele vorming» ontwikkeld ten behoeve van leerlingen in het (voortgezet)speciaal onderwijs. Doel daarvan is dat alle kinderen en jongeren met een beperking ondersteund worden bij hun seksuele ontwikkeling en dat zij (op termijn) in staat zijn seksueel gezonde keuzes te maken. Daarbij wordt samengewerkt tussen de sectoren van het onderwijs, de zorg en de opvoeding. Naast deze doorlopende leerlijn zal het project ook brochures voor ouders, leerkrachten en andere professionals opleveren en een website.

Het project is gestart in 2012 en zal doorlopen tot november 2014, wanneer in een te organiseren slotcongres de resultaten gepresenteerd zullen worden.

#### *Artikel 7 Kinderen met een handicap*

Dit artikel betreft kinderen met een handicap. In de preambule onder r is een overweging gewijd aan kinderen met een handicap. Nog op enkele andere plaatsen in het verdrag is aandacht besteed aan de specifieke

situatie van kinderen met een handicap, bijvoorbeeld in artikel 16, vijfde lid, en in de artikelen 23 en 24. Voorts noemt artikel 3, onder h, als algemeen beginsel van het verdrag het respect voor de zich ontwikkelende capaciteiten en eerbiediging van het recht op behoud van een eigen identiteit van kinderen met een handicap.

Kinderen met een handicap zijn door allerlei soorten obstakels niet altijd in staat de hun toekomstige mensenrechten en fundamentele vrijheden uit te oefenen.

In de preambule wordt onder d en r verwezen naar het op 20 november 1980 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 1990, 46; IVRK). Van belang is vooral artikel 2 van het IVRK, de non-discriminatiebepaling van dat verdrag. Opmerking verdient dat artikel 23 van het IVRK gewijd is aan kinderen met een handicap. Het artikel betreft het recht op een volwaardig en behoorlijk leven voor kinderen met een handicap in omstandigheden die de waardigheid van het kind verzekeren, het wijst op de noodzaak van bijzondere zorg, het gaat over de financiële en andersoortige toegankelijkheid van bijzondere zorg en het gaat over internationale uitwisseling en verspreiding van informatie op het terrein van het beleid.

Het eerste lid van artikel 7 verplicht staten die partij zijn om maatregelen te nemen om te waarborgen dat kinderen met een handicap op voet van gelijkheid met andere kinderen de hun toekomstige rechten kunnen uitoefenen.

Het tweede lid stelt dat bij alle beslissingen betreffende kinderen met een handicap de belangen van het kind voorop dienen te staan. Dit artikellid komt overeen met artikel 3, eerste lid, van het IVRK. Bij de kindbescherming is het belang van het kind leidend en worden, indien nodig, de belangen van de ouders daaraan ondergeschikt gemaakt. Het jeugdstrafrecht wordt gekenmerkt door het pedagogische karakter, waarbij de heropvoeding van de jeugdige die een delict heeft gepleegd voorop staat. Het derde lid betreft het recht van kinderen met een handicap om vrijelijk blijf te geven van hun opvattingen. Artikel 21 van het verdrag gaat over de vrijheid van meningsuiting en de uitoefening daarvan in het algemeen, natuurlijk ook door kinderen. Hier van belang is ook artikel 12 van het IVRK. Het derde lid van artikel 7 gaat ook over de vrijheid van meningsuiting, maar dan beperkt tot alle aangelegenheden die kinderen met een handicap betreffen. Voorts verplicht het derde lid ertoe om in overeenstemming met hun leeftijd en ontwikkeling naar behoren rekening te houden met de opvatting van kinderen. Tot slot bepaalt dit lid 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 22 MEE-organisaties bekostigd voor cliëntondersteuning op alle levensgebieden en in alle levensfasen. Het jaarlijks budget is ongeveer € 172 miljoen. De MEE-organisaties ondersteunen mensen met een beperking en hun netwerk in alle levensfasen en op alle levensgebieden, waaronder opvoeding en ontwikkeling, en leren en werken. In 2010 werden bijna zestigduizend mensen in de leeftijdscategorie tot 24 jaar door de MEE-organisaties geholpen. De MEE-organisaties versterken daarmee de eigen kracht van hun cliënten, om hen zo naar vermogen te laten participeren in de samenleving. De middelen in de AWBZ voor cliëntondersteuning worden in het kader van de hervorming langdurige zorg per 2015 overgeheveld naar gemeenten.<sup>16</sup> In combinatie met de decentralisatie van AWBZ zorg en jeugdzorg naar gemeenten stelt dat gemeenten in

<sup>16</sup> Bijlage bij brief Hervorming langdurige zorg, Kamerstukken II 2012/13, 30 597, nr. 296.

staat integraal beleid te voeren voor mensen met beperkingen en voor jeugd. 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. Dit helpt mensen om regie te kunnen voeren over het eigen leven en bij het maken van keuzes. De Staatssecretaris van VWS heeft het voornemen om in overeenstemming met de aangenomen motie Van 't Wout (Kamerstukken II 2012/13, 30 597, nr. 355) cliëntondersteuning in de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) te borgen.

Met de nieuwe Jeugdwet (Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nrs. 1–3) zullen de gemeenten voor alle vormen van jeugdhulp verantwoordelijk worden. Dit omvat ook de hulp aan kinderen met een beperking. Om te weten te komen welke passende hulp voor kinderen met een beperking geboden kan worden, kunnen ouders [www.regelhulp.nl](http://www.regelhulp.nl) raadplegen. Door middel van een paar muisklikken komen zij erachter waar zij terecht kunnen voor gericht advies, of gerichte begeleiding of hulp.

Voor zover jongeren met een verstandelijke handicap strafbare feiten plegen, wordt bij de vervolging en eventuele strafoplegging rekening gehouden met de mate waarin de jongere verantwoordelijk kan worden gehouden voor de daden vanwege de handicap. Zo kan worden gekozen voor een maatregel van kinderscherming in plaats van een strafrechtelijke afdoening.

Ten behoeve van een zorgvuldige screening is het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtsketen (LIJ) ontwikkeld. Het LIJ berekent het recidiverisico van de jeugdige delinquent en geeft een profiel van aanwezige beschermende- en risicofactoren en eventuele zorgsignalen. Geestelijke gezondheid is onderdeel van dit instrument. Op basis daarvan wordt bepaald welke strafrechtelijke aanpak en eventuele zorg de jongere nodig heeft. Het LIJ maakt gebruik van wetenschappelijk onderbouwde instrumenten, waardoor meer betrouwbare voorspellingen en inschattingen ontstaan. Het LIJ helpt de professionals in de jeugdstrafrechtketen om tot goed onderbouwde adviezen en beslissingen te komen. Indien in het kader van een jeugdsanctie jeugdreclassering wordt opgelegd vindt de begeleiding doorgaans plaats door de William Schrikker Groep, een landelijk werkende instelling voor jeugdzorg die zich speciaal op deze groep richt. Er zijn verschillende gedragsinterventies ontwikkeld die zich speciaal richten op de LVG-categorie (licht verstandelijk gehandicapt). Voor zover jongeren met een verstandelijke handicap in een justitiële jeugdinrichting terecht komen bestaat binnen de behandelinrichtingen een speciale differentiatie LVG. Ook bij de jeugdbescherming bestaan gespecialiseerde voorzieningen voor jongeren met een verstandelijke handicap. Zo voorziet genoemde William Schrikker Groep ook in gespecialiseerde gezinsvoogdij.

#### *Artikel 8 Bevordering van bewustwording*

Personen met een handicap worden nogal eens geconfronteerd met obstakels die het voor hen moeilijk of onmogelijk maken mensenrechten en fundamentele vrijheden uit te oefenen, een zelfstandig leven te leiden of te participeren in de samenleving. Het verdrag bevat dan ook bepalingen over door partijen te nemen maatregelen om een omgeving te creëren waarin personen met een handicap hen toekomstige rechten op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen. Artikel 8, bevordering van de bewustwording, is zo'n bepaling. Voorbeelden van andere bepalingen zijn artikel 9 (toegankelijkheid), artikel 20 (persoonlijke mobiliteit) en artikel 26 (habilitatie en revalidatie).

Staten die partij zijn verplichten zich onmiddellijke, daadwerkelijke en passende maatregelen te nemen die zijn gericht op de in het eerste lid aangegeven doelstellingen, namelijk – kort weergegeven – het bevorderen van de bewustwording en het bestrijden van stigmatisering, vooroordelen en schadelijke praktijken ten opzichte van personen met een handicap. Het tweede lid geeft aan wat die maatregelen omvatten.

In Nederland zijn rond verschillende onderwerpen bewustmakingsactiviteiten gestimuleerd. In de periode 2004–2008 had de Taskforce Handicap en Samenleving hierbij een centrale rol. Deze lokale activiteiten werden vanaf 2009 tot 2011 voortgezet door de Taakgroep Handicap en Lokale Samenleving. In die periode heeft deze Taakgroep gemeenten gestimuleerd gelijke behandeling van personen met een beperking in het lokale beleid vorm te geven. Dit gebeurde in nauwe samenwerking met lokale belangenbehartigers. De werkwijze heeft ertoe geleid dat bij deelnemende gemeenten afspraken zijn gemaakt om te komen tot een inclusieve lokale samenleving. De werkwijze en de opgedane ervaring zijn in 2011 overgedragen aan de koepel van Nederlandse gemeenten (VNG), zodat deze kennis en ervaring ook bij meerdere gemeenten gebruikt kunnen worden. Kennis over veiligheid van personen met een beperking, zoals opgedaan in een aantal projecten, is overgedragen aan het landelijk Informatiepunt Veiligheid, ten behoeve van de verschillende hulpverleningsdiensten. Daarnaast zijn met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2007) veel activiteiten gericht geweest op het verspreiden van informatie zoals handreikingen en brochures ten behoeve van beleidsmakers op landelijk of lokaal niveau. Dit was met name bedoeld om bewustwording te creëren over de Wmo als participatiewet en gemeenten te ondersteunen bij de invoering ervan zodat meedoen geldt voor iedereen, jong en oud ongeacht zijn maatschappelijke of economische positie, ongeacht of iemand beperkingen ondervindt of niet. In dat kader van de ondersteuning en participatie van personen met een beperking heeft het NIVEL (Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg) een «handreiking» ontwikkeld voor begeleiders, gemeenteambtenaren en anderen die het meedoen van personen met een verstandelijke beperking in de gemeente willen stimuleren. De handreiking is gebaseerd op gesprekken met gemeenteambtenaren, begeleiders en personen met een verstandelijke beperking uit zes Nederlandse gemeenten. De handreiking biedt aanknopingspunten voor een aantal thema's waar personen met een verstandelijke beperking, begeleiders en gemeenteambtenaren tegenaan lopen, geïllustreerd met uitspraken van betrokkenen. Hierbij gaat het om thema's als «erbij horen» in de gemeente, een meer toegankelijke samenleving en eigen rollen ontdekken en kansen krijgen. Bij het bevorderen van bewustwording speelt de inzet van mantelzorgers, vrijwilligersorganisaties, cliëntenorganisaties en cliëntondersteuners vanzelfsprekend ook een rol.

Het tweede lid, onder b, van artikel 8 noemt het bevorderen van een respectvolle houding ten opzichte van de rechten van personen met een handicap. In artikel 29, eerste lid, onder c, van het IVRK is opgenomen dat het onderwijs gericht moet zijn op «het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of de hare;». Hieraan wordt onder andere tegemoetgekomen in het kader van de wettelijk verankerde verplichting van scholen om «actief burgerschap en sociale integratie» te bevorderen.

Het tweede lid, onder c, van artikel 8 noemt het aanmoedigen van alle onderdelen van de media. De overheid treedt niet in de inhoud van televisie-, radio- of multimediatelevisieprogramma's als het gaat om de vraag wie of wat er te zien moet zijn. Wel zijn er enkele initiatieven voor het positief portretteren van personen met een beperking in de media. Daarbij dragen niet alleen programma's die financieel ondersteund worden door de overheid bij aan een positief portret van personen met een beperking, zoals het programma de Uitdaging, maar ook programma's gefinancierd door niet-overheden, zoals de mis(s)verkiezing.

Bewustwording is belangrijk en heeft te maken met een cultuuromslag in het denken en handelen. Het gaat hier om het bevorderen van de bewustwording in de maatschappij van de capaciteiten van personen met een beperking en de bijdragen die zij leveren aan de samenleving. Ook gaat het om het bevorderen van de bewustwording van de belemmeringen, de drempels die personen met een beperking in de samenleving tegenkomen en die hen beletten volledig en op voet van gelijkheid met anderen in de samenleving te participeren. Bewustwording kan op zeer verschillende manieren worden gestimuleerd, denk bijvoorbeeld aan een algemeen voorlichtingsprogramma waarin de betekenis van het verdrag wordt geduïd, maar ook aan het uitdragen van goede voorbeelden. Vooralsnog wordt verwacht dat bewustwording een rol zal krijgen in het plan van aanpak (zie algemeen deel van de toelichting onder 1). Bij het bevorderen van bewustwording speelt de inzet van mantelzorgers, vrijwilligersorganisaties, cliëntenorganisaties en cliëntondersteuners vanzelfsprekend ook een rol.

#### *Artikel 9 Toegankelijkheid*

In de toelichting bij artikel 8 is al opgemerkt dat het verdrag bepalingen bevat over door partijen te nemen maatregelen om een omgeving te creëren waarin personen met een handicap een zelfstandig leven kunnen leiden, kunnen participeren in de samenleving en hen toekomstige rechten op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen. Artikel 9 (toegankelijkheid) is zo'n bepaling. Voor voorbeelden van andere bepalingen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 8.

In de preambule onder v is de noodzaak erkend onder meer van een toegankelijke omgeving. Toegankelijkheid wordt in artikel 3 van het verdrag genoemd als algemeen beginsel. Om rechten te kunnen uitoefenen op voet van gelijkheid met anderen is toegankelijkheid voor personen met een handicap zeer belangrijk. Toegankelijkheid ziet op 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. Zo gaat het bij een reguliere school niet alleen om de toegankelijkheid van de schoolvoorziening op zich, maar ook om het interne proces daarbinnen, de voorwaarden waaronder het onderwijs voor leerlingen met een beperking succesvol kan zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan de beschikbaarheid van voldoende begeleiding en aanpassingen van curricula en toetsen.

Voor wat betreft toegankelijkheid wordt nog verwezen naar artikel 15, derde lid, van het ESH (herzien).

Zoals reeds toegelicht kent het onderhavige verdrag ook het begrip «redelijke aanpassingen». Volgens de definitie (zie artikel 2) gaat het bij redelijke aanpassingen om aanpassingen die in een specifiek geval nodig zijn. Bij toegankelijkheid gaat het om toegankelijkheid in het algemeen. Vanzelfsprekend is er wel een verband tussen toegankelijkheid en



redelijke aanpassingen. Gesteld kan worden dat hoe toegankelijker de samenleving is, hoe minder aanpassingen in specifieke gevallen nodig zullen zijn.

Het eerste lid van artikel 9 verplicht partijen passende maatregelen te nemen teneinde personen met een handicap in staat te stellen zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan alle facetten van het leven. Het eerste lid bepaalt tevens dat die maatregelen onder andere van toepassing zijn op gebouwen, wegen, vervoer en andere voorzieningen in gebouwen en daarbuiten (met inbegrip van scholen, huisvesting, medische voorzieningen en werkplekken) en op informatie, communicatie en andere diensten (met inbegrip van elektronische diensten en nooddiensten). Het tweede lid geeft van a tot en met h een opsomming van maatregelen die verdragsstaten dienen te nemen.

Op het gebied van toegankelijkheid van het (personen)vervoer wordt navolgend onderscheid gemaakt tussen de verschillende vervoersectoren over de weg (openbaar vervoer, taxivervoer en besloten busvervoer), scheepvaart en luchtvaart. De maatregelen betreffen overwegend het garanderen van toegang tot vervoervoorzieningen (vervoermiddelen en stations), het vermijden en wegnemen van obstakels van barrières en het bieden van personele begeleiding naar en in het vervoer. De toegankelijkheid in die vervoersectoren wordt voor een groot deel geregeld in Europese en andere internationale regelgeving. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de toegankelijkheid bij voorzieningen langs rijkswegen.

#### *Bus- en spoorvervoer*

De nationale wetgeving op het gebied van openbaar vervoer bevat specifieke sectorale regels die zijn gericht op het verbeteren van de toegankelijkheid, alsmede regels die de rechtsbescherming van personen met een handicap betreffen. De belangrijkste sectorale nationale wetten die een rol spelen in de uitvoering en handhaving van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer zijn met name:

- de Spoorwegwet (functionele eisen aan toegankelijke treinen en stations),
- de Wet personenvervoer 2000 (concessievoorschriften inzake een toegankelijk stads- en streekvervoer en eisen aan de vakbekwaamheid van ondernemers) en de Wegenverkeerswetgeving 1994 (eisen aan de vakbekwaamheid van chauffeurs).

De Nederlandse Spoorwegen (NS) en spoorbeheerder ProRail hebben op basis van concessies op grond van de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet afspraken gemaakt met de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) over de toegankelijkheid van treinen en stations. Deze zijn neergelegd in een Implementatieplan Toegankelijkheid<sup>17</sup>, en het Actualisatierapport 2010 Toegankelijkheid spoor<sup>18</sup> waaronder maatregelen voor gelijkvloerse perrons, personele begeleiding voor personen in een rolstoel en audiovisueel toegankelijke stations- en reisinformatie. Ook regionale treinvervoerders zijn via ProRail betrokken. Dit moet er toe leiden dat het overgrote deel van de stations in 2020 zelfstandig toegankelijk is voor personen met een handicap. Het stoptreinmaterieel van NS en de regionale vervoerders is vrijwel geheel zelfstandig toegankelijk. Nieuw te bestellen intercitymaterieel zal eveneens zelfstandig toegankelijk zijn.

<sup>17</sup> Bijlage bij de brief van 29 september 2006 (Kamerstukken II, 2006.07, 23 645, nr. 144).

<sup>18</sup> Bijlage bij de brief van 28 juni 2011 (Kamerstukken II, 2010–2011, 25 847, nr. 97).

De Minister van IenM heeft bij brieven van 18 november 2011<sup>19</sup> en 30 maart 2012<sup>20</sup>, nadere afspraken met NS en een plan van aanpak toegankelijkheid Spoor aan de Tweede Kamer gepresenteerd. De Lange Termijn Spooragenda<sup>21</sup> die in het najaar van 2012 aan de Tweede Kamer werd gestuurd, bevat onder meer als subdoel het verbeteren van toegankelijkheid van stations en treinen voor personen met een auditieve, visuele of motorische beperking. Bij de invoering van de OV-chipkaart is een specifiek traject gestart om deze nieuwe manier van betalen in het OV ook voor personen met een functiebeperking toegankelijk te maken. De Minister heeft hiervan verslag gedaan in de Voortgangsbrieven Aanvalsplan OV-chipkaart<sup>22</sup>. Verder bepaalt artikel 45 van het Besluit personenvervoer 2000 dat een reiziger met een handicap in het gehele openbaar vervoer zich kosteloos door een begeleider, ouder dan 12 jaar, mag laten vergezellen. Een ander belangrijk subdoel van de Lange Termijn Spooragenda is een aantrekkelijk product voor de klanten te leveren door verbetering van onder meer het reisgemak (van deur-tot-deur) en reisinformatie (handelingsperspectief voorafgaand aan en tijdens de reis), waarbij de wensen van de klanten centraal staan. Overlast voor personen die in de OV-keten reizen komt mede voort uit de grote diversiteit aan regionale en landelijke producten die onderling niet op elkaar zijn afgestemd.

Daarnaast is er belangrijke Europese regelgeving voor toegankelijk vervoer van toepassing. Deze omvat technische maatregelen die nodig zijn om bussen<sup>23</sup>, treinen en stations<sup>24</sup> toegankelijk en gebruiksvriendelijk te maken voor personen met een functiebeperking. De eisen zijn uitgevoerd op grond van de Wegenverkeerswet 1994 (bussen) en de Spoorwegwet (treinen en stations).

Tevens is er Europese regelgeving op het gebied van passagiersrechten. Deze omvat verordening (EG) nr. 1371/2007<sup>25</sup> en verordening (EU) nr. 181/2011<sup>26</sup> die moeten worden nageleefd door onder andere ondernemers in het treinvervoer en in het vervoer per bus. De verordeningen bevatten specifieke bepalingen teneinde de positie van personen met een handicap of mobiliteitsbeperking te versterken. Hieronder vallen het recht op vervoer, verlening van bijstand in voertuigen en op stations (trein) of terminals (bus voor zover het afstanden van meer dan 250 km betreft), toegankelijke (reis)informatie en de opleiding van (rechtstreeks) bedienend personeel. Namens de Minister van IenM ziet de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ingevolge de Wet personenvervoer 2000 en de Wet handhaving consumentenbescherming toe op de naleving van de passagiersrechten.

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2011–2012, 22 026, nr. 343.

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2011/2012, 33 000 XII, nr. 126.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2012/13, 29 984, nr. 313 met bijlage.

<sup>22</sup> Onder meer: Kamerstukken II 2012/13, 23 645, nr. 520.

<sup>23</sup> Richtlijn nr. 2001/85/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001 betreffende speciale voorschriften voor voertuigen bestemd voor het vervoer van passagiers, met meer dan acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend, en tot wijziging van richtlijn nr. 70/156/EEG van de Raad en van richtlijn nr. 97/27/EG (PbEG 2002, L42/1).

<sup>24</sup> Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (PbEG 2008, L 191) en Beschikking 2008/164/EG van de Commissie van 21 december 2007, betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit «personen met beperkte mobiliteit» voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem en het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem (PbEG 2008, L64/72).

<sup>25</sup> Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2007, betreffende de rechten van reizigers in het treinverkeer (PbEG 2007, L315/14).

<sup>26</sup> Verordening Nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU L 55/1).

Verordening (EU) 181/2011 is op 1 maart 2013 in werking getreden en bij wet van 5 februari 2014 (Stb. 2014, 73) geïmplementeerd. De verordening is van toepassing op vervoerders, verkopers van vervoerbewijzen, reisagenten, touroperators en terminalbeheerders. Deze verordening bevat specifieke bepalingen teneinde de positie van personen met een handicap of met een beperkte mobiliteit te versterken, waaronder recht op vervoer, verlening van bijstand in voertuigen en op terminals en toegankelijke reisinformatie.

Deze specifieke bepalingen voor reizigers met een handicap of mobiliteitsbeperking zijn van toepassing op passagiers die gebruik maken van geregelde, dus op basis van een (internationale) dienstregeling, vervoersdiensten met een geplande reisafstand van ten minste 250 km (bijvoorbeeld de Euroliners). Op geregelde ritten tot een geplande reisafstand van 250 km zijn het recht op vervoer, de opleiding van personeel, de compensatie voor mobiliteitshulpmiddelen, het recht op reisinformatie en de klachtenprocedure eveneens van toepassing.

Daarnaast geldt de verordening ook voor ongeregelde busvervoerdiensten, zijnde diensten die niet volgens een bepaald herhaald tijdschema rijden. De bepalingen met betrekking tot de rechten van personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit zijn op dat vervoer eveneens van toepassing. Tevens geldt de vergoeding en bijstand, overeenkomstig het toepasselijke nationale recht, bij ongevallen, en zijn de vervoerder en terminalbeheerder aansprakelijk wanneer zij verlies of beschadiging veroorzaken van rolstoelen, mobiliteit- en andere hulpmiddelen.

Op grond van bovengenoemde wet, waarmee de verordening is geïmplementeerd, is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) namens de Minister van IenM verantwoordelijk voor de naleving van de passagiersrechten ingevolge de Wet personenvervoer 2000 en de Wet handhaving consumentenbescherming.

Voorts is er regelgeving die primair ten doel heeft de rechtsbescherming te waarborgen van reizigers met een handicap in het openbaar vervoer. Ingevolge de artikelen 7 en 8 van de Wgbh/cz is in het Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer en de Regeling toegankelijkheid openbaar vervoer geregeld wat wordt verstaan onder een redelijke aanpassing in het openbaar vervoer. Reizigers kunnen geschillen met vervoerders en beheerders van stations en haltes over een gewenste redelijke aanpassing aan het College voor de Rechten van de Mens voorleggen. In het voorstel van wet tot uitvoering van het verdrag wordt het terrein goederen en diensten onder de reikwijdte van de Wgbh/cz gebracht. Hiermee zullen ook andere vormen van vervoer, zoals touringcarvervoer, taxivervoer, luchtvaart en scheepvaart onder de reikwijdte van de Wgbh/cz vallen. Ook voor deze vormen van vervoer kunnen dan klachten aan het College voor de rechten van de Mens worden voorgelegd.

Daarnaast leggen de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet aan vervoersondernemingen de verplichting op om te voorzien in behandeling van klachten. Daartoe dienen zij, al dan niet in samenwerking met elkaar, aangesloten te zijn bij een geschillencommissie, die een uitspraak moet doen ingeval de klacht niet naar bevrediging van de reiziger is afgehandeld. Voor zover de verordeningen (EG) nr. 1371/2007<sup>27</sup> en (EU) nr. 181/2011<sup>28</sup> van toepassing zijn kunnen reizigers zich tot de ILT wenden ingeval een geschil niet naar hun bevrediging is beslecht.

<sup>27</sup> Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2007, betreffende de rechten van reizigers in het treinverkeer (PbEG 2007, L315/14).

<sup>28</sup> Verordening Nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU L 55/1).

Naast het instrument van regelgeving zijn in opdracht van de centrale overheid en van decentrale overheden adviezen en handboeken voor de praktijk uitgebracht over de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, inclusief de bejegening van reizigers met een handicap<sup>29</sup>. Ook heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bestuurlijke en financiële afspraken gemaakt met decentrale overheden en aanbieders van openbaar vervoervoorzieningen om de toegankelijkheid van haltes, voertuigen, stations en reisinformatie gefaseerd te verbeteren en de ambitie en mijlpalen achter afspraken afgestemd met de Tweede Kamer<sup>30</sup>. Daarmee wordt beoogd het gebruik van het openbaar vervoer, en dientengevolge de deelname aan de samenleving, door personen met een handicap te stimuleren.

Voor besloten busvervoer, dat is vervoer per autobus of touringcar op initiatief van de klant of door de vervoerder vooraf samengestelde groepen, kunnen geen voorschriften voor toegankelijkheid worden opgelegd in concessies. Uiteraard gelden voor dit vervoer wél de regels zoals boven omschreven, voortvloeiend uit de Wet personenvervoer 2000 en verordening (EU) 181/2011.

### *Taxivervoer*

De toegankelijkheid van het taxivervoer wordt langs drie wegen gestimuleerd. De Wet personenvervoer 2000 geeft gemeenten de bevoegdheid eisen te stellen aan het lokale straattaxivervoer om de kwaliteit ervan te verbeteren. Gemeenten kunnen voorzien in overlegarrangementen met de branche en deze eventueel vastleggen in een verordening voor het lokale taxivervoer. Een voorbeeld is de verplichting om ook reizigers met blindengeleidehonden te vervoeren in taxiverordeningen van gemeenten Amsterdam en Den Haag.

Ten tweede gelden er voorwaarden voor taxivervoer tussen de vervoerder en de klant. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Algemene Voorwaarden voor Taxivervoer voor bij KNV Taxi aangesloten vervoerders. Deze voorwaarden zijn in 2006 opgesteld door ondernemersvereniging KNV Taxi en de Consumentenbond in het kader van de Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg (CZ) van de Sociaal Economische Raad. Hierin zijn ook enkele voorwaarden in het belang van reizigers met een handicap opgenomen. Het Ministerie van IenM voert overleg met gemeenten over het stellen van begunstigende voorwaarden ten behoeve van reizigers met een handicap in het lokale taxivervoer.

In de derde plaats gelden met het oog op de toegankelijkheid van taxivervoer voor bijzondere doelgroepen, waaronder personen met een mentale of fysieke beperking, specifieke wettelijke en organisatorische voorzieningen. Het gaat om bijvoorbeeld collectief vraagafhankelijk taxivervoer voor met name ouderen en personen die een bepaalde (vervoer)zorg nodig hebben en om vervoer, zoals de Regiotaxi, in aanvulling op het openbaar vervoer (Wet personenvervoer 2000). Andere voorbeelden zijn vervoersondersteuning in het kader van de bevordering van maatschappelijke participatie (Wet maatschappelijke ondersteuning) vervoer voor leerlingen met een beperking en Valysvervoer als bovenregionaal vervoer voor personen met een handicap. In deze typen taxivervoer worden vaak taxibusjes ingezet die via een oprijplaat of lift toegankelijk

<sup>29</sup> Onder meer de publicaties *Toegankelijkheid collectief personenvervoer* (Bus, Taxi, Basisvoorzieningen op OV-vervoersknooppunten, Uitgangspunten, allen in 2005), *Toegankelijkheid openbaar busvervoer* (2005), *Begeleiding passagiers in het openbaar busvervoer* (2010) van het kennisinstituut CROW en de Richtlijn Toegankelijkheid (CROW, publicatie 337, 2014).

<sup>30</sup> Brieven van 3 september (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 98) en 22 december 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 25 847, nr. 76) met betrekking tot station en treinen; Brieven van 4 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 25 847, nr. 54), 14 april 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 25 847, nr. 60) en 8 december 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 25 847, nr. 74) over busmaterieel, haltes en over reisinformatie de toegankelijkheid openbaar vervoer.

zijn voor rolstoelen. Zie verder de toelichting onder artikel 21 inzake persoonlijke mobiliteit.

### *Luchtvaart en luchthavens*

De toegankelijkheid van de luchtvaartvoorzieningen voor personen met een handicap of mobiliteitsbeperking is in Nederland primair geregeld door middel van verordening (EU) nr. 1107/2006<sup>31</sup>. De verordening voorziet daartoe in diverse verplichtingen voor exploitanten van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, waaronder verbod of vervoersweigeren, heldere reisinformatie, het verlenen van bijstand op luchthavens, klachtprocedures en de opleiding van personeel ten behoeve van passagiers met een handicap of mobiliteitsbeperking. Het verdrag onderscheidt algemene toegankelijkheidsuitgangspunten en specifieke toegankelijkheidsvereisten. Met name op het punt van de algemene toegankelijkheidsuitgangspunten op grond waarvan voor grotere groepen algemene voorzieningen beschikbaar moeten zijn, heeft de verordening geen verregaande regels gesteld. Dit heeft echter vooral te maken met noodzakelijk geachte uitzonderingsmogelijkheden in de verordening voor luchtvaartmaatschappijen in gevallen waarin toegankelijkheidsvoorzieningen uit veiligheidsoverwegingen, bijvoorbeeld gelet op luchtwaardigheid of vluchtuitvoering, onmogelijk zijn. Wel mag worden aangenomen dat een beperking van de toegankelijkheid om die reden niet als onredelijk kan worden beschouwd als daarnaast alles in het werk is gesteld om reizigers met een handicap waar nodig bijstand te verlenen op hun reis. Aan specifieke toegankelijkheidsvereisten zoals bijvoorbeeld eisen aan opleiding van personeel dan wel communicatievoorzieningen wordt door de luchtvaartsector wel ruimschoots voldaan. De grote luchthavens (Schiphol, Rotterdam The Hague Airport en Airport Eindhoven) bieden gratis speciale voorzieningen om personen met een handicap van de vertrekhal of parkeerplaatsen naar de vliegtuigstoelen te brengen. Bij de luchthavens zijn speciale parkeervoorzieningen en rolstoelen beschikbaar voor vervoer van personen die mindervalide zijn. In de terminals kan via balies of intercoms om assistentie worden verzocht. Op Schiphol zijn voor personen die doof of slechthorend zijn hearingloops aangebracht. De verordening kan op grond van de Wet luchtvaart door middel van bestuursdwang, bestuurlijke boeten en de publicatie van sanctiebesluiten (*naming* en *shaming*) gehandhaafd worden door de Minister van IenM. Het toezicht is gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Overeenkomstig de verordening wordt bij Nederlandse exploitanten van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen voorzien in klachtregelingen in verband met juiste naleving van de verordening.

### *Scheepvaart en havens*

Voor de scheepvaartsector is het verdrag van betekenis ten aanzien van het vervoer van passagiers door middel van cruiseschepen, ferry's, veerboten en veerponten, het openbaar vervoer te water, schepen voor dagtochten en hotelschepen. Deze zee- en binnenvaartschepen voldoen aan bestaande internationale en Europese regelgeving inzake technische eisen met betrekking tot fysieke toegankelijkheid en de daarvoor benodigde technische aanpassingen aan vaartuigen ten behoeve van personen met een handicap. Zowel in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) als de Europese Unie zijn hiertoe normen tot stand gekomen. Door de Maritieme Veiligheidscommissie van de IMO zijn

<sup>31</sup> Verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PbEG L204).

niet-bindende richtsnoeren<sup>32</sup> aangenomen voor zeegaande passagiersschepen. Overheden worden opgeroepen om deze onder de aandacht te brengen van scheepsbouwers, reders en scheepseigenaren van schepen die de vlag van hun land voeren. Deze richtsnoeren bevatten onder andere aanwijzingen voor de bouw en uitrusting van zeeschepen, het plaatsen van wegwijzers en de wijze waarop mededelingen over de dienstregeling en de dienstverlening worden gedaan. Hoewel maritieme verdragsverplichtingen op dit punt ontbreken, voldoen Nederlandse zeegaande passagiersschepen, zoals cruiseschepen en ferry's, in de praktijk al aan de toegankelijkheidseisen die in het verdrag worden gesteld.

Voor wat betreft zeeschepen en alle voor het openbaar vervoer gebruikte passagiersvaartuigen die voor nationale reizen gebruikt worden, is richtlijn 2009/45/EG relevant<sup>33</sup>. Artikel 8 van deze richtlijn bepaalt dat lidstaten passende maatregelen moeten nemen opdat personen met een verminderde mobiliteit veilig toegang kunnen hebben tot deze schepen indien zij gebouwd zijn op of na 1 oktober 2004. Het nemen van maatregelen geschiedt zo mogelijk op basis van de door de IMO opgestelde richtsnoeren die als bijlage bij richtlijn 2009/45/EG zijn opgenomen. In Nederland wordt aan deze verplichting van de richtlijn uitvoering gegeven in de Regeling veiligheid zeeschepen. Die bepalingen zijn allereerst van toepassing op schepen die gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk te voeren. Daarnaast gelden zij voor buitenlandse schepen die een Nederlandse haven aan doen.

Voor het zogenaamde openbaar vervoer te water worden ingevolge het Besluit personenvervoer 2000 de verplichtingen van de artikel 9 van het verdrag geborgd door de concessie- of subsidieverlenende overheid. Dat zijn de stadsregio's (regionale openbare lichamen) en provincies. Oude schepen zijn nog niet aangepast. Voor het vervoer over de Waddenzee wordt de concessiesystematiek ingevolge de Wet personenvervoer 2000 van kracht, met dien verstande dat de Minister van Infrastructuur en Milieu als concessieverlener zal optreden (uitgezonderd het vervoer van en naar het eiland Texel met de TESO, dat in handen van de gemeenten is).

Voor de passagiersvaart met hotelschepen zijn de verdragsverplichtingen ten aanzien van toegankelijkheid onderdeel van de bedrijfsvoering en aanbiedingen van de eigenaren en reisexploitanten. Ook voor schepen die dagtochten uitvoeren zal (een groot deel) van de aanbieders uit commerciële overwegingen de toegankelijkheid voor personen met een handicap borgen.

Op 18 december 2012 is verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2010, L 334) in werking getreden. De verordening heeft op het gebied van passagiers met een handicap of mobiliteitsbeperking tot doel de rechten van passagiers te versterken door voorschriften inzake non-discriminatie, toegankelijkheid en bijstand voor personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit vast te stellen. Ook moet door vervoerders worden voorzien in bijstand aan passagiers en toegankelijke informatie. De verordening is van toepassing op passagiersdiensten waarvan de haven van inscheping

<sup>32</sup> De op 24 juni 1996 door de Maritieme Veiligheidscommissie van de IMO bij circulaire MSC/735 aangenomen «Recommendation on the design and operation of passenger ships to respond to elderly and disabled persons needs».

<sup>33</sup> Richtlijn nr. 2009/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen (herschikking) (PbEG 2009 L163/1).

gelegen is op het grondgebied van een EU-lidstaat. Daarnaast is de verordening van toepassing op passagiersdiensten waarvan de haven van inscheeping gelegen is buiten de EU maar waarvan de haven van ontvangst gelegen is binnen de EU en die door een Unievervoerder worden uitgevoerd (dit is een vervoerder die ofwel een vestiging in een van de Europese lidstaten heeft ofwel vervoer aanbiedt per passagiersdienst naar of vanaf het grondgebied van een lidstaat). Tot slot kunnen ook de passagiers die reizen met een cruise vanuit een haven in een lidstaat rechten ontleen aan deze verordening. Op hun rechten is echter wel een aantal uitzonderingen gemaakt. Bepaalde vaarten of schepen zijn uitgezonderd<sup>34</sup>. De rechten in de verordening voor voornoemde groep passagiers werken rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Ten behoeve van de handhaving van de verordening is een wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming tot stand gekomen. Bij overtreding van de verordening kan door de Inspectie Infrastructuur en Milieu (ILT) namens de Minister van IenM worden gehandhaafd en een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom worden opgelegd.

### *Weginfrastructuur*

De wegen, inclusief verzorgingsplaatsen, en tunnels in beheer bij de centrale overheid zijn in principe gelijk toegankelijk voor weggebruikers met een functiebeperking als voor weggebruikers zonder functiebeperking.

Rijkswegen worden aangelegd conform de zogenaamde Nieuwe Ontwerprichtlijnen Autosnelwegen (NOA). Deze richtlijnen bevatten ontwerpeisen en zijn te beschouwen als interne richtlijnen van Rijkswaterstaat. Daarnaast is het European Agreement on Main International Traffic Arteries (AGR) uit 1975 van toepassing op wegen en tunnels die deel uitmaken van het Trans Europees Netwerk. In de NOA richtlijnen en AGR zijn geen specifieke inrichtingseisen opgenomen ten behoeve van weggebruikers met een functiebeperking. Dit geldt dus ook voor vluchtvoorzieningen bij pech en noodsituaties. Zo is het voor personen met een beperking bijvoorbeeld soms niet goed mogelijk zich achter de vangrail in veiligheid te brengen zoals altijd wordt aanbevolen. Hetzelfde geldt voor de vluchtroutes die zijn aangebracht in geluidsschermen. Weginspecteurs houden wel rekening met calamiteiten met personen met een beperking. Ervaringen bij ongevallen worden centraal uitgewisseld.

Voor tunnels wordt het veiligheidsbeheerplan opgesteld en uitgevoerd overeenkomstig de Leidraad<sup>35</sup>. Het veiligheidsbeheerplan bevat tenminste een calamiteitenbestrijdingsplan waarin rekening gehouden met weggebruikers met een functiebeperking<sup>36</sup>.

Het is niet realistisch te verwachten dat vluchtvoorzieningen een afdoende oplossing bieden voor alle functiebeperkingen in alle situaties. Er blijven situaties bestaan waarbij personen met een beperking zijn aangewezen op hulp van omstanders, Rijkswaterstaat- wegininspecteurs en hulpverleners. Zo gelden er afspraken voor maximum-aanrijtijden van RWS-wegininspecteurs en de door RWS gecontracteerde bergingsbedrijven.

<sup>34</sup> De verordening is niet van toepassing op excursies en toeristische trips anders dan met cruiseschepen, op schepen die maximaal 12 passagiers mogen vervoeren en schepen die hooguit drie bemanningsleden hebben of maximaal 500 meter enkele reis afleggen. Ook geldt een uitzondering voor schepen die niet zijn voorzien van middelen tot werktuiglijke voortstuwing en originele, historische vóór 1965 ontworpen passagiersschepen en individuele replica's daarvan, die hoofdzakelijk met de originele materialen gebouwd zijn, gecertificeerd voor het vervoeren van ten hoogste 36 passagiers.

<sup>35</sup> Leidraad Veiligheidsbeheerssysteem, versie februari 2005, Rijkswaterstaat.

<sup>36</sup> Richtlijn 2004/54/EG inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet; Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels; Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels, Regeling aanvullende regels veiligheid wegtunnels.

Praktijkervaringen met personen met een handicap die gestrand zijn worden binnen de Verkeer en Watermanagement Dienst (Utrecht) gedeeld.

Ten aanzien van de voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijks- wegen geldt dat de benzinestations en restaurants geëxploiteerd worden op basis van een concessie of vergunning. De verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid van de aangeboden voorziening ligt bij de concessiehouder/vergunninghouder<sup>37</sup>.

Rijkswaterstaat gaat in 2013 de verzorgingsplaatsen langs de Rijkswegen toetsen op geschiktheid voor personen met een beperking. Zo valt de inrichting van de parkeerterreinen op de verzorgingsplaatsen langs de Rijkswegen onder de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat. In de «richtlijn verzorgingsplaatsen 2011» van Rijkswaterstaat zijn hier eisen voor opgenomen. Er worden volgens een bepaalde verdeelsleutel parkeerplaatsen gereserveerd voor personen met een functiebeperking.

Over het eerste lid, onder b, (telecommunicatie) het volgende.

De Telecommunicatiewet is in 2012 gewijzigd ter tenuitvoerlegging van de herziene telecommunicatierichtlijnen. Daarin wordt ter uitvoering van de gelijkkluidende verplichting in de Universeledienstrichtlijn onder meer bepaald dat er betaalbare diensten beschikbaar moeten zijn die voorzien in gelijkwaardige toegang voor eindgebruikers met een fysieke beperking tot openbare telefonie, telefoongidsen en de abonnee-informatiedienst. In het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Bude) wordt hier verder invulling aan gegeven. Ten eerste wordt in dit besluit bepaald dat deze diensten zullen bestaan uit een bemiddelingsdienst waarmee personen die doof zijn of een spraakbeperking hebben, kunnen telefoneren met personen die gebruikmaken van reguliere telefonie en andersom. Dit tegen een tarief dat niet hoger mag zijn dan bellen naar een geografisch nummer. Aangezien een dergelijke dienst niet door de markt wordt aangeboden is een aanbieder van deze dienst aangewezen, die voor het aanbieden van de dienst een vergoeding krijgt op grond van de Telecommunicatiewet. Ten tweede wordt in het besluit bepaald dat blinde of slechtziende eindgebruikers tegen gereduceerd tarief gebruik moeten kunnen maken van de abonnee-informatiedienst als alternatief voor de telefoongids.

In de ministeriële regeling (wijziging van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen) zijn de kwaliteitseisen opgenomen die aan de bemiddelingsdienst worden gesteld, waaronder de openingstijden, wachttijden, informatieverplichtingen over de gebruiksmogelijkheden en bereikbaarheid van de dienst. Deze informatie dient volledig, begrijpelijk en goed toegankelijk te zijn voor personen met een auditieve beperking die gebruik maken van gebarentaal. Ook zijn hier de te ondersteunen standaarden voor het opzetten van een communicatiesessie en het overbrengen van tekst, beeld en geluid voorgeschreven.

In de Telecommunicatiewet is daarnaast een grondslag opgenomen om aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten te kunnen verplichten informatie te verstrekken over producten en diensten voor eindgebruikers met een fysieke beperking. Ook kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten en -netwerken waardoor eindgebruikers met een fysieke beperking toegang tot openbare elektronische communicatiediensten hebben die gelijkwaardig is aan die van de meerderheid van de eindgebruikers, en profiteren van de keuze tussen ondernemingen en diensten die ter beschikking staan van de meerderheid van de eindgebruikers. Deze

<sup>37</sup> Voor integraal toegankelijke toiletten is art 4,36 Bouwbesluit van toepassing.



regelgevende bevoegdheden kunnen dus ook worden gebruikt om de toegang tot het internet te bevorderen.

De toegankelijkheid van bouwwerken is geregeld in het Bouwbesluit 2012. Evenals voorheen in het Bouwbesluit 2003 is in het Bouwbesluit 2012 de toegankelijkheid van woningen geregeld via een aantal basiseisen van het aanpasbaar bouwen, te weten lage drempels, brede deuren, rolstoelgeschikt toilet en bredere galerijen. Onder het Bouwbesluit 2012 is er geen aanwezigheid voor liftschachten voorgeschreven. In de praktijk is namelijk gebleken dat het desgewenst later bijplaatsen van een lift veel efficiënter werkt. Hoofdstuk 4 van het Bouwbesluit 2012, technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid, stelt minimumvoorschriften aan integrale toegankelijkheid van gebouwen. Dat betekent bijvoorbeeld dat het gebouw afhankelijk van de aard en omvang een zogenoemde toegankelijkheidssector moet hebben, en integraal toegankelijke toilet- en badruimten. Een toegankelijkheidssector, en daarmee de daarin gelegen voorzieningen zoals bijvoorbeeld een integraal toegankelijk toilet, moet rechtstreeks bereikbaar zijn vanaf het aansluitende terrein of langs een toegankelijke route. Dit betekent dat op een dergelijke route hoogteverschillen groter dan 2 cm moeten zijn overbrugd door een lift of een hellingbaan. Ook moet daarbij bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de draaicirkel van rolstoelen.

Met bovengenoemde basiseisen staan er dus ook in het Bouwbesluit 2012 voorschriften die betrekking hebben op toegankelijk bouwen van utiliteitsgebouwen en aanpasbaar bouwen voor woningen. Het resultaat is dat in utiliteitsgebouwen werkplekken voor personen met een handicap kunnen worden ingericht en dat woningen eenvoudig en met een minimale investering kunnen worden aangepast voor ouderen en personen met een handicap. In het algemeen zijn, dankzij de bouwvoorschriften, de kosten om een woning aan te passen of een toegankelijke werkplek te maken bij een recent gebouwde woning of utiliteitsgebouwen lager dan bij een gebouw dat gebouwd werd voordat deze eisen gesteld werden.

Het wetsvoorstel Wmo 2015 (Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nrs. 1–3) beoogt bij te dragen aan een inclusieve samenleving, waarin mensen met beperkingen zoveel mogelijk in staat worden gesteld op gelijke voet met anderen te participeren. De zorg voor een toegankelijke samenleving en het realiseren van algemene voorzieningen die bijdragen aan de bevordering van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met fysieke en of psychische beperkingen, zijn daarvoor essentieel. De regering gaat ervan uit dat gemeenten stevig zullen inzetten op het realiseren van deze algemene voorzieningen en toegankelijkheid en daaraan in hun plan met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning ruime aandacht zullen besteden.

Wanneer iemand beschikt over algemeen gebruikelijke zaken, maar deze in verband met zijn beperking of problemen voor betrokkene niet of onvoldoende bruikbaar zijn, kan aanleiding bestaan om een voorziening te treffen. In het wetsvoorstel Wmo 2015 wordt geregeld dat een maatwerkvoorziening in de vorm van een woningaanpassing of een persoonsgebonden budget voor een woningaanpassing kan worden verstrekt. Met artikel 6.31 wordt verder artikel 16 van de Woningwet geschrapt, dat daarbij aansluitend regelde dat de eigenaar van de woning van rechtswege verplicht is de aanpassing van de woning uit te voeren. Artikel 2.3.7 regelt dat het college of de cliënt, zonder toestemming van de eigenaar van de woning als bedoeld in artikel 7:215 van het BW, de noodzakelijke woningaanpassing kan (laten) aanbrengen (eerste lid). Wel moet de eigenaar in de gelegenheid worden gesteld daarover zijn mening

te geven. Het derde lid bepaalt dat, in afwijking van artikel 7:216, eerste lid, van het BW, de woningaanpassing bij het vertrek van de cliënt niet hoeft te worden verwijderd.

De Wet inburgering en de daarop gebaseerde regelgeving voorziet in mogelijkheden om te worden ontheven van het verplichte inburgerings-examen in geval van een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap en in mogelijkheden om het inburgeringsexamen af te leggen onder bijzondere examenomstandigheden die zijn aangepast aan de mogelijkheden van de inburgeraar. Het college van burgemeester en wethouders kan op aanvraag ontheffing verlenen van de inburgeringsplicht, indien het college van oordeel is dat het voor een inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgerings-examen te halen gelet op de door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen om te voldoen aan de inburgeringsplicht.

Bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal is een wijziging van de Wet inburgering aanhangig, waarbij de gemeentelijke uitvoerings- en handhavingstaken zullen komen te vervallen. Deze taken zullen, voor zover deze niet vervallen, bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) worden belegd.

Daarnaast creëert de Wet inburgering in het buitenland en de daarop gebaseerde regelgeving de mogelijkheid dat een persoon die aangetoond heeft door een verstandelijke of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat te zijn het basisexamen inburgering af te leggen ontheffing kan krijgen van de verplichting om het basisexamen inburgering af te leggen. Het met goed gevolg afleggen van het basisexamen inburgering is een van de voorwaarden om te worden toegelaten tot Nederland.

Wat betreft de niet fysieke toegankelijkheid kan het volgende worden opgemerkt. Steeds meer informatie en dienstverlening van de overheid gaat via internet. Om de kwaliteit en de toegankelijkheid van websites te garanderen heeft het «World Wide Web Consortium» (W3C) internationale standaarden ontwikkeld voor het ontwerpen, het bouwen en het beheren van websites. Een website die voldoet aan de webrichtlijnen werkt op alle apparaten, in alle browsers en besturingssystemen en kan door iedereen gebruikt worden, ook door personen met een visuele, auditieve of lichamelijke beperking of personen die taalkundig of digitaal minder vaardig zijn. De webrichtlijnen zijn opgenomen in de «pas toe of leg uit»-lijst van het College Standaardisatie. Hiermee is het een verplichte open standaard voor de publieke sector. In de Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP) is het implementeren van de webrichtlijnen vóór 2015 als resultaatverplichting voor de mede-overheden opgenomen. Op 1 december 2010 is een nieuwe versie van de webrichtlijnen, versie 2, gereed gekomen. Deze standaard is toekomstvaster. Om overheden genoeg tijd te gunnen hun website binnen het normale investeringsritme aan te passen hoeven zij pas op 1 januari 2015 aan de eisen voor toegankelijke websites te voldoen. Het Toepassingskader voor de webrichtlijnen geeft aan waaraan zonder meer moet worden voldaan en welke uitzonderingen mogelijk zijn. Dit Toepassingskader is een dynamisch document: het verandert wanneer er andere eisen en technieken komen.

Over de postregelgeving het volgende. Artikel 26 van de Postwet bepaalt dat de kosten van het vervoer van poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens en die ten hoogste 7kg wegen door de verlener van de universele postdienst (upd) worden gedragen. In artikel 8 van het Postbesluit wordt bepaald dat brievenbussen, dus de

bussen waarin afzenders post deponeren, goed herkenbaar en bereikbaar moeten zijn. Bij ministeriële regeling kunnen hierover regels worden gesteld.

### **Artikel 10 Recht op leven**

Dit artikel verplicht staten die partij zijn opnieuw te bevestigen dat een ieder beschikt over het inherente recht op leven en verplicht staten alle noodzakelijke maatregelen te nemen om te waarborgen dat personen met een handicap dat op voet van gelijkheid met anderen ten volle kunnen genieten. Het recht op leven is al vastgelegd in artikel 6, eerste lid, van het IVBPR en in artikel 2, eerste lid, van het EVRM.

De Franstalige en de Engelstalige tekst van artikel 10 volgen de terminologie die in 1966 in artikel 6 van het IVBPR werd gebruikt. In het Frans luidt (het eerste deel van) dit artikel als volgt: «*Les États Parties réaffirment que le droit à la vie est inhérent à la personne humaine*». De Engelstalige tekst luidt: «*States Parties reaffirm that every human being has the inherent right to life*». De Franstalige tekst spreekt over de menselijke persoon, dat wil zeggen iemand die geboren is; de Engelstalige tekst heeft het over het menselijk wezen.

Ten aanzien van artikel 10 heeft het Koninkrijk der Nederlanden bij de ondertekening van het verdrag een interpretatieve verklaring afgelegd. Daarbij is verklaard dat het Koninkrijk de reikwijdte van dit artikel – en daarmee de term «*human being*» – aldus uitlegt dat deze beschermwaardigheid een kwestie is van nationale wet- en regelgeving. Benadrukt is dat het ongeboren leven beschermwaardig is, en tegelijk in het licht van deze nationale wet- en regelgeving een afweging kan plaatsvinden met andere belangen, zoals bijvoorbeeld in de Wet afbreking zwangerschap of de Embryowet. Daarin is nader uitgewerkt op welke wijze verschillende belangen worden gewogen. Dit is ook van belang in die situaties waar ondraaglijk en uitzichtloos lijden een afweging vragen tussen de genoemde beschermwaardigheid, menselijke waardigheid en goede zorg. De bij de ondertekening afgelegde interpretatieve verklaring wordt bij de bekrachtiging herhaald en aangevuld met de vaststelling dat ermee gehandeld wordt in lijn met de bestaande rechtspraak van het EHRM inzake de uitleg van artikel 2, eerste lid, van het EVRM.

### *Artikel 11 Risicovolle situaties en humanitaire noodsituaties*

Op grond van artikel 11 verplichten partijen zich om al de nodige maatregelen te nemen om de bescherming en veiligheid van personen met een handicap te waarborgen in risicovolle situaties, met inbegrip van gewapende conflicten, humanitaire noodsituaties en natuurrampen. Deze bepaling is vergelijkbaar met artikel 38, vierde lid, van het IVRK. Aan deze bepaling is geen rechtstreekse werking toegerekend en ook de bewoording van artikel 11 leidt hier niet toe.

In Nederland heeft een campagne plaatsgevonden om de zelfredzaamheid van Nederlanders tijdens rampen en crises te bevorderen. In deze campagne waren verminderd zelfredzamen een specifieke doelgroep. Huidige communicatieboodschappen maken dat onderscheid niet meer, mede omdat gebleken is dat verminderd zelfredzamen lang niet altijd anders willen worden aangesproken dan «gewone» zelfredzamen. Wel wordt burgers geadviseerd in voorkomende gevallen ook oog te hebben voor de veiligheid van mensen met een beperking in hun directe omgeving.

Het project *Zelfredzaamheid* en de bijbehorende campagne is inmiddels op nationaal niveau afgerond. Het project *Zelfredzaamheid* bij rampen en crises heeft waardevolle kennis en inzichten opgeleverd. De belangrijkste conclusie is dat de neiging tot zelfredzaam handelen bij noodsituaties een gegeven is, maar dat de kwaliteit en uitkomst ervan beïnvloedbaar zijn en vatbaar voor verbetering. Het is nu de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's en de hulpdiensten om op eenduidige wijze bij te dragen aan risicobewustzijn van alle burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven dienen zich op hun beurt te realiseren dat zij zelf mede verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding op deze risico's.

De veiligheidsregio's, maar ook de in zijn veiligheid geïnteresseerde burger (al dan niet met een handicap) kunnen een beroep doen op het kennis- en expertisecentrum *Zelfredzaamheid* van het Instituut Fysieke Veiligheid waar de reeds opgedane kennis rond dit thema is gebundeld en beschikbaar wordt gesteld.

#### *Artikel 12 Gelijkheid voor de wet*

Het eerste lid verplicht partijen opnieuw te bevestigen dat personen met een handicap overal als persoon erkend worden voor de wet. De Nederlandse regelgeving en niet minder ook het beleid van de centrale overheid en de lagere overheden zijn volledig in overeenstemming met het voorschrift van het eerste lid.

Hetzelfde geldt voor het tweede lid van artikel 12: ook meerderjarigen met een beperking zijn op alle terreinen des levens en evenals ieder ander behalve handelingsbevoegd ook handelingsbekwaam. Dit is alleen dan anders indien door een beslissing van de rechter een beschermende maatregel op hen van toepassing is geworden. Daarbij wordt er in het bijzonder op gelet dat de maatregel niet verder ingrijpt dan in de gegeven situatie noodzakelijk is en ook in verhouding staat tot de beperking(en) die de betrokken persoon heeft.

Het derde lid verplicht verdragspartijen om passende maatregelen te nemen om personen met een handicap toegang te verschaffen tot de ondersteuning die zij mogelijk behoeven bij de uitoefening van hun handelingsbekwaamheid. In Nederland zijn diverse, (mede) door de overheid gefinancierde organisaties werkzaam die hulp bieden bij de verwezenlijking van de rechten van personen met een beperking, zoals de CG-Raad, de Platforms GGZ, Platform VG en de Coalitie voor Inclusie.

In de consultatie is gesuggereerd dat in het licht van het derde lid voorzien zou moeten worden in de benoeming van een mentor, indien een wilsonbekwame patiënt geen vertegenwoordiger heeft en hij structureel wilsonbekwaam is of wanneer ingrijpende beslissingen aan de orde zijn. De regering leest in het derde lid geen verplichting tot het instellen van een mentorschap. Naast de patiënt zelf kunnen diens partner, familieleden, de instelling waar de patiënt wordt verzorgd en het openbaar ministerie om mentorschap verzoeken. Daarmee is de toegang tot ondersteuning bij de uitoefening van hun handelingsbekwaamheid voldoende gewaarborgd.

Het vierde lid schrijft met name voor dat maatregelen die de handelingsbevoegdheid en de handelingsbekwaamheid beperken, afgestemd zijn op de desbetreffende persoon en diens wensen en individuele omstandigheden, en de betrokken persoon ook niet onnodig in diens nog wel aanwezige mogelijkheden en in diens fundamentele rechten en bevoegdheden beperken.

Voorop gesteld zij dat de wetgeving in Nederland niet slechts voorziet in de maatregel van curatele, maar dat zij ook minder verstrekkende voorzieningen kent. De wettelijke regelingen omtrent curatele, beschermingsbewind en mentorschap zijn met dit uitgangspunt in overeenstemming.

Daarnaast gelden landelijke aanbevelingen die door het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton (LOVCK) zijn vastgesteld en door de rechter worden gehanteerd. Daarin wordt nog eens benadrukt dat de kantonrechter de betrokkene zelf hoort en zich ervan vergewist of en in welke mate de redenen die voor de gevraagde beschermingsmaatregel worden aangevoerd deze ook kunnen rechtvaardigen.

Bij de benoeming van degene die voortaan de belangen van de betrokkene zal behartigen of daarbij hulp zal bieden, wordt de uitdrukkelijke voorkeur van de betrokkene in principe gevolgd. Bezien wordt ook of deze behalve bereid ook geschikt is om de taak uit te oefenen. Ambtshalve wordt ook nagegaan of in plaats van met de verzochte maatregel eventueel met een lichtere kan worden volstaan. Op de werkzaamheden van de wettelijke vertegenwoordigers wordt ook toezicht vanwege de kantonrechter uitgeoefend.

Voorts vraagt de rechter op door hem te bepalen tijdstippen een kort schriftelijk verslag van curatoren, bewindvoerders en mentoren, zulks mede ter beoordeling van de noodzaak de maatregel in stand te laten of door een minder ver strekkende te vervangen. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de maatregel onderworpen is aan periodieke heroverweging en niet langer van kracht is dan noodzakelijk.

Een wetsvoorstel tot wijziging van bepalingen inzake curatele, beschermingsbewind en mentorschap in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is aanhangig bij de Eerste Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 054, nr. A). Hierin wordt onder meer de hierboven beschreven praktijk in de wet tot uitdrukking gebracht. Zo worden de curator, bewindvoerder en mentor verplicht om telkens na verloop van vijf jaren, of zoveel eerder als de kantonrechter bepaalt, verslag te doen van het verloop van de beschermingsmaatregel en in te gaan op de vraag of de maatregel dient voort te duren of door een minder ver strekkende voorziening kan worden vervangen. Eveneens worden de gronden van curatele en beschermingsbewind aangepast. Curatele kan worden verzocht wegens een lichamelijke of geestelijke toestand van de betrokkene, of wegens gewoonte van drank- of drugsmisbruik. Curatele wegens verkwisting kan niet langer worden verzocht, in plaats daarvan kan beschermingsbewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden worden verzocht. Op deze wijze wordt tot uitdrukking gebracht dat de beschermingsmaatregel passend moet zijn.

In de consultatie is aanbevolen om uitdrukkelijk in de wet neer te leggen dat de curator, bewindvoerder en mentor een beslissing neemt aan de hand van wat deze persoon met zijn achtergrond en geschiedenis zou hebben gewild («*substituted judgment*»). In de wet wordt de maatstaf «goed curator», «goed bewindvoerder», «goed mentor» gehanteerd. Daaronder is mede begrepen dat de curator, bewindvoerder en mentor bij hun taakvervulling uitgaan van de levensbeschouwing, godsdienstige gezindheid en culturele achtergrond van de betrokkene.

In de consultatie is gevraagd om een toelichting waarom niet wordt ingegaan op wilsonbekwaamheid. In de optiek van de regering ziet het vierde lid op de beschermingsmaatregelen die de handelingsbevoegdheid en handelingsbekwaamheid beperken. In Nederland zijn dat de curatele,

het beschermingsbewind en het mentorschap. Wils(on)bekwaamheid is geen beschermingsmaatregel, maar een feitelijke toestand. Dit valt niet onder het vierde lid. Om die reden wordt daar in deze toelichting niet op ingegaan.

Het vijfde lid gaat over financieel beheer. Wet- en regelgeving verzekeren dat personen met een beperking goederen in eigendom kunnen hebben of door vererving kunnen verkrijgen. Eveneens hebben zij het beheer over hun eigen financiële aangelegenheden en hebben zij op de voet van gelijkheid toegang tot bankleningen, geldleningen onder hypothecair verband en andere vormen van financieel krediet. Deze toegang tot financiële diensten valt onder de reikwijdte van de in de Uitvoeringswet voorgestelde wijziging van de Wgbh/cz, waarbij de Wgbh/cz wordt uitgebreid met het terrein goederen en diensten. Wet- en regelgeving staan niet toe, dat van personen met een beperking, willekeurig goederen kunnen worden ontnomen.

#### *Artikel 13 Toegang tot de rechter*

Voor het kunnen uitoefenen van rechten is het vanzelfsprekend belangrijk dat personen met een handicap daadwerkelijk toegang hebben tot de rechter.

#### *Wettelijke regelingen*

In het eerste lid van artikel 13 worden partijen verplicht te waarborgen dat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen toegang tot de rechter hebben, teneinde hun feitelijke rol als directe en indirecte partij te vereenvoudigen. Het gaat er in dit artikel om dat personen met een handicap kunnen participeren, dat zij daadwerkelijk toegang hebben tot de rechter. In Nederland voldoen alle gerechtsgebouwen aan het Handboek voor Toegankelijkheid (voorheen het Handboek «Geboden Toegang») dat gebaseerd is op regelgeving en wettelijke eisen. Zo moet voor de waarborging van de toegankelijkheid (openbaarheid) van de Rechtspraak een gerechtsgebouw integraal toegankelijk zijn voor personen met een handicap en daarvoor voldoen aan de desbetreffende eisen van het Bouwbesluit 2012 en aan de NEN 1814. De Rijksgebouwendienst hanteert deze eisen bij de realisatie van nieuwe gerechtsgebouwen en bij de verbouw van bestaande gebouwen. Het gaat daarbij om parkeervoorzieningen, ingangen en deuren, balies en loketten, toiletten en meubilair.

Een meerderjarige kan onder curatele worden gesteld onder meer «wegens een geestelijke stoornis, waardoor de gestoorde, al dan niet met tussenpozen, niet in staat is of bemoeilijkt wordt zijn belangen behoorlijk waar te nemen» (artikel 378 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek). De rechter benoemt een curator. De curator voert onder meer het bewind over de goederen van degene die onder curatele is geplaatst (curandus). De curandus is onbekwaam om rechtshandelingen te verrichten tenzij hij daarvoor toestemming heeft van zijn curator. De curator vertegenwoordigt de curandus in en buiten rechte.

Een andere mogelijkheid is het instellen van bewind over één of meer goederen van de curandus. Indien een meerderjarige als gevolg van zijn lichamelijke of geestelijke toestand tijdelijk of duurzaam niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen zelf behoorlijk waar te nemen kan de (kanton)rechter een bewindvoerder benoemen (artikel 431 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek). Tijdens het bewind komt het beheer van de onder bewind staande goederen niet toe aan betrokkene, maar aan de bewindvoerder. De bewindvoerder vertegenwoordigt bij de vervulling van zijn taak de betrokkene in en buiten rechte.

De conclusie is gerechtvaardigd dat personen met een verstandelijke beperking in het overgrote deel van de gevallen (in rechte) worden vertegenwoordigd door een curator of bewindvoerder. Indien er geen sprake is van curatele of bewind, zullen betrokkenen naar verwachting worden vergezeld door familie of vrienden. Indien dat laatste ook niet het geval is, kunnen betrokkenen nog worden verwezen naar een juridisch adviseur, zoals een advocaat of een juridisch loket.

Verder wordt nog gewezen op de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz). In artikel 8, eerste lid, van de Wet bopz is – onder meer – geregeld dat, als de betrokkene in Nederland verblijft maar buiten staat is om zich naar de rechtbank te begeven, de rechter, door de griffier vergezeld, hem hoort «te zijner verblijfplaats». Indien de betrokkene reeds in een psychiatrisch ziekenhuis of in een ziekenhuis, niet zijnde een psychiatrisch ziekenhuis, verblijft, wordt de rechter, vergezeld door de griffier, door het ziekenhuis in de gelegenheid gesteld hem aldaar te horen. Artikel 8 geldt ook voor het geval een machtiging tot voortgezet verblijf wordt gevraagd.

#### *Toegang tot de rechter*

De Rechtspraak streeft er in het algemeen naar om in de communicatie met justitiabelen zo helder en eenvoudig mogelijk te zijn. In de voorlichtingsfolders die door de Rechtspraak worden gebruikt komt dit in het taalgebruik duidelijk tot uiting. Uitgangspunt bij het voorlichtingsmateriaal is taalniveau B1 van de internationaal erkende standaard voor taalniveauaanduiding (Common european Framework of Reference). Taalniveau B1 is eenvoudige taal en wordt door de meeste mensen begrepen.

Op de website [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) zijn alle publicaties en brochures die door de Rechtspraak zijn uitgebracht, opgenomen.<sup>38</sup> Voorts wordt op die site de situatie beschreven waarin justitiabelen om wat voor reden dan ook voor de rechter moeten verschijnen.<sup>39</sup> Alle voor de justitiabele van belang zijnde informatie over juridische procedures is via de site [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) te benaderen. Deze site draagt het keurmerk «drempelvrij». Dit keurmerk geeft aan dat de website voldoet aan de richtlijnen van het Waarmerk drempelvrij.nl. Dit betekent dat de website gebruikt kan worden door iedereen, inclusief personen met een beperking. Regelmatig wordt de site geïnspecteerd door een onafhankelijk bureau om te beoordelen of de site het keurmerk mag houden.

Folders of brochures in braille zijn niet beschikbaar. Tot slot zijn er indien dat nodig is bij de rechtbank doventolken beschikbaar.

Bovendien organiseert de Rechtspraak cursussen voor haar medewerkers (onder wie rechters en raadsheren) die duidelijk, helder en eenvoudig taalgebruik (ook tijdens de zittingen) moeten bevorderen. In dit verband is het project Promis relevant. Hiermee wordt gerealiseerd dat rechters en raadsheren hun vonnissen in begrijpelijke taal schrijven.

#### *Trainingen*

Het tweede lid verplicht staten die partij zijn passende training te bevorderen voor degenen die werkzaam zijn in de rechtsbedeling, met inbegrip van medewerkers van politie en het gevangeniswezen.

<sup>38</sup> <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/Pages/default.aspx>.

<sup>39</sup> <http://www.rechtspraak.nl/Naar-de-rechter/Uw-situatie/Pages/default.aspx>.

Zoals gezegd, kunnen personen met een beperking altijd aan medewerkers van de Rechtspraak om hulp en begeleiding vragen, maar worden medewerkers daarvoor niet extra opgeleid.

Wel verzorgen diverse gerechten in algemene zin programma's die zorgen voor begrijpelijk taalgebruik door medewerkers. Zo kennen de rechtbank Oost-Brabant en het gerechtshof 's-Hertogenbosch het programma Klare Taal. De rechtbank Midden-Nederland kent het programma Duidelijke Taal. Andere gerechten geven hier op een eigen manier invulling aan.

De politie erkent de kracht van verschillen. Hoe beter de politie de verschillen tussen mensen leert kennen en begrijpen, hoe beter het politiewerk uitgevoerd kan worden. Zo wordt bijvoorbeeld het landelijk Netwerk Visueel Gehandicapte Politieambtenaren ingezet om kennis en vaardigheden te benutten en delen. Het netwerk vraagt ook bij de politie als organisatie zelf aandacht voor collega's met een visuele handicap. Een ander voorbeeld is de betrokkenheid van de politie bij de pilot «bereikbaarheid 112 voor doven en slechthorende burgers».

De Ministeries van Veiligheid en Justitie en Economische Zaken werken momenteel samen aan een optimale eindoplossing voor doven- en slechthorenden gebaseerd op Total Conversation standaarden (tekst, beeld en spraakcommunicatie). Vooruitlopend hierop is het nu al mogelijk om via een PC en/of een mobiele telefoon contact te leggen met het alarmnummer 112. Deze oplossing is gebaseerd op Real Time Text, zoals dit ook in de Europese pilot REACH 112 door het KLPD is getest onder een beperkte groep gebruikers. Deze oplossing maakt het mogelijk voor doven- en slechthorenden om «Real Time» met 112 te kunnen communiceren in geval van noodhulp.

Verder is het bij de politie reeds gangbare praktijk dat derden aanschuiven bij het verhoor zodra de verhoorders menen dat de aard van de zaak of de lichamelijke of geestelijke toestand van de verdachte (maar ook die van de aangever en getuige) daar aanleiding toe geeft. Kernvraag is of de te horen persoon verhoorbaar is, zodat de verklaring een objectieve en betrouwbare bijdrage kan leveren aan de bewijsgeving. Zodra er enige indicatie bestaat dat de verdachte medische hulp behoeft dan wel dat hij in een zodanige lichamelijke of psychische staat verkeert, dat twijfelachtig is of hij een verklaring in vrijheid kan afleggen, zal de politie het oordeel van een arts of andere deskundige inwinnen over de vraag of betrokkene kan worden verhoord. Daarbij wordt tevens nagegaan of de noodzaak bestaat om een deskundige of vertrouwenspersoon bij het verhoor uit te nodigen. De Politieacademie verzorgt op het gebied van verhoor een breed scala aan opleidingen voor politiemedewerkers, van verhoor van kwetsbare personen, tot personen uit de vreemdelingen keten of zedenzaken.

Tevens kan worden gewezen op de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van het openbaar ministerie waaruit volgt dat bij bepaalde ernstige delicten voor het verhoren en horen van kwetsbare personen, waaronder tevens verstandelijk beperkten, audiovisuele registratie van het verhoor verplicht is.

Het verhoor wordt uitgevoerd door opsporingsambtenaren van de politie. Deze opsporingsambtenaren volgen hiertoe een speciaal ontwikkelde opleiding aan de Politieacademie. Hierbij is een vereiste dat de opsporingsambtenaar voor het grootste deel van zijn/haar werkzaamheden onderdeel is van de zedenrecherche. De opleiding ziet specifiek toe op de vereisten uit de Aanwijzing en het verhoren en benaderen van personen die minderjarig of kwetsbaar zijn of een verstandelijke handicap hebben. Gezien de complexiteit van een dergelijk verhoor hebben ook externe deskundigen een belangrijke rol met betrekking tot de advisering.



In de voorbereidende fase kunnen deze deskundigen bijvoorbeeld adviseren over de manier waarop met de desbetreffende persoon het beste gecommuniceerd kan worden en over het verhoorplan. Daarnaast kan de extern deskundige desgewenst vanuit de regiekamer adviseren, bijvoorbeeld via de zogenaamde «chatmethode». In uitzonderlijke gevallen kan op verzoek van de opsporingsambtenaar en na toestemming van de officier van justitie, een extern deskundige bij het verhoor aanwezig zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het verhoor van mensen met een meervoudig verstandelijke handicap die nauwelijks of geen spraak hebben of mensen met een verstandelijke handicap die verhoord moeten worden aan de hand van pictogrammen. Als er verschil van inzicht is over de aanwezigheid van de externe deskundige bij het verhoor van een persoon met een verstandelijke handicap tussen de extern deskundige en de opsporingsambtenaar, neemt de officier van Justitie hierover een beslissing.

Door de politie is een werkgroep ingesteld om meer zicht te krijgen op de praktijk van aangifte en verhoor van personen met een verstandelijke beperking en gezamenlijke oplossingen te formuleren voor gesignaleerde knelpunten en risico's (Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 168). Een brede vertegenwoordiging van deskundigen doet recht aan het belang van een zorgvuldige omgang met personen uit deze kwetsbare groep. De werkgroep bestaat uit externe deskundigen (psychologen, orthopedagogen, waaronder ook een lid van de Verhoorpool), zedenrechercheurs en een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie. De opdracht van de werkgroep is om richtlijnen op te stellen voor zogenaamde taxatiegesprekken. Het betreft hier de vraag hoe instellingen moeten omgaan met signalen van misbruik, op een wijze dat rekening wordt gehouden met een eventueel opsporingsonderzoek door de politie in een later stadium. Tevens zal de werkgroep richtlijnen opstellen voor het inschakelen van (externe) deskundigen bij het verhoor van mensen met een verstandelijke beperking (in welke gevallen, in welk stadium, met welke taken en bevoegdheden?).

Ook bij de opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik wordt rekening gehouden met slachtoffers en verdachten met een verstandelijke handicap. Naar aanleiding van een debat met de Tweede Kamer in het voorjaar van 2013 is toegezegd dat ook in andere dan zedenzaken de betrokkenheid van deskundigen op gelijke wijze zal worden vormgegeven.

Communicatietraining en technieken vormen een belangrijk onderdeel van de opleiding van de officieren van justitie (en andere OM-medewerkers), omdat het belangrijk is om in gewone mensentaal te kunnen spreken met alle betrokkenen.

Het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) biedt opleidingen aan voor het openbaar ministerie en de rechtspraak. In het opleidingsaanbod wordt aandacht besteed aan mensen met een handicap:

- In het arbeidsrecht wordt de verdiepingmodule met het thema «ziekte en sociale verzekeringen» aangeboden. Een handicap kan van invloed zijn op het verrichten van arbeid en daarmee kan het ook een bron zijn/worden voor arbeidsconflicten die vervolgens bij de (kanton)rechter uitkomen.
- De cursus «zeden, verdieping» gaat gedurende een dagdeel in op verstandelijk beperkte aangevers/getuigen en verdachten en aan problemen die zich kunnen voordoen bij het tot stand komen van verklaringen van verstandelijk beperkte mensen.
- Op verzoek van het Landelijk Overleg van Voorzitters Familie- en jeugdrecht (LOVF) van de rechtbanken is een cursus ontwikkeld, waarin aandacht wordt gegeven aan de attitude en bejegening van

mensen met een psychische stoornis of persoonlijkheidsstoornis. In de rechtspleging is kennis over stoornissen, inzicht in het gedrag en het begrijpen en herkennen van moeilijk gedrag belangrijk voor het nemen van een gedegen besluit.

- In de cursus «stem van het kind» wordt aandacht besteed aan personen met een verstandelijke beperking. Zo worden handvatten gegeven voor communicatie en bejegening van jongeren en volwassenen met een licht verstandelijke beperking, wordt inzicht gegeven in mensen met een licht verstandelijke beperking en de bijkomende problematiek alsmede hoe een terugkoppeling kan worden gegeven aan ouders en andere betrokkenen van gesprekken met kinderen.

Voor wat betreft de Rechtspraak kan aan mensen met een handicap indien nodig en gewenst hulp en begeleiding worden geboden door aanwezig personeel zoals bodes en balie- en receptiepersoneel. Voor verdergaande bijstand worden medewerkers van de Rechtspraak echter niet opgeleid.

Ten aanzien van het gevangeniswezen kan worden opgemerkt dat training inzake de rechtspositie van gedetineerden deel uitmaakt van het repertoire van het DJI opleidingsinstituut. Personeel wordt in de rechtspositie van de gedetineerden, waaronder de toegang tot de beklagrecht en de beroepscommissie van de RSJ, ingewijd op een wijze die passend is bij de functie van de medewerker.

Daarnaast is de training van het DJI opleidingsinstituut uitgebreid met het aanleren van kennis en vaardigheden ten aanzien van licht verstandelijk beperkte gedetineerden.

Om de aanwezigheid van deze problematiek bij gedetineerden beter te signaleren is DJI daarnaast gestart met een proef met een gevalideerd screeningsinstrument. Aan de samenwerking tussen het gevangeniswezen en de VG-sector (waaronder de MEE-organisatie) wordt door Veiligheid en Justitie een impuls gegeven.

#### *Artikel 14 Vrijheid en veiligheid van de persoon*

Artikel 14 verplicht staten die partij zijn te waarborgen dat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen van het recht op vrijheid en veiligheid kunnen genieten en niet onrechtmatig of willekeurig van hun vrijheid worden beroofd en dat iedere vorm van vrijheidsontneming geschiedt in overeenstemming met de wet, en dat het bestaan van een handicap in geen geval vrijheidsontneming rechtvaardigt.

Het tweede lid verplicht staten die partij zijn te waarborgen dat personen met een handicap die van hun vrijheid zijn beroofd op voet van gelijkheid met anderen recht hebben op de waarborgen in overeenstemming met het internationale recht inzake de mensenrechten en in overeenstemming met de doelstellingen en beginselen van onderhavig verdrag.

Het recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon is voor «een ieder» neergelegd in artikel 9, eerste lid, van het IVBPR. Datzelfde artikellid bepaalt ook dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve op wettige gronden en op wettige wijze. Ook artikel 5 van het EVRM bevat het recht op vrijheid en veiligheid. Voor Nederland staat in artikel 15 van de Grondwet dat buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen.

Het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon is met name van belang op het terrein van de verplichte gezondheidszorg.

### *Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz)*

De Wet bopz geeft de grondslag en de wettelijke waarborgen voor de onvrijwillige opname. De wet maakt het mogelijk dat personen die als gevolg van een stoornis van de geestvermogens gevaar voor zichzelf of anderen veroorzaken, tijdelijk tegen hun wil kunnen worden opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis. De Wet bopz definieert een stoornis van de geestvermogens als een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens.

De Wet bopz stelt een groot aantal zorgvuldigheidseisen die erop gericht zijn om willekeurige en onrechtmatige vrijheidsontneming van personen met een stoornis van de geestvermogens te voorkomen. Het uitgangspunt van de Wet bopz is dat een gedwongen opname alleen als laatste redmiddel mag worden toegepast en alleen in die gevallen waarbij een onafhankelijke autoriteit op basis van een medische verklaring van een onafhankelijke arts de noodzaak van een gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis heeft vastgesteld. Tot de psychiatrische ziekenhuizen kunnen ook zorginstellingen behoren die als verpleeginrichting of zwakzinnigeninrichting worden aangemerkt. Zo bepaalt artikel 2 van de Wet bopz dat personen met een stoornis van de geestvermogens alleen tegen hun wil in een psychiatrisch ziekenhuis mogen worden opgenomen, nadat de rechter een daartoe strekkende machtiging heeft afgegeven. De rechter kan alleen een machtiging tot gedwongen opname afgeven als een onafhankelijk psychiater een medische verklaring heeft opgesteld waaruit blijkt dat een persoon als gevolg van zijn psychische stoornis gevaar veroorzaakt en dit gevaar alleen kan worden afgewend door opname in een psychiatrisch ziekenhuis (artikel 5 van de Wet bopz).

Het gevaarscriterium (artikel 1, onderdeel f, van de Wet bopz) voorkomt dat een stoornis van de geestvermogens als zodanig, dus het enkel bestaan van een handicap, een grond voor opname zou kunnen zijn. Alleen als een persoon met een stoornis van de geestvermogens zichzelf of anderen in gevaar brengt, kan de rechter een machtiging afgeven voor een gedwongen opname.

De gerechtelijke procedure voor de afgifte van een machtiging kent verschillende waarborgen voor de rechtspositie van de persoon met een stoornis van de geestvermogens. Zo dient de rechter de persoon voor wie een machtiging is aangevraagd te horen en indien deze persoon niet in staat is om zelf naar de rechtbank te komen, hoort de rechter hem op zijn verblijfplaats (artikel 8 van de Wet bopz). Degene voor wie een machtiging is aangevraagd heeft recht op gratis bijstand van een advocaat (artikel 8, derde lid, van de Wet bopz) en kan de rechter verzoeken om deskundigen te horen (artikel 8, zesde lid, van de Wet bopz) zonder dat hier kosten aan verbonden zijn voor betrokkene.

Ook nadat een persoon met een stoornis van de geestvermogens gedwongen is opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis staan hem verschillende middelen ter beschikking om de vrijheidsbeneming aan te vechten. Zo kan hij de geneesheer-directeur om verlof (artikel 45) of ontslag (artikel 49) verzoeken. Indien de geneesheer-directeur het ontslag weigert, kan het verzoek tot ontslag aan de rechter voorgelegd worden. Op de geneesheer-directeur rust daarnaast de verplichting om zodra er geen gronden meer zijn voor de voortzetting van een gedwongen opname, op eigen gezag ontslag te verlenen uit het psychiatrisch ziekenhuis. Tegen een rechterlijke beslissing staat cassatie bij de Hoge Raad open.

In geval van een ernstige crisissituatie waarin de procedure voor een rechterlijke machtiging niet kan worden afgewacht, kan een inbewaringstelling door de burgemeester worden gelast (artikel 20 van de Wet bopz). Uitgangspunt is hierbij ook weer dat de gedwongen opname pas kan plaatsvinden nadat een onafhankelijke psychiater een medische verklaring heeft opgesteld waaruit blijkt dat het gevaar dat wordt veroorzaakt door een psychische stoornis, noodzaakt tot een gedwongen opname (artikel 21 van de Wet bopz). De procedure voor inbewaringstelling kent gelijke waarborgen voor de rechtspositie als voor degene bij wie een rechterlijke machtiging is aangevraagd, zoals gratis bijstand door een advocaat (artikel 22 van de Wet bopz). De inbewaringstelling is beperkt tot een duur van drie dagen. De gedwongen opname kan alleen worden voortgezet als de rechter een daartoe strekkende machtiging voortgezet verblijf afgeeft (artikel 29 van de Wet bopz).

Thans is in de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (hierna Wvggz), Kamerstukken II 2009/10, 32 399, nrs. 1–3, aanhangig, dat samen met het wetsvoorstel Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (hierna Wzd), Kamerstukken I 2013/14, 31 996, nr. A, de Wet bopz zal gaan vervangen.

#### *Het wetsvoorstel Wvggz*

Evenals de Wet bopz bevat het wetsvoorstel Wvggz regels voor het op basis van een civielrechtelijke machtiging verlenen van verplichte zorg aan een persoon met een psychische stoornis. Het wetsvoorstel heeft als doelen de rechtspositie van personen met een psychische stoornis die tegen hun wil zorg wordt verleend te versterken, dwang te voorkomen en de duur van dwang te beperken, de kwaliteit van verplichte zorg te versterken (door onder meer rekening te houden met iemands eigen voorkeuren en alleen zorg te verlenen die voldoet aan professionele richtlijnen) en het verlenen van zorg op maat.

In tegenstelling tot de Wet bopz is het wetsvoorstel Wvggz dan ook geen opname- maar een behandelwet: de zorgbehoefte en behandeling van de cliënt staat centraal, niet de locatie waar de behandeling plaatsvindt. Onder het wetsvoorstel Wvggz is verplichte zorg slechts mogelijk als uiterste middel indien «het gedrag van een persoon als gevolg van zijn psychische stoornis leidt tot een aanzienlijk risico op ernstige schade voor hemzelf of voor een ander». Ook in dit wetsvoorstel is het hebben van een psychische stoornis als zodanig, dus het enkel bestaan van een handicap, geen grond voor verplichte zorg.

Wanneer verplichte zorg noodzakelijk is, schrijft het wetsvoorstel Wvggz voor dat die verplichte zorg in zo mild mogelijke vorm wordt toegepast. Een belangrijk verschil met de Wet bopz is dat verplichte zorg onder het wetsvoorstel Wvggz ook buiten een instelling opgelegd kan worden, in een polikliniek of aan huis (ambulante zorg). Gedwongen opname is een ultimum remedium en mag eerst worden toegepast wanneer andere vormen van verplichte zorg niet toereikend zijn. Verplichte zorg mag ook niet langer duren dan noodzakelijk.

Verplichte zorg kan worden verleend via een door de geneesheer-directeur van de instelling aan te vragen zorgmachtiging of een door de burgemeester te treffen crisismaatregel.

Deze crisismaatregel vervangt de inbewaringstelling onder de Wet bopz. Ook voor de crisismaatregel geldt dat sprake is van een ultimum remedium die beperkt is tot acute crisissituaties. De crisismaatregel is wel ruimer dan de inbewaringstelling onder de Wet bopz en kan zowel verplichte opname als ambulante zorg omvatten.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel Wvvggz verschillende elementen die de (rechts)positie van de cliënt versterken.

De wettelijke regeling van de Wet bopz en de regeling zoals vervat in het wetsvoorstel Wvvggz, waarin strenge toetsing voorafgaand aan gedwongen opname door de rechter of de burgemeester centraal staan en waarbij toegang tot de rechter gewaarborgd is, achten wij in overeenstemming met de eisen die mensenrechtenverdragen ten aanzien van beperkingen van de persoonlijke vrijheid stellen.

#### *Het wetsvoorstel Wfz*

Het wetsvoorstel Wet forensische zorg (Wfz) regelt de invoering van een nieuw stelsel voor forensische zorg. Forensische zorg is geestelijke gezondheidszorg die verleend wordt in een strafrechtelijk kader, met inbegrip van zorg aan personen met een verstandelijk handicap. Het is een combinatie van beveiliging en behandeling of verpleging. Bij de forensische zorg gaat het om een veelheid aan strafrechtelijke titels, zoals tbs met voorwaarden, een voorwaardelijke veroordeling, een sepot met voorwaarden, plaatsing in een inrichting voor veelplegers en overbrenging vanuit het gevangeniswezen voor hulpverlening naar een psychiatrisch ziekenhuis. Samen met het wetsvoorstel Wvvggz tracht het wetsvoorstel Wfz belemmeringen weg te nemen en een betere aansluiting tussen het strafstelsel en de geestelijke gezondheidszorg te verwezenlijken. Door de aanpassing van de besturing en financiering van de forensische zorg tracht het wetsvoorstel Wfz te voorkomen dat personen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking in een justitiële inrichting terechtkomen. Ook wordt het mogelijk in elke fase van het strafrechtelijk traject te kiezen voor een behandeling in de geestelijke gezondheidszorg. In de voorfase kan de officier van justitie een afweging maken of een strafrechtelijke vervolging of het aanvragen van een (zorg)machtiging op grond van de Wet bopz/Wvvggz de passende maatregel is. Ook in de fase van het vonnis van de rechter en na afloop van de verleende forensische zorg moet zijn voorzien in een goede aansluiting. Als de strafrechter betrokkene geen forensische zorg oplegt of besluit om de tbs niet te verlengen, kan hij voortaan zelf een zorgmachtiging afgeven. Verder krijgt de strafrechter de bevoegdheid om op voorstel van het openbaar ministerie een (zorg)machtiging af te geven aan een forensische patiënt met een psychische stoornis aan wie na afloop van de strafrechtelijke titel onvrijwillige zorg moet worden verleend.

Personen met een verstandelijke beperking die door de strafrechter een zorgtitel opgelegd hebben gekregen, kunnen geplaatst worden in een zogeheten Instelling voor Sterk Gedragsgestoorde en Licht Verstandelijk Gehandicapten (SGLVG). Een SGLVG is een instelling met een gemiddeld beveiligingsniveau terwijl de zorgintensiteit er kan worden aangemerkt als gemiddeld tot hoog. De populatie in een SGLVG heeft een dubbele diagnose: zowel een licht verstandelijke beperking als ernstige gedragsproblemen. De behandeling richt zich dan ook op meerdere facetten: enerzijds het bieden van woon- en werkvoorzieningen aangepast op de doelgroep, anderzijds het behandelen van de psychiatrische stoornis zodat klachten verminderen en recidive wordt teruggedrongen. Na een verblijf in een SGLVG kan een patiënt doorstromen naar bijvoorbeeld een regionale instelling voor beschermd wonen (RIBW) gericht op licht verstandelijk beperkten. Een RIBW kent een laag beveiligingsniveau; de zorgintensiteit is er eveneens laag. In een RIBW worden diverse vormen van wonen en begeleiding geboden aan mensen met psychische of psychosociale problemen, al dan niet met een strafrechtelijke titel. RIBW's bieden ondersteuning door het stimuleren van persoonlijke ontwikkeling,

bijvoorbeeld door het helpen bij het vinden van werk/dagbesteding en het opbouwen van een adequaat sociaal netwerk. Op deze manier wordt niet alleen de justitiabele geholpen, maar worden ook dreigende problemen en overlast voor de maatschappij voorkomen. De geboden ondersteuning kan kort- of langdurend zijn.

#### *Internationale context*

In het kader van de Raad van Europa worden aan de onvrijwillige opsluiting vele eisen gesteld. Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder e, van het EVRM bepaalt: «Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:

(...)

e. in het geval van rechtmatige detentie ... van geesteszieken;»

In de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie voor de Rechten van de Mens en in Aanbeveling Rec(2004)10 van de Raad van Europa Comité van Ministers zijn een groot aantal eisen ontwikkeld. Eén van deze eisen voor onvrijwillige opsluiting is dat de persoon niet alleen een geestelijke stoornis heeft, maar dat hij als gevolg van zijn stoornis gevaar veroorzaakt. De Wet bopz en het wetsontwerp Wvvg zijn hiermee in overeenstemming.

Artikel 14 van onderhavig verdrag bepaalt «... dat het bestaan van een handicap in geen geval vrijheidsontneming rechtvaardigt.» Dit doet de vraag rijzen of het koppelen van de mogelijkheid van onvrijwillige opsluiting aan het bestaan van een geestelijke stoornis (zoals ook in artikel 5 van het EVRM wordt gedaan) wel in overeenstemming met onderhavig verdrag is? Dient – anders gezegd – voor de mogelijkheid van onvrijwillige opsluiting niet een neutrale omschrijving gehanteerd te worden, op een wijze die voor iedereen geldt?

Vooropgesteld dient te worden dat er over deze kwestie nog geen gezaghebbende interpretatie van het Comité is. Nu in het kader van de Raad van Europa de mogelijkheid van onvrijwillige opsluiting wel wordt gekoppeld aan het bestaan van een geestelijke stoornis en een enkel neutrale omschrijving niet wordt vereist, ben ik van mening dat de Nederlandse wetgeving voldoet aan de internationale verplichtingen. In dit verband is nog van belang dat de Stuurgroep voor bio-ethiek van de Raad van Europa zich in november 2011 heeft uitgesproken over onderhavig verdrag. Ook door de Stuurgroep wordt voor de mogelijkheid van onvrijwillige opsluiting geen neutrale omschrijving geëist.

Het Koninkrijk der Nederlanden legt ten aanzien van artikel 14 een interpretatieve verklaring af.

The Kingdom of the Netherlands recognises that all persons with disabilities enjoy the right to liberty and security of person, and a right to respect for physical and mental integrity on an equal basis with others. Furthermore, the Kingdom of the Netherlands declares its understanding that the Convention allows for compulsory care or treatment of persons, including measures to treat mental illnesses, when circumstances render treatment of this kind necessary as a last resort, and the treatment is subject to legal safeguards.

#### *Artikel 15 Vrijwaring van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing*

Vooraf de opmerking dat artikel 15 naar verwachting rechtstreekse werking zal hebben. Zie hierover het algemeen deel van de toelichting, onder 6a.

De eerste volzin van artikel 15, eerste lid, bepaalt dat niemand zal worden onderworpen aan foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. De tweede volzin van dit artikellid bepaalt dat niemand zonder zijn of haar in vrijheid gegeven toestemming zal worden onderworpen aan medische of wetenschappelijke experimenten. Deze beide volzinnen komen overeen met artikel 7 van het IVBPR. Voor wat betreft de eerste volzin van het eerste lid kan ook nog verwezen worden naar artikel 3 van het EVRM.

Het tweede lid van artikel 15 verplicht partijen alle doeltreffende maatregelen te nemen om te voorkomen dat personen met een handicap evenmin als anderen worden onderworpen aan folteringen of aan een wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Dit tweede lid komt overeen met artikel 2, eerste lid, van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (Trb. 1985, 69).

Bij de tweede volzin van artikel 15, eerste lid, heeft het Koninkrijk der Nederlanden bij de ondertekening een verklaring afgelegd. In deze verklaring is aangegeven dat het Koninkrijk de term «*consent*» (toestemming) uitlegt overeenkomstig andere internationale instrumenten, zoals de Europese Richtlijn klinische proeven (2001/20/EG), en nationale wetgeving die met deze internationale instrumenten in overeenstemming is, zijnde de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen (WMO). Deze verklaring verdient een aanvulling, opdat ook wordt verduidelijkt dat het Koninkrijk de doelstelling van de verdragsbepaling ziet in het licht van een afdoende bescherming van de proefpersoon afgezet tegen de belangen van ontwikkeling van de medische wetenschap voor deze patiëntengroep en de ontwikkeling van nieuwe therapieën of diagnostiek, in lijn met de eerder genoemde regelgeving. Bij bekrachtiging zal de verklaring hierop worden herhaald en herzien.

Kernwaarden in het doen van onderzoek met kwetsbare groepen zijn het beginsel van respect voor de autonomie, het beginsel van weldoen, het beginsel van niet schaden en het beginsel van verdelende rechtvaardigheid. Uit oogpunt van de bescherming van de fysieke en psychische integriteit wordt veel waarde gehecht aan de vrije en geïnformeerde toestemming bij medisch-wetenschappelijk onderzoek. Wetenschappelijk onderzoek met mensen die niet in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen is dan ook op grond van artikel 4, eerste lid, van de WMO verboden. Tegelijkertijd is het uit oogpunt van de ontwikkeling van de medische wetenschap, bijvoorbeeld ter staving van de werking van therapieën voor bepaalde aandoeningen, van belang dat onderzoek met personen die niet in staat zijn toe te stemmen niet geheel en al verboden is. Dat zou immers elke mogelijkheid tot weldoen onmogelijk maken. Zo kan het voor wetenschappelijk onderzoek naar bijvoorbeeld de behandeling van Alzheimer essentieel zijn dat personen met Alzheimer deelnemen aan onderzoek. Zij zullen echter in een vergevorderd stadium van de ziekte veelal niet in staat zijn vrij en geïnformeerd toe te stemmen. Het uitsluiten van personen die niet in staat zijn zelf toestemming te geven belemmert de vooruitgang van de geneeskunde voor juist deze groepen. In de WMO is dan ook als uitgangspunt neergelegd dat onderzoek zonder toestemming van de betrokkene niet mag, maar dat hierop voor bijzondere situaties uitzonderingen mogelijk zijn. Aanvullende waarborgen vormen de criteria waarin onder meer is vastgelegd dat het onderzoek alleen met de betrokken groep patiënten mogelijk moet zijn. Bij de toetsing wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat de proefpersonen voordeel van deelname kunnen hebben, en wanneer daar geen sprake van is dat de risico's en belasting beperkt blijven. Daarnaast regelt de wet dat rekening moet worden gehouden met verzet, in welk

geval het onderzoek niet plaatsvindt met die proefpersoon. Verder is er voor wetenschappelijk onderzoek met personen die niet in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen toestemming nodig van de wettelijk vertegenwoordiger van betrokkene of bij het ontbreken daarvan van andere specifiek in artikel 6, eerste lid, sub c, van de WMO aangegeven personen.

Kortom, de Nederlandse wetgeving stelt uit oogpunt van de bescherming van de fysieke en psychische integriteit van de persoon extra voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om medisch-wetenschappelijk onderzoek uit te mogen voeren met personen die niet in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen.

Over dwangbehandeling het volgende. Een dwangbehandeling is niet in strijd met artikel 3 van het EVRM als het vanuit medisch oogpunt noodzakelijk is en in overeenstemming met de geldende medische standaarden. Met het oog op de afhankelijkheid en machteloosheid van patiënten, is waakzaamheid geboden om de bescherming van artikel 3 van het EVRM te waarborgen. In het hiernavolgende worden de mogelijkheden besproken voor de oplegging van een dwangbehandeling en de voorwaarden die aan de oplegging zijn verbonden, om zo een zorgvuldige omgang met de dwangbehandeling te waarborgen.

Wanneer de omstandigheden daartoe nopen en aan de daaraan gestelde voorwaarden wordt voldaan, kunnen personen, en dus ook personen met een beperking, die gedetineerd zijn of op grond van een strafrechtelijke titel zijn opgenomen in een forensische inrichting worden onderworpen aan een vorm van dwangbehandeling. Onder de beginselenwetten – de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt) en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) – bestaan drie vormen van dwangbehandeling: de gedwongen geneeskundige handeling, de a-dwangbehandeling en de b-dwangbehandeling.

Bij de gedwongen geneeskundige handeling (artikelen 26 van de Bvt, 32 van de Pbw en 37 van de Bjj) kan de directeur respectievelijk het hoofd van de inrichting de gedetineerde, ter beschikking gestelde of jeugdige verplichten te gedogen dat een bepaalde geneeskundige handeling wordt verricht indien dit naar het oordeel van een arts volstrekt noodzakelijk is ter afwendig van gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de betrokkene of anderen. Het moet hier met andere woorden gaan om een acute (nood)situatie. In geval van een gedwongen geneeskundige handeling in de situatie waarin sprake is van een stoornis van de geestvermogens betreft het enkel een situatie waarin (nog) niet is voorzien in een behandelingsplan.

De a-dwangbehandeling (artikelen 16c, onder a, van de Bvt, 46d, onder a, van de Pbw en 51, onder a, van de Bjj) ziet op de situatie waarin aanmerkelijk is dat zonder de behandeling het gevaar dat de stoornis van de geestvermogens doet veroorzaken niet binnen een redelijke termijn kan worden afgewend. Niettegenstaande de eis van gevaar en noodzakelijkheid van de behandeling, gaat het hier om een minder acute situatie dan bij de gedwongen geneeskundige handeling. Het gevaarcriterium is hier ruimer en ziet niet slechts op gevaar voor de gezondheid of veiligheid van betrokkene of anderen, maar ook op gevaar dat zich buiten de speciale zorgafdeling of de inrichting zou verwezenlijken. Het doel van deze vorm van dwangbehandeling is voorkomen dat betrokkene langdurig op een speciale zorgafdeling moet verblijven. Het gevaar waarvoor behandeld wordt, moet altijd in causaal verband staan tot een stoornis van de geestvermogens bij betrokkene. Bovendien kunnen slechts die



behandelingsmiddelen worden ingezet die zijn opgenomen in het behandelplan.

Bij de b-dwangbehandeling (artikelen 16c, onder b, van de Bvt, 46d, onder b, van de Pbw en 51d, onder b, van de Bjj) gaat het om de situatie waarin behandeling volstrekt noodzakelijk is om het gevaar dat de stoornis van de geestvermogens doet veroorzaken binnen de inrichting af te wenden. Evenals bij de gedwongen geneeskundige handeling gaat het hier dus om een acute (nood)situatie binnen de inrichting. Het gevaarcriterium is hier echter niet beperkt tot de gezondheid of veiligheid van de betrokkene of anderen. Wel dient het gevaar, anders dan bij de gedwongen geneeskundige behandeling, in causaal verband te staan tot een psychische stoornis. De behandelingsmiddelen die worden ingezet moeten voorafgaand aan de dwangbehandeling in het behandelplan zijn opgenomen.

De drie verschillende modaliteiten van dwang(be)handeling vullen elkaar dus aan. Daar waar sprake is van gevaar dat voortkomt uit een stoornis van de geestvermogens en een acute (nood)situatie kan worden besloten tot b-dwangbehandeling indien in de behandeling(smiddelen) is voorzien in een behandelplan en tot een gedwongen geneeskundige handeling indien de behandeling(smiddelen) niet in het behandelplan zijn opgenomen. Er moet in dit laatste geval wel sprake zijn van gevaar voor de gezondheid of veiligheid van betrokkene of van anderen. Ook kan worden besloten tot gedwongen geneeskundige handeling indien dat gevaar voor de gezondheid of veiligheid niet in causaal verband staat tot een stoornis van de geestvermogens. Indien geen sprake is van een acute (nood)situatie, maar behandeling niettemin noodzakelijk is om te voorkomen dat het gevaar dat de stoornis van de geestvermogens van betrokkene veroorzaakt niet binnen een redelijke termijn kan worden weggenomen, dan kan worden beslist tot a-dwangbehandeling.

In de toelichting bij artikel 14 is over de Wet bopz uiteengezet op welke gronden personen die als gevolg van een stoornis van de geestvermogens gevaar voor zichzelf of anderen veroorzaken, tegen hun wil kunnen worden opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis, waartoe in de Wet bopz ook de zogenaamde zwakzinnigeninrichtingen worden gerekend. Naast de wettelijke waarborgen bij vrijheidsontneming in het kader van een opname, legitimeert de Wet bopz ook inbreuken op de persoonlijke integriteit voor zover het betreft dwangbehandeling om gevaar te kunnen afwenden. Voor personen met een verstandelijke handicap die zijn opgenomen, is dwangbehandeling mogelijk, indien wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 38, vijfde lid, van de Wet bopz. Artikel 38, eerste lid, van de Wet bopz verplicht tot het opstellen van een behandelplan in overleg met de patiënt, of met diens vertegenwoordiger voor zover de patiënt wilsonbekwaam wordt geacht. Bij het ontbreken van overeenstemming over het plan of bij verzet nadien, vindt in beginsel geen behandeling plaats. Dwangbehandeling is in zo'n geval op grond van artikel 38, vijfde lid, Wet bopz alleen toegestaan voor zover dat volstrekt noodzakelijk is ter afwending van ernstig gevaar voor de patiënt of andere personen. Gedwongen opname – zie daarover de beschrijving bij artikel 14 – legitimeert op zichzelf dus geen dwangbehandeling. Uit de woorden «volstrekt noodzakelijk» in artikel 38, vijfde lid, derde volzin, van de Wet bopz volgt ook dat voor dwangbehandeling voldaan moet worden aan de beginselen van doelmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit. De behandeling dient gestaakt te worden, zodra het ernstig gevaar geweken is.

Voor personen met een verstandelijke handicap zal op termijn de Wet bopz gaan vervallen, als het wetsvoorstel zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd) dat in behandeling is bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2013/14, 31 996, nr. A), in werking

treedt. Ook in dit wetsvoorstel zijn strikte voorwaarden geformuleerd voor het kunnen toepassen van dwang. Instemming met de behandeling door de cliënt of diens vertegenwoordiger, blijft de basis. Dit komt tot uitdrukking in artikel 8, eerste lid, van het wetsvoorstel Wzd waarin staat dat de zorgaanbieder voldoende mogelijkheden biedt voor zorg op basis van vrijwilligheid, om daarmee onvrijwillige zorg zoveel mogelijk te voorkomen. In artikel 2 van het wetsvoorstel Wzd wordt strikt afgebakend welke vormen van onvrijwillige zorg kunnen worden toegepast. Het toedienen van medicatie die van invloed is op het gedrag of de bewegingsvrijheid van de cliënt, en maatregelen die de cliënt enige tijd in zijn bewegingsvrijheid beperken, wordt daarbij – ook indien er sprake is van instemming – altijd aangemerkt als onvrijwillige zorg. Dit betekent dat toepassen van deze zorg, net als andere vormen van onvrijwillige zorg, alleen kan plaatsvinden nadat is gebleken dat een zorgplan met uitsluitend vrijwillige zorg niet volstaat om een situatie van ernstig nadeel te voorkomen en ook na heroverweging van het zorgplan in overleg met tenminste één deskundige, geen oplossing is gevonden op basis van vrijwillige zorg. Anders dan in de Wet bopz, wordt in het wetsvoorstel Wzd het toepassen van onvrijwillige zorg niet gekoppeld aan een situatie waarin ernstig gevaar dreigt voor personen, maar aan een situatie van ernstig nadeel. Wat daaronder wordt verstaan is vastgelegd in artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel Wzd.

#### *Artikel 16 Vrijwaring van uitbuiting, geweld en misbruik*

Dit artikel betreft de vrijwaring tegen uitbuiting, geweld en misbruik. Het eerste lid verplicht partijen alle passende maatregelen te nemen om personen met een handicap te beschermen tegen alle vormen van uitbuiting, geweld en misbruik. Het tweede en derde lid richten zich op het voorkomen van alle vormen van uitbuiting, geweld en misbruik door onder andere passende vormen van hulp en ondersteuning te waarborgen en door het monitoren van ontwikkelde faciliteiten en programma's. Het vierde lid betreft het herstel, de rehabilitatie en de terugkeer in de maatschappij van degenen die slachtoffer zijn. Het vijfde lid verplicht tot het implementeren van wetgeving en beleid om te waarborgen dat gevallen van uitbuiting, geweld en misbruik worden geïdentificeerd, onderzocht en, waar aangewezen, strafrechtelijk worden vervolgd.

Nederland voldoet aan artikel 16, eerste en vijfde lid, met de misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht die personen beogen te behoeden tegen uitbuiting, geweld en misbruik. De straffen die op deze misdrijven zijn gesteld zijn hoog genoeg om bij de straftoemeting rekening te houden met het feit dat het slachtoffer beperkingen heeft. Te denken valt aan geweld- en zedenmisdrijven, waarbij een aantal zedenmisdrijven bovendien betrekking heeft op seksueel gearde inbreuken op de lichamelijke integriteit van personen die in lichamelijke onmacht verkeren of wilsonbekwaam zijn (artikelen 243 en 247 Sr). Overigens bevat het Wetboek van Strafrecht ook bepalingen waarin discriminatie van personen wegens hun handicap strafbaar wordt gesteld (artikelen 137c-137f en 429quater).

Over het tweede lid kan het volgende opgemerkt worden. Uitbuiting via arbeid of diensten (arbeidsuitbuiting) speelt zich onder andere af in het domein werk en inkomen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de beleidsmatige aanpak. De opsporing is belegd bij de Inspectie SZW en bij de Politie. De Inspectie SZW draagt bij aan de bestrijding van arbeidsuitbuiting door de bestuurlijke aanpak van werkgevers die misbruik maken van kwetsbare arbeidskrachten. Daarbij gaat het om overtredingen van de Wet arbeid vreemde-

lingen, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. Opgetreden wordt ter bestrijding van illegale arbeid, ontduiking van het minimumloon en malafide arbeidsbemiddeling. Signalen van arbeidsuitbuiting kunnen worden doorgegeven aan de Inspectie SZW. Deze signalen kunnen aanleiding zijn tot opsporingsonderzoeken door de Inspectie SZW en vervolgens strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie. Om uitbuiting via arbeid of diensten aan te kunnen pakken is het nodig dat er ook zoveel mogelijk signalen van mogelijke arbeidsuitbuiting worden doorgegeven. Zoveel mogelijk mensen en organisaties dienen dan ook op de hoogte te zijn van wat arbeidsuitbuiting is en waar meldingen kunnen worden gedaan. Jaarlijks worden door het Ministerie van SZW en door organisaties als Comensha en Fairwork bewustwordingscampagnes voor het algemeen publiek, werkgevers en werknemers in risicosectoren en gemeenten uitgevoerd. Ook worden professionals die in aanraking komen met mogelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting regelmatig getraind in het herkennen van en omgaan met slachtoffers van arbeidsuitbuiting.

Verder kan nog het volgende worden opgemerkt. Veel mensen met een beperking wonen in een instelling of ontvangen zorg via een instelling. Instellingen die zorg bieden aan mensen met een beperking hebben de rol en de taak opvang, hulp en nazorg te bieden als hun cliënten slachtoffer zijn van geweld, misbruik en uitbuiting. Dit wordt serieus opgepakt. Zo is er bijvoorbeeld veel materiaal ontwikkeld rond het voorkomen en aanpakken van seksueel geweld jegens personen met een beperking. Daarbij worden diverse doelgroepen onderscheiden: mensen met een verstandelijke, lichamelijke, zintuiglijke en meervoudige beperking, daders en slachtoffers. Desgewenst kan door instellingen ook externe hulp worden ingeroepen.

Over het derde lid wordt opgemerkt dat er geen programma's arbeidsuitbuiting zijn specifiek gericht op personen met een handicap. De inspectie SZW rapporteert jaarlijks over de opsporing van arbeidsuitbuiting. Tevens maken de activiteiten op het terrein van arbeidsuitbuiting onderdeel uit van het Plan van Aanpak van de Task Force aanpak Mensenhandel 2011–2014. Over dit plan van aanpak wordt eveneens gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

Over het vierde lid het volgende. De Wgbh/cz verbiedt directe of indirecte discriminatie op grond van handicap. Zoals in de toelichting onder artikel 5 is aangegeven is de Wgbh/cz van toepassing op bepaalde terreinen, namelijk arbeid, basisonderwijs, voortgezet onderwijs, op het beroep gericht onderwijs (praktijkonderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs), wonen en openbaar vervoer. De Wgbh/cz zal worden aangepast zodat hij van toepassing wordt op het hele terrein van goederen en diensten. Wat betreft arbeid bepaalt de Wgbh/cz dat een werkgever iemand met een handicap niet anders mag behandelen dan iemand zonder handicap is. Dit geldt voor zowel de sollicitatie, aanstelling, arbeidsvoorwaarden, opleidingsmogelijkheden, promotie, arbeidsomstandigheden en ontslag. Hetzelfde geldt voor uitzendbureaus en werving- en selectiebureaus. Alleen als belangrijke taken uit de functie door een handicap niet uitgeoefend kunnen worden bestaan er uitzonderingen. Soms kunnen bepaalde taken door een handicap niet uitgeoefend worden, maar is het wel mogelijk met een aanpassing. Als de werknemer om een dergelijke aanpassing vraagt, is de werkgever verplicht hier gehoor aan te geven (artikel 2 van de Wgbh/cz), tenzij dat voor de werkgever een onevenredige belasting vormt. Iedereen die zich gediscrimineerd voelt vanwege zijn handicap of chronische ziekte kan zijn zaak voorleggen aan het College

voor de Rechten van de Mens (CvRM). Dit college onderzoekt de klacht en geeft vervolgens haar oordeel. Dit oordeel is een advies en is daarmee niet bindend. Houdt de aanbieder van werk zich niet aan het advies van het CvRM dan kan de benadeelde naar de rechter stappen. Daarnaast bestaat er in Nederland een uitgebreid netwerk van antidiscriminatiebureaus, waar iedereen met een vraag of een klacht over discriminatie terecht kan voor hulp en advies.

#### *Artikel 17 Bescherming van de persoonlijke integriteit*

Vooraf de opmerking dat artikel 17 naar verwachting rechtstreekse werking zal hebben. Zie hierover het algemeen deel van de toelichting, onder 6a.

In artikel 17 is voor personen met een handicap het recht neergelegd op eerbiediging van de lichamelijke en geestelijke integriteit op voet van gelijkheid met anderen. Het recht op privacy, dat mede omvat het recht op eerbiediging van de lichamelijke en geestelijke integriteit is voor «een ieder» vastgelegd in artikel 17 van het IVBPR en in artikel 8 van het EVRM. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is in Nederland in algemene zin neergelegd in artikel 10 van de Grondwet. Artikel 11 van de Grondwet gaat specifiek over het recht op onaantastbaarheid van het lichaam.

Artikel 17 kan worden gezien als een verbijzondering van het recht op privacy (zie artikel 22 van het verdrag).

De Wet op de orgaandonatie (Wod) legitimeert onder strikte voorwaarden een inbreuk op de lichamelijke integriteit wanneer deze wordt geschonden met het oog op transplantatie. Voor personen met een lichamelijke handicap bevat de Wod geen speciale voorschriften. Voor personen met een verstandelijke handicap geldt ten aanzien van het verwijderen van organen na overlijden dat tot de leeftijd van twaalf jaar de ouders of de voogd beslissen over orgaandonatie, ongeacht of deze persoon een verstandelijke handicap heeft. Vanaf de leeftijd van twaalf jaar mag een persoon, die in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen inzake orgaandonatie, zijn toestemming verlenen tot het na zijn overlijden verwijderen van organen dan wel bezwaar daartegen maken. Voor personen met een verstandelijke handicap van twaalf jaar en ouder hangt het dus van de zwaarte van de handicap af of die persoon, of plaatsvervangend zijn ouders of voogd, toestemming kunnen geven of bezwaar kunnen maken. In het geval dat die persoon niet in staat is geweest tot een redelijke waardering van zijn belangen inzake orgaandonatie kan vanaf de leeftijd van 12 jaar geen vervangende toestemming door de ouders of de voogd worden gegeven.

Ten aanzien van het geven van toestemming voor verwijdering bij leven geldt voor personen met een verstandelijke handicap dat alleen vervangende toestemming mag worden gegeven voor verwijdering bij leven door in de wet aangewezen personen als het een regenerend orgaan betreft en de verwijdering geen blijvende gevolgen zal hebben voor de gezondheid van de donor en alleen ten behoeve van implantatie bij een bloedverwant tot en met de tweede graad die in levensgevaar verkeert en waarbij het levensgevaar niet op een andere wijze even goed kan worden afgewend. Daarenboven geldt dat de donor een zwaarwegend belang moet hebben bij het afwenden van het levensgevaar van de bedoelde bloedverwant. Zo'n situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij een stamceldonatie ten behoeve van de verzorgende van de wilsonbekwame donor.

Voor wat betreft dwangbehandeling wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 15.

## *Artikel 18 Vrijheid van verplaatsing en nationaliteit*

Het recht zich vrijelijk te verplaatsen en zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen is voor «een ieder» neergelegd in artikel 12, eerste lid, van het IVBPR. Artikel 18, eerste lid, van onderhavig verdrag bepaalt dat partijen het recht erkennen van personen met een handicap, op voet van gelijkheid met anderen, op de vrijheid van verplaatsing en het kiezen van een woonplaats en het recht op een nationaliteit.

Het eerste lid noemt enkele rechten die door staten die partij zijn gewaarborgd dienen te worden.

In het eerste lid, onder a, wordt het recht een nationaliteit te verwerven en die te veranderen genoemd. In het Koninkrijk regelt de wet wie Nederlander is. Het Nederlanderschap wordt van rechtswege verkregen door afstamming, door bevestiging van een optie of op verzoek door naturalisatie. Dit staat voor een ieder open die aan bij of krachtens de wet geregelde voorwaarden voldoet. Voor naturalisatie is het afleggen van een naturalisatie- of een inburgeringstoets vereist. Ontheffingen van de verplichting om een inburgeringsprogramma te volgen kunnen om psychische of lichamelijke redenen worden gegeven. Ook de verzoeker die door een belemmering niet in staat is een toetsonderdeel af te leggen kan van de verplichting daartoe worden ontheven.

Het Nederlanderschap gaat verloren door het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit, door het afleggen van een verklaring van afstand, door het treden in vreemde krijgsmacht van een mogendheid die in gevechtshandelingen is verwickeld met het Koninkrijk of één van zijn bondgenoten, of door intrekking. Het Nederlanderschap wordt ingetrokken als men bij de verlening zich niet voldoende heeft ingespannen om zijn nationaliteit van het land van herkomst te verliezen, of als de verkrijging of verlening berust op bedrog, dan wel het verzwijgen van enig door de verkrijging of verlening relevant feit. Ook kan het Nederlanderschap worden ingetrokken bij veroordeling voor een aantal in de wet genoemde misdrijven die de essentiële belangen van de staat ernstig schenden.

Bij verkrijging noch bij verlies van het Nederlanderschap wordt onderscheid gemaakt tussen personen met of zonder handicap, met uitzondering van de voor personen met een handicap begunstigende uitzondering op het voldoen aan de naturalisatietoets.

In het eerste lid, onder b, gaat het over het niet beroofd worden van de mogelijkheid documenten inzake nationaliteit of identiteit te verwerven, bezitten en gebruiken.

Het aantonen van de identiteit en nationaliteit is onder meer mogelijk door het tonen van een Nederlands reisdocument. Iedere Nederlander – met of zonder handicap – heeft recht op een Nederlands reisdocument. In bijzondere gevallen worden Nederlandse reisdocumenten ook aan niet-Nederlanders verstrekt. Men moet in persoon bij de zogenaamde paspoortuitgevende instantie (bijvoorbeeld een gemeente) verschijnen om een aanvraag voor een document in te dienen en deze na verloop van tijd in persoon in ontvangst te nemen. De Paspoortwetgeving houdt uitdrukkelijk rekening met personen van wie om zwaarwegende redenen niet kan worden gevergd dat zij in persoon verschijnen. Indien van iemand met een handicap niet kan worden gevergd dat hij in persoon verschijnt, is de uitgevende instantie op grond van de Paspoortwet verplicht een ambtenaar naar de persoon te sturen om de aanvraag in behandeling te nemen. In dat geval hoeft de aanvrager zijn aangevraagde reisdocument ook niet in persoon bij de uitgevende instantie in ontvangst te nemen.

Het vrij zijn om elk land, met inbegrip van het eigen land, te verlaten (eerste lid, onder c), is voor «een ieder» al neergelegd in artikel 12, tweede lid, van het IVBPR. Tevens is dit recht neergelegd in artikel 2, vierde lid, van de Grondwet: «Ieder heeft het recht het land te verlaten, behoudens in gevallen, bij de wet bepaald». Ook in het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (Trb. 1998, 10), waarbij het Koninkrijk partij is, is bepaald dat iedereen recht heeft op nationaliteit en dat Staten die partij zijn bij dit verdrag zich laten leiden door het beginsel van non-discriminatie van zijn onderdanen (artikelen 4 en 5).

In artikel 12, vierde lid, van het IVBPR is vastgelegd dat het binnen komen van eigen land niet willekeurig kan worden onthouden op grond van een handicap (eerste lid, onder d).

Het tweede lid van artikel 18 bepaalt dat ieder kind onmiddellijk na de geboorte wordt ingeschreven en een naam krijgt. Het tweede lid, eerste zinsnede, voor wat betreft het recht op registratie en op een naam, zal naar verwachting rechtstreekse werking hebben. Zie hierover het algemeen deel van de toelichting, onder 6a.

Verder wordt bepaald dat ieder kind het recht heeft een nationaliteit te verwerven en voor zover mogelijk het recht hun ouders te kennen en door hen verzorgd te worden. Dit artikellid komt overeen met artikel 7, eerste lid, van het IVRK.

Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een ieder de voornamen heeft die hem in zijn geboorteakte zijn gegeven (artikel 4, eerste lid). Het kind heeft de geslachtsnaam van de moeder of de vader, al naar gelang de keuze die bij de aangifte wordt gemaakt (artikel 5). De ambtenaar van de burgerlijke stand maakt de geboorteakte op (artikel 19). De moeder is tot aangifte bevoegd, de vader tot aangifte verplicht (artikel 19e). De geslachtsnaam en de voornamen van een vreemdeling worden bepaald door het recht van de Staat waarvan het kind de nationaliteit heeft (artikel 19 van Boek 10 Burgerlijk Wetboek).

#### *Artikel 19 Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij*

In de preambule van onderhavig verdrag, onder n, wordt het belang voor personen met een handicap erkend van individuele autonomie en onafhankelijkheid, met inbegrip van de vrijheid hun eigen keuzes te maken. Uit artikel 9 blijkt ook het belang van het in staat zijn zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan alle facetten van het leven.

Artikel 19 stelt dat partijen het gelijke recht erkennen van alle personen met een handicap om in de maatschappij te wonen met dezelfde keuzemogelijkheden als anderen en dat zij doeltreffende en passende maatregelen nemen 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. Onder a tot en met c wordt aangegeven wat door partijen dient te worden gewaarborgd.

In artikel 11, eerste lid, van het IVESCR is het recht neergelegd van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen onder andere toereikende huisvesting. Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat bevordering van voldoende woonegelegenheden voorwerp van zorg van de overheid is.

Over onderdeel a het volgende. In artikel 12, eerste lid, van het IVBPR en artikel 2, eerste lid, van het Protocol 4 van het EVRM wordt aan een ieder het recht toegekend zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen («*everyone ... have the right to ... freedom to choose his residence*»). In onderdeel a van onderhavig verdrag staat «de kans hebben ... vrijelijk hun verblijfplaats te kiezen» («*have the opportunity to choose their place of residence*»). Voor

deze redactie is gekozen, omdat het derde lid van de artikelen 12 van het IVBPR en 2 van het Protocol 4 van het EVRM het mogelijk maakt de werking van het in het eerste lid toegekende recht te beperken. Onder a is een dergelijke mogelijkheid niet opgenomen.

Wat betreft het recht zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen zijn in Nederland de Huisvestingswet en de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (hierna: Rotterdamwet) van belang. In de Huisvestingswet wordt gestuurd op woonruimteverdeling om een evenredige en evenwichtige verdeling van schaarse woonruimte mogelijk te maken ten behoeve van een groep die wordt verdrongen op de woningmarkt. Daarbij is in de Huisvestingswet opgenomen dat een gemeente criteria kan vaststellen voor de verlening van huisvestingsvergunningen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen woningzoekenden die wel of geen economische of maatschappelijke binding hebben met de desbetreffende regio. Echter deze eis van economische of maatschappelijke binding mag op grond van artikel 13c niet gesteld worden aan «woningzoekenden waarvan redelijkerwijs niet of niet meer verwacht kan worden dat zij door het duurzaam verrichten van arbeid in hun bestaan kunnen voorzien, zoals gepensioneerden, ernstig invaliden en langdurig werklozen». Aan onder meer personen met een ernstige handicap kan door de gemeente derhalve het ontbreken van economische of maatschappelijke binding met de desbetreffende regio niet worden tegengeworpen en aan hen zal dan ook de huisvestingsvergunning niet om die reden worden geweigerd.

Op basis van het bij koninklijke boodschap van 23 december 2009 ingediende voorstel van wet, houdende nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonvoorraad, kunnen in de gemeentelijke huisvestingsverordening goedkope woningen worden aangewezen waarvoor een huisvestingsvergunning noodzakelijk is. Bij het verlenen van een huisvestingsvergunning kan aan woningzoekenden met maatschappelijke of economische binding aan de regio, gemeente of kern voorrang gegeven worden. In gemeenten met weinig of geen uitbreidingsmogelijkheden kan voorrang gegeven worden aan personen met een economische of maatschappelijke binding, afhankelijk van de noodzaak, voor alle in de gemeentelijke huisvestingsverordening aangewezen woningen, in andere gemeenten wordt slechts voorrang gegeven aan personen met een maatschappelijke of economische binding bij maximaal de helft van de aangewezen woonruimte. Hierdoor zijn de maatschappelijke of economische bindingseisen geen noodzaak meer voor het verkrijgen van een huisvestingsvergunning, maar slechts een voorrangscriterium ten aanzien van een aantal in de verordening opgenomen woningen. De noodzaak van het stellen van deze eisen moet door de gemeenteraad worden onderbouwd. Een huisvestingsverordening moet iedere vier jaar opnieuw worden vastgesteld en gemotiveerd. Ten aanzien van urgent woningzoekenden zoals personen die verblijven in een tijdelijke opvang voor personen die in verband met problemen van relationele aard hun woning hebben moeten verlaten, mantelzorgers en verblijfsgerechtigden speelt het niet hebben van maatschappelijke of economische binding geen rol bij het voorrang verlenen, zij krijgen als urgent woningzoekenden voorrang. De groep van urgent woningzoekenden kan door de gemeenteraad uitgebreid worden met personen met een handicap, indien er schaarste aan huisvesting is voor deze doelgroep.

In de Rotterdamwet is geregeld dat een gemeente die in bepaalde delen van de stad een bijzondere stapeling heeft van sociaal-economische problemen, aan de Minister kan vragen deze gebieden aan te wijzen waardoor de gemeente aan bepaalde woningzoekenden een huisvestings-

vergunning kan weigeren. Deze aanwijzing geldt voor de duur van ten hoogste vier jaar met de mogelijkheid van een verlenging. Eén van de criteria om toestemming te verkrijgen voor die aanwijzing is dat er voor personen aan wie als gevolg van die aanwijzing geen huisvestingsvergunning wordt verstrekt voldoende mogelijkheden moeten zijn om binnen de regio waarin de gemeente is gelegen passende huisvesting te vinden. Op grond van de Rotterdamwet wordt aan personen die minder dan 6 jaar voorafgaand aan de aanvraag van een huisvestingsvergunning ingezetene zijn van de regio waarin de gemeente is gelegen en die niet beschikken over een inkomen uit arbeid, ouderdomspensioen of studiefinanciering geen huisvestingsvergunning verleend voor het aangewezen gebied. Er wordt niets bepaald over de hoogte van dit inkomen uit arbeid en evenmin is uitgesloten dat men naast dit inkomen uit arbeid nog een aanvullende uitkering ontvangt. Deze maatregel richt zich dus niet in het bijzonder tot personen met een handicap maar tot personen die niet over inkomen uit arbeid beschikken. Hoewel een groot deel van de personen met een handicap (deels) inkomen uit arbeid heeft, zijn er ook die aangewezen zijn op een uitkering. De gemeente kan een uitzondering maken, indien het weigeren van een huisvestingsvergunning tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden. Personen met een handicap die minder dan 6 jaar in de regio waarin de gemeente gelegen is wonen en die over geen enkel inkomen uit arbeid, een ouderdomspensioen of een studiefinanciering beschikken, zullen een beroep moeten doen op de hardheidsclausule om in aanmerking te komen voor een huisvestingsvergunning in het aangewezen gebied. Personen met een handicap worden dus niet anders behandeld dan andere woningzoekenden.

Wat betreft het onder b genoemde, waarborgt het verdrag dat personen met een handicap toegang hebben tot verscheidende diensten, waaronder persoonlijke assistentie, noodzakelijk om het wonen in de maatschappij te ondersteunen en isolatie te voorkomen.

Persoonlijke assistentie is een term die in Nederland als zodanig niet is geformaliseerd zoals dat bijvoorbeeld in België wel het geval is. In Nederland bestaan verschillende mogelijkheden om ondersteuning te bieden en isolatie te voorkomen.

De langdurige zorg wordt de komende jaren herzien. Daarbij geldt een aantal uitgangspunten:

1. Uitgegaan wordt van wat mensen (nog) wel kunnen in plaats van wat zij niet kunnen. Kwaliteit van leven (welbevinden) staat voorop.
2. Als ondersteuning nodig is, wordt allereerst gekeken naar het eigen, sociale netwerk en de financiële mogelijkheden van betrokkenen en wordt de hulp dichtbij georganiseerd.
3. Voor wie – ook met steun van de omgeving – niet (meer) zelfredzaam kan zijn, is er altijd (op participatie gerichte) ondersteuning of passende zorg.
4. De meest kwetsbare mensen – met behoefte aan 24 uur zorg en toezicht – krijgen recht op een samenhangend aanbod van zorg in combinatie met verblijf vanuit de Wet langdurige zorg (de inwerkingtreding is voorzien per 1 januari 2015), die de AWBZ zal vervangen.

Met ingang van 1 januari 2015 wordt de Wmo herzien en vervangen door de Wmo 2015. De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van burgers die een beperking ondervinden in hun zelfredzaamheid of participatie, wordt verder uitgebreid. Uitgangspunt van beleid is, dat mensen zo lang mogelijk thuis blijven wonen. Gemeenten bieden waar nodig gerichte ondersteuning en leveren zo een passende bijdrage aan het realiseren van dat uitgangspunt. Gemeenten ontvangen via het gemeentefonds de middelen ter uitvoering van de nieuwe taken,



waarbij zij veel beleidsruimte hebben om de ondersteuning naar eigen inzicht, passend bij de omstandigheden, in te vullen.

De Wet langdurige zorg die vanaf 2015 in werking treedt, is bestemd voor kwetsbare mensen, die vanwege aandoeningen of beperkingen niet (meer) in staat zijn in de thuisomgeving te wonen, althans niet zonder een vorm van permanente zorg en toezicht. Het gaat hierbij om een combinatie van het bieden van zorg, bescherming en veiligheid aan mensen waarbij sprake is van (soms volledig) regieverlies.

Over onderdeel c het volgende. In principe zijn alle diensten en faciliteiten voor het algemene publiek ook beschikbaar voor mensen met een handicap; daarnaast bestaan er specifieke diensten en faciliteiten gericht op deze doelgroep. Het streven van het kabinet is om deze specifieke voorzieningen bij voorkeur en waar mogelijk via reguliere kanalen aan te bieden.

Tot slot de opmerking dat voor het kunnen participeren in de maatschappij de inzet en betrokkenheid van met name mantelzorgers, vrijwilligersorganisaties, cliëntenorganisaties en cliëntondersteuners van groot belang is.

#### *Artikel 20 Persoonlijke mobiliteit*

In de toelichting bij artikel 8 is reeds opgemerkt dat het verdrag bepalingen bevat over door partijen te nemen maatregelen om een omgeving te creëren waarin personen met een handicap een zelfstandig leven kunnen leiden, kunnen participeren in de samenleving en hen toekomstige rechten op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen. Artikel 20 (persoonlijke mobiliteit) is zo'n bepaling. Voor voorbeelden van andere bepalingen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 8.

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, onder meer door hetgeen onder a tot en met d is vermeld.

Binnen het Nederlands publieke zorg-, voorzieningen- en dienstenstelsel is de mobiliteit van personen met een handicap of beperking in diverse wettelijke regelingen gewaarborgd in o.a. de Wet personenvervoer, de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wmo, de Wet overige OCW-subsidies, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs (leerlingenvervoer), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de AWBZ, de Wgbh/cz en de Arbeidsomstandighedenwet. Deze wetten zijn er (mede) op gericht dat mensen met een handicap zo goed mogelijk kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en regelen dat voorzieningen worden getroffen die faciliteren dat personen met een handicap zich in en om de woning, binnen de directe lokale woonomgeving, binnen de regio en interregionaal kunnen verplaatsen. Daardoor kunnen zij op een acceptabele manier zelfstandig participeren in de samenleving en sociale contacten onderhouden (bijvoorbeeld met mobiliteitshulpmiddelen zoals prothesen, rollators en blindengeleidehonden, vervoersvoorzieningen zoals rolstoel, scootmobiel, vervoerssystemen zoals regiotaxi's en Valys en verbeterde toegankelijkheid van openbaar vervoer, gebouwen en werkplekken etc.).

Over onderdeel a het volgende. In Nederland wordt de persoonlijke mobiliteit van mensen met een handicap nagestreefd door het bevorderen van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer en door specifieke voorzieningen aan te bieden voor personen met een handicap. Voor wat

betreft het openbaar vervoer wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 9.

Op grond van de thans geldende Wmo en op grond van de Wmo 2015 zijn gemeenten verplicht voorzieningen te treffen (maatwerkvoorzieningen) ter compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie van een cliënt. Gemeenten bepalen samen met de cliënt wat het meest passend is. Dat kan zijn het verstrekken van een vervoermiddel, het organiseren van een vorm van collectief vervoer, een taxivergoeding of een scootmobiel.

Voor sociaal-recreatief vervoer bestaat de Valys-regeling. Valys is een reisproduct waarbij mensen met een mobiliteitsbeperking jaarlijks een persoonlijk kilometer budget kunnen krijgen (in 2012 is dat 450 kilometer). Zij kunnen hiermee bovenregionaal (vanaf 5 zones) reizen. Voor de groep mensen die echt niet met het openbaar vervoer kunnen reizen – ook niet met begeleiding – bestaat de mogelijkheid om een hoog persoonlijk kilometer budget aan te vragen.

Verder verzorgen gemeenten in het kader van het hen opgedragen leerlingenvervoer het vervoer van leerlingen met een handicap, die daarbij extra ondersteuning nodig hebben. Voor deelnemers met een handicap aan het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is er een vervoersregeling in het kader van de Wet overige OCW-subsidies, die uitgevoerd wordt door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het UWV verstrekt ook vervoersvoorzieningen in het kader van deelname aan arbeid.

Onder onderdeel b gaat het onder meer over de verstrekking van hulpmiddelen. Hiervoor zijn de volgende regelingen van belang:

- De WIA, die ziet op arbeidsgerelateerde hulpmiddelen.
- De AWBZ, welke wet ziet op kortdurende uitleen en verpleegartikelen. Per 1 januari 2013 wordt dit verstrekt op grond van de Zorgverzekeringswet.
- De Wmo en de Wmo 2015. Het gaat hier om mobiliteitshulpmiddelen zoals (elektrische) rolstoelen, scootmobielen, aangepaste fietsen en auto's.
- De Zvw. In deze wet is de aanspraak geregeld op een vergoeding voor hulpmiddelen die gerelateerd zijn aan een aandoening en die gericht zijn op het compenseren van een functiestoornis in het bewegingssysteem of op het gebied van lopen. (bijvoorbeeld prothese of krukken).
- De Woos. In het kader van de Woos verstrekt het UWV onderwijsgerelateerde hulpmiddelen.

Op grond van artikel 4 van de huidige Wmo zijn gemeenten eveneens verplicht voorzieningen (waaronder hulpmiddelen voor mobiliteit) te treffen gericht op het compenseren van verminderde mogelijkheden tot participatie en zelfredzaamheid. Op grond van de Wmo 2015 zijn gemeenten verplicht om voorzieningen te treffen (waaronder hulpmiddelen voor mobiliteit) indien iemand zelf (of diens sociale netwerk) niet in staat is om bij te dragen aan het verbeteren van de zelfredzaamheid of participatie (en ook algemene voorzieningen niet volstaan). De voorziening moet een passende bijdrage leveren aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot participatie en zelfredzaamheid.

Met betrekking tot onderdeel c: in de Zvw is bepaald dat adequate, functionerende hulpmiddelen worden verstrekt, hetgeen betekent dat een bij de beperking passend hulpmiddel gebruiksklaar met eventueel toebehoren en met een gebruikersinstructie wordt afgeleverd, zodat de persoon met een handicap weet hoe hij met het hulpmiddel om moet gaan.

Over onderdeel d het volgende. De vraag naar adequate mobiliteitshulpmiddelen leidt er al toe dat producenten er belang bij hebben om hulpmiddelen te produceren die geschikt of passend zijn voor de omstandigheden van de persoon met een beperking.

#### *Artikel 21 Vrijheid van mening en meningsuiting en toegang tot informatie*

Het recht op vrijheid van meningsuiting is neergelegd in artikel 19, tweede en derde lid, van het IVBPR en in artikel 10 van het EVRM waarin het recht voor «een ieder» is vastgelegd. Het recht op vrijheid van meningsuiting in artikel 21, aanhef, in het eerste gedeelte, zal naar verwachting rechtstreekse werking hebben. Voor het overige is de bepaling programmatisch van aard en wordt geen rechtstreekse werking aangenomen. Zie hierover het algemeen deel van de toelichting, onder 6a.

De bedoeling van artikel 21 van onderhavig verdrag is dat personen met een handicap het recht op vrijheid van meningsuiting ook daadwerkelijk kunnen uitoefenen.

Zo bepaalt artikel 21 dat partijen alle passende maatregelen nemen om te waarborgen dat personen met een handicap het recht van vrijheid van mening en meningsuiting kunnen uitoefenen, met inbegrip van de vrijheid 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, waaronder door wat is genoemd onder a tot en met e.

Wat betreft het onder a genoemde wordt verwezen naar de toegankelijkheidseisen volgens het «pas-toe-of-leg-uit regime» die worden gesteld aan overheidswebsites zoals beschreven in de toelichting op artikel 9.

Over onderdeel b het volgende. Voor personen met een auditieve beperking is er in Nederland een regeling voor de vergoeding van tolken in de onderwijs- en arbeidssituatie en voor de leefsituatie. Het gaat o.a. om tolken gebarentaal, tolken Nederlands met ondersteunende gebaren, schrijftolken en tolken vierhandengebaren.

Daarnaast is er een teksttelefoonvoorziening beschikbaar, zodat iemand die doof is met een teksttelefoon kan communiceren met iemand die kan horen. Dit gaat via een zogenaamde bemiddelingsdienst, die de geschreven teksten opleest voor de horende persoon, en de gesproken teksten van de horende persoon intypt voor degene die doof is. Voorts wordt de ontwikkeling van technologieën voor tolken op afstand nader verkend. Als het gaat om het medium televisie kan worden gemeld dat de publieke omroep verplicht is 95% van haar programma's te ondertitelen. De Nederlandse commerciële zenders zijn verplicht ten minste de helft van hun programma's te ondertitelen (via de pagina's op teletekst). Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) financiert het Nederlands Gebarencentrum dat onder andere tot taak heeft de Nederlandse gebarentaal te beheren en te ontwikkelen.

Zoals hierboven ook is aangegeven, moeten websites van de overheid voldoen aan toegankelijkheidsrichtlijnen, waarbij ook rekening is gehouden met personen met een visuele, auditieve of fysieke beperking. Verder worden voorzieningen gefinancierd voor het verstrekken van lectuur, literatuur en studiemateriaal in gesproken vorm, braille en grootletterdruk. Het bibliotheekwerk voor mensen met een leeshandicap is ingepast in het openbare bibliotheekwerk. De uitvoering ervan vindt plaats via de landelijk werkende Stichting Aangepast Lezen. Het UWV vergoedt spraak-, braille- en vergrotingssoftware en andere aanpassingen op het gebied van communicatie.

Voorts is een aantal televisieprogramma's van de Nederlandse publieke omroep voorzien van gesproken ondertiteling voor personen die blind of

slechtziend zijn. Daartoe zorgt een speciale ontvanger ervoor dat de ondertiteling van anderstalige programma's wordt uitgesproken.

Over onderdeel c het volgende. In tegenstelling tot publieke instellingen is er op dit moment in Nederland voor private instellingen die diensten verlenen aan het publiek, geen verplichting om deze in toegankelijke vorm via internet aan te bieden, zoals standaarden. Standaardisatie is in principe aan de markt en gebeurt op basis van vrijwilligheid. Dit neemt niet weg dat de opgedane kennis en ervaring met het toegankelijk maken van websites breed zal worden verspreid, opdat bedrijven hier hun voordeel mee kunnen doen. Dit zou bijvoorbeeld mee kunnen worden genomen in het programma «Alles Toegankelijk» dat bij uitstek een platform biedt voor kennisuitwisseling, omdat daarin (belangen)organisaties van zowel ondernemers als van personen met een beperking, overheid en kennisinstituten samenwerken om de toegankelijkheid van goederen en diensten voor personen met een beperking te verbeteren.

Over onderdeel d het volgende. In artikel 2.1.2 van de Mediawet worden een aantal voorwaarden omschreven waaraan het media-aanbod van de publieke omroep moet voldoen. Onderdeel c van dit artikel vraagt mediadiensten te streven naar een breed bereik, met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen, onderdeel f een aanbod dat voor iedereen toegankelijk is. Verder zij verwezen naar de toelichting bij artikel 30, tweede alinea, waar informatie over toegankelijkheidsmaatregelen voor personen met een auditieve handicap is opgenomen.

Wat betreft onderdeel e het volgende. Nederland heeft verschillende maatregelen genomen om het gebruik van Nederlandse gebarentaal te bevorderen. Zo financiert het Ministerie van OCW het Nederlands Gebarentaalcentrum (NGc) voor de ontwikkeling en het beheer van de Nederlandse Gebarentaal. Het NGc is ook verantwoordelijk voor de ontwikkeling van gebarentaalcursussen voor ouders van dove kinderen en andere belangstellenden, welke door een groot aantal organisaties gebruikt en uitgevoerd worden (onder andere de gezinsbegeleidingsdiensten en welzijnsstichtingen voor mensen met een auditieve beperking). Daarnaast heeft het Ministerie van OCW middelen beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van materiaal voor tweetalig onderwijs (Nederlands en gebarentaal) binnen de scholen voor speciaal onderwijs aan personen met een auditieve beperking. Verder verzorgt de Hogeschool Utrecht (een instelling voor hoger beroepsonderwijs) een opleiding doventolk/leerkracht Nederlandse gebarentaal. Tot slot bestaan er financieringsregelingen voor de inschakeling van tolken gebarentaal in de arbeids-, onderwijs- en leefsituatie.

#### *Artikel 22 Eerbiediging van de privacy*

In het eerste lid van artikel 22 is voor personen met een handicap het recht neergelegd op bescherming tegen willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privacy, gezinsleven, woning of correspondentie of andere vormen van communicatie en tegen onrechtmatige aantasting van zijn of haar eer en reputatie. Dit recht is voor «een ieder» al vastgelegd in artikel 17 van het IVBPR en in artikel 8 van het EVRM. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is in Nederland in algemene zin neergelegd in artikel 10 van de Grondwet. De artikelen 11 tot en met 13 van de Grondwet vormen daarvan een uitwerking voor specifieke aspecten (lichaam, woning, brief-, telefoon- en telegraafgeheim).

Artikel 22, eerste lid, komt naar de mening van de regering rechtstreekse werking toe. Zie hierover het algemeen deel van de toelichting, onder 6a.

In artikel 17 van het IVBPR wordt «briefwisseling» genoemd, in de artikelen 8 van het EVRM en 16 van het IVRK wordt «correspondentie» genoemd. Onderhavig verdrag noemt ook «correspondentie», maar voegt daar nog aan toe: of andere vormen van communicatie. Voor de definitie van «communicatie» wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.

In het tweede lid worden de staten die partij zijn verplicht de privacy van personen met een handicap te beschermen met betrekking tot informatie van persoonlijke aard, omtrent hun gezondheid en revalidatie en wel op voet van gelijkheid met anderen.

In het Nederlandse recht wordt hieraan voldaan met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Gegevens betreffende iemands gezondheid zijn volgens de Wbp bijzondere persoonsgegevens, waarvan de verwerking verboden is behoudens hetgeen daarover bepaald is in artikel 21 van de Wbp. Artikel 21 noemt personen en instanties (bijvoorbeeld hulpverleners, verzekeraars, bestuursorganen en pensioenfondsen) die die gegevens wel mogen verwerken, maar stelt vervolgens onder meer de eis dat die verwerking noodzakelijk moet zijn voor een bepaald aangegeven doel. Verwerking is eveneens mogelijk indien sprake is van één van de uitzonderingssituaties van artikel 23 van de Wbp. Hieronder valt onder andere de situatie waarin de betrokkene toestemming heeft gegeven voor de verwerking van de gegevens en de situatie waarin sprake is van een zwaarwegend algemeen belang en bovendien bij wet wordt bepaald dat de verwerking mag plaatsvinden.

Tot slot wordt hier verwezen naar artikel 17 van het verdrag waarin het recht op eerbiediging van de lichamelijke en geestelijke integriteit is neergelegd. Artikel 17 kan worden gezien als een verbijzondering van artikel 22.

#### *Artikel 23 Eerbiediging van de woning en het gezinsleven*

Het eerste lid verplicht partijen maatregelen te nemen om discriminatie van personen met een handicap uit te bannen op het gebied van huwelijk, gezinsleven, ouderschap en relaties, om te waarborgen wat onder a tot en met c is opgenomen.

In Boek 1 van het Nederlandse Burgerlijke Wetboek is het personen- en familierecht geregeld. Hierin zijn regels opgenomen over onder meer huwelijk, geboorte en ouderschap. Deze regels gelden voor alle in Nederland zijnde personen op gelijke wijze. Informatie over de verschillende onderwerpen is te vinden op onder meer [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Onder a van artikel 23 gaat het over het recht om te huwen en een gezin te stichten. Deze rechten zijn vastgelegd in artikel 23, tweede lid, van het IVBPR en artikel 12 van het EVRM. Onder b van artikel 23 gaat het onder meer over beslissingen omtrent gewenst aantal kinderen en geboortespreiding en over toegang tot leeftijdsrelevante informatie. Onderdeel b is ontleend aan artikel 16, eerste lid, aanhef en onder e, van het VN Vrouwenverdrag. Toegevoegd zijn reproductieve gezondheid en geboortepanning («*reproductive and family planning*»). Onderdeel c betreft het behouden van vruchtbaarheid.

Alle in het Koninkrijk gevestigde personen hebben recht op gezinsvorming. Zij bepalen in vrijheid of zij een kinderwens hebben, en zo ja, op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven. Om de consulenten te ondersteunen die mensen met een verstandelijke handicap begeleiden bij het vormgeven van hun kinder- en ouderschapswens, hebben MEE-organisaties de Richtlijn kinderwens en ouderschap van mensen met een verstandelijke beperking ontwikkeld. Met de richtlijn wordt het ondersteuningsproces vormgegeven, de rol van de consulent daarin, en

de richtlijn helpt bij het maken van verantwoorde keuzes rond het stichten van een gezin. De richtlijn neemt de kindervens als een gegeven. Bij ouderschap, ongeacht door wie, is het belang van het kind een eerste overweging. Het kan zo zijn dat sommige mensen vanwege hun handicap niet goed in staat zijn voor een kind te zorgen. Bijzondere aandacht verdient in die gevallen het belang van het gewenste en dus toekomstige kind. In situaties waarbij verantwoord ouderschap niet mogelijk is, zal het belang van het (toekomstige) kind het zwaarste wegen (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XVI, nr. 228). Dit kan ook het geval zijn bij de vraag wat als verantwoorde medische zorg moet worden gezien bij hulpverlening gericht op het tot stand brengen van zwangerschappen. Om die reden heeft het Koninkrijk der Nederland er aanleiding toe gezien om bij de ondertekening van het verdrag een interpretatieve verklaring af te leggen bij artikel 23, eerste lid, onder b. In deze verklaring wijst het Koninkrijk op het belang van het kind en welk gewicht dit belang toekomt in de weging tegen de belangen van de wensouders. De tekst van de interpretatieve verklaring sluit aan bij het tweede lid van artikel 23 van het verdrag, waarin is aangegeven dat bij het waarborgen van rechten en verantwoordelijkheden van personen met een handicap omtrent zaken als voogdij, curatele, zaakwaarneming en adoptie van kinderen of soortgelijke instituties, in alle gevallen de belangen van het kind voorop dienen te staan. De interpretatieve verklaring voorziet in een vergelijkbare weging van belangen in situaties waarbij sprake is van een gewenst maar nog toekomstig kind. Ook bij deze belangenafweging staat het belang van het kind voorop. Van het maken van onderscheid op grond van handicap is geen sprake.

De bij de ondertekening afgelegde verklaring zal bij bekrachtiging worden herhaald.

Voor de redactie van het tweede lid is ook gekeken naar artikel 16, eerste lid, van het Vrouwenverdrag, en wel naar onderdeel f.

In de Nederlandse wet- en regelgeving betreffende kinderen, vormt het belang van het kind het uitgangspunt. Alle in het Koninkrijk gevestigde personen hebben recht op gezinsvorming. Zij bepalen in vrijheid of zij een kindervens hebben, en zo ja, op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven. Ouders kunnen naar gelang hun omstandigheden op verschillende manieren opvoedondersteuning krijgen.

Ten aanzien van het vierde lid van artikel 23 wordt het volgende opgemerkt. Voor de vraag of een ouder de plicht en het recht heeft om zijn kind te verzorgen en op te voeden, is bepalend of hij het gezag over dit kind heeft. De kinderrechter kan bepalen dat van overheidswege toezicht (ondertoezichtstelling) wordt gehouden op de uitoefening van dit gezag door de ouder. Dit toezicht is altijd gekoppeld aan een termijn van ten hoogste een jaar. In het kader van dit toezicht kan een kind met een rechterlijke machtiging tot uithuisplaatsing tijdelijk uit huis worden geplaatst. Dit kan alleen indien dit in het belang van het kind noodzakelijk is.

Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan de kinderrechter bepalen dat het gezag aan een ouder wordt ontnomen. Dat kan alleen als de rechter is gebleken dat een ouder – samengevat – blijvend ongeschikt en onmachtig is tot het verzorgen en opvoeden van zijn kind, waardoor het kind niet in een veilige omgeving kan opgroeien. Dit is ook in artikel 9, eerste lid, van het IVRK bepaald.

De maatregelen van kindbescherming zijn opgenomen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. De uitvoering en organisatie van de jeugdzorg inclusief de kindbeschermingsmaatregelen zijn opgenomen in de Wet op de jeugdzorg<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Op 1 januari 2015 worden deze wetten vervangen. Zie Stb. 2014, 105, 130 en 131.

Over het derde en vijfde lid het volgende. Het derde lid bepaalt dat partijen waarborgen dat kinderen met een handicap gelijke rechten hebben op het gebied van het familieleven. Teneinde deze rechten te realiseren en te voorkomen dat kinderen met een handicap worden verborgen, verstoten, verwaarloosd of buitengesloten, verplichten partijen zich tijdige en uitvoerige informatie, diensten en ondersteuning te bieden aan kinderen met een handicap en hun families. Het vijfde lid bepaalt dat partijen alles in het werk stellen om, indien de naaste familieleden niet in staat zijn voor een kind met een handicap te zorgen, alternatieve zorg te bewerkstelligen binnen de ruimere familiekring en bij ontbreken daarvan in een gezinsvervangend verband binnen de gemeenschap.

Bij het derde en vijfde lid van het onderhavige verdrag is van belang te verwijzen naar artikel 20 van het IVKR.

Wat betreft het bieden van tijdige en uitvoerige informatie wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 7 over de website [www.regel-hulp.nl](http://www.regel-hulp.nl). Wat betreft het bieden van diensten en ondersteuning in natura wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 7 over de MEE-organisaties. Daarnaast is er voor gezinnen met kinderen met een handicap nog de mogelijkheid om financieel ondersteund te worden door een beroep te doen op de Regeling tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen.

#### *Artikel 24 Onderwijs*

Dit artikel betreft het recht op onderwijs. Het recht op onderwijs is neergelegd in artikel 2 van Protocol 1 van het EVRM, artikel 13 van het IVESCR, artikel 28 van het IVRK, in artikel 26 van de Universele verklaring van de Rechten van de Mens. Verder is het recht op onderwijs vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet.

Het eerste lid van artikel 24 verplicht partijen het recht op onderwijs van personen met een handicap te erkennen. 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. Onder a tot en met c zijn de doelen daarvan omschreven. Met inclusief wordt bedoeld dat niemand wordt uitgesloten van onderwijs.

Met betrekking tot het eerste lid het volgende.

Iedereen in Nederland heeft recht op onderwijs. Dit recht wordt niet beperkt door het hebben van een handicap. Verder is volwasseneneducatie en hoger onderwijs voor ouderen ook toegankelijk voor personen met een handicap.

Vanaf 5 jaar is ieder kind verplicht om onderwijs te volgen. Deze plicht volgt uit de Leerplichtwet 1969. Wel bestaat de mogelijkheid voor ouders van een kind met een ernstige handicap om bij de leerplichtambtenaar van hun gemeente ontheffing aan te vragen van deelname aan het onderwijs, indien hun kind duidelijk niet in staat is ervan te profiteren. De leerplicht geldt tot en met het schooljaar waarin de leerling de leeftijd van 16 jaar bereikt. Aansluitend bestaat er voor leerlingen die nog geen startkwalificatie hebben een kwalificatieplicht. Deze plicht is erop gericht dat leerlingen in ieder geval een startniveau behalen waarmee ze op de arbeidsmarkt kunnen functioneren. Deze kwalificatieplicht duurt tot en met de kwalificatie of tot het 18<sup>e</sup> levensjaar. De kwalificatieplicht geldt niet voor jongeren die speciaal onderwijs genieten en zeer moeilijk lerend zijn of meervoudig gehandicapt. Voor hen is het vanwege hun beperking vaak niet mogelijk een startkwalificatie of diploma te behalen. De Nederlandse regering spant zich in om de arbeidsmarktpositie van personen met een handicap te versterken en verbreden, onder andere door het bevorderen van een hechtere samenwerking tussen het voortgezet speciaal onderwijs

en het voortgezet (beroeps)onderwijs en bedrijfsleven. In het kader van de Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (Stb. 2012, 545) gaat het voortgezet speciaal onderwijs meer opbrengstgericht functioneren, onder andere door de inrichting van een arbeidsgericht uitstroomprofiel binnen de opleiding. Binnen deze stroom worden leerlingen die niet in staat zijn een arbeidskwalificatie te behalen direct voorbereid op en indien mogelijk toegeleid naar concrete (eenvoudige) functies op de arbeidsmarkt.

Leerlingen die niet in staat zijn een diploma te behalen of niet kunnen worden voorbereid voor een concrete functie op de arbeidsmarkt, ontvangen onderwijs in het kader van het profiel «dagbesteding». Zij worden voorbereid op een zo zelfstandig mogelijk functioneren in de samenleving.

Het funderend onderwijs (basis- en voortgezet onderwijs) kent in Nederland een duaal onderwijssysteem. Enerzijds kunnen leerlingen met een handicap samen met andere leerlingen deelnemen aan het gewone basis- en voortgezet onderwijs. Vaak worden daarbij, nadat via indicatie de handicap is vastgesteld, extra ondersteuning en middelen toegekend en ingezet (de zogenaamde leerlinggebonden financiering). Ook kunnen zij, indien geïndiceerd, speciaal onderwijs volgen als zij aangewezen zijn op de aldaar aanwezige speciale aanpak of ook als ouders daar voor kiezen. Een school voor regulier funderend onderwijs mag een leerling weigeren, als zij kan aantonen dat zij echt niet datgene in huis heeft wat de leerling nodig heeft. Een school voor speciaal onderwijs mag dat niet. In het kader van de Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (Stb. 2012, 533, hierna: Wet passend onderwijs) wordt een grondige stelselwijziging doorgevoerd. Deze stelselwijziging wordt ingezet om een oplossing te bieden voor een aantal knelpunten in het huidige systeem, zoals onder andere de geconstateerde gebrekkige financiële beheersbaarheid, de toegenomen bureaucratie en het feit dat ouders vaak veel moeite hebben om – ondanks de beschikbaarheid van een rugzakje in het kader van de leerlinggebonden financiering – een plekje te vinden voor hun gehandicapte kind binnen het onderwijs. In het kader van het nieuwe systeem krijgen scholen voor primair en voortgezet onderwijs (regulier en speciaal) een zorgplicht. Dit betekent dat de school, waar een kind dat extra ondersteuning nodig heeft wordt aangemeld, verplicht is een zo goed mogelijk passende plek in het onderwijs te regelen. Indien mogelijk op de eigen school en als dat niet kan op een andere school binnen het samenwerkingsverband waar men deel van uitmaakt. Binnen in te richten regionale samenwerkingsverbanden worden afspraken gemaakt om voor iedereen met een beperking een zo passend mogelijk onderwijsaanbod te garanderen. De rugzak en de landelijke indicatiestelling, die voor veel bureaucratie zorgden, worden afgeschaft. De daarmee vrijvallende middelen komen beschikbaar voor de samenwerkingsverbanden om de benodigde begeleiding binnen het regulier onderwijs te organiseren en de verwijzingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs te bekostigen. De wet treedt gefaseerd in werking, te beginnen met de vorming van de samenwerkingsverbanden en eindigend met de invoering van de zorgplicht per 1 augustus 2014 en de gehele nieuwe bekostigingssystematiek in 2015 en 2016.

De verwachting is dat de Wet passend onderwijs, in combinatie met de verplichting op grond van artikel 2 van de Wgbh/cz om doeltreffende aanpassingen te treffen, de mogelijkheden voor deelname aan het regulier onderwijs (inclusief onderwijs) zal vergroten. Dit als gevolg van



de toenemende samenwerking tussen alle partijen in de regio. Ook tussenvoorzieningen, waarbij regulier onderwijs en speciaal onderwijs samen een aanbod verzorgen, zijn mogelijk. Desondanks zullen er situaties blijven, waar de problematiek van de leerling met een extra ondersteuningsbehoefte dusdanig zwaar is (bv. meervoudige handicaps) of de vereiste aanpak dusdanig specialistisch, dat (al dan niet tijdelijk) speciaal onderwijs noodzakelijk of wenselijk is om de desbetreffende leerling datgene te bieden wat hij nodig heeft.

In dit kader is het belangrijk dat scholen en leerkrachten van reguliere scholen voldoende toegerust zijn om tegemoet te komen aan de behoeften van leerlingen met een beperking. Omdat het speciaal onderwijs deel uitmaakt van de regionale samenwerkingsverbanden kan in voorkomende gevallen gebruik worden gemaakt van hun deskundigheid en expertise. Verder is extra budget beschikbaar gesteld voor de nascholing van leerkrachten. Tot slot blijft het huidige ondersteuningsbudget in volle omvang beschikbaar voor passend onderwijs. Passend onderwijs zal de komende jaren intensief gemonitord en geëvalueerd worden op basis van het door de Evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) opgestelde evaluatiekader.

Getuige de tweede voortgangsrapportage passend onderwijs (Kamerstukken II 2012/13, 31 497, nr. 101), welke op 18 juni 2013 aan de Tweede Kamer gestuurd is, zijn de regionale samenwerkingsverbanden hard aan de slag met de voorbereiding van de invoering van passend onderwijs. Tot nu toe heeft daarbij het accent sterk gelegen op de bestuurlijke vormgeving (o.a. de inrichting van het samenwerkingsverband en de ondersteuningsplanraad waarin scholen afspraken maken over hun zorgaanbod). Nu wordt de stap gezet naar de nadere inhoudelijke uitwerking.

In het beroepsonderwijs en hoger onderwijs bestaat geen speciaal onderwijssysteem meer en zijn de reguliere instellingen gehouden voor leerlingen met een handicap die voldoen aan de vooropleidingseisen, adequaat onderwijs te verzorgen en op grond van de Wgbh/cz daartoe de noodzakelijke redelijke aanpassingen te treffen.

Over het tweede lid het volgende.

Zoals hierboven al aangegeven dwingt Nederland wat betreft het basisonderwijs en voortgezet onderwijs geen inclusief onderwijs af. Ouders kunnen kiezen voor speciaal onderwijs welke keuzevrijheid door de meeste ouders en hun belangenorganisaties als positief ervaren wordt. Overigens stelt het samenwerkingsverband in dat geval wel de toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs vast. Verder kan een reguliere school, na gedegen onderzoek, besluiten dat zij onvoldoende in huis heeft of kan halen om het gewenste onderwijsaanbod te leveren en voor de leerling met een ondersteuningsbehoefte een passende plek te regelen op een andere school (regulier dan wel speciaal) die dat wel kan. Dit laatste sluit aan bij de verplichting, welke op de school van aanmelding rust in het kader van de Wgbh/cz om onderzoek te doen, ook wat betreft het treffen van doeltreffende aanpassingen.

Ook in de situatie van passend onderwijs blijven er dus scholen voor speciaal onderwijs bestaan. In de eerder genoemde samenwerkingsverbanden werken zij samen met de reguliere scholen in de regio.

Over het derde lid het volgende.

In Nederland krijgen alle leerlingen die een auditieve of visuele handicap hebben onderricht in communiceren met een voor hen geschikte methode. Dit houdt in dat leerlingen les krijgen in braille en gebarentaal. Blinde leerlingen leren braille op het blindeninstituut, net als praktische vaardigheden als stoklopen. Dit betekent niet dat alle blinde leerlingen

altijd eerst blindenonderwijs moeten volgen alvorens zij geïntegreerd kunnen worden in het reguliere onderwijs. Ook in het regulier onderwijs kan deze deskundigheid vanuit het blindeninstituut/onderwijs ingezet worden.

Dove leerlingen leren gebarentaal op de dovenscholen. Ook kunnen, afhankelijk van de aard van de problematiek en de mogelijkheden van de leerling andere communicatiemiddelen/-systemen aan de orde zijn, bijvoorbeeld Nederlands met gebaren en totale communicatie. Daarnaast is er een vanuit het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) betaald aanbod van gebarentaalcursussen voor ouders en familieleden.

De taalkundige identiteit van de dovengemeenschap wordt bevorderd door subsidiëring vanwege het Ministerie van OCW van de Stichting Nederlands Gebarencentrum, dat een belangrijke functie vervult wat betreft het beheer en de ontwikkeling van de Nederlandse gebarentaal. Verder heeft dit centrum een voorlichtings- en adviestaak en ondersteunt zij scholingsactiviteiten op het terrein van de Nederlandse Gebarentaal. De dovengemeenschap is zowel vertegenwoordigd in het bestuur van deze stichting als ten nauwste betrokken bij haar activiteiten.

Het speciaal onderwijs voor doven is tweetalig (Nederlandse Gebarentaal en Nederlands). Het Ministerie van OCW heeft destijds de ontwikkeling van leerplannen en lesmateriaal daarvoor financieel ondersteund. Daarbij ging het ook om het vak dovencultuur.

Voor deelname aan het regulier onderwijs kan (naar behoefte) een beroep gedaan worden op een tolk Nederlandse Gebarentaal. Het UWV voert de desbetreffende regeling uit onder de beleidsverantwoordelijkheid en de financiële verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW.

Over het vierde lid het volgende.

Dit artikellid vraagt passende maatregelen van de lidstaten om gebarentaalvaardige en braillevaardige leerkrachten, leidinggevend en medewerkers op te leiden en aan te stellen. Het Nederlandse onderwijs voldoet hieraan voor zover het gaat om het speciaal onderwijs, in die zin dat de aanstelling van personeel in eerste instantie een bevoegdheid is van het bestuur van de desbetreffende school zelf. Er is een uitgebreid pakket aan scholing voor speciaal onderwijs. Als blinden deelnemen aan het regulier onderwijs speelt de computer met brailregel of spraakvoorziening een belangrijke rol als communicatiehulpmiddel. Voor doven wordt de gebarentolk ingezet. De indicatie en vergoeding van beide voorzieningen en hulpmiddelen is wettelijk geregeld en vastgelegd.

Tot slot het vijfde lid.

Ook beroepsonderwijs, hoger onderwijs en volwasseneneducatie staan open voor deelname van personen met een handicap, waarbij indien nodig extra ondersteuning en begeleiding ingezet wordt. In de desbetreffende onderwijswetgeving zijn waarborgen ingebouwd om de toegankelijkheid voor personen met een handicap te garanderen. Iedereen, dus ook iemand met een handicap, die voldoet aan de vooropleidingseisen kan deelnemen aan dit onderwijs.

Daarnaast zijn ook in de wetgeving over studiefinanciering uitzonderingsbepalingen opgenomen om studenten met een beperking extra tegemoet te komen, zoals de mogelijkheid van een extra jaar met studiefinanciering.

Genoemd onderwijs valt onder de reikwijdte van de Wgbh/cz. Dit betekent onder andere dat de deelnemer/student de onderwijsinstelling kan verzoeken doeltreffende aanpassingen te treffen vanwege zijn handicap. De onderwijsinstelling beoordeelt of de aanpassing verricht kan worden of dat die een onevenredige belasting vormt. Onder aanpassingen vallen zaken als roosteraanpassingen, fysieke aanpassingen, begeleiding, etc.

Verder voorziet de Wgbh/cz erin dat de leerling/student een oordeel kan vragen aan de CvRM over geschilpunten. Ook is het mogelijk dat de leerling/student samen met de onderwijsinstelling verzoekt om mediation.

Wat betreft de volwasseneneducatie het volgende.

Personen ouder dan achttien jaar kunnen ook een opleiding volgen in de volwasseneneducatie. Die bestaat uit opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) en overige opleidingen educatie. Regionale opleidingscentra (roc's) verzorgen de opleidingen volwasseneneducatie. De uitbreiding van de Wgbh/cz met het hele terrein van goederen en diensten (zie de toelichting bij artikel 5) heeft tot gevolg dat het vavo en de overige educatieopleidingen, net als het middelbaar beroepsonderwijs onder deze wet komen te vallen. Dit betekent dat de roc's ook voor studenten met een handicap die een educatieopleiding volgen, doeltreffende aanpassingen moeten doen, tenzij deze een onevenredige belasting vormen voor de instelling.

Verder is de term «leven lang leren» vaak synoniem voor post-initieel onderwijs. De onderwijswetgeving richt zich op het initieel onderwijs. Terwijl er in de onderwijswetgeving waarborgen voor de toegankelijkheid zijn opgenomen voor leerlingen met een beperking, geldt dit niet voor het niet onder onderwijs vallende post-initieel onderwijs. Het betreft hier geen overheidsverantwoordelijkheid. Wel is er een fiscale aftrekpost voor de kosten van deelname aan deze cursussen.

Voor de personen die in het kader van «leven lang leren» kiezen voor een initiële opleiding is de toegankelijkheid gewaarborgd via de onderwijswetgeving en de Wgbh-cz.

Tot slot worden onder verantwoordelijkheid van de Minister van OCW onderwijsvoorzieningen verstrekt, die noodzakelijk zijn in verband met een handicap. Het gaat daarbij om materiële voorzieningen en hulpmiddelen, die de leerling/deelnemer/student in staat stellen deel te nemen aan het reguliere onderwijs, zoals bijvoorbeeld aangepaste computers, vervoersvoorzieningen, de tolk gebarentaal en een groot aantal specifieke hulpmiddelen. Het speciaal onderwijs is uitgezonderd omdat het reeds aangepast is op de behoeften van haar leerlingen.

#### *Artikel 25 Gezondheid*

Het recht op het genot van het hoogst haalbare niveau van gezondheid is voor «een ieder» neergelegd in artikel 12, eerste lid, van het IVESCR. In de eerste volzin van artikel 25 van onderhavig verdrag is dit recht neergelegd voor personen met een handicap zonder discriminatie op grond van hun handicap. Voorts verplicht artikel 25 partijen maatregelen te nemen om personen met een handicap de toegang te waarborgen tot diensten op het gebied van seksespecifieke gezondheidszorg. Onder a tot en met f wordt aangegeven wat in het bijzonder dient te worden gedaan.

Wat betreft de aanhef van artikel 25 (recht op het genot van het hoogst haalbare niveau van gezondheid) het volgende. Nederland meent dat de bepaling betrekking heeft op de aanspraken die verzekerden kunnen maken en de vergoeding van kosten. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling een verboden onderscheid te maken bij de aanspraken en vergoedingen. Dit laat onverlet dat door hulpverleners de aard en het aanbod van hulpverlening op medisch inhoudelijke gronden wordt vastgesteld. Dit kan bijvoorbeeld een rol spelen bij het aanbod van vruchtbaarheidstechnieken in relatie tot verantwoord ouderschap en de belangen van het gewenste kind. Bij het aanbieden van IVF wordt bijvoorbeeld gekeken naar zowel medische factoren die de kans op succes

bepalen als de belangen van het gewenste kind en de mogelijkheden van de wensouders tot verantwoord ouderschap. Dit kan betekenen dat een handicap een specifiek aanbod voor zorg in de weg staat, zoals dat overigens ook op basis van een ziekteverloop of andere specifieke kenmerken van de patiënt kan zijn. Om het genoemde onderscheid te verduidelijken, zal bij bekrachtiging door het Koninkrijk der Nederlanden een interpretatieve verklaring worden afgelegd ten aanzien van onderdeel a.

De aanspraken die verzekerden op grond van het Nederlandse stelsel van sociale ziektekostenverzekeringen de AWBZ en de Zvw kunnen inroepen zijn wettelijk verankerd. Over de opnemingsvormen in het verzekerde pakket wordt de regering geadviseerd door de het College voor zorgverzekeringen. De regering maakt daarbij wel budgettaire afwegingen. Niet alles wat mogelijk is in de gezondheidszorg kan ook in het pakket worden opgenomen. Dat zou de financiering van de gezondheidszorg onbetaalbaar maken.

Naast de AWBZ en de Zvw die gericht zijn op individuele zorg, kent Nederland de publieke gezondheidszorg. De zorg die tot dit domein behoort, is gericht op de gezondheidsbescherming, gezondheidsbevordering en ziektepreventie van de bevolking of specifieke groepen daaruit. Het grootste gedeelte van de publieke gezondheidszorg wordt aangeboden via de gemeenten. In de Wet publieke gezondheid (Wpg) zijn de taken van de gemeenten op dit terrein vastgelegd.

In de Wpg zijn ook een aantal taken opgenomen voor specifieke groepen: de jeugdgezondheidszorg en ouderen.

In het kader van de Wpg moeten gemeenten een gemeentelijke gezondheidsdienst in stand houden. Bij deze organisaties dienen bepaalde deskundigheden beschikbaar te zijn, die voor een adequate uitvoering van de publieke gezondheidszorg gewenst zijn.

De publieke gezondheid vormt ook een vangnet voor de individuele gezondheidszorg.

Naast de verantwoordelijkheden en taken van gemeenten zijn er ook bij het Ministerie van VWS een aantal taken op het terrein van de publieke gezondheid belegd. Zo worden bijvoorbeeld bevolkingsonderzoeken door de centrale overheid aangeboden en een deel van de SOA-zorg (voor risicogroepen).

Over a (verzekering van de toegang tot zorg) het volgende. De toegang tot de gezondheidszorg (het aanbod en de financiering) wordt gefaciliteerd door het Nederlandse stelsel van sociale ziektekostenverzekeringen (AWBZ en Zvw). Daarnaast voorzien de gemeenten op grond van de Wpg en de Wmo in voorzieningen die onder verantwoordelijkheid van de gemeenten worden aangeboden.

Op dit moment maken in Nederland ruim 600.000 mensen gebruik van zorg die vanuit de AWBZ wordt gefinancierd. Zij krijgen die zorg thuis of in een instelling. De organisatie die de zorg levert, heeft daartoe een contract gesloten met een zorgkantoor in de regio.

Zoals hierboven bij artikel 19 reeds is gemeld, wordt de langdurige zorg de komende jaren herzien<sup>41</sup>. Zie voor de uitgangspunten hiervan onder artikel 19.

Het basispakket op grond van de Zorgverzekeringswet omvat:

- geneeskundige zorg door huisartsen, medisch specialisten en verloskundigen;
- verblijf in het ziekenhuis;

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2012/13, 30 597, nr. 296 inclusief bijlage.

- dyslexiezorg;
- geneesmiddelen;
- geneeskundige ggz;
- kraamzorg;
- (medische) hulpmiddelen;
- (beperkte) fysiotherapie en oefentherapie vanaf de 21ste behandeling, logopedie, ergotherapie;
- bekkenfysiotherapie bij urine-incontinentie tot en met de 9e behandeling;
- tandheelkundige zorg (controle en behandeling) tot 18 jaar;
- tandheelkundige zorg zoals kunstgebit en kaakchirurg;
- ziekenvervoer.

De aanspraken en de voorwaarden waaronder deze worden verleend zijn uitgewerkt in het Besluit zorgverzekering en de Regeling zorgverzekering en verder in de polis die de verzekerde heeft gesloten.

Verzekerden kunnen kiezen of zij een naturapolis, een restitutiepolis of een mengvorm daarvan willen sluiten.

De taken van gemeenten in het kader van de Wpg zijn in artikel 2 vastgelegd.

Het eerste lid van artikel 2 bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders de totstandkoming en de continuïteit van en de samenhang binnen de publieke gezondheidszorg en de afstemming ervan met de curatieve gezondheidszorg en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen bevordert.

Het tweede lid bepaalt voorts dat ter uitvoering van de in het eerste lid bedoelde taak het college van burgemeester en wethouders in ieder geval zorg draagt voor:

- a. het verwerven van, op epidemiologische analyse gebaseerd, inzicht in de gezondheidssituatie van de bevolking;
- b. het elke vier jaar, voorafgaand aan de opstelling van de nota gemeentelijke gezondheidsbeleid, bedoeld in artikel 13, tweede lid, op landelijk gelijkvormige wijze verzamelen en analyseren van gegevens over deze gezondheidssituatie;
- c. het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen;
- d. het bijdragen aan opzet, uitvoering en afstemming van preventieprogramma's, met inbegrip van programma's voor de gezondheidsbevordering;
- e. het bevorderen van medisch milieukundige zorg;
- f. het bevorderen van technische hygiënezorg;
- g. het bevorderen van psychosociale hulp bij rampen;
- h. het geven van prenatale voorlichting aan aanstaande ouders.

Op drie onderwerpen is de wet specifiek in de opdracht aan de gemeenten. Dat betreft de jeugdgezondheidszorg, de ouderengezondheidszorg en infectieziektebestrijding.

De kring van verzekerden voor de AWBZ en de Zvw is gelijk: iedereen die rechtmatig in Nederland woont of werkt.

Voor de AWBZ is men van rechtswege verzekerd, maar voor de Zvw moet men zelf een zorgverzekeringpolis afsluiten met een verzekeraar naar keuze. De verzekeraar heeft een acceptatieplicht: dat wil zeggen dat geen enkele verzekeringsplichtige mag worden geweigerd op welke grond dan ook.

De Wpg is gericht op de bevolking of specifieke groepen daaruit. De omvang van het aanbod vanuit de Wpg wordt gedeeltelijk in de wet bepaald en gedeeltelijk door gemeenten zelf vastgesteld.

Niet rechtmatig verblijvenden zijn weliswaar als gevolg van de Koppelingwet niet verzekerd ingevolge de AWBZ en de Zvw, maar hebben wel toegang tot medisch noodzakelijke zorg. Deze categorie van personen dient zelf te voorzien in betaling van de kosten van aan hen geboden zorg. Zorgaanbieders kunnen echter onder voorwaarden worden gecompenseerd voor zorg verleend aan niet-rechtmatig verblijvenden die financieel niet in staat zijn zelf deze kosten te betalen.

Over onderdeel a (betaalbare gezondheidszorg) het volgende. Verzekerden voor de AWBZ en de Zvw zijn premie verschuldigd. Voor de AWBZ is deze volledig inkomensafhankelijk, voor de Zvw is er zowel een inkomensafhankelijke premie als – voor verzekerden vanaf 18 jaar – een nominale premie. Als tegemoetkoming in de kosten van deze nominale premie heeft de wetgever voorzien in een zorgtoeslag voor huishoudens die niet meer inkomen hebben dan een jaarlijks vast te stellen grens.

De ziektekostenverzekeringen kennen een stelsel van eigen betalingen: in de Zvw een verplicht algemeen eigen risico en daarnaast eigen betalingen voor een deel van de aanspraken. De AWBZ kent eveneens eigen bijdragen voor zorgaanspraken.

Voor wat betreft de Wpg is vastgesteld dat, indien de gemeenteraad een bijdrage heft voor het verrichten van werkzaamheden in het kader van de publieke gezondheidszorg, het college van burgemeester en wethouders ervoor zorg draagt dat dit niet ten koste gaat van het bereik van deze werkzaamheden.

Het stelsel van de langdurige zorg wordt herzien. Onderdeel hiervan is het wetsvoorstel Wet langdurige zorg (Wlz), Kamerstukken II 2013/14, 33 891, nrs. 1–3. De Wlz zal de AWBZ vervangen. Veel elementen van de huidige AWBZ blijven in de Wlz overeind maar er worden ook verbeteringen doorgevoerd. De Wlz is gebaseerd op de visie dat de samenleving mensen meer mogelijkheden biedt om verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen leven. Meer gelijke deelname en meer eigen regie staan daarbij voorop. Voor kwetsbare mensen die vanwege hun beperkingen niet meer in een thuisomgeving kunnen wonen, en die een beschermende en veilige omgeving nodig hebben, is zorg beschikbaar via de Wlz. De Wlz bevat diverse bepalingen die beogen de langdurige zorg voor de cliënt beter te maken zodat deze bijdraagt aan behoud of verbetering van de kwaliteit van leven. Dit wordt bereikt door:

- Het verzekerd pakket en de zorginhoudelijke toegangscriteria worden op wetsniveau vastgelegd. Dit biedt cliënten meer rechtszekerheid.
- De zorgplanbespreking wordt wettelijk verankerd waardoor de wensen, mogelijkheden en behoeften van de cliënt meer centraal komen te staan in de zorgverlening. Ook ligt meer nadruk op de betrokkenheid van de sociale omgeving.
- Het persoonsgebonden budget (pgb) en het volledig pakket (vpt) worden als volwaardige leveringsvormen in de wet vastgelegd. Dit versterkt de keuzevrijheid van de cliënt.
- De eisen die worden gesteld aan het pgb en vpt worden aangescherpt. Dit biedt meer waarborgen dat de zorg buiten de instelling verantwoord is.
- Er is meer ruimte voor maatwerk doordat wordt geïndiceerd in aard, inhoud en globale omvang van zorg in plaats van in zorgwaartepakketten waarin uren zijn opgenomen.
- De positie van de cliënt wordt versterkt. Het recht op clientondersteuning wordt via de zorgplicht van de Wlz-uitvoerder wettelijk verankerd. Cliënten krijgen statutair invloed op het beleid van hun Wlz-uitvoerder.
- Vergroting van de mogelijkheid om de uitvoerders van de wet aan te spreken op de kwaliteit van de dienstverlening en zorg.
- Stimuleren van innovatie.

Over onderdeel d het volgende. Artikel 448, eerste lid, van het BW Boek 7 bepaalt onder meer dat de hulpverlener de patiënt op duidelijke wijze inlicht over het voorgenomen onderzoek en de voorgestelde behandeling en over de ontwikkelingen omtrent het onderzoek, de behandeling en de gezondheidstoestand van de patiënt. Een soortgelijke verplichting ligt besloten in artikel 40, eerste lid, van de Wet BIG, welk artikel verplicht tot het verlenen van verantwoorde zorg. Wat in een individueel geval gedaan moet worden om iemand duidelijk in te lichten of verantwoorde zorg te verlenen, wordt vanzelfsprekend in belangrijke mate bepaald door de omstandigheden waarin de patiënt verkeert.

Het vergroten van het bewustzijn van het personeel van de mensenrechten, waardigheid, autonomie en behoeften van personen met een handicap door middel van training en het vaststellen van ethische normen, is vooral een verantwoordelijkheid van de verschillende beroepsgroepen. De verschillende beroepsgroepen hebben codes, waarin de beroepsnormen zijn vastgelegd. De codes ondersteunen de beroepsbeoefenaren voor wat betreft hetgeen nodig is om verantwoorde zorg te leveren. Aangenomen kan worden dat ethische normen in die codes zijn vastgelegd en dat dat in trainingen is verwerkt.

Wat betreft e (zonder discriminatie op grond van handicap) het volgende. De wettelijke doelstelling van de huidige AWBZ is geformuleerd in artikel 6 van die wet:

De verzekerden hebben aanspraak op zorg ter voorkoming van ziekten en ter voorziening in hun geneeskundige behandeling, verpleging en verzorging.

Tot deze zorg behoren voorzieningen tot behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid of strekkende tot verbetering van levensomstandigheden, alsmede maatschappelijke dienstverlening. Het doel van de Zvw is dat de gehele bevolking onder voor ieder gelijke sociale voorwaarden verzekerd is tegen de gevolgen van behoefte aan geneeskundige zorg (verwoord in de preambule van deze wet).

Wat betreft onderdeel e het volgende. Dit artikellid verbiedt het maken van onderscheid bij de verstrekking van ziektekostenverzekeringen en levensverzekeringen en bepaalt dat deze verstrekking naar redelijkheid en billijkheid dient plaats te vinden. Overigens is de Nederlandse vertaling van de tekst onder onderdeel e gecorrigeerd in Trb. 2014, 113.

Het verbod van onderscheid bij financiële diensten valt onder de reikwijdte van de in de Uitvoeringswet voorgestelde uitbreiding van de Wgbh/cz met het terrein goederen en diensten.

Ten aanzien van onderdeel f heeft het Koninkrijk der Nederlanden bij de ondertekening van het verdrag een interpretatieve verklaring afgelegd. In deze verklaring wordt aangesloten bij het beginsel van autonomie, dat in artikel 3, onderdeel a, van het onderhavige verdrag is geformuleerd. Het Koninkrijk heeft aangegeven artikel 25, onderdeel f, in het licht van deze autonomie te lezen. Dit betekent dat de bepaling aldus wordt uitgelegd dat goede zorg ook met zich meebrengt dat de wensen van een persoon met betrekking tot medische behandeling, voedsel en vocht, dienen te worden gerespecteerd. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn als een patiënt palliatief gesedeerd wil worden en daarna geen voedsel of vocht meer toegediend krijgt. Hierbij wordt een persoon in een lagere bewustzijnstoestand gebracht en voedsel- en vochttoediening worden gestaakt. De interpretatieve verklaring zal ten aanzien van dit punt bij bekrachtiging worden herhaald.

In de verklaring was nog niet meegenomen dat discriminatie als bedoeld in artikel 25 onder f moet worden gezien als het maken van een verboden onderscheid. Van belang is dat patiënten die niet in staat zijn tot een redelijke waardering van de eigen belangen de beste zorg krijgen, toegesneden op hun persoonlijke situatie. Het achterwege laten van een

aanbod tot zorg of diensten op basis van inzichten in wat verantwoorde zorg is, zodat afgezien wordt van zinloos medisch handelen, levert geen verboden onderscheid op en valt daarmee naar opvatting van het Koninkrijk der Nederlanden buiten de doelstelling van de verdragsbepaling. Zo kan ook op medische gronden worden besloten dat het toedienen van voedsel en vocht wordt gestaakt. Dit zal aan de reeds afgelegde interpretatieve verklaring worden toegevoegd alvorens deze wordt herhaald.

#### *Artikel 26 Habilitatie en revalidatie*

Personen met een handicap worden nogal eens geconfronteerd met allerlei soorten obstakels die het voor hen moeilijk of onmogelijk maken mensenrechten en fundamentele vrijheden uit te oefenen, een zelfstandig leven te leiden of te participeren in de samenleving. Het verdrag bevat dan ook bepalingen die partijen verplichten maatregelen te nemen om een omgeving te creëren waarin personen met een handicap hen toekomstige rechten op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen. Artikel 26 is zo'n bepaling. Zie hierover nog de toelichting bij artikel 8.

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.

Voor zover het kinderen betreft wordt verwezen naar de artikelen 23, derde lid, en 24, eerste lid, van het IVRK.

Het eerste lid verplicht partijen maatregelen te nemen om personen met een handicap in staat te stellen de maximaal mogelijke onafhankelijkheid en vaardigheden te verwerven en volledig te worden opgenomen en te participeren in alle aspecten van het leven. De Wmo (met ingang van 1 januari 2015 de Wmo 2015) is een van de belangrijkste wettelijke kaders voor burgers voor wat betreft de ondersteuning vanuit de (gemeentelijke) overheid in hun participatie en zelfredzaamheid. Daartoe organiseren partijen een uitgebreid scala van diensten en programma's op het gebied van gezondheid, welzijn, werkgelegenheid, onderwijs en sociale diensten.

Door de zorgplicht zoals staat beschreven in de Zvw zijn zorgverzekeraars verplicht revalidatiezorg aan te bieden wanneer dit noodzakelijk is. Revalidatiezorg valt onder het verzekerde basispakket, zoals staat beschreven in de algemene maatregel van bestuur die is gebaseerd op de Zvw, waardoor iedereen in Nederland toegang heeft tot noodzakelijke revalidatiezorg.

Over het tweede lid kan worden vermeld dat de uitvoering van de revalidatiezorg in handen is van de beroepsgroep. Revalidatiearts is een wettelijk erkende specialistentitel welke zodoende valt onder de reglementen van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG). De Wet BIG bevat regels voor de kwaliteit van de zorgverlening door beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg in Nederland. Degene die volgens de vereisten van de Wet BIG in aanmerking komen om de titel revalidatie arts te voeren, organiseert zijn beroepsuitoefening op zodanige wijze dat dit leidt tot verantwoorde zorg.



De beroepsgroep van revalidatieartsen (de VRA) verplicht geregistreerde revalidatieartsen deel te nemen aan kwaliteitsvisitatie waar ondermeer gekeken wordt of de betrokken medisch specialist in overeenstemming handelt met de geldende behandel richtlijnen, welke zijn vastgesteld door de beroepsgroep. Om ingeschreven te blijven in het register als revalidatiearts, dient de betrokken arts zich jaarlijks bij te scholen op het gebied van medisch handelen, communicatie, samenwerking, kennis en wetenschap en maatschappelijk medisch handelen. Deze competenties zijn gebaseerd op het model van de *Canadian Medical Education Directives for Specialists 2000* (CanMEDS 2000) en staan geformuleerd in het Opleidingsplan Revalidatiegeneeskunde. Hierin staan ook de vereisten waaraan opleidingen tot revalidatiearts dienen te voldoen.

De toegang tot informatie over het voorzieningenstelsel voor personen met een handicap is geregeld door informatieverstrekking door de centrale overheid (telefoonnummer 1400 van de informatiedienst van de overheid en de website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)) of ondersteund door de overheid, zoals Vilans ([vindeenhulpmiddel.nl](http://vindeenhulpmiddel.nl)), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Kiesbeter) en MEE. Daarnaast bestaat er ook een informatieplicht opgelegd aan uitvoerende instanties zoals zorgverzekeraars, gemeenten (Wmo-loket) en UWV.

#### *Artikel 27 Werk en werkgelegenheid*

Het recht op arbeid is neergelegd in artikel 6, eerste lid, van het IVESCR, waarin het voor een ieder is vastgelegd. Dat recht op arbeid sluit in, aldus artikel 6, eerste lid, van het IVESCR, het recht op de mogelijkheid in zijn onderhoud te voorzien door middel van vrijelijk gekozen of aanvaarde werkzaamheden. Partijen moeten de verwezenlijking van het recht op werk waarborgen en bevorderen door het nemen van passende maatregelen. In het tweede lid van artikel 6 IVESCR worden voorbeelden gegeven van dergelijke maatregelen, zoals beroepskeuzevoorlichting en opleidingen.

Artikel 27 van onderhavig verdrag betreft het recht van personen met een handicap op werk, op voet van gelijkheid met anderen. Dit recht omvat, aldus de aanhef van het eerste lid, het recht op de mogelijkheid in het levensonderhoud te voorzien door middel van in vrijheid gekozen of aanvaard werk op een arbeidsmarkt en in een werkomgeving die open zijn, waarbij niemand wordt uitgesloten en die toegankelijk zijn voor personen met een handicap. Deze omschrijving van wat het recht op werk omvat, is een specifiek op personen met een handicap toegeschreven variant op artikel 6, eerste lid, van het IVESCR. Wat betreft toegankelijkheid wordt verwezen naar artikel 9 en de toelichting daarop. Het eerste lid bepaalt voorts dat partijen de verwezenlijking van het recht op werk waarborgen en bevorderen door het nemen van passende maatregelen.

Het tweede lid van artikel 27 verplicht partijen te waarborgen dat personen met een handicap niet in slavernij worden gehouden of anderszins worden gedwongen tot het verrichten van arbeid.

Onderstaand wordt per onderdeel aangegeven op welke wijze Nederland de verwezenlijking van het recht van personen met een handicap op werk waarborgt en bevordert door het nemen van passende maatregelen. In Nederland zijn in de onderscheidene arbeidsongeschiktheidswetten (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de voor deelname aan het arbeidsproces noodzakelijke voorzieningen geregeld. Arbeidsplaatsvoorzieningen zijn in de WIA geregeld, niet alleen voor mensen met een handicap met een uitkering,

maar voor iedereen met een functionele beperking. Dit betreft reguliere arbeid, zowel in de private als in de publieke sector.

De Wajong is per 1 januari 2010 aangepast. De nieuwe Wajong biedt jonggehandicapten en studenten, die tijdens school of studie gehandicapt zijn geraakt, ondersteuning bij het vinden en behouden van een baan bij een reguliere werkgever. Indien zij hiermee niet voldoende kunnen verdienen, komen zij in aanmerking voor inkomensondersteuning.

Iemand kan Wajong aanvragen als een van deze situaties geldt:

- Hij had op zijn 17e verjaardag een langdurige ziekte of handicap.
- Hij kreeg vóór zijn 30e verjaardag een langdurige ziekte en hij volgde in het jaar daarvoor minimaal 6 maanden een opleiding.

De overige voorwaarden zijn:

- Hij herstelt waarschijnlijk niet binnen 1 jaar volledig van zijn ziekte of handicap.
- Hij woont in Nederland.
- Hij kan meer dan 52 aaneengesloten weken, minder dan 75% van het minimumloon verdienen. Dit komt door een langdurige ziekte of een handicap.

Het UWV stelt in overleg met betrokkene een participatieplan op met daarin de wijze waarop de arbeidsondersteuning wordt vormgegeven. Het participatieplan geeft concreet de (toekomstige) mogelijkheden van de jongere op de arbeidsmarkt en de hiervoor benodigde ondersteuning aan. De ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan uit een werkaanbod, een re-integratietraject of scholing.

Jonggehandicapten kunnen op aanvraag inkomensondersteuning ontvangen als aanvulling op hun inkomen uit arbeid. De inkomensondersteuning wordt berekend aan de hand van de hoogte van het loon dat een jonggehandicapte verdient. Het totale inkomen is minimaal 75% van het minimumloon.

Tot het 27e levensjaar wordt het loon deels verrekend met de inkomensondersteuning. Het totale inkomen zal dus altijd hoger worden, als een jonggehandicapte meer gaat verdienen.

Na 7 jaar recht te hebben gehad op arbeidsondersteuning en wanneer de jonggehandicapte minimaal 27 jaar oud is, wordt de resterende verdien capaciteit vastgesteld. Dit kan ook al na vijf jaar, wanneer iemand in gedurende vijf jaar aaneengesloten heeft gewerkt en er geen perspectief is op verdere verbetering van de resterende verdien capaciteit. Wanneer de resterende verdien capaciteit volledig wordt benut, wordt aangevuld tot 100% WML.

Studenten en scholieren ontvangen een inkomensondersteuning van 25% op basis van de zogenaamde studieregeling.

Jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn ontvangen een inkomensondersteuning van 75%.

Daarnaast kunnen de re-integratie-instrumenten worden ingezet.<sup>42</sup>

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) speelt in deze eveneens een rol. Ook de Wsw waarborgt en bevordert de verwezenlijking van het recht op werk in het bijzonder voor personen die slechts onder aangepaste omstandigheden arbeid kunnen verrichten. De arbeid in het kader van de Wsw is gericht op het behouden dan wel het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van zo regulier mogelijke arbeid onder normale omstandigheden. Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor

<sup>42</sup> Hoofdstuk 2a van de Wajong (loondispensatie, loonsuppletie, inkomenssuppletie, proefplaatsing).

dat zoveel mogelijk ingezetenen die geïndiceerd zijn, een dienstbetrekking wordt aangeboden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden.

De regering is voornemens met de Participatiewet te komen tot één regeling waarmee de WWB, Wsw en een deel van de Wajong worden samengevoegd. Met de invoering van deze wet wordt de instroom in de Wajong vanaf 2015 beperkt tot mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben en wordt de Wsw afgesloten voor nieuwe instroom. Gemeenten gaan de Participatiewet uitvoeren. Personen uit de doelgroep van de Participatiewet kunnen een beroep doen op de gemeente voor ondersteuning bij re-integratie of een bijstandsuitkering. De Participatiewet is op 20 februari 2014 aangenomen in de Tweede Kamer. Wanneer ook de Eerste Kamer instemt met deze wet is de beoogde inwerkingtreding 1 januari 2015. UWV blijft verantwoordelijk voor de arbeidstoel-eiding van het zittend bestand van de Wajong. De Wsw blijft bestaan voor de mensen die via de Wsw aan de slag zijn.

Met de Participatiewet krijgen gemeenten een breed instrumentarium om mensen met een arbeidsbeperking te helpen participeren. De gemeenten gaan de Participatiewet in medebewind uitvoeren. Zij moeten de wijze waarop zij deze taak gaan uitvoeren in een verordening vastleggen. Gemeenten kunnen bij de uitvoering van hun taak een verbinding leggen met de voorzieningen voor ondersteuning van participatie en zelfredzaamheid op grond van de Wmo en de Wmo (2015).

De Staatssecretaris van SZW heeft in aansluiting op de nota naar aanleiding van het verslag van de Invoeringswet Participatiewet, de Tweede Kamer mede namens haar ambtgenoot van VWS laten weten dat het kabinet in samenwerking met de VNG na gaat of de centrale inkoop en landelijke coördinatie die wordt voorbereid voor de tolkverstrekking voor doven in het kader van de Wmo (leefsituatie), kan worden uitgebreid met de tolk gebarentaal die in het kader van de Participatiewet door gemeente kan worden ingezet voor het werk. Zij streeft er naar de Kamer hierover voor 1 juli 2014 te informeren<sup>43</sup>.

Ook heeft het kabinet afspraken gemaakt met de sociale partners over de begeleiding naar werk van personen met een beperking. Afgesproken is dat werkgevers in de particuliere en overheidssector over een periode van 10 jaar resp. 100.000 en 25.000 extra banen beschikbaar stellen voor mensen met een arbeidsbeperking. Er komen regionale Werkbedrijven, die voor deze banen de schakel zijn tussen werkgevers en de personen met een arbeidsbeperking. Gemeenten hebben hierbij de lead en werken samen met UWV en sociale partners. De afspraken met werkgevers zijn niet vrijblijvend. Indien de afgesproken banen niet worden gerealiseerd treedt na overleg met sociale partners en gemeenten een quotumplicht in werking. Werkgevers gaan dan een heffing betalen wanneer zij geen of onvoldoende mensen met een beperking in dienst hebben. Een wetsvoorstel hiertoe is in voorbereiding. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de uitkomsten van het sociaal overleg (Kamerstukken II 2012/13, 33 566, nr. 15).

Het kabinet is van mening dat met dit pakket van regels, de met sociale partners gemaakte afspraken en de voorgenomen monitor en evaluatie wordt voldaan aan de in artikel 27 van het verdrag genoemde verplichting, om het recht op arbeid te bevorderen, in samenhang met de artikel 5, derde lid, van het verdrag opgenomen verplichting voor de Staat om te garanderen dat voorzien wordt in redelijke aanpassingen om het mensen met een beperking daadwerkelijk mogelijk te maken om te werken.

---

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 137.

De Wet op de medische keuringen biedt bescherming tegen onnodige vragen naar de gezondheidssituatie en keuringen bij aanstelling in de arbeid of bij het afsluiten van verzekeringen.

In de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) worden veel zaken geregeld die zijn neergelegd in artikel 27 van het onderhavige verdrag. De aanspraken van personen met een handicap zijn geregeld in bovengenoemde materiewetten. Daarmee wordt voldaan aan artikel 27 van het onderhavige verdrag.

Onderstaand wordt nog per onderdeel aangegeven op welke wijze Nederland de verwezenlijking van het recht van personen met een handicap op werk waarborgt en bevordert door het nemen van passende maatregelen.

Met betrekking tot de onderdelen a, b en c van het eerste lid het volgende. De Wgbh/cz verbiedt ongerechtvaardigd onderscheid op het terrein van werving, selectie, arbeidsvoorwaarden en ontslag. Evenals nu blijft na bekrachtiging van het verdrag een werkgever op grond van artikel 2 van de Wgbh/cz verantwoordelijk voor de aanpassing van de werkplek van werknemers met een handicap. Een werkgever hoeft dit evenwel niet te doen indien deze aanpassing onevenredig belastend voor hem is. Daarbij spelen ondermeer de grootte van de organisatie, de kosten van de aanpassing en de financiële draagkracht van de organisatie een rol. Bij de invulling van deze plicht kan de werkgever door de overheid geboden financiële tegemoetkomingen inzetten. Verder kan de werknemer zelf reeds over de benodigde (meeneembare) aanpassingen beschikken. De mogelijkheid voor de vergoeding van noodzakelijke werkplekaanpassingen voor mensen met een handicap is nu met name geregeld in de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Wet Wajong. Zoals hiervoor al gemeld geeft de Participatiewet de kaders en vullen gemeenten deze kaders nader in. Dit geldt ook voor de manier waarop gemeenten de instrumenten gaan inzetten om mensen naar banen te begeleiden. De gemeenten moeten in een verordening de inzet van een aantal re-integratie-instrumenten vastleggen.

In de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet 2007) staan de algemene regels over het arbeidsomstandighedenbeleid dat werkgevers verplicht zijn te ontwikkelen. Zo is in deze wet geregeld dat de werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en dat hij daartoe een beleid voert dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden. In de wet komen onder meer de uitgangspunten van het arbobeleid, de risico-inventarisatie en risico-evaluatie (RI&E) en de organisatie van de arbeidsomstandigheden aan bod.

Sinds de wijziging van de Arbowet 2007 is het begrip psychosociale arbeidsbelasting (PSA) omschreven, dat de factoren seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk onderscheidt. Sinds juli 2009 maakt de factor discriminatie onderdeel uit van het begrip PSA. Werkgevers zijn verplicht op PSA een arbobeleid te voeren. Werkgevers en werknemers hebben met de Arbowet 2007 meer mogelijkheden om invulling te geven aan de wijze waarop ze in de eigen sector aan de wetgeving voldoen. Daardoor kan er binnen organisaties een arbobeleid worden gevoerd dat rekening houdt met specifieke kenmerken van de sector. Geen «one size fits all» aanpak dus, maar maatwerk dat in samenspraak met de werknemers tot stand komt en zodoende op meer draagvlak kan rekenen in een organisatie.

In de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) wordt geregeld dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) onder meer tot taak heeft te bevorderen, dat personen die recht hebben

op een uitkering op grond van verzekeringswetten of de Wet Wajong dan wel die ingezetene zijn als bedoeld in de Wet Wajong, de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt en in verband met ziekte of gebrek een belemmering ondervinden of hebben ondervonden bij het volgen van onderwijs, worden ingeschakeld in het arbeidsproces (checken of dit nog klopt m.i. van 2015).

Voorts wordt in de Wet SUWI geregeld dat het UWV waakt tegen discriminatie en daartoe een non-discriminatiecode vaststelt waarin in ieder geval aandacht wordt besteed aan discriminatie wegens ras, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid, leeftijd en handicap.

Met het bovenstaande wordt voldaan aan het eerste lid, onderdelen a en b.

Met betrekking tot onderdeel c van het eerste lid het volgende. In artikel 5 van het op 3 mei 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Sociaal Handvest is het recht op vrijheid van organisatie geregeld.

Dit artikel bepaalt dat de partijen verzekeren, dat de nationale wetgeving de vrijheid van werkgevers en werknemers om zich te organiseren niet zal beperken, terwijl deze wetgeving evenmin zo zal worden toegepast, dat deze vrijheid wordt beperkt.

In Nederland is de vrijheid van vereniging constitutioneel gewaarborgd; artikel 8 van de Grondwet erkent deze vrijheid in algemene zin, behoudens wettelijke regeling in het belang van de openbare orde. Verder heeft Nederland de verdragen van de ILO bekrachtigd die op deze materie betrekking hebben, te weten, het op 9 juli 1948 te San Francisco tot stand gekomen Verdrag betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, 1948 (ILO-Verdrag nr. 87; Trb. 951, 27; Stb. J 538) en het op 1 juli 1949 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, 1949 (ILO-Verdrag nr. 98; Trb. 1972, 105 met gewijzigde tekst).

Personen met een handicap kunnen op grond van de Wet gelijke behandeling handicap of chronische ziekte op gelijke voet met anderen hun arbeids- en vakbondsrechten uitoefenen.

Hiermee wordt voldaan aan het eerste lid, onderdeel c.

Met betrekking tot de onderdelen d, e en g van het eerste lid: UWV heeft tot taak het geven van voorlichting met betrekking tot de keuze van een beroep alsmede de voor een beroep benodigde opleiding.

UWV heeft voorts tot taak arbeidsbemiddeling te verlenen in de ruimste zin van het woord. Dit betekent concreet:

- a. het registreren van werkzoekenden en van vacatures van werkgevers;
- b. het voordragen van geschikte vacatures aan werkzoekenden en het voordragen van geschikte werkzoekenden voor vacatures;
- c. het verzamelen en analyseren van informatie ten behoeve van de bevordering van de werking van en het inzicht in de arbeidsmarkt;
- d. zorg dragen voor gevraagde en ongevraagde verstrekking van deugdelijke informatie en advies over de arbeidsmarkt alsmede over de uitvoering van zijn taak, aan werkgevers, werknemers, uitkeringsgerechtigden, verzekerden, werkzoekenden, regionale platforms en andere belanghebbenden.

Het in het eerste lid, onderdeel d, bedoelde beroepsonderwijs en de vervolgoopleidingen is geregeld in de Wgbh/cz.

Op grond van de Wgbh/cz dient het UWV genoemde taken voor personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen uit te oefenen.

Hiermee wordt voldaan aan het eerste lid, onderdelen d, e, g.

Personen met een handicap die willen starten als zelfstandige kunnen in aanmerking komen voor voorzieningen zoals werkplekaanpassingen op grond van de Wet WIA en Wajong. Gemeenten zullen mensen uit de doelgroep van de Participatiewet ook in aanmerking kunnen brengen voor voorzieningen om te kunnen starten als zelfstandige.

Hiermee wordt voldaan aan het eerste lid, onderdelen f, h, i, j en k.

Vrijheid van arbeidskeuze is, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld, in Nederland gewaarborgd in artikel 19, derde lid, van de Grondwet. Voorts zijn er diverse bepalingen in het Wetboek van strafrecht die dwangarbeid strafbaar kunnen stellen, zoals mensenhandel (artikel 273f), slavenhandel (artikel 274), opzettelijke vrijheidsberoving (artikel 282), gijzeling (artikel 282a) en bepalingen als bedreiging en intimidatie (artikelen 285 en 285a).

Met deze artikelen wordt voldaan aan het tweede lid van het artikel 27.

Op grond van de nieuwe Wmo 2015 (Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nrs. 1–3) zal het college, nadat iemand zich met een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning heeft gemeld, een onderzoek verrichten dat ook omvat de vraag of de cliënt de mogelijkheid heeft om door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten zijn zelfredzaamheid of participatie te verbeteren. Het gaat om activiteiten die daar aan kunnen bijdragen en daarnaast, als bijkomend effect, ook iets bijdragen aan de samenleving. De regering wil de inzet hiervoor in het kader van de Wmo 2015 geen dwingend karakter geven; de cliënt kan niet gedwongen worden om «in ruil voor» de ondersteuning bepaalde activiteiten te verrichten op straffe van het verliezen van die ondersteuning. Het karakter van de voorziening, ondersteuning die noodzakelijk is om te kunnen «meedoen» staat daar, naar de opvatting van de regering, aan in de weg.

#### *Artikel 28 Behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming*

Het eerste lid van dit artikel betreft het recht op een behoorlijke levensstandaard, een recht dat al is neergelegd in artikel 11, eerste lid, van het IVESCR. Het eerste lid van artikel 28 verplicht partijen passende maatregelen te nemen om de verwezenlijking van dit recht zonder discriminatie op grond van handicap te beschermen en te bevorderen.

Het tweede lid gaat over het recht van personen met een handicap op sociale bescherming en op het genot van dat recht zonder discriminatie op grond van hun handicap en verplicht partijen passende maatregelen te nemen, met inbegrip van de maatregelen, genoemd onder a tot en met e.

Artikel 1 van de Grondwet verbiedt discriminatie op welke grond dan ook. Nationale wetgeving mag niet in strijd zijn met de Grondwet of verdragen. Regelgeving gericht op sociale bescherming maakt dan ook geen onderscheid tussen mensen met een handicap of zonder handicap. In de eerste plaats worden hier genoemd de Wet werk en bijstand (WWB) en de Algemene Ouderdomswet (AOW).

Iedere Nederlander moet zelf in zijn levensonderhoud voorzien. Lukt dat niet én zijn er geen andere voorzieningen, dan helpt de gemeente met het

zoeken naar werk. Totdat men werk gevonden heeft, kan men onder bepaalde voorwaarden op grond van de WWB een bijstandsuitkering krijgen. Gemeenten voeren de WWB uit. De AOW is een basispensioen-voorziening voor mensen die 65 jaar of ouder zijn. Iedereen die rechtmatig in Nederland woont, is tussen het 15e en 65e levensjaar verplicht verzekerd voor de AOW. Er bestaat geen onderscheid tussen mannen en vrouwen of werkenden en niet-werkenden.

Meer speciaal voor personen met een beperking bestaan er de volgende regelingen.

Zoals reeds toegelicht bij artikel 27 hebben jonggehandicapten en studenten die al op jeugdige leeftijd arbeidsongeschikt zijn op grond van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong) recht op ondersteuning bij het vinden en behouden van werk bij een reguliere werkgever. Zonodig krijgen zij een inkomensondersteuning die het inkomen uit arbeid aanvult. De hoogte van deze inkomensondersteuning hangt af van de leeftijd en de hoogte van het inkomen uit arbeid. Het Uitvoeringinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voert de Wet Wajong uit. Wanneer de Invoeringswet Participatiewet in werking treedt kunnen nog uitsluitend mensen die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben, instromen in de Wajong<sup>44</sup>. Jongeren met een handicap die nog wel arbeidsmogelijkheden hebben kunnen dan – zonodig – voor ondersteuning en eventueel een uitkering een beroep doen op de Participatiewet.

In de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) staat werk voorop. Het accent in de wet ligt, net als bij de Wet Wajong, op wat mensen nog wel kunnen. Door middel van financiële prikkels worden werkgevers en werknemers gestimuleerd er alles aan te doen om gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan het werk te helpen of te houden. Tegelijkertijd is er inkomensbescherming voor mensen die echt niet meer aan de slag kunnen komen. De WIA bestaat uit twee delen: de Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten en de Regeling inkomensvoorziening volledig arbeidsgeschikten. De Regeling tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen is bedoeld om ouders met een thuiswonend gehandicapt kind extra financiële steun te geven.

#### *Artikel 29 Participatie in het politieke en openbare leven*

De regering onderschrijft het in dit artikel beschreven recht dat personen met een handicap – op voet van gelijkheid met anderen – hun politieke rechten kunnen genieten. Het recht van participatie in het politieke en openbare leven is overigens in algemene zin reeds vastgelegd in het IVBPR, in het bijzonder in artikel 25 van dat verdrag.

Het eerste onderdeel van artikel 29 waarborgt dat personen met een handicap het recht en de gelegenheid hebben het actieve en passieve kiesrecht uit te oefenen. Het onderdeel kent drie verplichtingen die algemeen zijn geformuleerd, en waarover de regering, in het belang van een nadere duiding, het volgende wil opmerken.

De eerste verplichting is te waarborgen dat stemprocedures, faciliteiten en voorzieningen adequaat, toegankelijk en makkelijk te begrijpen en te gebruiken zijn. De toegankelijkheid van het verkiezingsproces is dus meer dan alleen een kwestie van fysieke toegankelijkheid. Dit uitgangspunt deelt de regering. Daarom zijn in de afgelopen jaren de teksten op de stempas vereenvoudigd, kunnen kandidatenlijsten telefonisch worden beluisterd, zijn posters ontwikkeld waarmee het gedrag van de kiezer in

<sup>44</sup> Kamerstukken I 2013/14, 33 161, A.

het stemlokaal wordt uitgebeeld en heeft de website [www.uheefthetvoorhetzeggen.nl](http://www.uheefthetvoorhetzeggen.nl) het hoogste toegankelijkheidskeurmerk voor websites van de Stichting Waarmerk Drempelvrij.nl.

Ook spant de regering zich in de toegankelijkheid van het stemproces voor blinde en slechtziende kiezers te vergemakkelijken. Op het punt van de fysieke toegankelijkheid regelt de Kieswet momenteel dat ten minste 25% van de stemlokalen zodanig gelegen en ingericht zijn dat kiezers met een lichamelijke beperking zoveel mogelijk hun stem zelfstandig kunnen uitbrengen. Daarbij rijst de vraag tot welke doelstelling het verdrag precies verplicht. De norm in het verdrag waarborgt dat kiezers met een handicap de gelegenheid hebben hun stem uit te brengen. Door het stemmen in een willekeurig stemlokaal kunnen kiezers met een handicap in Nederland, zonder enige verdere plichtplegingen in vrijwel alle gevallen hun stem uitbrengen in een geschikt lokaal. Zo worden vrijwel alle stemlokalen voorzien van «eenvoudige» faciliteiten voor kiezers met een handicap zoals een drempelloze toegang, een vergrootglas en een stemhokje met een verstelbare schrijftafel. Echter, gemeenten moeten niet verplicht worden enkel stemlokalen aan te wijzen die aan alle toegankelijkheidseisen voldoen (dus zowel voldoende parkeerplaatsen, als brede deuren voor scootmobiel, etc.), omdat dan het aantal geschikte stemlokalen – zeker in de grote steden – zal afnemen. Voor de moeizaam lopende kiezer, waarvoor een stemlokaal op korte afstand nodig is, zou dat een belemmering van het kiesrecht zijn, hetgeen op gespannen voet staat met het verdrag. Uiteindelijk zullen de gemeenten zodanige stemlokalen moeten aanwijzen, dat kiezers met een lichamelijke beperking de gelegenheid hebben in zoveel mogelijk lokale en op gepaste afstand van hun huisadres, hun stem uit te brengen.

Tegelijkertijd vindt de regering het wenselijk dat in de wet ook het minimumpercentage van ten minste 25% blijft gehandhaafd, omdat daarmee beter is te controleren of aan de wettelijke norm voldoende uitvoering wordt gegeven. Dit percentage is om deze reden ook bij een recente wijziging van de Kieswet (Stb. 2009, nr. 483) opgenomen. De regering zal de Kieswet zodanig aanpassen dat gemeenten er voor zorg dragen dat zoveel mogelijk, maar ten minste 25%, van de stemlokalen toegankelijk zijn voor personen met een handicap.

De tweede verplichting is dat kiezers met een handicap in het geheim en zonder intimidatie kunnen stemmen. Vanwege de algemene formulering in het verdrag rijst de vraag welke precieze betekenis dit onderdeel toekomt. De regering meent dat het geen absolute plicht inhoudt dat elke kiezer met een handicap in het geheim kan stemmen. Daarvoor zijn twee redenen.

Ten eerste houdt het verdrag er zelf sterk rekening mee dat niet elke kiezer met een handicap zijn stem zelfstandig kan uitbrengen. Een kiezer die niet zelfstandig zijn stem kan uitbrengen, moet zijn stemgeheim opgeven aan de persoon die hem helpt. In het derde onderdeel van het eerste lid van dit verdragartikel – personen met een lichamelijke handicap hebben recht op bijstand – zit immers impliciet een uitzondering op de absolute eis van geheim stemmen. Een partij kan niet én de absolute eis van stemgeheim waarborgen, én moeten toestaan dat personen met een handicap bijstand krijgen bij het uitbrengen van hun stem, waardoor het stemgeheim ten opzichte van de hulpverlener moet worden opgegeven.

Ten tweede blijkt dit uit de toevoeging dat het gebruik van ondersteunende technologie slechts moet worden gefaciliteerd, indien zij doelmatig is. Voor Nederland houdt dit in dat het beschikbaar zijn van nieuwe technologie niet automatisch inhoudt dat de regering genoodzaakt is deze beschikbaar te stellen. Er is immers technologie beschikbaar waarmee personen met een handicap zelfstandig hun stem uit zouden kunnen brengen, doch het gebruik van deze technologie stuit op andere bezwaren en daarom is onder de huidige omstandigheden niet toegestaan. Hierbij



valt bijvoorbeeld te denken aan de audiostemmachine, telefoonstemmen of stemmen via internet. Hoewel zij voor bepaalde personen een uitkomst zouden zijn, is de technologie niet toegestaan, juist omdat het stemgeheim respectievelijk de stemvrijheid niet kan worden gewaarborgd. Ook de kosten in relatie tot gebruik dat van de technologie wordt gemaakt, kunnen zodanig zijn dat inzet niet doelmatig is.

De regering acht het belangrijk dat zoveel mogelijk mensen zelfstandig hun stem kunnen uitbrengen. Mogelijkheden waarbij met behulp van technologie het aantal mensen met een beperking dat kan stemmen vergroot kan worden, worden daarbij niet uitgesloten. Evenals hierboven gesignaleerd, geldt ook voor deze bepaling van het verdrag niet dat deze in absolute zin van de partijen vereist dat partijen de zelfstandige deelname van kiezers met een handicap mogelijk moeten maken, gezien de eveneens opgenomen verplichting om ondersteuning aan personen met een (lichamelijke) handicap toe te staan. Daarmee wordt in het verdrag zelf al erkend dat de verplichting om het gebruik van technologie te faciliteren niet absoluut is. In de afweging van de inzet van nieuwe technologie bij het stemmen en het wettelijk faciliteren daarvan, zal de regering daarom tevens de doelmatigheid van deze technologie meenemen in de afweging.

De derde verplichting houdt de waarborg in om kiezers met een handicap, waar nodig, op hun verzoek ondersteuning toe te staan door een persoon van hun eigen keuze.

In het algemeen onderschrijft de regering het belang dat aan alle kiezers met een beperking ondersteuning wordt verleend in het verkiezingsproces en het belangrijk is dat ook mensen met een beperking hun stemrecht kunnen uitoefenen. Voor de toegankelijkheid van verkiezingen is het van belang dat voor kiezers bijvoorbeeld duidelijk is hoe een stembiljet moet worden ingevuld en op welke kandidaten zij kunnen stemmen.

Voorwaarde is evenwel dat ondersteuning moet plaatsvinden buiten het stembokje, omdat moet worden gewaarborgd dat kiezers met een beperking in het geheim en zonder intimidatie hun stem kunnen uitbrengen. Ook het verdrag schept deze verplichting. Alleen waar het de fysieke onmogelijkheid betreft om het stembiljet in te vullen, moet bijstand in het stembokje worden toegelaten. In dat geval kan de ondersteuning niet geacht worden de zelfstandigheid van het stemmen in gevaar te brengen, omdat het slechts de handeling sec ondersteunt. Derhalve moet de term «ondersteuning» worden opgevat als ondersteuning buiten het stembokje, behoudens voor zover het fysiek noodzakelijke ondersteuning betreft. Het Koninkrijk der Nederlanden zal op dit punt bij bekrachtiging een interpretatieve verklaring afleggen waarin de Nederlandse wetgeving op dit punt wordt toegelicht. Immers, conform artikel J 28 Kieswet, wordt in het stembokje slechts aan kiezers vanwege hun lichamelijke gesteldheid bijstand toegestaan. Kiezers met bijvoorbeeld een verstandelijke handicap worden geacht hun stem zelfstandig, zonder bijstand in het stembokje, uit te brengen. Uiteraard moet hen buiten het stembokje alle ondersteuning worden verleend en toelichting worden gegeven over de wijze waarop de stem moet worden uitgebracht. De achtergrond van dit beleid is de volgende.

Tot enige jaren geleden bepaalde de Grondwet dat personen die vanwege wilsonbekwaamheid onder curatele waren gesteld automatisch waren uitgesloten van de uitoefening van het kiesrecht. In 2003 oordeelde de Raad van State dat deze bepaling in concrete gevallen onredelijk kon uitvallen. Daarom is in 2007 deze bepaling uit de Grondwet en Kieswet geschrapt en zijn onder curatele gestelden niet langer uitgesloten van het kiesrecht (Kamerstukken II 2005/06, 30471). Daarbij is besloten af te zien van een individuele beoordeling door een rechter van de handelingsbekwaamheid in relatie tot de uitoefening van het kiesrecht maar uit te gaan van de feitelijke handelingsbekwaamheid in de praktijk. Bij de grondwets-

herziening is overwogen of het stembureau bijstand aan kiezers met een verstandelijke beperking moet kunnen toestaan. Hiervan is afgezien omdat het stembureau geen autoriteit is die objectief kan vaststellen dat ondersteuning nodig is wegens verstandelijke onbekwaamheid. Daardoor zou een dergelijke bevoegdheid leiden tot willekeur, rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid. Het stembureau heeft immers de plicht er op toe te zien dat de stem in vrijheid wordt uitgebracht, en in deze zin dient het stembureau alle kiezers op voet van gelijkheid te behandelen. De gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam in 2010, waarbij er veel incidenten zijn geweest van met kiezers die met twee personen in één hokje hun stem hebben uitgebracht, heeft de kwetsbaarheid van onduidelijkheden op dit terrein aangetoond. Bij de afgelopen verkiezingen is dan ook telkens in de instructies van stembureauleden en in de voorlichting voor kiezers expliciet aandacht besteed aan het feit dat de kiezer alleen stemt. Dit laat onverlet dat buiten het stemhokje in alle openbaarheid en voorafgaande aan de stemming door een verzorger, begeleider of stembureau lid toelichting kan worden gegeven. Het uiteindelijk uitbrengen van de stem is evenwel iets dat de kiezer zelfstandig moet doen. Alleen zo kan de stemvrijheid en het stemgeheim worden gewaarborgd.

Daarnaast is van belang dat als kiezers met een mentale of intellectuele beperking bijstand wordt verleend bij het uitbrengen van de stem, niet kan worden voorkomen dat er sprake is van ongewenste beïnvloeding op de persoon met een handicap, en de facto de begeleider de keuze bepaalt. Kiezers met een mentale of intellectuele handicap hebben op grond van artikel 29, onderdeel a, subonderdeel ii, van het verdrag, recht op het uitbrengen van hun stem zonder intimidatie. Het toestaan van ondersteuning aan personen met een mentale of intellectuele handicap verdraagt zich hier moeilijk mee. Bovendien zou dat in strijd zijn met het principe dat een ieder slechts één stem heeft en een risico op family voting vormen. Bij een fysieke handicap ligt dit anders omdat dan de ondersteuning niet geacht kan worden de zelfstandigheid van het stemmen in gevaar te brengen (maar de handeling sec ondersteunt).

Behalve ondersteuning aan kiezers met een beperking voor het uitbrengen van hun stem (toelichting op stembiljet etc.), zoals hierboven bedoeld, is het ook van belang dat kiezers met een beperking voldoende op de hoogte zijn van de politieke keuzes die spelen bij verkiezingen. Voldoende en adequate voorlichting over het stemproces en de bijbehorende procedures is daarom belangrijk. Voor wat betreft voorlichting over inhoudelijke zaken die bij verkiezingen aan bod komen, acht zij dit een taak van het maatschappelijke middenveld, zoals belangen- en andere maatschappelijke organisaties en politieke partijen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 hebben diverse organisaties (LFB, Platform VG, MEE en ProDemos) bijvoorbeeld een Landelijke Kiezersdag, gericht op mensen met een beperking, georganiseerd. Dit soort initiatieven zijn belangrijk om de doelgroep meer bewust te maken van hun (politieke) rechten en de mogelijke keuzes die daarbij aan bod komen.

Ten slotte hecht, in het licht van het tweede lid, de regering in algemene zin waarde aan de brede maatschappelijke participatie van personen met een handicap, ook op het vlak van democratie en bestuur. Waar het specifiek de participatie in politieke partijen en aanverwante non-gouvernementele organisaties betreft, benadrukt de regering echter dat zij deze organisaties als onafhankelijk beschouwt. Zij meent daarom geen voorschriften te moeten geven omtrent hun interne organisatie en daarmee ook niet over de bevordering van de deelname van personen met een handicap aan deze organisaties. Eveneens is zij van opvatting dat de verantwoordelijkheid van de regering zich niet uitstrekt tot het geven

van voorlichting over politieke partijen en partijprogramma's en de mogelijkheid tot deelname aan deze partijen. Dat is aan politieke partijen zelf. Het is aan hen of zij dergelijke informatie toegankelijk maken voor kiezers met een handicap.

*Artikel 30 Deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport*

Artikel 30 betreft de deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport. Vergelijkbare bepalingen zijn artikel 15, eerste lid, van het IVESCR, artikel 23, derde lid, van het IVKR en artikel 15, derde lid, van het ESH (herzien).

Het eerste lid verplicht partijen tot het erkennen van het recht van personen met een handicap om op voet van gelijkheid met anderen deel te nemen aan het culturele leven en om alle passende maatregelen te nemen om het onder a tot en met c genoemde te waarborgen.

Onder b schrijft het artikel toegang tot televisieprogramma's, films, theaters en andere culturele activiteiten voor. De overheid neemt maatregelen om de toegankelijkheid van media te waarborgen. Die toegankelijkheid is door de Mediawet 2008 vergroot. De publieke omroep moet in 2011 95% van haar oorspronkelijk Nederlandstalige producties ondertitelen. Commerciële zenders dienen in dat jaar de helft van hun oorspronkelijk Nederlandstalige producties te ondertitelen. De NOS is verplicht in nieuwsaanbieding voor mensen met een auditieve beperking te voorzien.

Het verdrag ziet onder c van dit artikel toe op de toegankelijkheid van plaatsen waar cultuur wordt gepresenteerd. In zijn algemeenheid wordt de fysieke toegankelijkheid geregeld in het Bouwbesluit 2012, dat wettelijke eisen stelt aan de bereikbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid van een gebouw en zijn omgeving. Het Bouwbesluit 2012 geldt zowel voor nieuwe gebouwen als voor (al dan niet ingrijpende) verbouwingen en dus ook voor culturele accommodaties als theaters en concertzalen. Gemeenten zien hierop toe bij het verstrekken van bouwvergunningen. Bij monumenten kan de toegankelijkheid vaak met niet-bouwkundige voorzieningen worden geregeld.

In de praktijk sorteert ook zelfregulering veel effect, waardoor de overheid geen aanvullende maatregelen hoeft te nemen.

De brancheorganisaties voor musea, de Vereniging van Rijksgesubsidieerde Musea, waarvan alle 25 door de centrale overheid gesubsidieerde musea lid zijn, en de Nederlandse Museumvereniging adviseren hun leden over toegankelijkheid. Via het Landelijk Contact van Museumconsulenten kunnen musea zich aanmelden voor het museumregister. Een voorwaarde voor registratie is een goede toegankelijkheid. De verwachting is dan ook dat over een periode van 15 à 20 jaar alle musea aan de eisen zullen voldoen.

De Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties, de brancheorganisatie van schouwburgen en concertzalen, geven de leden advies over het toegankelijk maken van voorstellingen voor mensen met een specifieke beperking. Hierbij gaat het onder meer om de inschakeling van doventolken, het aanbrengen van ringleidingen voor slechthorenden en rondleidingen voor personen met een visuele handicap.

Het tweede lid van artikel 30 ziet toe op de ontplooiing van het creatieve, artistieke en intellectuele potentieel van personen met een handicap. Kunstconnectie, de branchevereniging voor kunsteducatie en kunstbeoe-

fening, en Cultuurnetwerk Nederland en Kunstfactor, de landelijke expertisecentra voor kunsteducatie en amateurkunst (die op korte termijn zullen fuseren) hebben in het recente verleden al dan niet in samenwerking symposia en prijsvragen georganiseerd. De mogelijkheden voor ontplooiing zijn hierdoor voldoende gewaarborgd. Ook in de toelichting bij artikel 24 staan activiteiten vermeld die gericht zijn op de maximale ontplooiing van het potentieel van personen met een handicap.

Over het derde lid het volgende. Artikel 15 van de Auteurswet voorziet in een beperking op het auteursrecht voor personen met een visuele of auditieve handicap, mits een billijke vergoeding wordt betaald. Er bestaat in Nederland, met name tussen uitgevers en vertegenwoordigende organisaties van personen met een handicap, een zeer bevredigende praktijk van zelfregulering voor het gebruik van beschermde werken tegen een gereduceerd tarief. In EU-kader maakt Nederland zich sterk voor vergemakkelijking van het grensoverschrijdend verkeer van specifiek voor personen met een handicap geproduceerde werken (vergelijk de Nederlandse reactie op het Groenboek «Auteursrecht in de kennis-economie», Kamerstukken II 2008/09, 29 838, nr. 11). De Stichting Dedicon zorgt ervoor dat literatuur en studieboeken toegankelijk zijn voor personen met een visuele handicap. De stichting wordt door de centrale overheid gesubsidieerd. Door de overheid wordt subsidie verstrekt om boeken in een aangepaste vorm om te zetten voor personen met een leeshandicap. Het gaat dan om boeken in gesproken vorm of in braille. Deze boeken in aangepaste vorm worden gefabriceerd om via het Loket aangepast lezen uit te lenen aan personen met een leeshandicap. Voor het uitlenen van deze materialen is in artikel 15c van de Auteurswet een uitzondering gemaakt op de verplichting om voor het uitlenen een billijke vergoeding te vragen.

Het vierde lid van artikel 30 ziet toe op de erkenning van de specifieke cultuur die mensen met een auditieve en visuele beperking kennen. In Nederland worden, indien dat gewenst is door de leerling of de ouders, vaardigheden aangeleerd die de communicatie door deze groep mogelijk maakt. Blinde leerlingen leren braille lezen en stoklopen op het blindeninstituut. Ook voor doven zijn er speciale instellingen in het leven geroepen die leerlingen en hun ouders gebarentaal aanleren of een mix van gesproken Nederlands en gebarentaal afhankelijk van de situatie. Ook ouders en andere gezinsleden worden aangezocht om aan een dergelijke cursus deel te nemen.

Over het vijfde lid het volgende.

De sportdeelname van personen met een handicap blijft nog steeds ver achter bij de deelname van personen zonder handicap<sup>45</sup>. Dit terwijl sporten en bewegen juist een grote toegevoegde waarde hebben voor de gezondheid, participatie en integratie van personen met een beperking. In het regeerakkoord vraagt het kabinet ook aandacht voor sport en bewegen van personen met een beperking; het moet voor hen makkelijk zijn om in de buurt te kunnen sporten en bewegen. Om die reden zet het kabinet zich de komende jaren in voor de verdere ontwikkeling van sportdeelname van personen met een handicap. De Minister van VWS heeft Stichting Kenniscentrum Gehandicaptensport en NOC\*NSF de afgelopen jaren ondersteund met een gezamenlijk sportstimuleringsprogramma (2009–2012) dat zij samen hebben ontwikkeld voor kinderen in het speciaal onderwijs. In dit project, «Special Heroes» genoemd, kunnen meer kinderen uit het speciaal onderwijs

<sup>45</sup> L. van Lindert, M de Jong en R. van der Dool. Onbeperkt Sporttief; Monitor sportdeelname van mensen met een handicap 2008, 's-Hertogenbosch/Nieuwegein: W.J.H. Mulier Instituut/Arko Sports Media, 2008.

gebruik maken van binnen- en naschools sportaanbod met als uiteindelijk doel doorstromen naar de sportvereniging. Het project richt zich op kinderen met een visuele, auditieve en lichamelijke handicap. Daarnaast richt het project zich op de kinderen met psychiatrische stoornissen zoals ADHD en autisme. Sterke sportverenigingen worden ingezet om het sportaanbod voor deze doelgroepen te verzorgen. Belangrijk hierbij is dat ook kinderen uit het reguliere onderwijs gebruik kunnen maken van dit sportaanbod.

In de beleidsbrief «Sport en Bewegen in Olympisch perspectief» (juli 2011) heeft de Minister van VWS het programma «Sport en Bewegen in de Buurt» gepresenteerd. In dit programma komt ook aandacht voor personen met een beperking, met name in combinatie met het speciaal onderwijs en revalidatiecentra.

In het programma «Sport, Bewegen in de Buurt» wordt het sportstimuleringsprogramma «Special Heroes» verder uitgebreid. Doel is dat Special Heroes de komende jaren in alle cluster 2-scholen (kinderen met een auditieve beperking), en in een groot deel van de cluster 4-scholen (kinderen met gedragsproblemen) wordt geïmplementeerd. Daarnaast wordt aandacht gegeven aan revalidatiecentra. De Minister van VWS ondersteunt Stichting Kenniscentrum Gehandicaptensport, die het programma Revalidatie, Sport en Bewegen heeft ontwikkeld. Dit programma richt zich op het structureel aanbieden van bewegen en sport aan revalidanten tijdens en na het revalidatieproces. In een vroeg stadium stimuleert het programma de revalidant om bewegen en sporten blijvend onderdeel te maken van het dagelijks leven. Een Sportloket vormt hierbij de verbindende schakel tussen de zorgsector en de sportwereld. Zo wordt een impuls gegeven aan een blijvende actieve leefstijl van de (ex-) revalidant. Als onderdeel van het programma houdt NOC\*NSF zich bezig met het verhogen van de Paralympische talentinstroom vanuit de revalidatie-instellingen. Sportbonden en revalidatie instellingen gaan nog nauwer samenwerken en kennis delen. Hierdoor is het mogelijk om in een vroeg stadium (ex)revalidanten met talent voor een bepaalde sport te herkennen.

Daarnaast laat de Minister van VWS in het najaar 2012 de 1-meting uitvoeren naar de sportdeelname van personen met een handicap. Met deze resultaten kan inzichtelijk worden gemaakt of de sportparticipatie in de afgelopen jaren is toegenomen en waar de achterstanden het grootst zijn.

De Minister van VWS vindt het ook belangrijk om op het gebied van topsport de prestaties van topsporters met een handicap bij EK's, WK's en de Paralympische Spelen op een hoger niveau te brengen. Alle topsportprogramma's zijn in principe beschikbaar voor sporters met en zonder handicap; zo kan alle talent excelleren.

Op lokaal niveau bestaan ook maatregelen om personen met een beperking te laten sporten, bijvoorbeeld op grond van de Wmo. Daarnaast is er bijvoorbeeld het jeugdsportfonds voor gehandicapten, die kinderen van financieel minder draagkrachtige gezinnen snel, effectief en laagdrempelig een kans biedt om lid te worden van een sportvereniging. Deze financiële bijdrage is bedoeld voor het lidmaatschap zelf en een mogelijke bijdrage in de aanschaf van bijvoorbeeld sportkleding of -schoeisel.

Naast het bovenregionaal vervoer voor reizigers met een mobiliteitsbeperking (de Valys-regeling, zie de toelichting bij artikel 20) is er een vervoersregeling speciaal gericht op teamsporters met een handicap. Het beheer en de uitvoering van deze vervoersregeling is in handen van Stichting Kenniscentrum Gehandicaptensport. Het Ministerie van VWS draagt de financiële verantwoordelijkheid voor deze regeling.

### *Artikel 31 Statistieken en het verzamelen van gegevens*

Artikel 31 verplicht partijen relevante informatie te verzamelen, met inbegrip van statistische en onderzoeksgegevens om beleid te formuleren en te implementeren ter uitvoering van het verdrag. Vervolgens stelt dit artikel eisen aan de procedures voor het verzamelen en actualiseren van de informatie. De procedures dienen te voldoen aan wettelijk vastgestelde waarborgen inzake de bescherming van persoonsgegevens en aan internationaal aanvaarde normen ter bescherming van de rechten van de mens en ethische grondbeginselen bij het verzamelen en gebruiken van statistieken. De verzamelde informatie dient op passende wijze te worden gespecificeerd en gebruikt voor de tenuitvoerlegging van het verdrag en bij het opsporen en aanpakken van belemmeringen waarmee personen met een handicap worden geconfronteerd. Partijen zijn verantwoordelijk voor het verspreiden van de statistieken en waarborgen dat deze toegankelijk zijn voor zowel personen met een handicap als anderen.

Over het verzamelen van informatie het volgende. In Nederland meet het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de Enquête Beroepsbevolking (EBB) het aantal mensen met een langdurige aandoening en het deel daarvan dat het CBS als arbeidsgehandicapt definieert (personen met een langdurige aandoening die aangeven hierdoor beperkt te zijn in het verkrijgen dan wel uitvoeren van werk). Deze kenmerken (langdurige aandoening en arbeidshandicap) kunnen met andere gegevens die in de EBB gemeten worden gekruist. Dit geldt bijvoorbeeld voor het kenmerk arbeidspositie. Tot en met 2006 heeft het CBS in opdracht van het Ministerie van SZW en in samenwerking met TNO jaarlijks een monitor uitgebracht over arbeidsgehandicaptten. Deze is op de CBS website te vinden.

Over de toegankelijkheid van de informatie van het CBS het volgende. Op dit moment is het zo dat de CBS website een optie biedt om de tekst te laten vergroten. In het verleden was er ook de optie om teksten te laten uitspreken, maar door de grote hoeveelheden tabellen en grafieken op de website was dit niet echt werkbaar. Die optie is weer verwijderd. Tot slot houdt het CBS bij grafieken in het kleurgebruik zo veel mogelijk rekening met kleurenblinden, door kleuren naast elkaar te gebruiken die zoveel mogelijk contrastverschil laten zien.

Het CBS is nu aan de beginfase van het ontwikkelen van een nieuwe website. Daarvoor zal het CBS zeker de in opdracht van het Ministerie van BZK ontwikkelde webrichtlijnen (zie de toelichting bij artikel 9) gaan toepassen en daarmee ook beter de informatie beschikbaar stellen voor personen met een handicap.

Het NIVEL brengt jaarlijks de Participatiemonitor uit, die de aard en omvang van de deelname in de samenleving van mensen met een beperking en ouderen meet. In de metingen staat het perspectief van de mensen zelf centraal. De gegevens uit deze rapportages van NIVEL bieden belangrijke informatie om beleid te formuleren en te implementeren ter uitvoering van het verdrag.

### *Artikel 32 Internationale samenwerking*

Dit artikel betreft de internationale samenwerking. Het belang van de internationale samenwerking komt in de preambule, onder I, al aan de orde.

Het artikel onderschrijft dat partijen het belang onderkennen van internationale samenwerking en de bevordering daarvan ter ondersteuning van nationale inspanningen ter verwezenlijking van de

doelstelling van het verdrag. Partijen dienen in dit verband passende en doeltreffende maatregelen te treffen. Het artikel is tamelijk globaal geformuleerd en doet enkele suggesties voor mogelijke invulling maar laat het verder aan de partijen om dit te bepalen. De suggesties variëren van het waarborgen dat internationale samenwerking, met inbegrip van internationale ontwikkelingsprogramma's, toegankelijk is voor personen met een handicap en dat daarbij niemand uitgesloten wordt, het faciliteren van capaciteitsopbouw, het faciliteren van samenwerking bij onderzoek, tot het verschaffen van technische en economische ondersteuning.

Het Nederlandse beleid voor internationale samenwerking streeft ernaar de ontwikkeling voor iedereen te faciliteren. Er wordt naar gestreefd in bestaande programma's waar mogelijk adequaat aandacht te besteden aan de specifieke problematiek van personen met een handicap. Tot slot wordt in het tweede lid bepaald dat dit artikel de verplichtingen van de partijen uit hoofde van dit verdrag onverlet laat.

#### *Artikel 33 Nationale implementatie en toezicht*

Dit artikel bedoelt de goede uitvoering van het verdrag te bevorderen. Voor Nederland is het Ministerie van VWS aangewezen als contactpunt binnen de overheid voor aangelegenheden die betrekking hebben op de uitvoering van dit verdrag. Dit departement is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot de gelijke behandeling van personen met een handicap of chronische ziekte, waardoor de nieuwe verantwoordelijkheid daarbij goed aansluit. VWS zit ook de stuurgroep VN Verdrag Handicap voor waarin zowel ministeries als VNG, IPO en landelijke vertegenwoordigende organisaties van mensen met een beperking zijn vertegenwoordigd. Deze brede werkgroep coördineert maatregelen ter verdere tenuitvoerlegging van het verdrag, zorgt voor voorlichting en faciliteert waar mogelijk tenuitvoerlegging van het verdrag. De onafhankelijke instantie die de uitvoering van het verdrag moet bevorderen, beschermen en monitoren is het College voor de Rechten van de Mens. Bij het monitoringsproces zal door representatieve organisaties van personen met een handicap of chronische ziekte worden geparticipeerd, en landelijke vertegenwoordigende organisaties van mensen met een beperking. Voor de participatie van representatieve organisaties bij de totstandkoming van het verdrag en van onderhavig voorstel van rijkswet wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting onder 11.

#### *Artikelen 34 tot en met 39 Comité voor de rechten van personen met een handicap*

Deze artikelen gaan over het Comité voor de rechten van personen met een handicap (Comité), de samenstelling van het Comité, zijn bevoegdheden, de rapportageverplichting van partijen aan het Comité, de behandeling van de rapporten door het Comité, de samenwerking tussen partijen en het Comité, de betrekking van het Comité met andere organen en de rapportage door het Comité.

Voor het internationale toezicht op de naleving van het verdrag is een Comité in het leven is geroepen (artikel 34). Het bestaat uit minimaal twaalf en maximaal achttien deskundigen. Deze leden van het Comité worden gekozen door de partijen en nemen op persoonlijke titel zitting. Het verdrag stelt als eis dat de leden van het Comité van onbesproken gedrag zijn en bekend staan om hun bewezen competentie en ervaring op het gebied waarop het verdrag van toepassing is. Bij het kiezen van de leden van het Comité dient rekening te worden gehouden met een billijke geografische spreiding, vertegenwoordiging van de uiteenlopende beschavingen en van de voornaamste rechtstelsels, een evenwichtige

verdeling tussen mannen en vrouwen en deelname door deskundigen met een handicap (artikel 34, vierde lid).

Voorts regelt artikel 34 zaken als de verkiezingen, de duur van de ambtstermijn (vier jaar), de herkiesbaarheid, de beëindiging van het lidmaatschap, de opstelling van procedureregels en de financiering van het Comité.

Staten die partij zijn, zijn op grond van artikel 35 verplicht rapporten bij het Comité in te dienen over de maatregelen die zijn genomen om de verplichtingen uit hoofde van dit verdrag na te komen, alsmede over de vooruitgang die is geboekt in dat verband. Het eerste rapport dient binnen twee jaar na inwerkingtreding van het verdrag te worden ingediend, waarna ten minste eenmaal per vier jaar een vervolgrapport moet worden ingediend. In de rapporten kunnen factoren en problemen worden vermeld die van invloed zijn op de mate waarin de verplichtingen uit hoofde van het verdrag worden vervuld (vijfde lid).

Staten die partij zijn worden uitgenodigd bij het opstellen van de rapporten een open en transparante procedure te volgen en zich naar behoren rekenschap te geven van artikel 4, derde lid, van het verdrag (het plegen van nauw overleg met personen met een handicap, met inbegrip van kinderen met een handicap, en hen actief betrekken via hun representatieve organisaties).

Artikel 36 regelt dat ieder rapport door het Comité wordt behandeld en dat het Comité naar aanleiding daarvan suggesties en algemene aanbevelingen kan doen, waarna de partij daarop kan reageren door informatie te zenden aan het Comité. Het Comité kan nadere informatie vragen. Indien een partij de termijn voor het indienen van een rapport aanmerkelijk heeft overschreden, kan het Comité de desbetreffende partij in kennis stellen van de noodzaak de tenuitvoerlegging van het verdrag in die staat die partij is, te onderzoeken op grond van betrouwbare informatie waarover het Comité beschikt als het rapport niet binnen drie maanden na de kennisgeving wordt ingediend.

De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties stelt de rapporten ter beschikking aan alle partijen (derde lid). De staten die partij zijn, zijn verplicht het rapport algemeen beschikbaar te stellen aan het publiek in eigen land en de toegang tot suggesties en algemene aanbevelingen met betrekking tot deze rapporten te vergemakkelijken (vierde lid). Het Comité kan de rapporten van de partijen zenden aan de gespecialiseerde organisaties, fondsen en programma's van de Verenigde Naties en andere bevoegde organen met het verzoek om advies, ondersteuning, commentaar of aanbevelingen (vijfde lid).

Artikel 37 verplicht partijen samen te werken met het Comité en zijn leden te ondersteunen bij de uitvoering van hun mandaat. Voorts bepaalt het artikel dat het Comité voldoende aandacht dient te besteden aan de wegen en manieren om de nationale mogelijkheden voor de tenuitvoerlegging van het verdrag te verbeteren, onder andere door middel van internationale samenwerking.

Artikel 38 betreft de betrekkingen tussen het Comité met andere organen. Het artikel is opgenomen teneinde de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het verdrag te bevorderen en de internationale samenwerking aan te moedigen. Daartoe hebben de gespecialiseerde organisaties en andere organen van de Verenigde Naties het recht vertegenwoordigd te worden bij de behandeling van de tenuitvoerlegging van de bepalingen van het verdrag die vallen binnen het kader van hun mandaat. Zij kunnen ook door het Comité worden uitgenodigd om deskundig advies te verstrekken of rapporten in te dienen over de tenuitvoerlegging van het verdrag. Verder regelt dit artikel dat het Comité kan overleggen met andere



bevoegde organen die zijn opgericht op grond van internationale mensenrechtenverdragen om de consistentie van hun rapportagerichtlijnen, suggesties en algemene aanbevelingen te waarborgen en dubbel werk en overlapping bij de vervulling van hun taken te voorkomen.

Artikel 39 bepaalt dat het Comité eenmaal per twee jaar verslag uitbrengt aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en aan de Economische en Sociale Raad. Het Comité kan suggesties en algemene aanbevelingen doen naar aanleiding van de bestudering van de rapporten en informatie die het heeft ontvangen van de partijen. De suggesties en algemene aanbevelingen dienen in het rapport van het Comité te worden opgenomen tezamen met het eventuele commentaar van de partijen.

#### *Artikel 40 Conferentie van Staten die Partij zijn*

Dit artikel is een voor mensenrechtenverdragen nieuw artikel. Bepaald wordt dat partijen periodiek bijeenkomen in een conferentie van staten die partij zijn om aangelegenheden te behandelen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van het verdrag. Verder regelt dit artikel dat uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van het verdrag de conferentie bijeengeroepen wordt door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en dat de Secretaris-Generaal de volgende bijeenkomsten belegt eenmaal per twee jaar of wanneer de conferentie daartoe besluit.

#### *Artikelen 41 tot en met 50 Slotbepalingen*

Dit zijn de slotbepalingen van het verdrag.

De artikelen 41 tot en met 43 zijn gebruikelijke bepalingen.

Artikel 44 maakt het mogelijk voor organisaties voor regionale integratie om partij bij het verdrag te worden. Dit is vanzelfsprekend van groot belang voor de Europese Unie, omdat het verdrag deels raakt aan de bevoegdheden van de Europese Unie. Het verdrag is voor de Europese Unie op 22 januari 2011 in werking getreden. Tot nu toe is de Europese Unie de enige internationale organisatie die het verdrag heeft ondertekend of tot het verdrag is toegetreden. Er is gekozen voor het regelen van de openstelling van het verdrag voor internationale organisaties in een enkel artikel, dat in zijn tweede lid kortweg stelt dat waar het verdrag spreekt over «Staten die Partij zijn» tevens genoemde organisaties worden bedoeld. Dit voorkomt over de hele linie nodeloze verzwaring van de verdragstekst en maakt tevens duidelijk dat de status van organisaties voor regionale integratie dezelfde is als die van «Staten die Partij zijn». Organisaties voor regionale integratie dienen in hun instrumenten van formele bevestiging of toetreding de grenzen van hun bevoegdheid aan te geven voor zover het de in het verdrag geregelde materie betreft, en daarna eventuele wijzigingen in hun bevoegdheid aan te geven (eerste lid). Dit is uiteraard van groot belang ter voorkoming van onzekerheid bij de verdragsorganen, de partijen die geen lid zijn van de organisatie voor regionale integratie, alsmede bij personen met een handicap. Het vierde lid bepaalt dat als de organisatie van regionale integratie in de Conferentie van staten die partij zijn stemt, zij dat doet met een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal van haar leden dat partij is. Indien echter één of meer van die leden zelf stemrecht uitoefenen, vervalt het stemrecht van de organisatie. Hiermee wordt voorkomen dat de leden van een organisatie van regionale integratie *de facto* meer stemrecht genieten dan andere partijen. Om vergelijkbare redenen tellen instrumenten van formele bevestiging of toetreding van organisaties voor regionale integratie ook niet mee voor het aantal bekrachtigingen dat nodig is om het verdrag of wijzigingen van het verdrag in werking te laten treden (derde lid). Of een lidstaat van de Europese Unie stemt of de Unie zelf

hangt af van het onderwerp. Stelregel is dat de Unie en lidstaten zullen stemmen op basis van een eerder overeengekomen standpunt. Wanneer het onderwerp een bevoegdheid van de Europese Unie betreft en sprake is van een standpunt van de Unie, stemt de Unie. Wanneer het een bevoegdheid van de lidstaten betreft, stemmen de lidstaten zoveel mogelijk op grond van gecoördineerde of gemeenschappelijke standpunten die in het coördinatieproces zijn bereikt. Indien het onderwerp zowel de bevoegdheid van de Unie als van de lidstaten betreft, beslissen Commissie en lidstaten op basis van een gemeenschappelijk standpunt of door de Unie wordt gestemd of door de lidstaten.

De artikelen 45 en 46 zijn gebruikelijke bepalingen.

Artikel 47 is een gebruikelijk artikel inzake verdragswijziging, met dien verstande dat specifiek wordt voorzien in de mogelijkheid de Conferentie van staten die partij zijn (zie artikel 40) bijeen te roepen voor het nemen van een besluit over een voorgestelde wijziging. Met name is van belang dat wijziging van bepaalde artikelen, namelijk de artikelen 34, 38 en 39 betreffende het Comité en artikel 40 betreffende de Conferentie zelf, reeds voor *alle* partijen in werking treedt indien de Conferentie een wijziging unaniem heeft aangenomen, ook indien een derde van de partijen, of minder, de wijziging nog niet aanvaard heeft. Hiermee wordt voorkomen dat een kleine groep partijen dringend gewenste organisatorische wijzigingen die unanieme toepassing vereisen kan vrijdelen.

De artikelen 48 en 50 zijn gebruikelijke bepalingen.

Artikel 49 bepaalt dat het verdrag beschikbaar wordt gesteld in toegankelijke formats. Dit op zichzelf technische slotartikel is in lijn met het verdrag, omdat het bij uitstek ziet op methoden waar personen met een handicap baat bij zullen hebben, zoals braille en gesproken tekst.

### **Hoofdstuk III – Koninkrijkspositie**

De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben de medegelding van het verdrag nog in beraad. Met het oog op de implementatie van het verdrag zal in ieder geval voor elk land uitvoeringswetgeving nodig zijn. Om mogelijk te maken dat het verdrag bekrachtigd zal kunnen worden voor de landen, wordt thans de goedkeuring gevraagd voor het gehele Koninkrijk.

Het verdrag zal vooralsnog alleen voor het Europese deel van Nederland worden bekrachtigd. Zie voor Caribisch Nederland hoofdstuk I, onder 7.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
M.J. van Rijn

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
F.C.G.M. Timmermans