

ARTIKELEN

Acht jaar VN-verdrag Handicap; de eerste toezichtcyclus compleet

J.S. Ogier LL.B.*

Acht jaar na de ratificatie van het VN-verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap werd Nederland in de zomer van 2024 uitgenodigd voor het eerste landenreview. Na jaren van implementatie, rapportage en monitoring werd deze eerste cyclus afgesloten met hoorzittingen van het toezichthoudend Comité in Genève. Hoorzittingen waar bovendien – geheel in lijn met het thema van *Handicap & Recht* – bijzonder veel aandacht was voor de rechtspositie van mensen met een handicap.

1 Toezicht op het Verdrag

Naast de inhoudelijke artikelen van het VN-verdrag Handicap die invulling geven aan de mensenrechten, voorziet het verdrag ook in toezicht op de naleving. Zo is binnen Nederland het College voor de Rechten van de Mens (College) aangewezen als toezichthouder.¹ Artikel 34 tot en met 39 regelen het Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap (VN-comité of comité) en de bijbehorende rapportages.

De fysieke landenreview van het VN-comité in Genève is het sluitstuk van een cyclus waarin veel rapportages heen en weer gaan. Rapporten, reacties en bijlagen van zowel de Staat, de VN, belangenbehartigers als het College schetsen een beeld van de implementatie in Nederland door de jaren heen. Het eerste rapport van de Nederlandse staat stamt uit juli 2018, geflankeerd door een rapportage van het College en de schaduwrapportage van belangenbehartigers in 2019, gevolgd door de eerste List of Issues (LoI) van het VN-comité in 2022 en vervolgens de reacties daarop.²

De eerste List of Issues van het VN-comité aan Nederland bestond begrijpelijkerwijs vooral uit veel verhelderingsvragen. Daarmee moest het VN-comité een duidelijke

* J.S. (Jiska) Ogier LL.B. is ervaringsprofessional en redactielid van *Handicap & Recht*. In 2024 was zij een van de sprekers namens de delegatie van mensen met een handicap en hun representatieve organisaties voor het VN-comité Handicap.

1 Art. 33 VN-verdrag Handicap en *Kamerstukken II* 2013/14, 33 992 (R2034) nr. 3, p. 95 (MvT).

2 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, initial report submitted by the Netherlands under article 35 of the Convention, CRPD/C/NLD/1, 2019; Alliantie VN-verdrag handicap, *Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*, 2019; Committee on the Rights of Persons with Disabilities, List of issues in relation to the initial report of the Netherlands, CRPD/C/NLD/Q/1, 2022.

lijk beeld krijgen van het Nederlandse rechtssysteem en de verschillende regelingen waarop (mede) wordt toegezien. Denk hierbij aan de financiering van zorg en ondersteuning, de werking van verschillende soorten procedures waar burgers met een handicap mee te maken hebben en de definitie en het gebruik van het woord handicap. Het begrijpen van de Nederlandse systematiek is dan ook belangrijke informatie voor het VN-comité om goed toezicht te kunnen houden.

Het VN-comité bestaat, zoals past bij de uitgangspunten van het verdrag, voornamelijk uit ervaringsdeskundigen die zelf ook leven met een handicap. Daarin is eveneens veel ruimte voor diversiteit. Het Comité kent leden met fysieke, zintuiglijke, psychosociale en verstandelijke beperkingen. Naast hun persoonlijke ervaringen zijn ook hun morele standaarden en erkende competenties van belang om gekozen te worden als comitélid. Zo zijn verschillende leden politiek actief in eigen land, hebben ze hun sporen als onderzoeker en jurist verdiend, of geven ze leiding aan een organisatie rondom het thema handicap.

Taskforce

Per land is binnen het VN-comité een taskforce aangewezen: een kleinere groep leden die zich specifiek bezighouden met dat specifieke land. De taskforce voor Nederland wordt voorgezeten door Markus Schefer en bestaat verder uit Odelia Fitoussi, Floyd Morris, Muhannad Al-Azzeh, Laverne Jacobs en Miyeon Kim. De taskforceleden zijn naast praktisch ook stevig theoretisch en vaak juridisch onderlegd.

Binnen de taskforce is ook het verdrag weer verdeeld, zodat elk lid een aantal artikelen heeft waarop hij of zij zich toespitst. Deze verdeling en toewijding was ook goed te zien in hun inhoudelijke inbreng en vragen: de leden zijn, zowel op Nederlands nationaal niveau als in het bredere internationale perspectief, goed op de hoogte van cijfers en ontwikkelingen. Die kennis vertaalt zich vervolgens ook weer in de opmerkingen en vragen van de taskforceleden.

2 Opbouw van de landenreview

Waar het (digitale) papierwerk vaak jaren kost, is de fysieke landenreview in Genève een intense week waarin veel gebeurt in korte tijd. Zo duurden de inhoudelijke sessies met Nederland maar drie dagdelen: een dagdeel belangenbehartigers en College en twee dagdelen hoorzitting met de Nederlandse overheidsdelegatie. De opzet van de sessies is steeds hetzelfde; de partijen starten met een opening statement, waarna de comitéleden vragen kunnen stellen aan de aanwezige delegatie. Deze vragen worden door de delegatieleider beantwoord of doorgegeven aan een expert op dat gebied binnen de delegatie. Tijdens de openbare hoorzitting van de Nederlandse overheid was er daarnaast ook nog de mogelijkheid voor het College om een aantal vragen te stellen.

De sessie met belangenbehartigers is besloten, publiek wordt door de organisatie verzocht de zaal te verlaten en de Staat waarover gesproken wordt is niet welkom.

J.S. Ogier LL.B.

Hiermee tracht het VN-comité te garanderen dat belangenbehartigers vrij kunnen spreken over hun ervaringen, zorgen en kwetsbaarheden. Ook voor de comitéleden zelf zorgt de beslotenheid voor een veilige ruimte waarin vrijelijk alle vragen gesteld kunnen worden. Dat wat in de besloten sessie besproken wordt, kan door de comitéleden ook weer gebruikt worden om de vragen die zij voor de openbare hoorzitting hebben aan te scherpen. Daarbij gaat het niet alleen om de ervaringen van de sprekers, maar ook om de rapporten en onderzoeken die zij aandragen in hun bijdragen. Voor wie het voorrecht had bij beide sessies aanwezig te mogen zijn, was duidelijk dat de input van belangenbehartigers dankbaar werd meegenomen in de hoorzitting en natuurlijk in de uiteindelijke Concluding Observations.

De spreektijd is kort, in een sessie van zo'n anderhalf uur worden naast de opening statements flink wat vragen afgevuurd op de delegaties. Bovendien is vooraf niet bekend welke vragen er gesteld zullen worden. Daarom geeft het Comité naast de mogelijkheid om vragen direct te beantwoorden, ook nog de optie om na de sessie aanvullende antwoorden te verzenden. Ook informeel zijn de comitéleden betrokken, benaderbaar en proactief. In de wandelgangen van de VN kom je bekende gezichten tegen van mensen die zeker bereid zijn tot een gesprek. Of dat nu inhoudelijk of persoonlijk informeel is. Dat geeft delegatieleden dan ook de kans om vragen te verhelderen of extra stukjes informatie mee te geven waar de comitéleden dankbaar gebruik van maken.

3 Openbare hoorzitting

De hoorzitting van de overheidsdelegatie is, anders dan die van belangenbehartigers, openbaar en ook online te volgen. Daarbij is er uiteraard ook uitgebreid rekening gehouden met toegankelijkheid – in verschillende vormen. Zo is de sessie fysiek en digitaal te volgen met livevertaling naar Engels, Arabisch, Frans en Spaans, is er een Engelse schrijftolk aanwezig die ondertiteling verzorgt en zijn er verschillende gebarentolken die elkaar afwisselen om een accurate vertaling te garanderen.

Duidelijk was dat de comitéleden zich gedegen hadden voorbereid. Veel vragen waren scherp geformuleerd en onderbouwd met rapporten en cijfers, bijvoorbeeld rondom de zorgelijke ontwikkelingen in het speciaal onderwijs. Ook was goed te zien dat de comitéleden een veelal juridische achtergrond hebben die ze gebruikten om diep door te vragen over de werking van wet- en regelgeving in Nederland. Bovendien hoorden we veel pijnpunten terug uit de schaduwrapportage (2019), die ook in 2024 nog weinig verbetering kennen. Denk aan het onvoldoende implementeren van het mensenrechtenmodel, de gebrekkige participatie van mensen met een handicap en hun organisaties bij het maken van wetgeving, decentralisatie, beperkte (normering van) toegankelijkheid en verslechterende inkomenspositie.³

Opvallend tijdens de hoorzitting waren de antwoorden van de Nederlandse overheidsdelegatie; meermalen lieten comitéleden weten dat hun vragen niet of onvol-

3 Alliantie VN-verdrag handicap, 2019, p. 8-9.

ledig beantwoord waren en er werd veel tijd ingevuld met individuele ‘goede voorbeelden’ zonder dat vragen over het grote geheel werden beantwoord. Ook viel het op dat de delegatie veel antwoorden schuldig moest blijven over de interpretatieve verklaringen die Nederland bij het verdrag heeft. Extra bijzonder, omdat juist deze vragen zeer voorspelbaar waren en daarom makkelijker voor te bereiden. Eveneens opvallend: de openbare nagezonden reactie van de Nederlandse overheid, op al deze onbeantwoorde vragen, telt slechts anderhalve pagina.

Juridische positie, decentralisatie en Lokale Inclusie Agenda's

Een aantal onderwerpen kreeg bijzondere aandacht van de comitéleden tijdens de hoorzitting. Te beginnen met de juridische positie van mensen met een handicap. Het VN-comité was bijvoorbeeld kritisch op de toepassing van *substitute decision-making* in plaats van *supported decision-making* en handicap als grond voor bijvoorbeeld curatele (art. 12 VN-verdrag over gelijkheid voor de wet). Ook de impact van de decentralisaties op de uniformiteit van recht en kansen voor burgers om hun recht te halen werd uitgebreid besproken. Comitélid Fitoussi sprak zich bijzonder fel uit toen ze aangaf dat de problematische kant van decentralisaties en gemeentebestuur ‘again and again and again’ was aangehaald in de vragen, maar kon op een starre delegatie rekenen. De delegatieleider (een hoge ambtenaar van VWS) bleef pontificaal achter de decentralisaties staan en gaf aan dat de overheid hiermee dichterbij de burger zou staan. Dit tot ongenoegen van het VN-comité dat op verschillende plekken in de hoorzitting bleef vragen naar de impact van dit beleid op burgers met een handicap.

Ook het gebrek aan normering voor de verplichte Lokale Inclusie Agenda (LIA) leek de comitéleden dwars te zitten. Vragen over rechtszekerheid, kansen om recht te halen en centrale (landelijke) normering bleven herhaald worden in verschillende vormen. Bij de overheidsdelegatie was er echter vooral trots over de LIA's die er al zijn, waarbij er weinig oog was voor zowel het grote aantal gemeenten dat – na acht jaar ratificatie – nog geen LIA heeft, als voor het gebrek aan zicht op de inhoud van de LIA's.

De bespreking van de rechtspositie van mensen met een handicap kende nog een bijzonder moment voor de redactie van *Handicap & Recht* toen comitélid Jacobs een artikel uit 2022 over jurisprudentie aanhaalde.⁴ In haar vraag wees Jacobs op het geringe aantal uitspraken waarin het verdrag werd aangehaald en wilde zij weten in hoeverre het verdrag ook onderdeel is van educatie aan (lokale) ambtenaren die het verdrag mede moeten uitvoeren. Ook daarin kwam subtiel naar voren dat de decentralisaties voor enorme verschillen zorgen, niet alleen in praktische zin maar ook in de effecten die de burger voelt van het verdrag. Onwenselijke verschillen, zo liet het comité duidelijk merken.

4 J.S. Ogier, ‘VN-verdrag Handicap en Nederlandse rechtspraak: een nog wat “onbeholpen” relatie’, *Handicap & Recht* 2022/1-2.

J.S. Ogier LL.B.

4 Concluding observations

Niet geheel verrassend bestaan de Concluding Observations uit een lange lijst van zorgen en adviezen. In de benoeming van *urgent measures* haalt het Comité eveneens de rechtspositie van mensen met een handicap aan, maar is ook aandacht voor de vrijwaring van foltering en het gebrek aan inclusief onderwijs.⁵ Andere rode draden in het rapport zijn de dringend gewenste harmonisatie – in tegenstelling tot de decentralisaties die Nederland de afgelopen jaren kende – in beleid en procedures, het betrekken van ervaringsdeskundigen en representatieve organisaties, het verbeteren van de toegankelijkheid van informatie en het vergroten van de kennis en daarmee het gebruik van het verdrag en zijn principes. Ook geeft het Comité een aantal keer aan zorgen te hebben over gebrek aan planning en tijdspaden. Denk hierbij aan de ratificatie van het verdrag voor Caribisch Nederland,⁶ ratificatie van het Optioneel Protocol,⁷ en de trage vooruitgang van toegankelijkheid in zowel de openbare fysieke als de digitale ruimte.⁸

Rechtspositie

Een urgent punt in het rapport van het VN-comité gaat over de noodzaak om alle bestaande wet- en regelgeving in lijn te brengen met het VN-verdrag Handicap.⁹ Bovendien moet er een alomvattende strategie komen om ervoor te zorgen dat het verdrag als basis dient voor regelgeving in alle lagen van de overheid, met aandacht voor het mensenrechtenmodel van kijken naar handicaps. Ook wil het comité een nationale standaard en normering zien die ervoor gaan zorgen dat het verdrag effectief geïmplementeerd wordt, met aandacht voor normering van de LIA. Ten slotte moeten alle rechtelijke en bestuurlijke organen het verdrag effectief toepassen.

Ook in de rest van de Concluding Observations komen thema's als toegang tot het recht, de klachtprocedures en de juridische handhaving terug. Zo maakt het comité zich zorgen over beperkte toegang tot (onafhankelijke) klachtprocedures en juridische mogelijkheden, bijvoorbeeld door ontoegankelijke informatie of financiële beperkingen.¹⁰ Expliciet benoemt het VN-comité de afhankelijkheid van mensen met een handicap van zorg-/hulpverleners of organisaties waarbij zij een klacht in moeten dienen. Behalve dat de procedures dus toegankelijk(er) moeten worden, pleit het comité ook voor onafhankelijke procedures.¹¹

Zoals verwacht na de kritische vragen in de hoorzitting is het VN-comité ook fel over het gebrek aan gelijkheid voor de wet, in het bijzonder in situaties van *guardianship*, zoals curatele. Daarbij moet Nederland veel meer naar een *supported decision*

5 Committee on the Rights of Persons with Disabilities Concluding observations on the initial report of the Netherlands, CRPD/C/NLD/CO/1, 2024, par. 73.

6 Idem, par. 9 en 10.

7 Idem, par. 7 en 8.

8 Idem, par. 23 en 24.

9 Idem, par. 12.

10 Idem, (o.a.) par. 15 onder d, 16 onder d, 23 onder a en b, 31, 32, 33 onder b.

11 Idem, par. 35 onder c en 36 onder c.

on-making model. Het comité uitte bijvoorbeeld ook zorgen over de andere negatieve gevolgen van deze regelingen, zoals de inperking van kansen op een woning of het openen en gebruiken van een bankrekening.¹²

In de Concluding Observations geeft het VN-comité meermalen aan dat kennis van het verdrag en onderliggende principes van groot belang is. Zowel bij (lagere) overheid, als in het juridisch systeem. Met de opmerkingen van lid Jacobs naar aanleiding van het H&R-artikel over jurisprudentie in het achterhoofd kunnen deze observaties ook zeker gezien worden als een uitnodiging aan juridische professionals zich te verdiepen in het verdrag en dit vaker te gebruiken in procedures.

Vrijwaring van foltering

Artikel 15 van het verdrag behoeft volgens het comité ook urgente aanpassingen in de implementatie in Nederland. De vrijwaring van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing is onvoldoende. Daarbij wijst het VN-comité op het effect van de interpretatieve verklaring die Nederland bij het artikel heeft, waarin het Rijk heeft aangegeven dat een afweging tussen de belangen van de proefpersoon en de vooruitgang van medische wetenschap nodig is.¹³ Hoewel deze afweging plaatsvindt binnen Nederlandse en Europese juridische kaders, is het comité van mening dat dit onvoldoende bescherming biedt voor personen met een handicap en dringt het aan op het intrekken van de interpretatieve verklaring en aanpassing van Nederlands recht.

Naast de interpretatieve verklaring maakt het VN-comité zich ook zorgen over gedwongen medische procedures, het gebruik van isolatie in zorginstellingen en de gebrekkige aanpak van foltering in instituten waarin jongeren verblijven, zoals ZIKOS. Tijdens de hoorzitting gaf de Nederlandse delegatie aan bekend te zijn met rapporten zoals die van Jason Bhugwandass.¹⁴ Het comité heeft echter vraagtekens bij de wijze en snelheid waarmee Nederland deze kennis omzet in verbeteringen. Als aanbeveling gaf het comité het onmiddellijk stoppen van het plaatsen van kinderen in gesloten instituties, het monitoren van bestaande instituten en het gebruik van *community-based* zorg en ondersteuning. In ditzelfde hoofdstuk werd de hierboven beschreven afhankelijkheid van zorgverleners waartegen men klaagt benoemd, met als oplossing het creëren van onafhankelijke en toegankelijke klachtmogelijkheden.¹⁵

Onderwijs

Derde punt van directe aandacht is het recht op onderwijs in Nederland, geregeld in artikel 24 van het verdrag. Daarbij heeft het VN-comité grote zorgen over de toepassing van ‘passend onderwijs’ in plaats van inclusief onderwijs. Comitélid Al-Azzeh wees tijdens de hoorzitting op de toename van kinderen in gesegregeerd onderwijs en op thuiszitters. Het is dan ook weinig verrassend dat het comité in

12 Idem, par. 29 en 30.

13 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 992 (R2034) nr. 3, p. 55 (MvT).

14 Jason Bhugwandass, *Eenzaam gesloten*, 2024.

15 Zie par. 35 en 36 van de Concluding Observations.

J.S. Ogier LL.B.

zijn rapport stevig uithaalt naar de Nederlandse systematiek. Bij de aanbeveling om werk te maken van volledig inclusief onderwijs geeft het comité ook aan dat het schort aan concrete doelstellingen, tijdlijnen en evaluatiemechanismen. Bovendien is het VN-comité van mening dat Nederlandse wetgeving niet strookt met het verdrag, en mag (speciaal) onderwijs niet langer uitgesloten worden van discriminatiewetgeving.¹⁶ Volgens het comité is het belangrijk dat onderwijzend personeel beter getraind wordt op inclusieve educatie(methoden) en dat er beter moet worden toegezien op *reasonable accommodation*. Daarbij hoort in ieder geval dat reguliere scholen volledig toegankelijk zouden moeten zijn. In het bijzonder noemt het VN-comité hier studenten met auditieve beperkingen. Ook het tertiaire onderwijs, zoals vakopleidingen en hoger onderwijs, moet volgens het comité beter toegankelijk worden voor studenten met een handicap. Het gebrek aan inclusie en ervaringen met stigma zijn volgens het comité ontmoedigend en vormen derhalve een beperking.¹⁷

Brede verspreiding

Het VN-comité sluit zijn Concluding Observations af met een aantal belangrijke aanbevelingen over de observaties zelf. Zo wordt expliciet benoemd dat naast het uitvoeren van de aanbevelingen, het ook van belang is dat het rapport breed gedeeld zal worden. Expliciet noemt het comité hierin de regering, het parlement, ambtenaren, lokale autoriteiten, media en relevante beroepsgroepen – waaronder juridische professionals.¹⁸ Daarnaast acht het VN-comité het van belang dat het rapport op grote schaal verspreid wordt onder (organisaties van) mensen met een handicap en andere niet-gouvernementele organisaties. Daarin ligt bovendien een extra advies besloten om het rapport te vertalen naar toegankelijke formaten zoals minderheidstalen, met inbegrip van Nederlandse Gebarentaal, en makkelijk leesbare versies, en deze online beschikbaar te stellen via de overheid.¹⁹

Onder de verspreiding van de Concluding Observations ligt natuurlijk de wens om de adviezen uitgevoerd te krijgen, maar ook de kans te bieden elkaar hierop te wijzen. Uiteindelijk moeten de adviezen een aanzet zijn tot verandering die tot stand komt door mensenwerk. Een zorg waaraan het College in de jaarrapportage van 2022 ook aandacht besteedde. In deze rapportage werd aanbevolen de dialoog over zulke Concluding Observations een vast onderdeel te maken van gedachtevorming en standpuntbepaling. Door het nationale mensenrechteninstituut, relevante organisaties uit het maatschappelijke middenveld, adviesorganen, toezichthouders, rechthebbenden en parlementariërs uit te nodigen bij een nationale dialoog zou

16 Overigens kent de WGBH/CZ sinds 2016 geen onderscheid meer naar onderwijssoort. In beginsel valt speciaal onderwijs onder de werking van de wet. Oordelen van het College ontbreken, alleen de toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs kan wel beoordeeld worden: College voor de Rechten van de Mens 3 juni 2022, oordeel 2022-62.

17 Idem, par. 53, 53 en 15 onder a.

18 Idem, par. 74.

19 Idem, par. 76.

Nederland meer kunnen halen uit de aanbevelingen van verschillende VN-comités.²⁰

De volgende cyclus sluit in de zomer van 2030, een jaar nadat het VN-comité zijn volgende List of Issues presenteert. Nederland zal dan ook weer aan het comité rapporteren, waarbij het comité expliciet verzoekt om maatschappelijke organisaties – in het bijzonder organisaties van mensen met een handicap – te betrekken in de voorbereidingen van de periodieke rapporten.²¹

5 Conclusie

Na verschillende kritische rapporten van belangenbehartigers, het College en instanties als SCP, de Ombudsman en het Nibud, bevestigt het VN-Comité: er is werk aan de winkel in Nederland.²² De mythe dat Nederland het als rijk land goed voor elkaar heeft, is met de scherpe bewoordingen van het Comité in zowel de hoorzitting als zijn Concluding Observations, definitief rechtgezet. Net als vele andere landen die over hun vorderingen moesten rapporteren, kan Nederland rekenen op een flinke lijst met zorgen en adviezen. Iets dat de Nederlandse delegatie bovendien leek te verrassen, gelet op hun voorbereidingen en toch vaak beperkte antwoorden in Genève.

Positief is in ieder geval het heldere rapport van het VN-comité, waarin de zorgen duidelijk en concreet beschreven zijn en bovendien geflankeerd worden door scherpe aanbevelingen. Daarbij is bijzonder veel aandacht voor de rechtspositie en toegang tot het recht van en voor mensen met een handicap. Aandacht bovendien in alle mogelijke vormen; van klachtprocedure tot versnipperde regelgeving, van discriminatiegronden tot financiële restricties. Ook de oproep aan juridische professionals van het comité mag duidelijk zijn: wees doordrongen van de beginselen en bepalingen van het verdrag, en pas ze toe bij iedere mogelijkheid. Naast een steviger positie van het verdrag en mensen met een handicap in Nederland, zal dat mogelijk ook leiden tot een uitgebreider jurisprudentie-overzicht in de toekomst, waar ook het comité zijn voordeel mee kan doen.

20 College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland 2022 (jaarlijkse rapportage)*, Utrecht 2023, p. 70-73.

21 Zie par. 77 en 75 van de Concluding Observations.

22 Denk bijvoorbeeld aan: Alliantie VN-verdrag handicap, *Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*, 2019; College voor de Rechten van de Mens, *Monitor VN-verdrag Handicap 2020*, Utrecht 2020; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Lang niet toegankelijk*, Den Haag 2021; Nationale Ombudsman, *Meedoen zonder beperkingen*, Den Haag 2022; Nibud, *Meerkosten van het leven met een beperking*, Utrecht 2024.