

VN-verdrag handicap in Nederland 2017

Jaarlijkse rapportage over de naleving van
het VN-verdrag handicap in Nederland



COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

December 2017

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Totstandkoming van de rapportage	5
1 Algemeen	6
2 Toegankelijkheid	10
3 Recht op onderwijs	16
4 Recht op arbeid	22
5 Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij	28
6 Gelijkheid voor de wet	32
7 Samenvatting	36
8 Aanbevelingen op een rij	40
 Bijlage 1 - Onderzoek naar ervaren knelpunten van mensen met een beperking	 44
Bijlage 2 - Zaken over handicap/chronische ziekte bij het College	48
Bijlage 3 - Organisaties die zijn geïnterviewd	52



Inleiding

Het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (verder: VN-verdrag handicap) is in Nederland op 14 juli 2016 in werking getreden. Vanaf dat moment moet Nederland de rechten die uit het verdrag voortvloeien werkelijkheid laten worden. Het verdrag moet ertoe leiden dat de inclusie van mensen met een beperking de norm wordt. Daarnaast beoogt het verdrag de wijze waarop naar mensen met een beperking wordt gekeken te veranderen: het gaat niet om mensen met een medisch probleem, het gaat om mensen die net als ieder ander mensenrechten hebben. Ook laat het verdrag zien dat het niet aan hun handicap te wijten is als mensen tegen beperkingen aanlopen, maar aan de samenleving die hier niet op is ingericht.

Het College voor de Rechten van de Mens is toezicht houder op de implementatie van het verdrag. Jaarlijks publiceert het een rapportage met de stand van zaken en aanbevelingen op het gebied van de naleving van het verdrag. Deze rapportage is gericht aan de Nederlandse regering. Die is er immers voor verantwoordelijk dat de overheid het verdrag uitvoert. Deze eerste rapportage bestrijkt het eerste jaar dat het VN-verdrag handicap in Nederland van kracht was, dus de periode van 14 juli 2016 tot 14 juli 2017.

De rechten die in het verdrag beschreven zijn, omvatten een groot aantal terreinen van het leven. Op basis van een inventarisatie onder mensen met een beperking en hun belangenorganisaties, heeft het College een aantal rechten uit het verdrag gekozen waarvoor het speciale aandacht vraagt. Het gaat om toegankelijkheid, gelijkheid voor de wet, onderwijs, arbeid, zelfstandig wonen en deelnemen aan de samenleving. Nu, ruim een jaar na de ratificatie, gaat het College na hoe het staat met de implementatie van het verdrag op deze terreinen.

Totstandkoming van de rapportage

Om de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van het verdrag in kaart te brengen, heeft het College verschillende soorten informatie verzameld. Het gaat hierbij om informatie over wetgeving en beleid, de processen bij de uitvoering hiervan en de uitkomsten die de ingezette maatregelen hebben voor mensen met een beperking. Deze informatie is gehaald uit onderzoeken en rapportages van het College en andere organisaties, meldingen en (verzoeken om) oordelen bij het College, Kamerstukken en berichten in de (sociale) media. Daarbij is ook informatie gezocht over kinderen, vrouwen, ouderen, mensen die LHBTI zijn en mensen met een migratieachtergrond.

Het maatschappelijk middenveld, in het bijzonder personen met een beperking en organisaties die hen vertegenwoordigen, wordt betrokken bij het monitoringproces en participeert hier ook in. Dat zegt artikel 33, derde lid, VN-verdrag. Dit is ook nodig om inzicht te krijgen in hoeverre het verdrag wordt nageleefd. Bij de totstandkoming van de rapportage heeft het College mensen met een beperking en organisaties die hen vertegenwoordigen op verschillende manieren betrokken. De opzet en het concept zijn voorgelegd aan een aantal belangenorganisaties, alsook aan een klankbordgroep die het College heeft ingesteld. Daarnaast heeft het College 27 interviews met organisaties uit het maatschappelijk middenveld gehouden. Tot slot heeft het College onderzoek gedaan onder mensen met een beperking om inzicht te krijgen in de knelpunten die zij ervaren en om te horen welke oplossingen mogelijk zijn. De vragenlijst in het kader van dit onderzoek is door meer dan 1000 personen met een beperking of ouders van kinderen met een beperking ingevuld. Voor mensen met een verstandelijke beperking zijn focusgroepen georganiseerd om de vragen uit de vragenlijst voor te leggen. Hoewel het onderzoek naar ervaren knelpunten niet representatief is, geeft het wel een beeld van waar mensen met een beperking op verschillende terreinen tegenaan lopen. Dit onderzoek is in één van de bijlagen weergegeven. Daarnaast is er een bijlage met zaken over handicap die aan het College zijn voorgelegd en een bijlage met organisaties die zijn geïnterviewd.

1 Algemeen

Door het VN-verdrag handicap te ratificeren, heeft Nederland zich verplicht te garanderen dat mensen met een beperking op voet van gelijkheid al hun mensenrechten kunnen uitoefenen. Menselijke waardigheid, autonomie, non-discriminatie, participatie en de gelijkheid van mannen en vrouwen staan hierbij centraal. Dat betekent dat deze beginselen leidend moeten zijn op alle terreinen van het verdrag. Om te komen tot inclusie op alle terreinen van het VN-verdrag handicap, is het betrekken van mensen met een beperking en organisaties die hen vertegenwoordigen essentieel. Het verdrag schrijft voor dat zij betrokken moeten worden bij het bedenken en uitvoeren van wetgeving en beleid, en bij alle beslissingen die hen aangaan (artikel 4, lid 3, VN-verdrag). 'Betrekken bij' gaat verder dan alleen inspraak geven, het gaat om een gezamenlijk proces. Dat betekent dus dat er serieus wordt geluisterd naar wat zij inbrengen en dat hier ook iets mee wordt gedaan. Ook moeten zij worden betrokken bij evaluaties. Beleidsmakers en uitvoerders op alle niveaus moeten hiervan doordrongen zijn en daar naar handelen.

Andere algemene verplichtingen uit het verdrag zijn dat de staat (1) maatregelen neemt om het verdrag uit te voeren, (2) maatregelen neemt tegen discriminatie, (3) bij het maken van beleid rekening houdt met de rechten van mensen met een beperking, (4) waarborgt dat de overheid in overeenstemming handelt met het verdrag, (5) onderzoek doet naar en zorgt voor ontwikkeling van universeel ontworpen goederen en diensten, (6) onderzoek doet naar nieuwe technologieën en mobiliteitshulpmiddelen die geschikt zijn voor mensen met een beperking en (7) hierover toegankelijke informatie geeft. Verder is de staat verplicht maatregelen te nemen om de bewustwording te vergroten over mensen met een beperking. Onder meer door bewustwordingscampagnes te voeren en aan te moedigen dat media mensen met een beperking laten zien op een manier die verenigbaar is met het verdrag (artikelen 4 en 8 VN-verdrag).

De rechten uit het verdrag zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als het ene recht niet goed geregeld is, kan van het andere recht vaak geen gebruik worden gemaakt. Zo is toegankelijk openbaar vervoer voor veel mensen met een beperking een voorwaarde om naar school of naar het werk te gaan. En als kinderen thuis zitten in plaats van op school, kunnen zij niet een diploma halen waarmee ze later aan het werk kunnen.

Uitbreiding Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

Om te voldoen aan de eisen van het VN-verdrag handicap is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) op 14 juni 2016 uitgebreid met het aanbod van goederen en diensten. Dit betekent dat deze wet ook geldt voor aanbieders van goederen en diensten in de private sfeer. Denk aan horecagelegenheden, musea, winkels en bioscopen. Zij zijn verplicht om hulphonden toe te laten en doeltreffende aanpassingen te verrichten voor mensen met een beperking, zoals het plaatsen van een oprijplank.¹

Deze verplichting is op 1 januari 2017 verder uitgebreid. Aanbieders van goederen en diensten moeten naast de individuele aanpassingen, geleidelijk zorgen voor de algemene toegankelijkheid voor mensen met een beperking. Ook als daar niet expliciet om wordt gevraagd.² Het gaat hierbij om aanpassingen in de fysieke omgeving, vervoer, informatie, communicatie en in andere publieke voorzieningen en diensten. Alleen als er sprake is van onevenredige belasting geldt deze verplichting niet.

Het College ziet de uitbreiding van de Wgbh/cz als een belangrijke stap vooruit in het verwezenlijken van volledige en volwaardige participatie en persoonlijke autonomie van mensen met een beperking, wat een van de doelstellingen is van het VN-verdrag handicap. Bovendien wordt hiermee uitvoering gegeven aan de verplichting om wetgeving met het verdrag in overeenstemming te brengen (artikel 4 VN-verdrag). Aanvullend hierop is het nodig dat de staat ervoor zorgt dat de inhoud van deze wet bij ondernemers en mensen met een beperking bekend is. Ook is het belangrijk dat mensen met een beperking weten waar ze met klachten terecht kunnen als de wet niet wordt nageleefd.

1 Zie artikel 5b van de Wgbh/cz en Kamerstukken II 2013/14, 33 990, nr. 3.

2 Zie artikel 2a van de Wgbh/cz en Stb. 2016, 215. Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 33 990, nr. 3, p. 4-9.

Implementatie van het VN-verdrag handicap

Na de ratificatie van het verdrag heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een kwartiermaker aangesteld om een implementatieplan voor te bereiden. In dat plan moet de betrokkenheid van de overheid en maatschappelijke organisaties worden vastgelegd. Daarvoor is een bestuurlijk overleg ingesteld waar de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), werkgeversorganisatie VNO-NCW, MKB-Nederland en de Alliantie³ ter bevordering van de implementatie van het VN-verdrag handicap aan deelnemen. Daarnaast heeft de kwartiermaker met andere maatschappelijke organisaties en personen met een beperking gesproken. Dit resulteerde in een implementatieplan⁴ dat de staatssecretaris van VWS op 28 maart 2017 naar de Tweede Kamer stuurde.

In het implementatieplan staat beschreven hoe de rijksoverheid, gemeenten en het bedrijfsleven aan de slag gaan met de implementatie van het VN-verdrag. De uitvoering gaat stapsgewijs en onder het motto '*nothing about us without us*' in samenspraak met mensen met een beperking. Het plan heeft een tijdpad tot 2022.

Het implementatieplan richt zich op terreinen als onderwijs, arbeidsparticipatie, wonen, toegankelijke openbare ruimte, bouwregelgeving, inkomensbeleid, toegang tot goederen en diensten en het opstellen van lokale inclusie-agenda's door gemeenten. Een van de grootste prioriteiten in het plan is het vergroten van de bewustwording over het verdrag onder bedrijven, organisaties en burgers. Het plan voorziet in periodiek overleg tussen de bestuurlijke partners, een ondersteunend programmabureau bij VWS en een jaarlijks rapport over de uitvoering van het verdrag aan de Tweede Kamer. Het College spreekt er zijn waardering voor uit dat de implementatie van het verdrag zorgvuldig wordt voorbereid en dat organisaties uit het maatschappelijk middenveld en mensen met een beperking hierbij nauw betrokken worden. Voor de uitwerking van het implementatieplan geeft het College de volgende aandachtspunten mee.

Aandachtspunten bij implementatie

Het ministerie van VWS coördineert de uitvoering van het implementatieplan. Dit betekent dat dit ministerie ervoor moet zorgen dat alle ministeries met de implementatie van het verdrag aan de slag gaan. Regelmatig interdepartementaal overleg is hierbij van essentieel belang.

De staat heeft verschillende partijen aangewezen om het implementatieplan te coördineren en uit te voeren: de werkgevers op het terrein van goederen en diensten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor lokale implementatie, de Alliantie voor participatie van mensen met een beperking bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid, en de rijksoverheid onder meer voor inclusie binnen de rijksoverheid, mobiliteit en bouw. Niet alle betrokkenen binnen deze sectoren weten wat het verdrag inhoudt en dus zal niet iedereen even voortvarend hiermee aan de slag gaan. Daarom is het goed dat in het implementatieplan staat dat bewustwording één van de grootste prioriteiten is. Om te zorgen dat de uitvoering van het verdrag niet vrijblijvend is, is het van belang dat in de uitvoeringsplannen duidelijke doelen en termijnen staan. Daarnaast is goede monitoring van de implementatie van belang. In het implementatieplan staat dat de staatssecretaris van VWS de implementatie monitort en het parlement over het implementatieproces rapporteert.

Ratificatie facultatief protocol

Het facultatief protocol bij het VN-verdrag handicap heeft betrekking op het individueel klachtrecht bij het VN-comité bij het verdrag en op de onderzoeksbevoegdheid van dit comité. De Nederlandse regering heeft het facultatief protocol niet geratificeerd. Het kabinet heeft aan de Raad van State advies gevraagd over de gevolgen van ratificatie van het facultatief protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten voor de Nederlandse rechtsorde. Aan de hand van dit advies zal de regering ook een besluit nemen over ratificatie van het optioneel protocol bij het VN-verdrag handicap. Het kabinet Rutte-III zal hierover een besluit moeten nemen.⁵

3 Bestaande uit de belangenorganisaties Ieder(in), Per Saldo, LFB, MiND en de Coalitie voor Inclusie.

4 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2017/03/13/implementatieplan-vn-verdrag-inzake-de-rechten-van-persone-n-met-een-handicap>

5 Kamerstukken I 2016/2017, 34 550 XVI D.

Het is van belang dat mensen met een beperking zich bij het verdragscomité op hun rechten kunnen beroepen. Uitspraken in individuele zaken van het toezichthoudend comité vergroten de rechtsbescherming van personen met een beperking en kunnen de regering helpen bij correcte implementatie van het verdrag in Nederland. Bovendien geven deze een duiding van de verdragsnormen. Het College meent dat het niet nodig is te wachten op de bekrachtiging van het facultatief protocol bij het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele Rechten, zoals de regering aangeeft. Nederland heeft het facultatief protocol bij het VN-Vrouwenverdrag en andere mensenrechtenverdragen immers geratificeerd. Ook in die verdragen is sprake van economische en sociale rechten.

Ratificeer het facultatief protocol bij het VN-verdrag handicap zo spoedig mogelijk.

Gelding van het VN-verdrag handicap in Caribisch Nederland

Het VN-verdrag handicap geldt vooralsnog niet in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De regering geeft hiervoor als voornaamste reden dat het Caribisch deel van Nederland geen wetgeving op het gebied van gelijke behandeling kent en er dus uitvoeringswetgeving nodig is. Het kabinet heeft onderzoek laten doen naar wat er nodig is voor uitvoering van het verdrag in Caribisch Nederland. De kabinetsreactie op dit onderzoek is overgelaten aan het huidige kabinet.⁶ Volgens het College heeft de ratificatie van een mensenrechtenverdrag als het VN-verdrag handicap tot gevolg dat dit in het gehele koninkrijk geldt. Dus ook in Caribisch Nederland. Dat betekent dat het verdrag daar ook uitgevoerd moet worden.

Neem maatregelen om het VN-verdrag handicap zo spoedig mogelijk in Caribisch Nederland uit te voeren.

Het VN-verdrag handicap en de SDG's

Op 25 september 2015 is de 2030-Agenda voor Duurzame Ontwikkeling in de vorm van zeventien Duurzame Ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals*, hierna: SDG's) door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen. Belangrijke verschillen met de voorgaande millennium-ontwikkelingsdoelen zijn dat de SDG's ook van toepassing zijn op ontwikkelde landen en dat ze ook aan het bedrijfsleven zijn gericht. De gemaakte afspraken zijn juridisch niet bindend; er is sprake van een inspanningsverplichting. Een aantal (sub)doelstellingen richt zich ook op mensen met een beperking, zoals toegang tot onderwijs (doel 4), productieve tewerkstelling en waardig werk voor personen met een handicap (doel 8.5) en toegankelijke openbare ruimtes en vervoer (doelstelling 11).⁷ Op dit moment ontwikkelt de overheid plannen om uitvoering aan de SDG's te geven. In de Nederlandse aanpak van de realisatie van de SDG's is echter nog weinig aandacht voor de rechten van mensen met een beperking. De SDG's zullen de komende tijd een rol spelen bij de ontwikkeling van beleid. Hierbij is het van belang om de doelstellingen te koppelen aan de rechten uit het VN-verdrag handicap.

Zorg ervoor dat bij de realisatie van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen ook aandacht is voor de rechten van mensen met een beperking.

6 Kamerstukken II 2016/2017, 29538-240.

7 Zie voor meer informatie over de SDG's en het VN-verdrag handicap: CBM, Disability, human rights and sustainable development, februari 2016.

2 Toegankelijkheid

Toegankelijkheid is één van de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap (artikel 3, sub f, VN-verdrag, verder uitgewerkt in artikel 9). Het wordt gezien als een voorwaarde voor personen met een handicap om volwaardig in de samenleving te kunnen functioneren. Het recht op toegankelijkheid laat duidelijk een omslag in denken zien: het is niet de handicap die toegankelijkheidsproblemen veroorzaakt, maar de wijze waarop de samenleving is ingericht. Toegankelijkheid richt zich 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 (zie artikel 9, eerste lid, VN-verdrag).

Dit vraagt van de staat inspanningen op alle terreinen van het maatschappelijk leven. In de eerste plaats op het gebied van algemene voorzieningen en zo nodig door voor individuele aanpassingen te zorgen. Daarbij is het van belang dat rekening wordt gehouden met de breedte van het begrip ‘beperkingen’. Toegankelijkheid voor iedereen betekent dat voorzieningen gericht moeten zijn op allerlei beperkingen en niet alleen op fysieke. Dus bijvoorbeeld ook toegankelijkheid van informatie voor mensen met een verstandelijke beperking, slechtzienden en slechthorenden. Het gaat dus veel verder dan het verbreden van doorgangen of het weghalen van drempels.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de toegankelijkheid van openbare ruimten en gebouwen, van informatie en communicatie en van het openbaar vervoer in Nederland. Ook wordt onderzoek naar de toegankelijkheid van verkiezingen, dat in opdracht van het College is uitgevoerd, besproken. De keuze om deze toegankelijkheidsaspecten te belichten is gebaseerd op de signalen die het College heeft ontvangen van mensen met een beperking. Onderstaand overzicht is dus niet uitputtend, maar geeft een beeld van de belangrijkste knelpunten die mensen met een beperking op het gebied van toegankelijkheid in Nederland ervaren.

“Openbaar vervoer is niet te doen met een rolstoel. Stoepen zijn vaak heel schuin of niet breed genoeg voor een rolstoel. Gebouwen zijn zelden toegankelijk, een rolstoeltoilet wordt al helemaal als luxe gezien. Onvoorstelbaar welk signaal hiermee wordt afgegeven naar mensen in een rolstoel: ze horen er niet bij en zijn niet belangrijk in onze maatschappij.”⁸

Openbare ruimten en gebouwen

Een belangrijke barrière die mensen met een beperking ervaren is de ontoegankelijkheid van openbare ruimten en gebouwen. Dit blijkt uit het onderzoek van het College naar de ervaringen van mensen met een beperking. Zo heeft een kwart van de knelpunten op het gebied van toegankelijkheid betrekking op de openbare ruimte. En bijna een kwart van alle mensen die aan het onderzoek hebben deelgenomen, geeft aan dat veel gebouwen niet toegankelijk zijn. Nagenoeg alle respondenten die deze vormen van fysieke toegankelijkheid als knelpunt hebben genoemd, zijn mensen met een lichamelijke en/of visuele beperking.

Obstakels vormen een groot probleem. Zo leveren reclameborden van winkels, vuilnisbakken en fietsen in het voetgangersgebied hindernissen op voor mensen met een motorische of visuele beperking. Ook zijn openbare gebouwen zoals winkels, horecagebouwen, musea, bioscopen en theaters nog niet altijd goed toegankelijk. Deze hebben bijvoorbeeld drempels of zijn alleen via een trap bereikbaar. Ook te hoge balies vormen een obstakel, bijvoorbeeld bij het pinnen. Bovendien ontbreken in toiletten regelmatig handgrepen of beugels voor mensen die slecht ter been zijn. Voor mensen in een rolstoel is het een knelpunt dat horecagelegenheden vaak geen aangepast toilet hebben. Zij moeten dan in de omgeving naar een toegankelijk toilet zoeken.

Zorg ervoor dat in het implementatieplan voldoende aandacht is voor de toegankelijkheid van openbare ruimten en gebouwen.

⁸ Citaat uit vragenlijst van het onderzoek naar ervaren knelpunten onder mensen met een beperking van het College voor de Rechten van de Mens.

Het Bouwbesluit 2012 is een belangrijk instrument om te zorgen dat gebouwen toegankelijk worden gebouwd. Hoofdstuk 4 van het Bouwbesluit 2012 bevat onder meer voorschriften voor de toegankelijkheid van bouwwerken. Het College constateert echter dat afdeling 4.4 'Bereikbaarheid en Toegankelijkheid' van het besluit, slechts van toepassing is op *nieuwbouw*. Artikel 4.21 luidt als volgt: "Een te bouwen bouwwerk heeft voldoende bereikbare en toegankelijke ruimten." Er is dus niets geregeld omtrent toegankelijkheid van bestaande bouw, terwijl hier op grond van het VN-verdrag handicap ook aandacht voor moet zijn. Het College beseft dat bestaande gebouwen niet van de ene op de andere dag aangepast kunnen zijn, maar zij moeten wel geleidelijk aan toegankelijk worden gemaakt.

Het Bouwbesluit 2012 bevat wel enkele regels voor toegankelijkheid van nieuwbouw. Artikel 4.24 van dit besluit geeft bijvoorbeeld aan wanneer in een gebouw een toegankelijkheidssector aanwezig moet zijn. Deze bepaling geldt echter alleen voor bepaalde woongebouwen. Het eerste lid van artikel 4.24 vereist de aanwezigheid van een toegankelijkheidssector in hoge of grote woongebouwen. Het Bouwbesluit bevat dus geen regels voor grondgebonden woningen en woningen in kleine complexen. Daarmee schiet het besluit tekort ten opzichte van artikel 9 van het verdrag. Het is belangrijk dat het besluit en voorgenomen regelgeving in de Omgevingswet⁹ ook regels bevat voor deze gebouwen.

Bevorder dat in het Bouwbesluit 2012 en in toekomstige regelgeving normen worden opgenomen die de toegankelijkheid van gebouwen waarborgen voor mensen met een beperking.

Minimumnormen

Op 21 juni 2017 is het Besluit algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte¹⁰ in werking getreden. In dat besluit is geen definitie van het begrip 'toegankelijkheid' opgenomen. Ook is de uitwerking van de norm van algemene toegankelijkheid vooral in algemene termen opgenomen. Het College heeft aangedrongen op een definitie met een meer concrete uitwerking van het begrip algemene toegankelijkheid. Dit om aanbieders duidelijk te maken wat precies van hen wordt verwacht en om de toegang tot materiële en immateriële voorzieningen op voet van

gelijkheid met anderen te garanderen, zoals artikel 9 van het verdrag voorschrijft.

Het College constateert dat zowel de overheid als bedrijven hun online diensten nog niet altijd op een toegankelijke manier aanbieden. Zo zijn er nog veel overheidswebsites die niet toegankelijk zijn, ondanks de verplichting om de daarvoor geldende Webrichtlijnen na te leven.¹¹ En als er in de fysieke ruimte minimumnormen zijn zoals in het Bouwbesluit 2012, worden deze niet altijd nageleefd.

Houd voldoende toezicht op de naleving van minimumnormen voor toegankelijkheid.

Informatie en communicatie

Bij het realiseren van toegankelijkheid gaat het niet alleen om de fysieke toegankelijkheid, maar om de toegankelijkheid in brede zin. Dus ook informatie en communicatie. Ruim één op de tien respondenten uit het knelpuntenonderzoek van het College geeft aan dat zij aanlopen tegen ontoegankelijke informatie. Zowel mensen met een beperking als organisaties die opkomen voor hun belangen geven aan dat formulieren en brieven van de overheid en private dienstverleners, zoals woningbouwverenigingen en de gasleveranciers, vaak moeilijke taal bevatten. Hierdoor zijn ze slecht toegankelijk voor mensen met een verstandelijke beperking en voor mensen met een auditieve beperking die niet het Nederlands maar gebarentaal als eerste taal hebben. Verder hebben veel van de genoemde knelpunten te maken met ontoegankelijke informatie in het openbaar vervoer. Hier hebben met name mensen last van die een verstandelijke, een auditieve of een visuele beperking hebben.

Tot slot geven mensen met een beperking aan dat websites regelmatig niet toegankelijk zijn, waardoor ze niet van digitale diensten gebruik kunnen maken.¹² De overheid heeft verschillende maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat websites van de overheid toegankelijk worden. Daarnaast zou de overheid met private aanbieders afspraken moeten maken over de toegankelijkheid van websites. Deze afspraken kan de overheid opnemen in het implementatieplan.

9 Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (verwachte datum op het moment van schrijven is 1 januari 2021) gaat het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) het huidige Bouwbesluit vervangen.

10 Dat invulling geeft aan artikel 2a van de Wgbh/cz.

11 Zie Stichting Drempelvrij, Digitale toegankelijkheid van gemeentelijke websites. QuickScan naar de stand van zaken per mei 2015. De Webrichtlijnen die gelden voor overheidsinstanties zijn afgeleid van internationale normen zoals vastgelegd in de WCAG 2.0. <https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/35682>

12 Zie R. Beenen e.a., Monitor 2016: Toegankelijkheid Websites Nederland, Stichting Accessibility 2016.

Neem maatregelen om ervoor te zorgen dat websites van private aanbieders toegankelijk worden.

Openbaar vervoer

Een opvallend groot aantal deelnemers aan het onderzoek van het College, noemt de toegankelijkheid van het openbaar vervoer als knelpunt: in totaal een kwart van alle deelnemers. Tweederde van de respondenten die knelpunten ervaren op dit gebied, heeft een lichamelijke beperking. Van degenen die geen lichamelijke beperking hebben, zijn het vooral mensen met een auditieve en visuele beperking die problemen hebben met de toegankelijkheid van het openbaar vervoer.

De signalen die het College heeft ontvangen van mensen met een beperking en van organisaties die hun belangen beschermen, gaan over alle typen openbaar vervoer: bussen, treinen, trams en metro's. Meestal gaat het over problemen met het reizen en de toegankelijkheid van stations, perrons en haltes. Die sluiten niet altijd goed aan op de verschillende voertuigen. Hierdoor kan het gebeuren dat iemand in een rolstoel wel de bus in kan, maar niet kan uitstappen omdat de halte te laag is. Rollatorgebruikers kunnen regelmatig niet goed de bus in of uit door een hoogteverschil tussen voertuig en halte. Ook de informatievoorziening voor de reizigers in het openbaar vervoer laat nog veel te wensen over. Omroepsystemen op het perron en in de trein zijn bijvoorbeeld niet altijd geschikt voor mensen met een auditieve beperking. Dat is opvallend, omdat de toegankelijkheidsnorm voor (delen van) het openbaar vervoer al sinds 9 mei 2012 van toepassing zijn. Dit betreft het Besluit toegankelijk OV als onderdeel van de Wgbh/cz. Verder worden de tijden waarop de NS assistentie verleent aan mensen met een handicap als knelpunt genoemd. Assistentie blijft beperkt tot treinen die overdag rijden. Mensen met een beperking die van assistentie afhankelijk zijn, kunnen dus niet met nachttreinen reizen.

In opdracht van het College heeft het verkeerskundig onderzoeks- en adviesbureau DTV Consultants de toegankelijkheid van bussen onderzocht voor mensen in een rolstoel.¹³ Hieruit blijkt dat bussen nog niet optimaal toegankelijk zijn voor deze groep reizigers. Nog vaak is de automatische rolstoelplank defect of biedt de buschauffeur onvoldoende hulp bij het betreden, plaatsnemen of verlaten van de bus. Ook komt het nog voor dat de buschauffeur rolstoelgebruikers weigert mee te nemen.

In een reactie op het onderzoek heeft het ministerie van VWS aangegeven dat het samen met het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), inmiddels het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), concreet aan de slag gaat met dit thema. Zo zal de staatssecretaris van I&W het onderzoek bespreken met lagere overheden en busvervoerbedrijven om te bekijken hoe verbeteringen tot stand kunnen worden gebracht. Ook is er een actieprogramma gestart. Hierin is één van de doelstellingen het bevorderen van de mogelijkheden voor mensen met een mobiliteitsbeperking om het reguliere openbaar vervoer te gebruiken.

De toegankelijkheid van het openbaar vervoer is een onderwerp dat prioriteit heeft in het implementatieplan van het VN-verdrag handicap. Het College merkt hierbij op dat in de bestaande 'Regeling toegankelijkheid van het openbaar vervoer' voor de verschillende onderdelen van het openbaar vervoer verplichte toegankelijkheidspercentages genoemd zijn.¹⁴ Zo is in de regeling bepaald dat 98% van alle bussen toegankelijk moet zijn.¹⁵ Daarnaast moeten alle metro's toegankelijk zijn en alle voertuigen van RandstadRail en de sneltramdienst Utrecht-Nieuwegein-IJsselstein. Tot slot moeten de stadstrams in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag voor ten minste 72%, 48% respectievelijk 26% toegankelijk zijn. Ook voor bushaltes, metro- en treinstations stelt de regeling een aantal eisen. Zo staat er bijvoorbeeld dat op 1 januari 2015 alle metrostations toegankelijk moesten zijn. En op 1 januari 2016 46% van alle bushaltes en -stations.

Onderzoek in hoeverre de streefpercentages voor de toegankelijkheid van het openbaar vervoer zijn gehaald.

¹³ DTV Consultants, Toegankelijkheid op de rit? Onderzoek naar de toegankelijkheid van openbaar busvervoer voor rolstoelgebruikers, mei 2017.

¹⁴ Zie artikelen 2.1:1 - 2.3:2 van de Regeling voor bus, tram en metro en artikelen 3.1:1 - 3.4:1 voor de haltes en stations voor bus, tram, metro en trein.

¹⁵ Sinds 1 januari 2012.

Sinds 2016 worden steeds meer haltes en stations aangepast.¹⁶ Het College constateert echter dat niet alle aangepaste bushaltes toegankelijk zijn. Uit haltedata in het Centraal Halte Bestand, ontwikkeld door CROW-NDOV, blijkt dat 40% van de aangepaste bushaltes toegankelijk is voor reizigers met een motorische of visuele beperking (exclusief buurtbushaltes). Voor metrostations inclusief die van RandstadRail geldt wel dat alle aangepaste stations toegankelijk zijn voor deze reizigers.¹⁷

Zie erop toe dat als bushaltes worden aangepast deze toegankelijk zijn voor mensen met een beperking.

Tot slot wijst het College erop dat op grond van het VN-verdrag handicap maatregelen genomen moeten worden om uiteindelijk tot 100% toegankelijkheid van het gehele openbare vervoer te komen. Zodat mensen met een beperking op termijn zonder belemmeringen zelfstandig met het openbaar vervoer kunnen reizen en minder afhankelijk zijn van doelgroepenvervoer.

Kom binnen afzienbare termijn tot 100% toegankelijk openbaar vervoer.

Verkiezingen

Uit onderzoek in opdracht van het College blijkt dat de verkiezingen in Nederland onvoldoende toegankelijk zijn voor mensen met een visuele beperking en mensen met een verstandelijke beperking.¹⁸ Deze groepen ervaren grote moeite met het lezen en invullen van het stembiljet en het lezen van praktische informatie over de verkiezingen. Ook voor mensen die doof of slechthorend zijn, geldt dat informatie over de verkiezingen vaak niet toegankelijk is. Bijvoorbeeld omdat filmpjes over partijprogramma's niet ondertiteld of niet in gebarentaal beschikbaar zijn.

In de rapportage over de toegankelijkheid van verkiezingen voor mensen met een beperking¹⁹ adviseert het College de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder meer andere manieren van stemmen te onderzoeken, naast het stemmen op papier. Ook beveelt het College aan de Kieswet te wijzigen zodat hulp in het stembokje niet alleen voor mensen met een lichamelijke beperking (waaronder mensen met een visuele beperking), maar ook voor mensen met een verstandelijke beperking is toegestaan. Zij hebben deze hulp soms nodig om op het stemformulier de kandidaat te vinden waar ze op willen stemmen.

Leg in de Kieswet vast dat hulp in het stembokje voor mensen met een verstandelijke beperking is toegestaan.

¹⁶ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/openbaar-vervoer/openbaar-vervoer-toegankelijk-voor-iedereen>

¹⁷ Informatie afkomstig van CROW-NDOV over de toegankelijkheid van aangepaste, actieve bus-, tram- en metrohaltes in Nederland.

¹⁸ Iris de Putter, Hennie Boeije, Marianne Heins, Maj-Britt Inhulsen, Henrieke Kappen, Toegankelijkheid Tweede Kamerverkiezing 2017 voor mensen met een beperking: hindernissen én oplossingen, Utrecht: NIVEL 2017.

¹⁹ College voor de Rechten van de Mens: Onbeperkt stemmen – mensen met een beperking, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens (2017) <https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/37739>



3 Recht op onderwijs

Artikel 24 van het VN-verdrag handicap beschrijft het recht van mensen met een beperking op kwalitatief goed onderwijs zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen. Dat is een uitwerking van het recht op onderwijs, zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en het Kinderrechtenverdrag.²⁰ Het recht op onderwijs is een recht op zich, maar ook een zogenaamd sleutelrecht dat bij uitstek bijdraagt aan het realiseren van andere mensenrechten. Goed onderwijs vergroot de kans op een goedbetaalde baan, gezondheid, autonomie en zelfredzaamheid, en op deelname aan de maatschappij in het algemeen.

Op grond van artikel 24 van het VN-verdrag handicap hebben mensen met een beperking recht op kwalitatief goed onderwijs. Om dit recht zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen te realiseren, moeten verdragsstaten een inclusief onderwijssysteem waarborgen. Een dergelijk systeem is gebaseerd op het uitgangspunt dat alle kinderen en studenten – met en zonder beperking – samen onderwijs moeten kunnen volgen. Hierbij moeten ze de ondersteuning ontvangen die ze nodig hebben om effectief aan dat onderwijs deel te kunnen nemen. Dit geldt ook voor voorzieningen voor volwassenen op grond van het recht op een leven lang leren. Dit recht is niet nieuw, maar is een uitwerking van onder andere het recht op onderwijs, zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake economische sociale en culturele rechten en het Kinderrechtenverdrag.²¹

Het VN-verdrag handicap heeft als uitgangspunt dat inclusief onderwijs zowel een middel is om goed onderwijs te garanderen voor personen met een beperking, als een middel om te komen tot een inclusieve samenleving. Het toezichthoudend comité heeft de verplichting tot het inrichten van een inclusief onderwijssysteem uitgewerkt in zijn General Comment nr. 4. Inclusief onderwijs is niet alleen in het belang van kinderen met een beperking, maar leert leerlingen zonder beperking ook om te gaan met kinderen die een beperking hebben. Dit kan ertoe leiden dat zij in de toekomst meer oog hebben voor mensen met een beperking in een werkomgeving of in de samenleving in het algemeen.

20 IVECSR art. 13, Kinderrechtenverdrag art. 28 en 29, CRC General Comment 1 on the aims of education, VN-Standaardregels (1993), Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education (1994), UNESCO Guidelines for Inclusion (2005) en CRC General Comment 9 (2006).

21 IVECSR art. 13, Kinderrechtenverdrag art. 28 en 29, CRC General Comment 1 on the aims of education, VN-Standaardregels (1993), Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education (1994), UNESCO Guidelines for Inclusion (2005) en CRC General Comment 9 (2006).

Primair en voortgezet onderwijs

Nederland kent een duaal onderwijssysteem: het regulier en het speciaal onderwijs. De Wet passend onderwijs die in 2014 voor het funderend onderwijs is ingevoerd, heeft als doel dat alle kinderen een zo passend mogelijke plek in het onderwijs krijgen. Als het kan in het regulier onderwijs, als het nodig is in het speciaal onderwijs.²² De belangrijkste knelpunten die de overheid met deze wet wilde oplossen waren destijds: teveel druk op de duurste voorzieningen (speciaal onderwijs en leerling-gebonden financiering) en beperkte keuzevrijheid van ouders voor scholen met als gevolg een hoog aantal thuiszitters. Maar ook complexiteit en bureaucratie in het systeem, onvoldoende afstemming tussen onderwijs en zorg, en onvoldoende kwaliteit van het speciaal onderwijs.²³

Wet passend onderwijs en de Wgbh/cz

Met de invoering van de Wet passend onderwijs hebben scholen voor primair en voortgezet onderwijs een zorgplicht. Dit betekent dat ouders hun kind op de school van hun keuze kunnen aanmelden en dat die school verantwoordelijk is voor het vinden van een passende plek voor het kind. Op hun eigen school of op een andere school binnen hun samenwerkingsverband. In het samenwerkingsverband worden het regulier en het speciaal onderwijs geacht samen te werken. Ook moet het samenwerkingsverband afspraken maken met de gemeenten in de regio over de inzet en afstemming met (jeugd)zorg. Voor een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte zoals een leerling met een beperking, moet het samenwerkingsverband een ontwikkelingsperspectief en een ontwikkelingsplan vaststellen. Wanneer een school geen passende plek voor een leerling kan vinden, vraagt ze het samenwerkingsverband om een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs. Dit geldt ook als een school van mening is niet langer de passende ondersteuning te kunnen bieden en een leerling van school wil verwijderen. In beide gevallen moet de school onder de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) kunnen aantonen dat het doen van een doeltreffende aanpassing onevenredig belastend is voor de school.

22 Plan van Aanpak passend onderwijs 2014-2020, inleiding. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/06/18/plan-van-aanpak-passend-onderwijs-2014-2020>

23 Kamerstukken II 2011/12, 33106, nr. 3, p. 4-9.

Bij geschillen kunnen ouders onder andere terecht bij de Geschillencommissie passend onderwijs en het College. Een samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor een dekkend onderwijsaanbod in zijn regio, zodat kinderen zo dicht mogelijk bij huis naar school kunnen gaan. Welk soort basisondersteuning elke reguliere school in de regio daarvoor moet bieden en wat het specifieke ondersteuningsprofiel van elke school is, bepaalt ieder samenwerkingsverband voor zijn eigen regio. Het samenwerkingsverband ontvangt geld van de centrale overheid voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. Dit geld wordt verdeeld op basis van de gemaakte afspraken. Het is de bedoeling dat het geld zo veel mogelijk wordt gebruikt voor ondersteuning op de reguliere school en dat er zo in de klas meer maatwerk mogelijk is.

De overheid verwacht dat ‘de Wet passend onderwijs, in combinatie met de verplichting van de Wgbh/cz (artikel 2) om doeltreffende aanpassingen te treffen, de mogelijkheden voor deelname aan het regulier onderwijs (inclusief onderwijs) zal vergroten’.²⁴ Daarbij houdt de overheid rekening met het feit dat met de Wet passend onderwijs gestreefd wordt naar (1) een toenemende samenwerking tussen alle partijen in de regio, tussen regulier en speciaal onderwijs, tussen onderwijs en zorg, binnen samenwerkingsverbanden en binnen gemeenten, en (2) toerusting van scholen en leerkrachten van reguliere scholen door gebruik te maken van deskundigheid en expertise uit het speciaal onderwijs en nascholing van leerkrachten. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft bewust gekozen voor een ‘lerende aanpak’ bij de invoering van het passend onderwijs in plaats van een vaststaand stappenplan. Het geeft het onderwijsveld, met name de samenwerkingsverbanden, veel vrijheid om passend onderwijs in te richten op een manier die zij het beste achten voor hun regio. De overheid gaat er wel van uit dat scholen voor speciaal onderwijs noodzakelijk zullen blijven, omdat ouders daarvoor kiezen of omdat reguliere scholen geen passende plek kunnen bieden.²⁵

Situatieschets

De meeste kinderen in Nederland gaan naar school: naar een reguliere school of naar een speciale school.

In 2016/2017 gingen ruim 1,4 miljoen kinderen naar het reguliere basisonderwijs en ruim 63.000 kinderen naar het speciaal (basis)onderwijs. Ongeveer een miljoen kinderen gingen naar het regulier voortgezet onderwijs en bijna 38.000 kinderen naar het speciaal (voortgezet) onderwijs.²⁶ Het aantal kinderen dat langdurig zonder onderwijs thuis zat, werd in 2015/2016 geschat op 4.287 kinderen.²⁷ Om dit aantal terug te dringen is in 2016 een zogenaamd Thuiszitterspact opgericht. De resultaten daarvan zijn nog niet bekend. Daarnaast is een groeiend aantal kinderen vrijgesteld van leerplicht in verband met psychische of lichamelijke klachten. In 2015/2016 waren dit 5.537 kinderen tegenover 4.356 in 2013/2014.²⁸ Deze laatste twee groepen gaan dus langdurig niet naar school. Cijfers van het aantal kinderen met een ondersteuningsbehoefte in het reguliere onderwijs zijn moeilijk te vinden. Uit algemene cijfers blijkt de laatste jaren een minimale stijging van het percentage kinderen in het regulier onderwijs ten opzichte van het speciaal onderwijs²⁹ en een daling van de instroom naar het speciaal onderwijs.³⁰ Daarbij moeten twee opmerkingen worden geplaatst. Ten eerste gaat het om landelijke cijfers. Doordat de samenwerkingsverbanden veel vrijheid hebben bij de implementatie van passend onderwijs is er een regionale ongelijkheid in de toegang tot het reguliere onderwijs. De kans dat een kind met een bepaalde ondersteuningsbehoefte tot het reguliere onderwijs wordt toegelaten – al dan niet met doeltreffende aanpassingen – verschilt van regio tot regio. Ten tweede zegt het aantal of het percentage kinderen (al dan niet met een ondersteuningsbehoefte) in het regulier onderwijs niets over de kwaliteit van het onderwijs voor de leerlingen. Goede, uitgesplitste kwantitatieve en kwalitatieve data zijn van groot belang om de kwaliteit van het onderwijs voor kinderen met en zonder beperking te kunnen beoordelen. Hetzelfde geldt voor het succes van genomen beleidsmaatregelen.

24 Kamerstukken II 2013/14, 33992, nr. 3, p. 72.

25 Kamerstukken II 2013/14, 33992, nr. 3, p. 73.

26 CBS Statline 2017.

27 Kamerbrief over 10^{de} voortgangsrapportage Passend Onderwijs, 6 december 2016.

28 Kamerbrief over 10^{de} voortgangsrapportage Passend Onderwijs, 6 december 2016.

29 Inspectie van Onderwijs, Staat van het Onderwijs 2016.

30 Publicatie nr. 12 van de Evaluatie Passend Onderwijs, Factsheet 1. Leerlingen in het speciaal en regulier onderwijs 2016.

“Onze dochter werd in eerste instantie vanwege autisme niet toegelaten op de school van haar keuze, terwijl deze school wel aansloot bij het advies van de juf uit groep 8. Nu wordt ze onder voorbehoud aangenomen, maar moeten we documenten ondertekenen waarin staat dat als het niet lukt onze dochter naar speciaal voortgezet onderwijs moet.”³¹

Kinderen met een beperking lopen zowel in het speciaal als in het regulier onderwijs tegen knelpunten aan. Hoewel het aantal (zeer) zwakke scholen is gedaald, zaten er in het schooljaar 2015/2016 ruim 1500 leerlingen op (zeer) zwakke speciale scholen. De Onderwijsinspectie concludeert dan ook dat de zorg voor basiskwaliteit van speciale scholen aandacht blijft vragen.³² Bovendien kunnen leerlingen in het speciaal onderwijs niet altijd het diploma halen dat ze cognitief gezien wel aan zouden kunnen. Veel speciale scholen bieden onderwijs aan op ten hoogste havo-niveau. Dat kinderen met een beperking in het speciaal onderwijs beter onderwijs krijgen, staat dus niet onomstotelijk vast. Maar ook op reguliere scholen krijgen toegelaten kinderen met een beperking niet altijd de ondersteuning die ze nodig hebben. Dit kwam onder andere naar voren uit het knelpuntenonderzoek en gesprekken die het College met belangenorganisaties voerde. Zo hebben kinderen met een visuele of auditieve beperking ondanks technische hulpmiddelen soms moeite het tempo bij te houden. Hiermee houdt de school niet altijd rekening. Verder worden op reguliere scholen beperkingen die niet zichtbaar zijn, zoals psychische problemen, moeilijker onderkend. Bij beperkingen in het algemeen en gedragsstoornissen in het bijzonder voelen veel docenten zich handelingsverlegen.

Bovendien kan niet elk kind naar de school van zijn of haar keuze, omdat een reguliere school niet altijd voldoende ondersteuning kan bieden en/of de aanpassingen die nodig zouden zijn om dit wel te kunnen onevenredig belastend zijn voor de school. Soms stelt de school dit al vast bij de aanmelding, soms dienen barrières zich pas later aan. Dan zijn er nog kinderen waarbij de ondersteuningsbehoefte bestaat uit een combinatie van onderwijsondersteuning en zorg. Deze kinderen kunnen soms niet naar een reguliere school omdat deze niet de noodzakelijke zorg kan bieden of omdat er geen overeenstemming wordt gevonden over wie de kosten van ondersteuning draagt.³³ En dan zijn er de thuiszitters, de kinderen die langere tijd helemaal niet naar school gaan, omdat er geen passende plek wordt gevonden.³⁴

Analyse

Volgens de regering wordt de expertise van speciaal en regulier onderwijs gecombineerd om integratie en inclusie te bevorderen.³⁵ Tegelijkertijd kan geconcludeerd worden dat de Wet passend onderwijs en de Wgbh/cz niet ontworpen zijn met het oog op het realiseren van inclusief onderwijs, zoals omschreven in artikel 24 van het VN-verdrag handicap. De opties van regulier en speciaal onderwijs blijven immers in stand.

De uitdagingen voor mensen met een beperking in het onderwijs zijn groot. Dat blijkt uit de evaluaties passend onderwijs, debatten in de vaste commissie Onderwijs in de Tweede Kamer, geschillen die aan de Geschillencommissie passend onderwijs en het College zijn voorgelegd en uit gesprekken met belangenorganisaties. Landelijk lijkt het aantal kinderen dat regulier onderwijs kan volgen bijvoorbeeld langzaam toe te nemen, maar zijn er regionale verschillen³⁶ die mogelijk voor kansenongelijkheid zorgen. Hierdoor komt het voor dat reguliere scholen in sommige regio's verplicht zijn basisondersteuning te bieden, terwijl leerlingen in een andere regio zelf om aanpassingen moeten vragen. Dit kan ertoe leiden dat scholen in de ene regio leerlingen met een beperking zonder problemen toelaten, terwijl scholen hen in een andere regio weigeren omdat de gevraagde aanpassing onevenredig belastend voor de school is. Een ander voorbeeld betreft leraren die zich

31 Citaat uit vragenlijst van het onderzoek naar ervaren knelpunten onder mensen met een beperking van het College voor de Rechten van de Mens.

32 Inspectie van Onderwijs, Staat van het onderwijs 2015/2016.

33 Zie o.a. de brief d.d. 29 juni 2017 van de VGN aan de Tweede Kamer ivm het algemeen overleg Passend Onderwijs van 5 juli 2017.

34 Ministerie van OCW (2016). Leerplichtbrief van staatssecretaris Dekker aan de Tweede kamer dd. 3 februari 2016. Den Haag: ministerie van OCW.

35 Kamerbrief 11, voortgangsrapportage Passend Onderwijs.

36 Kamerbrief 11, voortgangsrapportage Passend Onderwijs.

vaak niet voldoende toegerust voelen om alle kinderen te bieden wat ze nodig hebben en niet weten wat van hen verwacht wordt. Tegelijkertijd is het aanleren van vaardigheden om leerlingen met een beperking onderwijs te kunnen bieden en differentiatie naar ondersteuningsbehoefte niet in het algemene curriculum van de meeste lerarenopleidingen opgenomen. Zij bieden dit slechts als keuzemodule aan.³⁷

In de praktijk betekent dit nog steeds dat scholen voor leerlingen met een beperking slechts relatief kleine aanpassingen kunnen doen, zoals een koptelefoon, technische hulpmiddelen of extra individuele begeleiding. Meer structurele aanpassingen, denk aan extra time-out-ruimtes, kleinere klassen, meer handen in de klas, flexibele roosters of intensieve zorg, worden als onevenredig belastend gezien.

Het VN-verdrag handicap en het Kinderrechtenverdrag stellen inclusief, gelijkwaardig en kwalitatief goed onderwijs voor iedereen tot doel. Nederland heeft deze verdragen geratificeerd en moet er dus alles aan doen om dit doel te realiseren. Er is geen blauwdruk voor zo'n systeem. Nederland kan dus op basis van de bestaande structuren, kennis en ervaring een inclusief onderwijsstelsel ontwikkelen. Daarbij kan Nederland gebruik maken van aanwijzingen van zowel het comité voor het VN-verdrag handicap als het Kinderrechtencomité van de VN.³⁸

Neem in onderwijswetgeving een duidelijke definitie op van inclusief onderwijs die strookt met het VN-verdrag handicap en het Kinderrechtenverdrag en hanteer inclusief onderwijs als uitgangspunt voor het onderwijsbeleid.

Middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs

“Er is weinig ondersteuning en begrip voor mijn handicap en de daarmee samenhangende problemen. Bij de eerste kink in de kabel wordt er geadviseerd te stoppen met mijn mbo-opleiding.”³⁹

Passend onderwijs is wel ingevoerd voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), maar niet voor het hoger onderwijs. Voor beide geldt dat de instellingen studenten op grond van de Wgbh/cz de ondersteuning moeten bieden die ze nodig hebben om hun diploma te halen, tenzij die ondersteuning een onevenredige belasting vormt. Daarnaast krijgen mbo-instellingen middelen om passend onderwijs vorm te geven. Hiermee kunnen ze hun eigen ondersteuningsaanbod regelen en extra ondersteuning en begeleiding aan studenten bieden. Ze stellen de extra ondersteuning en begeleiding van studenten met een beperking of chronische ziekte vast, organiseren deze en geven deze vorm. Deze afspraken worden vastgelegd in een deelnemersovereenkomst.⁴⁰

Volgens de regering zorgt met name de Wgbh/cz ervoor dat studenten met een beperking op voet van gelijkheid deel kunnen nemen aan het hoger onderwijs.⁴¹ De uitdagingen voor studenten met een beperking verschillen per student en beperking. Daarom concludeerde de minister van Onderwijs dat er geen eenduidige knelpunten aangewezen konden worden.⁴² Wel bleek uit de inventarisatie dat voorlichting over bestaande regelingen en mogelijkheden te wensen overliet. De minister heeft laten weten zich hiervoor te willen inzetten. Uit een inventarisatie van 2017 blijkt echter dat de informatievoorziening in het hoger onderwijs nog steeds laag scoort, zelfs lager dan in 2016. Daarnaast blijkt dat studenten met een beperking niet tevreden zijn over de begeleiding die zij tijdens hun opleiding krijgen.⁴³

37 Door de bomen het bos. 10^{de} voortgangsrapportage passend onderwijs.

38 Zie ook: Lisa Waddington en Carly Toepke, 'Moving Towards Inclusive Education as a Human Right. An analysis of international legal obligations to implement inclusive education in law and policy'. Maastricht Working Papers Faculty of Law, Maastricht University 2014-7.

39 Citaat uit vragenlijst van het onderzoek naar ervaren knelpunten onder mensen met een beperking van het College voor de Rechten van de Mens.

40 <https://www.passendonderwijs.nl/veelgestelde-vragen/mbo-en-passend-onderwijs/#invoeringmbo>

41 Kamerstukken II 2013/14, 33992 nr. 3, p. 74-75.

42 Kamerbrief van 28 oktober 2016 over studenten met een functiebeperking.

43 Centrum Hoger Onderwijs Informatie (CHOI), 'Studenten met een functiebeperking 2017'.

Uit de Kamerbrief, informatie van het Centrum Hoger Onderwijs Informatie (CHOI)⁴⁴, maar ook uit gesprekken met verschillende belangenorganisaties concludeert het College dat het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs aandacht besteden aan het ondersteunen van studenten met een beperking. Voorbeelden hiervan zijn uitgebreide intakegesprekken, flexibel onderwijs, aandacht voor *universal design for learning*.⁴⁵ Maar er zijn ook nog veel uitdagingen. Sommige knelpunten zijn vergelijkbaar met die in het primair en voortgezet onderwijs.

Docenten herkennen bepaalde beperkingen niet altijd en weten niet goed hoe ze moeten handelen. De onderwijsinstelling biedt maatwerkoplossingen voor individuele studenten, maar garandeert meestal geen algemene toegankelijkheid. Studentendecanen hebben zich meestal verdiept in ondersteuning van studenten met een beperking, maar andere medewerkers weten hier vaak weinig van. Instellingen en docenten zijn onzeker over de ruimte die ze hebben om toetsen aan te passen. Ook hebben medewerkers soms twijfels over de diagnoses. Andere knelpunten zijn dat de studiefinanciering en betaalde schrijftolkvoorzieningen stoppen op het dertigste levensjaar. Dat terwijl studenten met een beperking vaak buiten hun schuld studievertraging oplopen. Tot slot lopen mensen met een beperking er tegenaan dat de studietoeslag per gemeente verschilt.

**Ontwikkel ook voor het middelbaar beroeps-
onderwijs en het hoger onderwijs een strategie
om tot inclusief onderwijs te komen.**

44 Centrum Hoger Onderwijs Informatie (CHOI), 'Studeren met een Handicap', Gebruikerstoets 2016.

45 Universal design for learning is het onderwijs zo vormgeven dat het rekening houdt met verschillen tussen leerlingen en studenten.

4 Recht op arbeid

Mensen met een beperking hebben recht op werk, net als ieder ander. Hieronder valt het recht op een toegankelijke werkomgeving en goede arbeidsomstandigheden. De verdragsstaat moet waarborgen en bevorderen dat mensen met een beperking aan de arbeidsmarkt deelnemen. Ook moet hij mensen met een beperking ondersteunen bij het vinden, verwerven en behouden van werk. Dit staat in artikel 27 van het VN-verdrag handicap. Bovendien draagt het hebben van werk bij aan het algemene beginsel van artikel 3 (c) van het verdrag dat zich richt op volledige en daadwerkelijke participatie in de samenleving.

De situatie waarin het vanzelfsprekend is dat mensen met een beperking werken is nog ver weg. Driekwart van de mensen die de vragenlijst hebben ingevuld voor het onderzoek van het College naar de ervaringen van mensen met een beperking, zegt knelpunten op het terrein van de arbeid te ondervinden. De meeste problemen ervaren zij bij de toegang tot werk. Vaak komt dat door weerstand en vooroordelen bij de werkgever. Andere ervaren knelpunten zijn gebrek aan kennis over en begrip voor hun beperking, werkgevers en collega's die onvoldoende rekening houden met hun beperking(en) en een te zware belasting op het werk. Tot slot vinden mensen met een beperking dat ze onvoldoende ondersteuning en aanpassingen krijgen bij het vinden en uitvoeren van werk.

Maatregelen overheid en werkgevers

De overheid en werkgevers zetten zich in om meer mensen met een beperking aan het werk te krijgen. De overheid heeft wetten in het leven geroepen die erop gericht zijn werkgevers te stimuleren mensen met een beperking in dienst te nemen. Denk aan de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Daarnaast heeft de overheid gezorgd voor verschillende ondersteunende maatregelen voor werkgevers zoals premiekortingen, looskostensubsidie, loondispensatie, no-riskpolissen, aanpassingen op de werkplek en inzet van jobcoaches. Ook werkgevers hebben verschillende initiatieven genomen die tot een grotere arbeidsparticipatie van mensen met een beperking moeten leiden. Voorbeelden daarvan zijn 'De Normaalste Zaak'⁴⁶ en 'Op naar de 100.000 banen'.⁴⁷ Het bedrijfsleven heeft een goed begin gemaakt: de doelstelling uit de banenafpraak voor het aantal banen voor mensen met een beperking is in 2016 ruimschoots gehaald. Wel bestaat twijfel over de duurzaamheid van de arbeidsplaatsen. Ook is het de vraag of het bedrijfsleven het tempo van

de plaatsingen kan handhaven.⁴⁸ De overheid is het niet gelukt om de doelstelling voor 2016 te halen.⁴⁹ Daarom heeft het kabinet besloten de quotumregeling bij de overheid te activeren en een plan van aanpak te maken dat ervoor moet zorgen dat meer mensen met een beperking bij de overheid in dienst komen.⁵⁰

Ondanks alle inspanningen en successen die zijn geboekt, is er nog steeds een grote achterstand van mensen met een beperking op de arbeidsmarkt. In 2015 hadden mensen met een beperking meer dan twee keer zo vaak geen werk dan mensen zonder beperking (13,3% tegenover 6,4%) en in 2016 was dit zelfs nog iets meer (13,7% tegenover 5,5%).⁵¹ Bovendien leidt de Wet banenafpraak vaak niet tot duurzame banen. Verschillende organisaties die het College heeft geïnterviewd, geven aan dat de banen waar mensen met een beperking in terecht komen tijdelijk zijn of detacheringen betreffen. Ook ontslaan sommige werkgevers mensen met een beperking binnen twee jaar, omdat zij na twee jaar verplicht zijn een ontslagvergoeding aan de werknemer te betalen. Uit bovengenoemde cijfers en knelpunten blijkt dat meer nodig is om ervoor te zorgen dat mensen met een beperking aan de slag komen en blijven.

Participatiewet en banenafpraak

Zowel uit de interviews van het College als uit andere signalen blijkt dat de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten ongewenste neveneffecten hebben. Op grond van deze wetten worden mensen die niet het minimumloon kunnen verdienen in het doelgroepenregister opgenomen. Gemeenten helpen hen bij het vinden van een baan. Mensen met een beperking die wél het minimumloon kunnen verdienen, worden niet in het doelgroepenregister opgenomen. Zij lopen er tegenaan dat werkgevers hen niet in dienst nemen of hen 'inruilen' voor iemand uit het doelgroepenregister, omdat zij niet meetellen voor de banenafpraak.⁵² Het lijkt er dus op dat mensen met een beperking die niet onder de Participatiewet en de Wet banenafpraak vallen moeilijker aan de slag komen dan anderen.

⁴⁶ <https://www.denormaalstezaak.nl/>

⁴⁷ <https://www.opnaarde100000.nl/>

⁴⁸ <https://fd.nl/economie-politiek/1200336/werkgevers-openen-de-aanval-op-de-participatiewet>

⁴⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/30/kamerbrief-twee-meting-banenafpraak>

⁵⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/09/08/overheid-moet-meer-banen-aanbieden-voor-mensen-met-beperking>

⁵¹ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83322NED&D1=0-2,19-23&D2=0&D3=2&D4=a&D5=a&HDR=G4,G3,G1,G2&STB=T&VW=T>

⁵² <https://demonitor.ncrv.nl/werken-met-een-beperking/>

Als dat zo is, strookt dit niet met het VN-verdrag handicap, dat immers bepaalt dat alle mensen met een beperking recht op werk hebben. Daarom vindt het College het van belang dat de regering onderzoekt of de Participatiewet tot verdringing leidt en zo ja, wat er gedaan kan worden om dit tegen te gaan. Het VN-comité inzake economische, sociale en culturele rechten heeft dit in juli 2017 ook aan de Nederlandse staat aanbevolen.⁵³

Doe onderzoek naar de impact van de Participatiewet en de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten op mensen met een beperking die niet in het doelgroepenregister worden opgenomen. Neem maatregelen als blijkt dat er sprake is van verdringing.

Uit de interviews met stakeholders kwam naar voren dat werkgevers en het UWV geen inzicht hebben in wie er in het doelgroepenregister staan. Ook weten zij niet of deze personen geschikt zijn voor het werk dat zij voor ogen hebben en welke ondersteuning zij nodig hebben. Daardoor is het moeilijk om een goede match te vinden en blijven vacatures onvervuld.

Voorzieningen en aanpassingen

Er zijn verschillende regelingen voor werkvoorzieningen voor mensen met een beperking. Voor werkvoorzieningen en arbeidsondersteuning kunnen mensen met een beperking en werkgevers bij de gemeente en bij het UWV terecht. Maar op grond van de Wgbh/cz kunnen mensen met een beperking ook hun werkgever om een doeltreffende aanpassing vragen. Probleem is dat zowel mensen met een beperking als werkgevers vaak niet weten waar ze recht op hebben en ook niet altijd duidelijk is bij wie ze waarvoor terecht kunnen. Verder blijkt uit verschillende interviews dat de procedure voor het aanvragen van een voorziening soms ingewikkeld en lang is. Dit leidt er soms zelfs toe dat een werkgever er vanaf ziet iemand met een beperking in dienst te nemen. Dat de mogelijkheid wordt geboden om voor hulpmiddelen, voorzieningen en aanpassingen in aanmerking te komen strookt met het VN-verdrag handicap. Hierin staat dat mensen met een beperking ondersteund moeten worden bij het vinden, verwerven en behouden van werk (artikel 27, lid 1 e, VN-verdrag). Maar dan moeten ze wel weten dat ze hier recht op hebben en waar ze hiervoor terecht kunnen. Ook moeten de procedures hiervoor niet onnodig lang zijn.

Stel één loket in voor werkvoorzieningen voor mensen met een beperking en verkort de procedure(s) hiervoor.

Uit de vragenlijsten en interviews met belangenorganisaties blijkt dat mensen met een beperking niet altijd voldoende ondersteuning krijgen bij het vinden en uitvoeren van werk. Voor 'intermediaire voorzieningen' (zoals hulp bij het eten en bij de toiletgang) geldt een maximum van 15% van de werktijd. Dit is niet voor iedereen voldoende. Er bestaat een hardheidsclausule⁵⁴, maar de ervaring is dat hier in de praktijk zelden gebruik van wordt gemaakt. Ook mensen die doof zijn lopen er soms tegenaan dat zij voor maximaal 15% van de werktijd een tolk gebarentaal vergoed krijgen. Voor iemand met een baan met veel overleg kan dit te weinig zijn. Dit kan een belemmering vormen om voor een hogere functie in aanmerking te komen, omdat deze functies vaak met veel overleg gepaard gaan. Bovendien draagt het bij aan de beeldvorming dat mensen met een beperking geen hogere functies kunnen vervullen. Verder worden tolken gebarentaal niet vergoed als het om sollicitatiegesprekken of dienstreizen naar het buitenland gaat.

“UWV kent alleen voor 15% van alle werkuren, tolkuren toe. Hierdoor worden dove/slechthorende mensen beperkt wat betreft de keuze van werk. 15% is geen probleem voor werk zoals laboratorium-onderzoek, dat veel zelfstandig werk vereist. De tolk kan dan worden ingezet voor vergaderingen. Maar werk zoals manager, directeur en projectleider, waarbij communicatie ontzettend belangrijk is, kunnen wij (doven/slechthorenden) waarschijnlijk niet krijgen.”⁵⁵

Om te zorgen dat mensen met een beperking volwaardig aan het arbeidsproces kunnen deelnemen, moeten zij voldoende hulp en ondersteuning krijgen bij het zoeken en uitvoeren van werk.

⁵³ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fNLD%2fCO%2f6&Lang=en

⁵⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2005-622.html>

⁵⁵ Citaat uit vragenlijst van het onderzoek naar ervaren knelpunten onder mensen met een beperking van het College voor de Rechten van de Mens.

Pas de regelgeving voor intermediaire voorzieningen en voor het verkrijgen van een tolk gebarentaal en/of uitvoering hiervan zodanig aan, dat wordt gewaarborgd dat mensen met een beperking alle ondersteuning krijgen die ze nodig hebben bij het zoeken en uitvoeren van werk.

Bepaalde groepen mensen met een beperking kunnen via het UWV en/of gemeenten een jobcoach krijgen. Deze kan helpen bij het vinden van werk en biedt begeleiding op de werkvloer. In verschillende interviews wordt aangegeven dat jobcoaches vaak essentieel zijn bij het vinden van werk. Tegelijkertijd wordt gemeld dat er onvoldoende jobcoaches beschikbaar zijn voor begeleiding naar werk. Dit is met name een probleem voor mensen met een niet zichtbare beperking zoals autisme, een auditieve beperking, een licht verstandelijke beperking of niet aangeboren hersenletsel. Ook hebben de jobcoaches niet altijd voldoende expertise in huis om mensen met een beperking te begeleiden.

Zie erop toe dat er in elke regio voldoende en adequaat opgeleide jobcoaches beschikbaar zijn.

Bewustwording en kennis

Uit de ervaringen van mensen met een beperking blijkt dat werkgevers vaak nog huiverig zijn om mensen met een beperking in dienst te nemen. Ze hebben niet altijd oog voor de toegevoegde waarde hiervan, bijvoorbeeld dat het zeer gemotiveerde werknemers kunnen zijn en dat het de diversiteit van het bedrijf ten goede komt. Vooroordelen en stereotypen spelen hierbij een rol. Sommige werkgevers gaan er bijvoorbeeld vanuit dat als iemand een beperking heeft, deze dan ook wel vaak ziek zal zijn. Of ze willen niet iemand met een psychische beperking in dienst nemen, omdat ze niet goed weten wat ze kunnen verwachten en hoe hiermee om te gaan. Ook merken mensen met een beperking dat bij de werving en selectie vaak wordt gefocust op wat zij niet kunnen in plaats van op wat zij wél kunnen. Dat is frustrerend omdat zij dan niet goed kunnen laten zien wat zij in huis hebben.

“Bij zoeken naar werk veel afwijzingen gehad, ook vrijwilligerswerk, omdat een rolstoel een obstakel leek voor werkgevers. Veelal al vooraf afgewezen zonder iemand gezien/gesproken te hebben, omdat beperking toch lijkt af te schrikken... Uiteindelijk wel werkgever getroffen die bereid was mee te denken en me de kans heeft gegeven te bekijken waar mijn mogelijkheden lagen en me uiteindelijk een vaste baan geboden heeft.”⁵⁶

Een ander knelpunt is dat werkgevers en collega's soms weinig begrip hebben voor en kennis hebben over mensen met een beperking. Ze zijn zich er vaak niet van bewust dat leven met een beperking veel energie kost en dat mensen met een beperking hierdoor soms sneller vermoeid raken en minder lang kunnen werken. Om optimaal te kunnen functioneren is het nodig dat werkgevers en collega's voldoende rekening houden met werknemers met een beperking. Bijvoorbeeld door flexibel om te gaan met werktijden, het aantal pauzes of het werktempo. Maar in de praktijk blijkt dat werkgevers niet altijd weten welke aanpassingen nodig zijn.

Zorg ervoor dat werkgevers weten waar ze terecht kunnen om meer kennis in huis te halen over mensen met een beperking en welke aanpassingen mogelijk zijn. Het betrekken van ervaringsdeskundigen hierbij is essentieel.

Overgang van school naar werk

Er zijn allerlei projecten en regelingen om ervoor te zorgen dat jongeren met een beperking na school aan de slag komen. Toch blijkt de overgang van school naar werk vaak moeilijk. Veel jongeren weten niet of ze aan een werkgever moeten vertellen dat ze een beperking hebben. En als ze het wel doen, blijkt dat werkgevers het vaak niet aandurven hen in dienst te nemen. Succes hangt vaak af van werkgevers die hun nek durven uit te steken. Dit geldt voor jongeren die van praktijkscholen en voorgezet speciaal onderwijs komen, maar ook voor jongeren die van het mbo of hoger onderwijs komen. Sommige jongeren kiezen ervoor na hun opleiding niet te werken, omdat zij bang zijn hun Wajong-uitkering te

⁵⁶ Citaat uit vragenlijst van het onderzoek naar ervaren knelpunten onder mensen met een beperking van het College voor de Rechten van de Mens.

verliezen. De garantie dat zij hun uitkering niet (onmiddellijk) kwijtraken als zij gaan werken zou hiertegen kunnen helpen. Ook weten jongeren vaak niet dat zij recht hebben op ondersteuning en dat ze hiervoor bij de gemeente terecht kunnen. Tot slot is de ondersteuning voor jongeren niet in alle gemeenten goed geregeld.⁵⁷

Stimuleer gemeenten om samen met scholen, werkgevers en jongeren met een beperking na te gaan wat er gedaan kan worden om de overgang van school naar werk voor jongeren met een beperking te vergemakkelijken.

Sociale werkplaatsen en beschut werk

Er zijn verschillende signalen over problemen die mensen met een beperking in sociale werkplaatsen ervaren en over een tekort aan beschut werk. Om er een aantal te noemen: de afbouw van sociale werkplaatsen gaat sneller dan de opbouw van alternatieven, er zijn onvoldoende beschutte werkplekken bij gemeentes, mensen zonder beperking in sociale werkplaatsen krijgen leukere klussen, mensen in sociale werkplaatsen krijgen vijf jaar lang het minimumloon en bouwen geen pensioen op, verschillende minderheidsgroepen met een beperking (zoals LHBTI⁵⁸) worden gepest, mensen die doof zijn krijgen vaak geen tolk gebarentaal en mensen met een psychische beperking vinden dat er in sociale werkplaatsen te weinig waardering is voor het werk dat zij doen.

Sociale werkplaatsen en beschut werk worden niet genoemd in artikel 27 van het VN-verdrag handicap. Maar in de draft General Comment nr. 5 bij artikel 19 van het verdrag staat dat het verrichten van werkzaamheden in een beschutte omgeving inclusie vermindert.⁵⁹ Ook wordt in artikel 27, lid 1 sub (k), van het verdrag de plicht van verdragsstaten genoemd om maatregelen te nemen om re-integratieprogramma's te bevorderen voor het behoud van werk en terugkeer naar werk voor personen met een beperking.

Mensen met een beperking die extra kwetsbaar zijn, moeten net als ieder ander in staat worden gesteld om te werken. Als zij (tijdelijk) niet in staat zijn bij een reguliere werkgever te werken, kan een sociale werkplaats of een beschutte werkplek uitkomst bieden.

Ze moeten hierbij in een veilige werkomgeving terecht komen, voldoende betaald krijgen en voldoende ondersteuning krijgen. Bovendien moet dit niet als eindstation worden gezien: er moet altijd perspectief blijven op regulier werk. De regering heeft inmiddels maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat gemeenten meer vaart maken met het creëren van beschutte werkplekken.⁶⁰

Zelfstandigen met een beperking

Mensen met een beperking kiezen er vaak voor om als zelfstandige te werken, omdat zij geen werk bij een werkgever kunnen vinden. Als zelfstandige lopen zij tegen de volgende knelpunten aan. Zelfstandigen die doof zijn hebben na drie jaar geen recht meer op een vergoeding voor een tolk gebarentaal.⁶¹ Verder lopen mensen met een beperking er tegenaan dat zij zich niet tegen arbeidsongeschiktheid kunnen verzekeren. Ook komt het voor dat mensen met een beperking die een uitkering hebben en als zelfstandige inkomsten hebben door een korting op toeslagen uiteindelijk minder geld overhouden dan als zij niet hadden gewerkt. Dit is demotiverend voor degenen die een uitkering hebben maar wel willen werken.

Dataverzameling

Sommige groepen mensen met een beperking zijn extra kwetsbaar op de arbeidsmarkt. Uit verschillende interviews blijkt bijvoorbeeld dat LHBTI's en vrouwen met een beperking op meerdere fronten discriminatie ervaren, mensen met een licht verstandelijke beperking vaak op de werkvloer worden gepest en jongeren met een beperking in veel gevallen niet weten waar ze recht op hebben en zich daarom niet voor ondersteuning melden bij de gemeente. Ook is het voor mensen met een psychische kwetsbaarheid extra moeilijk om aan de slag te komen vanwege het stigma dat zij hebben. Het is moeilijk om cijfers te vinden die iets zeggen over de arbeidsdeelname van deze en andere groepen mensen met een beperking. Terwijl dit nodig is om te kunnen beoordelen of er specifiek beleid nodig is om deze groepen aan de slag te krijgen en houden.

Verzamel gegevens over de arbeidsparticipatie van verschillende groepen met een beperking en gebruik deze informatie bij het maken en uitvoeren van beleid om de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking te bevorderen.

⁵⁷ MEE Trend- en signaleringsrapportage 2017.

⁵⁸ Lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgenders en interseksuele personen.

⁵⁹ http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/DGCArticle19/DraftGC5Article19_5April2017.doc, par. 88.

⁶⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/01/24/te-realiseren-beschut-werkplekken-2017-en-2018-per-gemeente>

⁶¹ <https://www.tolknet.nl/vergoeding/werk-tolkuren/zzp>



6 Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij

Het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij (artikel 19 VN-verdrag) waarborgt dat personen met een beperking vrije keuze hebben van verblijfplaats en woonvorm en toegang hebben tot maatschappelijke ondersteuning, waaronder persoonlijke assistentie. Gemeenten spelen hierbij een belangrijke rol. Onder meer omdat zij sinds 2015 uitvoering geven aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015). Door zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij te waarborgen, wordt recht gedaan aan de algemene beginselen van respect voor persoonlijke autonomie en participatie (artikel 3 VN-verdrag).

Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij is voor veel personen met een beperking nog geen realiteit. Belangrijke knelpunten hierbij hebben te maken met het wonen in zorginstellingen, het aanbod van passende en betaalbare woningen, het (tijdig) toekennen van ondersteuning, onafhankelijke cliëntondersteuning en de eigen bijdragen. Verder bestaat er nog te weinig zicht op de effecten van de Wmo en de Wlz op de mate waarin personen met een beperking *daadwerkelijk* zelfstandig wonen en deelnemen aan de maatschappij.

Gemeenten verzamelen ieder jaar informatie over de ervaren kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning. Ook zijn er cijfers over Wlz-indicaties. Desondanks is er meer cijfermatige informatie nodig om te kunnen beoordelen of personen met een beperking hun rechten kunnen verzilveren. Deze cijfers zouden betrekking moeten hebben op *alle* personen met een beperking en niet alleen op Wmo-cliënten. Daarnaast moet de informatie gaan over *daadwerkelijke* zelfstandigheid en participatie. De cijfers moeten zicht geven op het aandeel van de personen met een beperking dat zelfstandig woont, al dan niet met ondersteuning, en op hoeveel woningen beschikbaar zijn voor personen met uiteenlopende beperkingen. Op grond van artikel 31 van het VN-verdrag handicap is de staat verplicht om dergelijke informatie te verzamelen. Deze informatie helpt de centrale overheid in het vervullen van haar rol als eindverantwoordelijke bij de implementatie van het verdrag en het College in het vervullen van zijn monitoringtaak. Daarnaast kunnen gemeenten de verzamelde informatie gebruiken als sturingsinformatie.

Het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij is nauw verwant aan het recht op toegankelijkheid (artikel 9 VN-verdrag). Maar ook aan andere artikelen, zoals artikel 12 (gelijkheid voor de wet) en artikel 14 (vrijheid van de persoon). Zeker waar het gaat om 'deel uitmaken van de samenleving' en de toegang tot algemene maatschappij-ondersteunende diensten.

Vrije keuze van verblijfplaats en woonvoorzieningen

Wonen in een zorginstelling

Het recht op zelfstandig wonen houdt in dat mensen met een beperking zelf mogen kiezen waar en met wie ze wonen. Net als ieder ander. Dat betekent dus ook dat zij niet verplicht kunnen worden in speciale woonvoorzieningen te wonen. Volgens het VN-comité voor het VN-verdrag handicap moeten verdragsstaten een nationaal programma ontwikkelen en implementeren om grote zorginstellingen te sluiten.⁶² Als mensen met een beperking ervoor kiezen in een zorginstelling te wonen, moeten zij zoveel mogelijk zelf kunnen bepalen waar zij willen wonen, met wie en in welke vorm.

Zorg ervoor dat mensen die ervoor kiezen in een zorginstelling te wonen zoveel mogelijk zelf kunnen bepalen waar zij willen wonen, met wie en in welke vorm.

Thuis wonen

De overheid streeft ernaar meer mensen met een beperking thuis te laten wonen in plaats van in een zorginstelling. Knelpunten die zich hierbij voordoen zijn de beschikbaarheid van passende en betaalbare woningen en de toegang tot en toekenning van onafhankelijke cliëntondersteuning.

Onvoldoende aanbod passende en betaalbare woningen

Als mensen met een beperking niet in een zorginstelling willen wonen, moeten er wel voldoende toegankelijke woningen voor hen zijn. Bovendien moet er dan voldoende ondersteuning beschikbaar zijn om hen in staat te stellen zelfstandig te wonen.

Een meldactie van Ieder(in), LPGGz en de Patiëntenfederatie⁶³ maakt duidelijk dat de vrije keuze van verblijfplaats en leefregeling nog geen gemeengoed is onder personen met een beperking. Zo ervaart bijvoorbeeld de helft van de ondervraagde jongeren met een beperking dat 'op zichzelf wonen' niet goed mogelijk is. Een gebrek aan beschikbare woningen en onvoldoende middelen voor het runnen van een eigen huishouding worden als belangrijke belemmeringen genoemd. Hiermee lijkt de vrije keuze om zelfstandig te gaan wonen te worden beknot. Dit signaal wordt kracht bij gezet door de resultaten van het knelpuntenonderzoek van het College. Bijna de helft van de respondenten

62 Concluding observation naar aanleiding van landenrapporten van onder meer Australië par. 42, Oostenrijk par. 39 en Paraguay par. 48.

63 Wonen voor iedereen, december 2016.

zegt knelpunten te ervaren bij het zelfstandig wonen. Het meest genoemde knelpunt is het vinden van een geschikte (aangepaste) woning. Dit zegt ongeveer één op de vijf respondenten.

*“Het is erg lastig om de juiste rolstoel-toegankelijke woning te vinden. In mijn gemeente zijn er gewoon te weinig goed toegankelijke woningen. Bovendien kijk je als rolstoelgebruiker anders aan tegen toegankelijkheid dan de ambtenaar die de beslissing neemt over het toe te wijzen huis. Zij vinden een huis al gauw groot, terwijl je nauwelijks kunt rijden door je huis heen. Daarnaast loop je tegen regels aan van de gemeente, bijvoorbeeld dat je niet zelf mag kiezen waar je terechtkomt (dus bijvoorbeeld in welke wijken je absoluut niet wilt wonen). Dit vond ik verschrikkelijk. Je weet niet of je in de buurt van je mantelzorg/vrienden kunt blijven en je komt misschien wel in een wijk, waar je je helemaal niet veilig voelt. Je mocht maar één huis weigeren, de volgende moest je aannemen. Dat is te weinig. Juist met een beperking is het erg belangrijk dat je huis ook je thuis kan zijn. Vaak kan je veel minder weg en ben je meer aan huis gebonden en is het dus de plek waar je ongelofelijk veel tijd doorbrengt.”*⁶⁴

In het regeerakkoord staat dat woningen toegesneden moeten zijn op doelgroepen zoals mensen met een beperking.⁶⁵ Om erachter te komen of er voldoende woonruimte is voor mensen met een beperking, moet de overheid weten aan wat voor vormen van woonruimte zij behoefte hebben.

Onderzoek welke behoefte mensen met een beperking hebben ten aanzien van hun woonruimte en neem maatregelen om ervoor te zorgen dat dit soort woonruimte in voldoende mate beschikbaar is.

Het aantal aangepaste woningen dat geschikt is voor personen met diverse beperkingen, hangt deels af van de eisen die gesteld worden aan de bruikbaarheid en toegankelijkheid van woningen. Momenteel liggen deze vast in het Bouwbesluit 2012. Op korte termijn wordt dit Bouwbesluit vervangen door het Besluit bouwen leefomgeving (Bbl), dat op zijn beurt weer als Algemene maatregel van bestuur gaat fungeren op grond van de toekomstige Omgevingswet. Belangenorganisaties waarschuwen naar aanleiding van het concept Bbl voor de nadelige gevolgen voor personen met een beperking.⁶⁶ Specifiek noemen ze de beschikbaarheid van voldoende aangepaste woningen. Dat gemeenten gemotiveerd van de landelijk uniforme regels omtrent bruikbaarheid mogen afwijken, kan tot gevolg hebben dat nieuwbouwwoningen alsnog ongeschikt zijn voor mensen met een beperking.

Controleer of de gemeentelijke woningvoorraad is afgestemd op mensen met een beperking.

Ondersteuning

Toegang tot individuele ondersteuning

Personen met een beperking hebben recht op diensten die noodzakelijk zijn om het wonen en de opname in de maatschappij mogelijk te maken en isolatie of uitsluiting te voorkomen. Het betekent in ieder geval dat personen met een beperking hiervoor voldoende financiële ondersteuning ontvangen.⁶⁷ Gemeenten zijn belast met de uitvoering van de Wmo en bieden in aanvulling daarop ondersteuning aan burgers om de zelfredzaamheid en participatie te bevorderen.

Toekenning van ondersteuning

De ervaringen van personen met een beperking wijzen op tekorten in ondersteuning bij zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij. In een meldactie van de Patiëntenfederatie Nederland⁶⁸ geven kwetsbare ouderen aan dat zij onvoldoende passende hulp (mid-delen) van de gemeente ontvangen, terwijl hun ondersteuningsbehoeften verder reiken dan het informele netwerk kan bieden. De eerder genoemde meldactie

⁶⁴ Citaat uit vragenlijst van het onderzoek naar ervaren knelpunten onder mensen met een beperking van het College voor de Rechten van de Mens.

⁶⁵ Regeerakkoord 2017-2021 “Vertrouwen in de toekomst”, p. 31.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld <https://iederin.nl/nieuws/17879>

⁶⁷ CRPD/C/AUT/CO/1 (Oostenrijk), aangenomen op de 117de vergadering, gehouden op 11 september 2015, art. 19, par. 39.

⁶⁸ https://www.patiëntenfederatie.nl/images/Rapportage_kwetsbare_ouderen.pdf, mei 2017.

van Ieder(in), de LPGGz en de Patiëntenfederatie⁶⁹ bevestigt dit beeld: 20% van de respondenten ervaart onvoldoende ondersteuning bij het zelfstandig wonen. Met name jongeren en personen met een psychische beperking lopen hier tegenaan. Verder blijkt uit deze meldactie dat de gemeente slechts ongeveer de helft van de gewenste woningaanpassingen verricht. Uit eigen onderzoek constateert het College dat meerdere van de respondenten problemen hebben ervaren bij het verkrijgen van ondersteuning of voorzieningen. Bijvoorbeeld bij het regelen van een verhuizing. Dit alles belemmert de mate waarin personen met een beperking zelfstandig kunnen wonen en participeren in de samenleving.

Hoewel de Wmo 2015 de potentie heeft om personen met een beperking zó te ondersteunen dat zij zelfstandig kunnen wonen en deel uitmaken van de maatschappij, ziet de praktijk er anders uit. MEE NL signaleert een aantal belangrijke problemen.⁷⁰ Een eerste probleem gaat over het gebrek aan kennis en kunde van gemeentemedewerkers om adequaat om te gaan met mensen met diverse beperkingen. Hierdoor lukt het lang niet altijd de ondersteuningsbehoefte écht te begrijpen. Vooral niet als het om personen met een verstandelijke of psychische beperking gaat. Een tweede probleem heeft te maken met het complexe, bureaucratische zorglandschap waarin personen met ondersteuningsbehoeften van het kastje naar de muur worden gestuurd of tussen wal en schip vallen. De Nationale ombudsman onderschrijft dit tweede probleem en geeft aan dat het voor burgers niet duidelijk is waar zij met klachten over zorg, jeugdhulp en begeleiding naar werk terecht kunnen.⁷¹ Stakeholders noemen nog een aantal andere knelpunten. Daarbij gaat het over de beperkte informatievoorziening over de Wmo, het uitblijven van een integrale benadering in het bieden van ondersteuning en trage procedures in de toekenning en reparatie van hulpmiddelen. Daarnaast brengt een verhuizing naar een andere gemeente personen met een beperking veel onzekerheid. Ze moeten procedures voor de aanvraag van ondersteuning in de nieuwe woonplaats opnieuw doorlopen.

Maak een plan van aanpak om het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de samenleving te verwezenlijken. Daarbij moet informatievoorziening over de Wmo 2015 prioriteit krijgen.

Onafhankelijke cliëntondersteuning

De regering moet waarborgen dat mensen met een beperking toegang hebben tot individuele ondersteuning. Op basis van de Wmo moet de gemeente ervoor zorgen dat cliëntondersteuning gratis beschikbaar is voor mensen die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben of problemen hebben op andere terreinen binnen het sociale domein.⁷² Een onafhankelijke cliëntondersteuner behartigt de belangen van de betrokken cliënt en kan helpen bij het begrijpen van de procedure die nodig is om ondersteuning via de Wmo aan te vragen. Cliëntondersteuning is ook van belang voor het recht op toegang tot de rechter. Als een cliënt een gemeentelijk besluit op basis van de Wmo wil aanvechten, is het van belang dat er een ondersteuner is die hem of haar daarbij de weg kan wijzen. Vilans en Movisie hebben onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van onafhankelijke cliëntondersteuners.⁷³ Hieruit blijkt dat cliëntondersteuners onduidelijkheid ervaren over hun kerntaken. Ook vinden ze dat ze niet altijd onafhankelijk kunnen werken. Bijvoorbeeld omdat ze zijn ingebed in een wijkteam dat direct wordt aangestuurd door de gemeente. Geraadpleegde cliëntondersteuners vinden het verder problematisch dat toegangsprocedures tot zorg en ondersteuning voor veel cliënten onbekend zijn, net als de mogelijkheid zich te laten ondersteunen. Dit laatste bevestigt een meldactie van de Patiëntenfederatie Nederland.⁷⁴ Belangrijkste bevinding is dat 57% van de beoogde doelgroep geen weet heeft van de onafhankelijke cliëntondersteuner. Verder geven enkele stakeholders aan dat sommige gemeenten onafhankelijke cliëntondersteuning in het geheel niet aanbieden. Mensen zijn voor ondersteuning geheel afhankelijk van familie, vrienden of vrijwilligers.

Spoor gemeenten aan om ervoor te zorgen dat 1) onafhankelijke cliëntondersteuning beschikbaar is en 2) informatie over onafhankelijke cliëntondersteuning vindbaar en toegankelijk is.

69 Wonen voor iedereen, december 2016.

70 MEE Signaal. Trend- en signaleringsrapportage 2017.

71 Nationale ombudsman, Terug aan tafel, samen de klacht oplossen, 2017.

72 Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 3.

73 <http://www.vilans.nl/publicatie-ervaringen-van-onafhankelijke-clientondersteuners.html>, november 2017.

74 Patiëntenfederatie Nederland, Rapport meldactie 'Cliëntondersteuning', maart 2017.

7 Gelijkheid voor de wet

Artikel 12 van het VN-verdrag legt vast dat mensen met een beperking als persoon voor de wet erkend worden. Lid 2 van het artikel draagt de verdragsstaten op om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen in alle aspecten van het leven handelingsbekwaam te achten. Daarnaast moeten verdragsstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat mensen met een beperking ondersteuning krijgen als zij die nodig hebben bij het uitoefenen van hun handelingsbekwaamheid. Het College liet onderzoek doen naar de implicaties van artikel 12 voor de Nederlandse situatie.⁷⁵ Op 14 oktober 2016 organiseerde het College een rondetafelgesprek over de uitkomsten van het onderzoek. Op basis hiervan brengt het College de volgende punten onder de aandacht.

Plaatsvervangende of ondersteunde besluitvorming?

In de uitleg die het VN-comité aan artikel 12 geeft, blijven mensen met een beperking altijd handelingsbekwaam en mogen zij zelf beslissingen nemen, al dan niet daarbij ondersteund door een persoon naar keuze.⁷⁶

Voor Nederland kan die uitleg tot gevolg hebben dat voor maatregelen als curatele, beschermingsbewind en mentorschap aanpassingen nodig zijn. Die maatregelen beperken immers de handelingsbekwaamheid van de persoon in kwestie. Op de opvatting van het VN-comité is kritiek geuit. Verschillende auteurs en verdragsstaten vinden dat het verdrag plaatsvervangende besluitvorming niet verbiedt.⁷⁷ Zij stellen dat voor mensen met een beperking als laatste redmiddel beschermingsmaatregelen moeten kunnen worden getroffen die hun handelingsbekwaamheid aantast. In deze optiek zorgt plaatsvervangende besluitvorming in sommige gevallen juist voor bescherming van personen tegen een aantasting van hun mensenrechten.

Die mening is ook de Nederlandse regering toegegaan.⁷⁸ Het College stelt zich op het standpunt dat artikel 12 de staat dwingt tot het ontwikkelen en stimuleren van ondersteunde besluitvorming en dat plaatsvervangende besluitvorming zoals ondercuratelestelling alleen als laatste redmiddel kan worden toegepast.

Curatele en onderbewindstelling

In Nederland kan de rechter curatele opleggen aan een meerderjarige als die tijdelijk of duurzaam zijn belangen niet behoorlijk waarneemt of zijn veiligheid of die van anderen in gevaar brengt, door zijn of haar lichamelijke of geestelijke toestand, of drank- of drugsmisbruik. Dat kan alleen er geen andere, minder vergaande voorziening voorhanden is (artikel 1:378 BW). Bij curatele is de betreffende persoon automatisch deels handelingsonbekwaam. De curator neemt de meeste beslissingen over het dagelijks leven (artikel 1:381 lid 2 en 3 BW). De curator kan de cliënt wel toestemming geven om bepaalde rechtshandelingen te verrichten en geld geven voor levensonderhoud. Ten aanzien van verzorging, verpleging en begeleiding is de curator verplicht de cliënt zoveel mogelijk bij beslissingen te betrekken (artikel 1:454 en artikel 1:381 lid 4 BW).

In het licht van het verdrag is het belangrijkste bezwaar tegen de curatelemaatregel dat deze er automatisch voor zorgt dat betrokkene grotendeels handelingsonbekwaam wordt. Daarnaast komt het voor dat mensen onder druk worden gezet om curatele of bewindvoering aan te vragen, omdat ze anders bijvoorbeeld geen toegang krijgen tot een zorginstelling of huurwoning.⁷⁹ Dit terwijl het aan de rechter is te overwegen of de maatregel als laatste redmiddel nodig is. Daarnaast bevat de wet geen verplichting voor de rechter om bij een verzoek om curatele onderzoek te doen naar lichtere alternatieven.

75 Blankman, K. & Vermariën, K. Conformiteit van het VN verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het EVRM met de huidige en voorgestelde wetgeving inzake vertegenwoordiging van wilsonbekwame personen in Nederland, VU Amsterdam, december 2015.

76 General Comment No.1 (CRPD/C/GC/1), 11 april 2014.

77 Dhanda, A. (2006). 'Legal Capacity in the Disability Rights Convention: Stranglehold of the past or Lodestar for the Future?'. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 34, 429-462; Commentaar van Cambridge Intellectual & Developmental Disabilities Research Groep op het concept General Comment No.1 (<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/GC/UniversityCambridgeGCArticle12.doc>), p. 5; Essex Autonomy Project, Achieving UNCPRD compliance. Position Paper, <http://autonomy.essex.ac.uk/uncrpd-report>, p. 5 ev.

78 Nederland legde bij de ratificatie een interpretatieve verklaring af. Daarin gaf de regering aan dat plaatsvervangende besluitvorming onder het verdrag geoorloofd is wanneer dit noodzakelijk is en met voldoende waarborgen is omgeven, zie NNV II 2014/2015, 33992 (R2034), nr. 8, p. 8-9.

79 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBZWB:2016:6374 (verplichting tot aanvragen beschermingsmaatregel geoorloofd als voorwaarde voor verstrekken pgb); ECLI:NL:RBZWB:2016:5844 (zorginstelling met voorwaarde dat betrokkene zich onder bewind laat stellen), zie o.v. 2.6: "De kantonrechter heeft ter zitting ook aangegeven dat hij grote vraagtekens plaatst bij de voorwaarde die kennelijk door of namens stichting [naam stichting] wordt gesteld om in aanmerking te komen voor een woonvoorziening binnen het [naam tehuis]. Voormelde stichting gaat hiermee min of meer op de stoel van de kantonrechter zitten. De kantonrechter ziet dit steeds vaker. Er zijn ook veel gemeentes die aan de toelating tot de schuldsanering steeds vaker de voorwaarde stellen dat door betrokkene beschermingsbewind wordt aangevraagd. De kantonrechter ziet dit als een onwenselijke ontwikkeling. Het gaat niet aan om de direct betrokkenen op deze wijze 'onder druk te zetten'."

Bij onderbewindstelling, een andere vorm van vertegenwoordiging, ontstaat geen automatische onbevoegdheid tot het beheer van goederen. De rechter kan bewind alleen voor enkele goederen instellen. Maatwerk is dus mogelijk (artikel 1:432-434 BW). In de praktijk echter wordt meestal bewind uitgesproken over alle goederen van de betreffende persoon. Daarmee is opnieuw sprake van het ontnemen van beslissingsbevoegdheid van de betrokkene. Bij bewindvoering lijkt samenwerking tussen bewindvoerder en betrokkene centraal te staan. Maar in de praktijk nemen bewindvoerders bij enige twijfel over de wilsbekwaamheid het zekere voor het onzekere door de kantonrechter in te schakelen. Hierdoor wordt de autonomie van de rechthebbende vaak beperkt.

Onderzoek alternatieven voor curatele waarbij de handelingsbekwaamheid van mensen met een beperking niet wordt aangetast.

Leg, tot er alternatieven zijn, vast dat de curator en bewindvoerder de cliënt zoveel mogelijk bij beslissingen betreft en handelt in overeenstemming met zijn of haar wil en voorkeuren.



8 Samenvatting

Het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap) is in Nederland op 14 juli 2016 in werking getreden. Vanaf dat moment is Nederland gehouden om het verdrag uit te voeren. Het verdrag moet leiden tot inclusie van mensen met een beperking.

Het College voor de Rechten van de Mens is toezichthouder op de implementatie van het verdrag. Jaarlijks publiceert het een rapportage met de stand van zaken en aanbevelingen voor de regering op het gebied van de naleving van het verdrag. Deze eerste rapportage bestrijkt het eerste jaar dat het VN-verdrag handicap in Nederland van kracht was, dus de periode van 14 juli 2016 tot 14 juli 2017.

Het College heeft voor een aantal terreinen onderzocht wat de stand van zaken is van de uitvoering van het verdrag. Het gaat om toegankelijkheid, onderwijs, arbeid, gelijkheid voor de wet, zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij.

Het College heeft informatie verzameld over wetgeving en beleid, de processen bij de uitvoering hiervan en hoe de genomen maatregelen voor mensen met een beperking hebben uitgepakt. Deze informatie is gehaald uit onderzoeken en rapportages van het College en andere organisaties, meldingen bij en (verzoeken om) oordelen van het College, Kamerstukken en berichten in de (sociale) media. Daarnaast heeft het College 27 organisaties uit het maatschappelijk middenveld geïnterviewd. Ook heeft het door middel van vragenlijsten en focusgroepen onderzoek gedaan onder mensen met een beperking. De vragenlijst is door ruim duizend personen met een beperking of ouders van kinderen met een beperking ingevuld. Het onderzoek naar ervaren knelpunten is niet representatief, maar geeft wel een beeld van waar mensen met een beperking tegenaan lopen.

Het College dringt er bij de regering op aan om de bevindingen uit deze rapportage mee te nemen bij de uitwerking van het implementatieplan voor het VN-verdrag handicap.

Bevindingen

Algemeen

De overheid heeft verschillende maatregelen genomen die moeten leiden tot meer inclusie van mensen met een beperking. Ook heeft de overheid een implementatieplan opgesteld. Met verschillende partijen in de samenleving en binnen de overheid worden afspraken gemaakt

over de uitvoering daarvan. Het College spreekt er zijn waardering voor uit dat het ministerie van VWS de implementatie van het verdrag zorgvuldig voorbereidt en dat maatschappelijke organisaties uit het maatschappelijk middenveld en mensen met een beperking hierbij nauw worden betrokken.

Het VN-verdrag handicap geldt vooralsnog niet in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Volgens het College heeft de ratificatie van een mensenrechtenverdrag tot gevolg dat dit in het gehele koninkrijk geldt, dus ook in Caribisch Nederland. Het College dringt er bij de regering op aan maatregelen te nemen om het verdrag zo spoedig mogelijk in Caribisch Nederland uit te voeren.

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid is één van de grondbeginselen uit het VN-verdrag handicap. Het is een voorwaarde voor personen met een beperking om volwaardig in de samenleving te kunnen functioneren. Waar de toegankelijkheid problematisch is, komt de participatie in het gedrang. Mensen met een beperking komen knelpunten tegen bij het gebruik van openbare ruimten en gebouwen, bij informatie en communicatie en bij het openbaar vervoer. Daarnaast vormt de toegankelijkheid van verkiezingen een knelpunt.

Openbare ruimten en gebouwen

Bij de toegankelijkheid van de openbare ruimte betreft het vaak obstakels op straat. Ook blijkt dat veel gebouwen niet toegankelijk zijn. Er zijn drempels, balies zijn te hoog voor rolstoelers, toegankelijke toiletten ontbreken en sommige gebouwen zijn alleen per trap bereikbaar. Bij de implementatie van het VN-verdrag handicap moet daarom voldoende aandacht worden besteed aan de toegankelijkheid van openbare ruimten en gebouwen.

Het Bouwbesluit 2012 zou daar een belangrijke rol in moeten hebben, maar hierin staat niets over de toegankelijkheid van bestaande bouw. Ook stelt het Bouwbesluit geen toegankelijkheidseisen aan grondgebonden woningen en aan woningen in kleine complexen. Daarom zouden in zowel het Bouwbesluit als in de voorgenomen Omgevingswet regels moeten zijn opgenomen die ook op dit soort gebouwen betrekking hebben. Tevens moet er voldoende toezicht zijn op de naleving van deze regels.

Informatie en communicatie

Mensen met een beperking ervaren regelmatig dat websites niet toegankelijk zijn. Hierdoor kunnen zij niet van digitale diensten gebruik maken. De overheid heeft verschillende maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat overheidswebsites toegankelijk worden. Sinds 14 juli

2016 bepaalt de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) dat private aanbieders van goederen en diensten geen onderscheid mogen maken, ook niet op het terrein van online diensten, zoals websites en apps. Om te zorgen dat ook private websites toegankelijk worden, zou de overheid afspraken met aanbieders van goederen en diensten moeten maken.

Openbaar vervoer

De toegankelijkheid van het openbaar vervoer wordt door veel mensen als knelpunt ervaren. Mensen noemen daarbij de toegankelijkheid van stations, hoogteverschillen tussen voertuigen en perrons of haltes en omroepsystemen die niet geschikt zijn voor mensen met een auditieve beperking. Daarnaast noemen zij dat de NS geen assistentie verleent in nachttreinen en dat bussen nog niet optimaal toegankelijk zijn.

In het Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer staat wanneer onderdelen van het openbaar vervoer toegankelijk moeten zijn. Het is echter niet duidelijk in hoeverre de in deze regeling genoemde streefpercentages zijn gehaald. Het College dringt er bij de regering op aan hier onderzoek naar te doen.

Verkiezingen

Verkiezingen in Nederland zijn onvoldoende toegankelijk voor mensen met een beperking. Dat blijkt uit onderzoek door het College. Mensen met een verstandelijke beperking geven bijvoorbeeld aan dat zij hulp in het stembokje nodig hebben, om op het stemformulier de kandidaat te vinden waarop zij willen stemmen. Het College beveelt de regering aan in de Kieswet vast te leggen dat hulp in het stembokje voor mensen met een verstandelijke beperking is toegestaan.

Onderwijs

Inclusief onderwijs

Iedereen, dus ook mensen met een beperking, heeft recht op kwalitatief goed onderwijs. Volgens het VN-verdrag moet dit recht vormgegeven worden door middel van inclusief onderwijs. In zo'n systeem krijgen alle leerlingen – met en zonder beperking – samen onderwijs. Hierbij moeten zij de ondersteuning ontvangen die ze nodig hebben.

Nederland kent een duaal onderwijssysteem: het regulier en het speciaal onderwijs. De Wet passend onderwijs heeft als doel dat alle kinderen een passende plek in het onderwijs krijgen. Als het kan in het regulier onderwijs, als het nodig is in het speciaal onderwijs. Dit lijkt echter niet in overeenstemming te zijn met het VN-verdrag handicap. Het College beveelt de regering dan ook aan

inclusief onderwijs als uitgangspunt te hanteren voor het onderwijsbeleid. Dit is niet alleen in het belang van kinderen met een beperking, maar leert ook leerlingen zonder beperking om te gaan met leeftijdsgenoten met een beperking.

Ervaren knelpunten

Een knelpunt ten aanzien van het speciaal onderwijs is dat leerlingen niet altijd een kwalificatie op hun niveau, zoals een vwo-diploma, kunnen halen. Ook laat de kwaliteit van het onderwijs soms te wensen over. Knelpunten in het regulier onderwijs zijn het gebrek aan ondersteuning en/of zorg die leerlingen met een beperking nodig hebben en de weigering om deze leerlingen toe te laten tot een reguliere school. Tot slot zijn er nog kinderen die langere tijd helemaal niet naar school gaan, omdat er geen passende plek wordt gevonden.

Ook in het mbo en het hoger onderwijs ervaren studenten met een beperking knelpunten. Sommigen krijgen geen goede begeleiding en soms laat de voorlichting over regelingen en mogelijkheden voor studenten met een beperking te wensen over. Daarnaast is het voor sommigen een probleem dat studiefinanciering en betaalde schrijftolvoorzieningen stoppen bij de leeftijd van 30. Uit de inventarisatie van het College bleek verder dat docenten bepaalde beperkingen niet herkennen en niet weten welke ondersteuning geboden moet worden.

Arbeid

Participatiewet en Wet banenafspraken

Een belangrijke verplichting uit het VN-verdrag handicap is bevorderen dat mensen met een beperking aan de arbeidsmarkt deelnemen. Mensen met een beperking moeten worden ondersteund bij het vinden, verwerven en behouden van werk. De Participatiewet en de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten zijn instrumenten die daarbij van belang zijn. De overheid en werkgevers hebben een grote inspanning verricht om te zorgen dat mensen met een beperking een baan krijgen en er zijn successen geboekt. Desondanks hebben mensen met een beperking nog steeds een grote achterstand op de arbeidsmarkt. In 2015 hadden mensen met een beperking meer dan twee keer zo vaak geen werk dan mensen zonder beperking (13,3% tegenover 6,4%) en in 2016 was dit zelfs nog iets meer (13,7% tegenover 5,5%). Bovendien leidt de banenafspraken niet tot duurzame banen; banen waar mensen met een beperking in terecht komen zijn vaak tijdelijk of betreffen detacheringen. Er is dus meer nodig om te zorgen dat mensen met een beperking aan de slag komen en aan de slag blijven.

Verder lijkt het erop dat de Participatiewet en de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten tot gevolg

hebben dat mensen met een beperking die niet onder het doelgroepenregister vallen, moeilijker aan de slag komen dan anderen. Als dat zo is, strookt dat niet met het VN-verdrag handicap. Daarom acht het College het van belang dat de regering onderzoekt of de Participatiewet tot verdringing leidt en zo ja, dat zij maatregelen neemt om dit tegen te gaan.

Knelpunten

Een van de geconstateerde knelpunten is het gebrek aan informatie over ondersteuning van mensen met een beperking bij het werk. Werkgevers weten vaak niet waar ze hiervoor terecht kunnen. Bovendien vinden werkgevers de procedure voor voorzieningen vaak ingewikkeld en lang, waardoor zij er soms vanaf zien iemand met een beperking in dienst te nemen. Verder krijgen mensen met een beperking niet altijd voldoende ondersteuning bij het uitvoeren van hun werk. Zo wordt maximaal 15% van de werktijd voor intermediaire voorzieningen (zoals hulp bij het eten en de toiletgang) vergoed. De vergoeding voor een tolk gebarentaal is eveneens beperkt. Ook geven mensen met een beperking aan dat er niet altijd voldoende, adequaat opgeleide jobcoaches zijn.

Werknemers in de sociale werkplaats ervaren als knelpunten dat ze te weinig waardering krijgen, geen loonsverhoging krijgen en geen pensioen opbouwen. Ook zelfstandigen met een beperking ervaren problemen bij de arbeid. Zij geven bijvoorbeeld aan zich niet tegen arbeidsongeschiktheid te kunnen verzekeren. En zelfstandigen die doof zijn krijgen maar drie jaar een vergoeding voor een tolk gebarentaal.

Over de arbeidsdeelname en de arbeidsomstandigheden van sommige groepen mensen met een beperking, zoals jongeren, vrouwen, mensen met een psychische of verstandelijke beperking en LHBTI's, is weinig informatie beschikbaar. Het College beveelt de regering aan dit soort gegevens te verzamelen, zodat beoordeeld kan worden of er voor deze groepen specifieke maatregelen genomen moeten worden om hen aan het werk te helpen.

Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij

Het VN-verdrag handicap waarborgt dat mensen met een beperking vrije keuze hebben van verblijfplaats en woonvorm. Ook moeten zij toegang hebben tot maatschappelijke ondersteuning, waaronder persoonlijke assistentie. Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij is voor veel personen met een beperking nog geen realiteit. Nog steeds wonen veel mensen in instellingen. Zij hebben onvoldoende middelen om een eigen huishouding te voeren en er is onvoldoende

aanbod van passende en betaalbare woningen. Daarom is het van belang dat de regering onderzoekt aan welke woonruimte in combinatie met zorg behoefte is en dat zij maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat dit soort woonruimte in voldoende mate beschikbaar is.

Ten aanzien van de uitvoering van de Wmo 2015 blijkt dat gemeenten vaak onvoldoende passende (hulp)-middelen ter beschikking stellen. Medewerkers bij de gemeente hebben niet altijd voldoende kennis en kunde om met mensen met een beperking om te gaan. Hierdoor lukt het hen niet altijd om de ondersteuningsbehoefte echt te begrijpen. Ook ervaren mensen met een beperking dat de procedures om hulpmiddelen te krijgen of te repareren vaak traag zijn.

Verder weten mensen met een beperking vaak niet welke procedures er gelden voor zorg en ondersteuning. En zijn zij er vaak niet van op de hoogte dat zij zich kunnen laten ondersteunen door een onafhankelijke cliëntondersteuner. Sommige gemeenten bieden in het geheel geen onafhankelijke cliëntondersteuning aan.

Gelijkheid voor de wet

Het VN-verdrag handicap schrijft voor dat mensen met een beperking in alle aspecten van het leven handelingsbekwaam zijn. Bij het uitoefenen van hun handelingsbekwaamheid moeten ze, waar nodig, ondersteuning krijgen. Dit betekent dat mensen met een beperking zelf beslissingen over hun leven moeten kunnen nemen, al dan niet ondersteund door een persoon van hun keuze. Voor Nederland kan dit als consequentie hebben dat beschermingsmaatregelen zoals curatele, bewindvoering of mentorschap aangepast moeten worden. Deze maatregelen beperken immers de handelingsbekwaamheid van de persoon in kwestie. Het uitgangspunt van het verdrag is dat mensen die niet zelfstandig besluiten kunnen nemen, ondersteund moeten worden. In alle gevallen moeten hun wil en voorkeuren gerespecteerd worden. Plaatsvervangende besluitvorming kan daarin geen plek hebben. Daarom beveelt het College de regering aan alternatieven voor curatele te onderzoeken en, totdat er alternatieven zijn, vast te leggen dat de curator en bewindvoerder de cliënt zoveel mogelijk bij beslissingen betreft.

9 Aanbevelingen op een rij

Algemeen

Het College beveelt de regering aan:

- het facultatief protocol bij het VN-verdrag handicap zo spoedig mogelijk te ratificeren;
- maatregelen te nemen om het VN-verdrag handicap zo spoedig mogelijk in Caribisch Nederland uit te voeren;
- om zich bij de realisatie van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen ook te richten op de rechten van mensen met een beperking.

Toegankelijkheid

Het College beveelt de regering aan:

- ervoor te zorgen dat in het implementatieplan voldoende aandacht is voor de toegankelijkheid van openbare ruimten en gebouwen;
- te bevorderen dat in het Bouwbesluit 2012 en in toekomstige regelgeving normen worden opgenomen die de toegankelijkheid van gebouwen waarborgen voor mensen met een beperking;
- voldoende toezicht te houden op de naleving van minimumnormen ten aanzien van toegankelijkheid;
- maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat websites van private aanbieders toegankelijk worden;
- te onderzoeken in hoeverre de streefpercentages voor de toegankelijkheid van het openbaar vervoer zijn gehaald;
- erop toe te zien dat als bushaltes worden aangepast, deze toegankelijk zijn voor mensen met een beperking;
- om op afzienbare termijn te komen tot 100% toegankelijk OV;
- in de Kieswet vast te leggen dat hulp in het stemhokje voor mensen met een verstandelijke beperking is toegestaan.

Onderwijs

Het College beveelt de regering aan:

- in onderwijswetgeving een duidelijke definitie op te nemen van inclusief onderwijs, die strookt met het VN-verdrag handicap en het Kinderrechtenverdrag;
- inclusief onderwijs als uitgangspunt voor het onderwijsbeleid te hanteren;
- ook voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs een strategie te ontwikkelen om tot inclusief onderwijs te komen.

Arbeid

Het College beveelt de regering aan:

- onderzoek te doen naar de impact van de Participatiewet en de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten op mensen met een beperking die niet in het doelgroepenregister worden opgenomen en maatregelen te nemen als blijkt dat er sprake is van verdringing;
- één loket voor werkvoorzieningen voor mensen met een beperking in te stellen en om de procedure(s) hiervoor te verkorten;
- de regelgeving voor intermediaire voorzieningen en voor het verkrijgen van een tolk gebarentaal en/of uitvoering hiervan zodanig aan te passen, dat wordt gewaarborgd dat mensen met een beperking alle ondersteuning krijgen die ze nodig hebben bij het zoeken en uitvoeren van werk;
- erop toe te zien dat er in elke regio voldoende, adequaat opgeleide jobcoaches beschikbaar zijn;
- ervoor te zorgen dat werkgevers weten waar ze terecht kunnen om meer kennis in huis te halen over mensen met een beperking en welke aanpassingen mogelijk zijn;
- gemeenten te stimuleren om samen met scholen, werkgevers en jongeren met een beperking na te gaan wat er gedaan kan worden om de overgang van school naar werk te vergemakkelijken;
- gegevens te verzamelen over de arbeidsparticipatie van verschillende groepen met een beperking en deze informatie te gebruiken bij het maken en uitvoeren van beleid om de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking te bevorderen.

Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij

Het College beveelt de regering aan:

- erop toe te zien dat mensen die ervoor kiezen in een zorginstelling te wonen zoveel mogelijk zelf kunnen bepalen waar zij willen wonen, met wie en in welke vorm;
- te onderzoeken welke behoefte mensen met een beperking hebben ten aanzien van hun woonruimte en maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat dit soort woonruimte in voldoende mate beschikbaar is;
- na te gaan of de gemeentelijke woningvoorraad is afgestemd op mensen met een beperking;
- een plan van aanpak te maken om het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de samenleving te verwezenlijken. Daarbij moet informatievoorziening over de Wmo 2015 prioriteit krijgen;
- gemeenten aan te sporen 1) om ervoor te zorgen dat onafhankelijke cliëntondersteuning beschikbaar is en 2) om ervoor te zorgen dat informatie over onafhankelijke cliëntondersteuning vindbaar en toegankelijk is.

Gelijkheid voor de wet

Het College beveelt de regering aan:

- alternatieven voor curatele te onderzoeken;
- totdat er alternatieven zijn vast te leggen dat de curator en bewindvoerder de cliënt zoveel mogelijk bij beslissingen betreft en handelt in overeenstemming met diens wil en voorkeuren.



Bijlage 1

Onderzoek naar
ervaren knelpunten
van mensen met
een beperking

Onderzoekopzet

In het kader van deze rapportage voerde het College voor de Rechten van de Mens een onderzoek uit onder mensen met een beperking en ouders van kinderen met een beperking. Het doel hiervan was om te achterhalen welke knelpunten mensen met een beperking mogelijk ervaren op het gebied van onderwijs, arbeid, zelfstandig wonen en deelnemen aan de samenleving en toegankelijkheid. Hiervoor heeft het College een vragenlijst uitgezet via een netwerk van belangenorganisaties en andere relevante actoren in het veld. De vragenlijst is eveneens beschikbaar gesteld op de website van het College. Met behulp van stakeholders is gepoogd om de vragenlijst zo toegankelijk mogelijk te maken. Mensen uit de doelgroep konden de vragenlijst online invullen, maar de verwachting was dat dit niet voor iedereen goed mogelijk zou zijn. Daarom konden ze de vragenlijst ook in een Word-document invullen (soms een uitkomst voor mensen met een visuele beperking) of deze telefonisch laten afnemen door een medewerker van het College. Voor mensen met een auditieve beperking die de Nederlandse geschreven taal onvoldoende beheersen, was de gelegenheid gesteld om met een gebarentolk via Skype de vragenlijst in te vullen.

De verwachting was dat de vragenlijst minder geschikt zou zijn voor mensen met een verstandelijke beperking. Daarom zijn er specifiek voor deze doelgroep twee focusgroeps gesprekken gevoerd onder begeleiding van twee gespreksleiders van onderzoeksbureau GfK. In totaal namen elf mensen met een licht verstandelijke beperking deel aan deze gesprekken.

Respons

Mensen met een beperking of ouders van kinderen met een beperking werden uitgenodigd om de vragenlijst invullen. In totaal hebben 1.075 mensen de vragenlijst beantwoord, van wie 849 mensen met een beperking voor zichzelf en 226 ouders voor hun kind. Omdat de vragenlijst openbaar beschikbaar was, is er geen zicht op een responspercentage en is niet met zekerheid vast te stellen of de respons representatief is voor de doelgroep. Op basis van de typen beperkingen van de respondenten en de (helaas gedateerde of niet geheel eenduidige) beschikbare landelijke cijfers over deze doelgroep⁸⁰, lijken mensen met een visuele, lichamelijke, verstandelijke en/of psychische beperking in een redelijk gelijke verhouding te hebben deelgenomen. Dat er alsnog relatief veel respondenten met een verstandelijke beperking zijn, komt doordat veel ouders van kinderen met een verstandelijke beperking hebben gereageerd. Mensen met een auditieve beperking en mensen met een chronische ziekte (ongeacht het hoge absolute aantal respondenten) lijken enigszins ondervertegenwoordigd. Veel respondenten hebben een meervoudige beperking.

80 O.a. De Klerk, Fernee, Woittiez & Ras. Factsheet mensen met lichamelijke of verstandelijke beperkingen. Heerlen/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2012.

Figuur 1 – Respondenten naar type beperking

Type beperking/aandoening	Persoon met beperking		Ouder van kind met beperking		Totaal	
Visueel	147	17%	43	19%	190	18%
Auditief	145	17%	18	8%	163	15%
Lichamelijk	503	57%	107	47%	610	57%
Verstandelijk	31	4%	96	42%	127	12%
Psychisch	95	11%	48	21%	143	13%
Chronische ziekte	373	44%	45	20%	418	39%
Anders (bijvoorbeeld niet aangeboren hersenletsel)	108	13%	51	23%	159	15%
Weet niet/wil niet zeggen	7	1%	2	1%	9	1%
Totaal*	849	100%	226	100%	1.075	100%

*Kolomaantallen tellen niet op tot de totalen, omdat mensen meerdere beperkingen kunnen hebben.

Analyse

De enquête stelde de vragen zo open mogelijk om te achterhalen of men op een bepaald gebied knelpunten ervaart en zo ja, wat die knelpunten precies zijn. Dit heeft als voordeel dat respondenten ongelimiteerd hun knelpunten kunnen terugkoppelen, zodat ook eventuele knelpunten die van tevoren niet werden verwacht aan het licht kunnen komen. Het nadeel van deze manier van vraagstelling is het moeilijk kunnen kwantificeren van de genoemde knelpunten van respondenten. Zo schrijft de ene respondent alleen als toelichting 'OV is niet toegankelijk', terwijl de andere respondent uitgebreid uitlegt wat er precies niet toegankelijk aan het openbaar vervoer is. En de ene respondent noemt vijf verschillende knelpunten, de ander misschien hooguit één. Op basis van de antwoorden is ook niet op te maken wat de ernst van het knelpunt is voor iedere respondent. Voor mensen die aangeven dat de openbare ruimte ontoegankelijk is, betekent dat voor de één dat het soms lastig is de straat over te steken en voor de ander het huis zelden uit kunnen. Dat een respondent een knelpunt niet noemt, sluit niet uit dat hij of zij dat knelpunt helemaal niet ervaart. Bijvoorbeeld als hij of zij het belangrijker vond om vooral een ander knelpunt duidelijk toe te lichten.

Om deze redenen is voor de analyse per terrein geturfd welk (sub)type knelpunten in de omschrijvingen genoemd is en is gekeken naar eventuele verschillen tussen typen beperkingen. Zo kon geduid worden welke knelpunten nadrukkelijker onder de ervaringen van mensen met een beperking aanwezig lijken te zijn.

Resultaten

Het type beperking lijkt vaak een bepaald type knelpunt te impliceren. Problemen met fysieke toegankelijkheid worden bijvoorbeeld vooral – maar niet uitsluitend – ervaren door mensen met een lichamelijke of visuele beperking of een chronische ziekte. Problemen in de communicatie worden vaker ervaren door mensen met een auditieve beperking, en overprikkeling is iets waar vermoedelijk juist mensen met een psychische aandoening vaker mee te maken hebben. Maar er zijn ook knelpunten die de typen beperkingen overstijgen. Alle beperkingsgroepen melden dat ze te weinig kennis en begrip voor een beperking in de omgeving ervaren of aanlopen tegen stereotypen over beperkingen. Bijvoorbeeld door werkgevers tijdens sollicitatiefasen.

Onderwijs

Van de 194 respondenten die momenteel onderwijs volgen, zeggen er 156 een of meerdere knelpunten te ervaren in het onderwijs (80%). De knelpunten lopen uiteen: sommigen zijn afgewezen voor een school of uitgesloten van een opleiding (of specifieke vakken)

vanwege een beperking. Soms is niet altijd goed mogelijk om bij te blijven tijdens een les, met name voor mensen met een auditieve beperking. Lesmateriaal is niet altijd leesbaar of online beschikbaar, wat vervelend kan zijn voor mensen met een visuele beperking. Ook vindt een aantal dat ze onderwijs onder hun niveau volgen. Ongeveer een kwart van de onderwijsvolgende respondenten noemt het gevoel dat mensen geen begrip hebben voor de beperking, te weinig kennis hebben om er goed mee om te gaan, of mensen onvoldoende rekening (willen) houden met de beperking. Hierbij gaat het om zowel leraren als medeleerlingen en in sommige gevallen organen binnen onderwijsinstellingen (bijvoorbeeld een examencommissie). Andere vaker genoemde knelpunten zijn het regelen van aanpassingen of voorzieningen (bijvoorbeeld bij toetsingsgelegenheden) of problemen met de fysieke toegankelijkheid van scholen.

Arbeid

Van de 633 respondenten met (een kind met) een beperking die werken of werk zoeken (of hier onlangs mee zijn gestopt), zegt 73% knelpunten te ervaren op dit thema. Van degenen die actief zijn op de arbeidsmarkt, geeft ongeveer 40% aan momenteel betaald werk te hebben. Iets meer dan de helft zegt geen betaald werk te hebben, maar dit wel graag te willen. Ongeveer een kwart van de respondenten die knelpunten ervaart op de arbeidsmarkt, noemt knelpunten die betrekking hebben op het niet kunnen vinden van werk. In de meeste gevallen voelt men weerstand onder werkgevers om iemand met een beperking aan te nemen. Respondenten ervaren vooroordelen bij werkgevers, bijvoorbeeld een aanname dat iemand vaak ziek zal zijn. Ook vinden sommigen dat werkgevers tijdens het werving- en selectieproces vooral focussen op wat iemand niet kan in plaats van wat diegene wel kan. Ook vaker genoemd is het idee dat werkgevers liever kiezen voor iemand die binnen het doelgroepenregister valt, dan voor iemand met een beperking die niet hieronder valt. Een aantal respondenten geeft aan dat er weinig aanbod is van werk dat goed te verenigen is met zijn of haar beperking.

Niet alleen aan de poort, maar ook op de werkvloer ervaart men soms weinig begrip, kennis of het onvoldoende rekening houden met de beperking. Dit betreft zowel werkgevers als collega's. Sommige mensen die werk(t)en ervaren de nodige werkdruk; ze moeten harder werken dan ze aankunnen. Ze kunnen bijvoorbeeld niet te lang achter elkaar werken, kunnen alleen op een lager tempo werken of zouden meer pauze moeten houden, maar die gelegenheid is er niet altijd. Ook wordt verwacht dat ze fulltime kunnen werken.

Zelfstandig wonen en deelnemen aan de samenleving

Van alle 1.075 respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld, zeggen er 485 (45%) knelpunten te ervaren op het gebied van zelfstandig wonen. Het vaakst genoemde knelpunt is het kunnen vinden van een (aangepaste) woning. Respondenten wijten dit vaak aan een gebrekkig aanbod van passende woningen. Andere gemelde knelpunten zijn problemen met het verkrijgen van aanpassingen en/of voorzieningen in een woning. Soms doen zich problemen voor met de eigenaar van de woning of met de woningbouwvereniging, maar vaker noemt men problemen met de gemeente/Wmo (bijvoorbeeld geen of onvoldoende hulp krijgen in huis). Dit resulteert er voor mensen onder andere in dat ze niet mobiel zijn in hun eigen huis. Meerdere mensen noemen financiële knelpunten, waaronder de hoge eigen bijdrage voor zorg. Wat betreft invulling geven aan zelfstandig wonen, noemen ze knelpunten met zelf het huishouden kunnen doen het vaakst. Andere knelpunten zijn problemen met boodschappen doen, persoonlijke verzorging, koken, groter algemeen onderhoud van huis en tuin en het doen van de administratie.

73% van de respondenten zegt problemen te ervaren met deelnemen aan de samenleving. De genoemde knelpunten hebben vooral te maken met toegankelijkheid (zie hieronder). Overige knelpunten zijn problemen die te maken hebben met sociale participatie, bijvoorbeeld weinig sociaal contact of niet kunnen deelnemen aan (sport)activiteiten.

Toegankelijkheid

Van alle 1.075 respondenten met (een kind met) een beperking zegt 70% knelpunten te ervaren op het terrein van toegankelijkheid (in algemene zin). Hierbij gaat het niet alleen om fysieke toegankelijkheid, maar ook om de toegang tot informatie. Veel respondenten noemen problemen met de toegankelijkheid van het openbaar vervoer als knelpunt. In totaal geldt dit voor ongeveer een kwart van alle mensen die hebben deelgenomen aan de enquête. De meesten van hen hebben (tenminste) een lichamelijke beperking, maar ongeveer een derde heeft géén lichamelijke beperking. Dit zijn vooral mensen met een auditieve en visuele beperking, die bijvoorbeeld moeite hebben met het meekrijgen van reisomroepen of reisinformatie die juist alleen via de (digitale) borden wordt verspreid. De knelpunten betreffen bussen, treinen, trams en metro's. De vermelde knelpunten zijn zowel problemen met het reizen als met de toegankelijkheid van stations (poortjes, liften/trappen), perrons en (bus)haltes, bejegening door personeel en beschikbare informatievoorziening.

Ongeveer een kwart van alle respondenten noemt problemen met de toegankelijkheid van gebouwen. Hoewel niet altijd gespecificeerd door de respondent, gaat het hier zowel om winkels en horecagelegenheden, als om sommige overheidsgebouwen. Naast mobiliteitsproblemen is er niet altijd een invalidetoilet aanwezig, of is een invalidetoilet volgestopt met (schoonmaak) attributen. Ook het gebrek aan (beschikbare) invalide-parkeerplaatsen is soms een knelpunt. Andere problemen met de fysieke toegankelijkheid deden zich voor in de openbare ruimte, waaronder straten, stoepen en parken.

Naast fysieke toegankelijkheid betreft een deel van de genoemde knelpunten (on)toegankelijke informatie. In ongeveer de helft van de reacties noemen mensen met een beperking dit in combinatie met ontoegankelijk openbaar vervoer. In andere gevallen gaat het om het online beschikbaar stellen van informatie, of informatie op verpakkingen van producten. Ook brieven die alleen op papier verschijnen, kunnen niet toegankelijk zijn. Vooral mensen met een visuele en/of auditieve beperking rapporteren deze knelpunten.

Bijlage 2

Zaken over handicap/
chronische ziekte bij
het College

Het College voor de Rechten van de Mens ontvangt dagelijks vragen over gelijke behandeling, waaronder op grond van handicap of chronische ziekte. Mensen kunnen bij het College ook een procedure starten met het verzoek te oordelen over situaties die ze hebben ervaren als discriminatie op grond van hun handicap of chronische ziekte. Dit kunnen bijvoorbeeld situaties zijn die zich hebben voorgedaan in het onderwijs, op de arbeidsmarkt of bij het aanbieden van goederen en diensten (waaronder wonen en toegang tot openbaar vervoer). Het College oordeelt bij deze verzoeken aan de hand van de gelijkebehandelingswetgeving of er sprake is van discriminatie vanwege een handicap of chronische ziekte.

Het College maakt per kalenderjaar een overzicht van alle cijfers over vragen, verzoeken en oordelen bij het College. Omdat deze rapportage een aangepaste periode hanteert vanaf de inwerkingtreding van het VN-verdrag handicap (14 juli 2016) tot één jaar verder (14 juli 2017), gaat het bij deze rapportage om *voorlopige* cijfers.⁸¹

Vragen

Tussen 14 juli 2016 en 14 juli 2017 ontving het College 828 vragen over gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. In het hele kalenderjaar 2016 ontving het College 579 vragen hierover, in 2015 waren dit er nog 342.⁸² Sinds januari 2017 tot en met 14 juli 2017 zijn er al 471 vragen gesteld over handicap of chronische ziekte, dus de verwachting is dat het aantal vragen over heel 2017 opnieuw hoger zal zijn dan in het jaar ervoor.

Van de 828 vragen gingen 117 vragen over onderwijs. Het ging het vaakst over het hoger beroepsonderwijs (48), daarna over het voortgezet onderwijs (33) en tot slot over het basisonderwijs (18). 163 vragen over handicap hadden te maken met de arbeidsmarkt. Het vaakst ging het om een vraag over de wervings- en selectiefase (57), over arbeidsomstandigheden (50) – bijvoorbeeld bejegening of het regelen van doeltreffende aanpassingen – of over beëindiging van een arbeidsverhouding (42).

De meeste vragen werden echter gesteld over het leveren van, of de toegang tot, goederen en diensten (305). Hieronder vallen de thema's winkelen, sporten, uitgaan, verzekeren en zorg, maar ook wonen en toegang tot het openbaar vervoer.

⁸¹ Voor een totaaloverzicht van de cijfers over alle gelijke-behandelingsgronden kunnen de discriminatiemonitorrapportages en de jaarverslagen van het College worden geraadpleegd.

⁸² College voor de Rechten van de Mens. Monitor Discriminatiezaken 2016.

Verzoeken om een oordeel

Het College heeft sinds de inwerkingtreding van het VN-verdrag handicap in totaal 124 verzoeken om een oordeel gehad op grond van handicap of chronische ziekte. In het hele kalenderjaar 2016 waren dit er 90.⁸³ De meeste verzoeken (42) hadden betrekking op het leveren van goederen en diensten. 8 hadden betrekking op wonen en 6 op de toegang tot openbaar vervoer. Ook veel verzoeken zijn gerelateerd aan arbeid (35). Op het terrein van onderwijs hadden 12 verzoeken te maken met primair of voortgezet onderwijs en 6 verzoeken op beroepsonderwijs. Van 5 verzoeken is het terrein niet bekend en bij 13 verzoeken was er geen sprake van een gelijke behandelingsterrein. Overigens leidt niet elk verzoek tot een oordeel, bijvoorbeeld wanneer het College niet bevoegd blijkt om over de situatie te oordelen (bijvoorbeeld bij eenzijdig overheidshandelen) of wanneer er wordt geschikt.

Oordelen

Van de verzoeken die zijn ingediend vanaf de inwerkingtreding van het VN-verdrag handicap op 14 juli 2016, heeft het College in 2016 5 keer geoordeeld over een situatie waarbij handicap of chronische ziekte een rol speelde. In de hele jaargang 2016 heeft het College in totaal 27 oordelen gegeven over deze grond.⁸⁴ Hiervan waren dus de meeste verzoeken ingediend voordat het VN-verdrag handicap van kracht was.^{85 86}

In 2017 heeft het College tot 1 november 33 keer geoordeeld in een handicapzaak naar aanleiding van verzoeken die tussen 14 juli 2016 en 14 juli 2017 zijn ingediend. Van de 28 oordelen over handicap of chronische ziekte volgend uit de verzoeken die sinds 14 juli 2016 zijn ingediend, werd 17 keer gesteld dat er sprake was van verboden onderscheid. Bij 11 oordelen was hiervan geen sprake. 11 van de 28 oordelen hebben betrekking op de arbeidsmarkt. Van die 11 was er 8 keer sprake van verboden onderscheid. Daarna hadden de meeste oordelen betrekking op toegankelijkheid. 4 oordelen betroffen het onderwijs en 2 oordelen zelfstandig wonen of deelnemen aan de samenleving.

⁸³ College voor de Rechten van de Mens. Monitor Discriminatiezaken 2016.

⁸⁴ Hierbij gaat het om oordelen waarbij alleen de grond handicap/chronische ziekte een rol speelde. Bij 3 oordelen was er sprake van de grond handicap/chronische ziekte in combinatie met een andere grond. In totaal zijn er dus 30 oordelen uitgesproken over de grond handicap/chronische ziekte.

⁸⁵ College voor de Rechten van de Mens. Monitor Discriminatiezaken 2016.

⁸⁶ Het is mogelijk dat oordelen over situaties gaan die nog voor de inwerkingtreding van het VN-verdrag handicap hebben plaatsgevonden.

Tabel 1 – Oordelen handicap/chronische ziekte van het College vanaf 14 juli 2016 naar terrein en uitspraak

	Verboden onderscheid	Geen verboden onderscheid	Totaal
Onderwijs	1	3	4
Arbeid	8	3	11
Zelfstandig wonen en deelnemen samenleving	1	1	2
Toegankelijkheid	5	5	10
Totaal	17	11	28

Tabel 2 – Beschrijving oordelen handicap/chronische ziekte van het College vanaf 14 juli 2016 tot 1 november 2017 (van verzoeken die zijn ingediend tussen 14 juli 2016 tot 14 juli 2017)

Onderwijs	
Oordeelnummer	Uitspraak College
2017-41	Geen discriminatie door Stichting Primair Onderwijs Utrecht bij het verrichten van aanpassingen voor een leerling met downsyndroom en bij het besluit hem van zijn lagere school te verwijderen.
2017-42	Het College kan niet beoordelen of sprake is van discriminatie bij de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs, omdat Samenwerkingsverband Utrecht Primair Onderwijs geen aanbieder van onderwijs is.
2017-57	Friesland College discrimineerde een leerling door hem vanwege zijn handicap niet toe te laten tot een mbo-opleiding op niveau 4.
2017-80	Geen discriminatie door Stichting ZAAM, Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs bij het verrichten van aanpassingen voor een leerling met faalangst.
2017-109	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Gouda discrimineerde een vrouw door aan haar dyslectische zoon de speciale Sprint-software niet voor thuisgebruik beschikbaar te stellen.
2017-117	Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs discrimineerde niet bij het verrichten van doeltreffende aanpassingen.

Arbeid	
Oordeelnummer	Uitspraak College
2016-125	Stichting Regionale Instelling voor Begeleid Wonen Gooi- en Vechtstreek discrimineerde niet bij het verrichten van doeltreffende aanpassingen en het niet verlengen van een contract van een vrouw met een auditieve verwerkingsbeperking. Haar discriminatieklacht is niet zorgvuldig behandeld.
2016-147	Maatschap Casa Cura discrimineerde een vrouw door haar af te wijzen voor de functie van Praktijkondersteuner Huisartsenzorg vanwege haar hersentumor.
2017-08	Geen discriminatie door een man met een bloedziekte af te wijzen voor een militaire functie waaraan een hogere rang is verbonden.
2017-15	Farmaceutisch bedrijf Merck Sharp & Dohme B.V. discrimineerde een man door hem op zijn eerste werkdag weg te sturen vanwege zijn gehoorbeperking.
2017-16	Detacheringsbureau PharmSupport-Flex Werk N.V. discrimineerde een man door hem onvoldoende te beschermen tegen discriminatie door het bedrijf dat hem heeft ingeleend.
2017-36	ImProvia West B.V. discrimineerde een man op grond van chronische ziekte door in 2014 geen arbeidsverhouding met hem aan te gaan en door zijn arbeidsovereenkomst in 2016 niet te verlengen om redenen die verband houden met de nieraandoening van de man.
2017-39	Minister van Defensie discrimineerde een vrouw die in het verleden een depressie had door haar blijvend uit te sluiten voor de functie van klarinettist.
2017-48	Tandartspraktijk Maten in maatschap discrimineerde een vrouw op grond van handicap of chronische ziekte door haar in de proeftijd te ontslaan omdat ze tijdens de sollicitatie niet had verteld over haar burn-out en ziekteverzuim.
2017-73	Stichting 't Palet discrimineerde een man op grond van handicap of chronische ziekte door zijn functie uit te kleden en door hem discriminerend te behandelen.

2017-79	Stichting Regionaal Opleidingencentrum van Twente discrimineerde niet door de herplaatsing te beëindigen van een docent Duits en Engels met astma en een verminderde hoorfunctie. Er was ook geen sprake van intimidatie.
2017-93	Luba Groep B.V. discrimineerde een man op grond van handicap of chronische ziekte door hem af te wijzen voor de functie van chauffeur omdat hij in het verleden rugklachten had.
2017-96	Connexion Taxi Services B.V. discrimineerde niet door een aanpassing te weigeren voor een chauffeur met diabetes. Het College is niet bevoegd om te oordelen over de weigering om de man als hersteld te melden bij het UWV.
2017-110	Achmea Interne Diensten N.V. discrimineerde een man niet op grond van handicap/chronische ziekte bij de reorganisatie.
2017-111	College niet bevoegd om te oordelen of Achmea Interne Diensten N.V. discrimineerde, omdat onvoldoende onderbouwd is dat er van een handicap of chronische ziekte sprake was.
2017-113	Geen discriminatie door Logistic Force Payroll B.V. door geen uitzendovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te gaan met een man met een chronische ziekte.
2017-119	MediaBlue International B.V. discrimineerde niet door een man die niet kan horen, af te wijzen voor Medior/Senior C#-developer.
2017-120	KBM Master Alloys B.V. discrimineerde een man op grond van handicap of chronische ziekte door hem af te wijzen voor de functie van chemisch analist omdat hij ADD heeft.

Zelfstandig wonen en deelnemen aan de samenleving	
Oordeelnummer	Uitspraak College
2017-12	Geen discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte door Stichting Arcade Mensen en Wonen bij het plannen van bezichtigingen van een huurwoning.
2017-99	Prestige Vocal Groups VOF (Popkoor Prestige) discrimineerde een vrouw met een linkszijdige verlamming door haar af te wijzen als koorlid.
2017-105	Stichting Viverion discrimineerde een man op grond van handicap of chronische ziekte bij de weigering hem een woning te verhuren.

Toegankelijkheid	
Oordeelnummer	Uitspraak College
2016-115	Geen aanwijzingen dat GVB Holding N.V. zal discrimineren op grond van handicap of chronische ziekte bij de toegang tot een nieuwe tram.
2016-136	Notarispraktijk Lautenbach B.V. discrimineerde een slechthorende vrouw door meerkosten voor de aanwezigheid van een schrijftolk in rekening te brengen.
2017-10	Atlantic Hotel Exploitatie B.V. discrimineerde een slechtziende vrouw door haar niet toe te laten tot de ontbijtzaal omdat zij haar assistentiehond bij zich had.
2017-17	Raad van Beheer op Kynologisch Gebied in Nederland discrimineerde een man met een loopbeperking door beleid vast te stellen waardoor hij zijn airwheel niet mocht gebruiken bij het voortbrengen van zijn hond tijdens wedstrijden.
2017-18	Een organisatie met kennis op het terrein van rashonden zal discrimineren op grond van handicap of chronische ziekte bij de uitvoering van voorgenomen beleid om bij wedstrijden gemotoriseerde hulpmiddelen in de ring te verbieden.
2017-51	Een huisartsenpraktijk discrimineerde een man met een chronische longziekte niet bij de zorg voor een toegankelijke praktijk. Ook is geen sprake van victimisatie.
2017-61	Een dierentuin discrimineert op grond van handicap of chronische ziekte door assistentiehonden niet toe te laten.
2017-84	SRLEV N.V. discrimineerde niet door een medische opslag toe te passen op een premie voor een levensverzekering.
2017-104	Kruidvat, onderdeel van A.S. Watson, discrimineerde een blinde vrouw door haar verzoek om aan de arm door de winkel te worden begeleid af te wijzen.
2017-107	Coöperatieve Rabobank U.A. discrimineerde een blinde rekeninghouder door hem geen gelijkwaardige toegang te verschaffen tot mobiel bankieren via de app van de bank.

Bijlage 3

Organisaties die zijn
geïnterviewd

In opdracht van het College heeft Gregor Walz Onderzoek & Advies ten behoeve van deze rapportage onderstaande organisaties geïnterviewd. In deze interviews zijn de volgende onderwerpen aan bod gekomen: onderwijs, arbeid, toegankelijkheid, zelfstandig wonen en deelnemen aan de samenleving.

- Movisie
- Landelijke Cliëntenraad
- VNO-NCW
- Kinderombudsman
- Wij Staan Op
- Geschillencommissie passend onderwijs
- COC
- MIND
- Dovenschap
- Voorall (Den Haag)
- FNV
- CNV Jongeren
- LFB
- Per Saldo
- MEE NL
- De Oogvereniging
- BOSK
- Plotsdoven
- Handicap + Studie
- Ieder(in)
- VO-Raad
- VN Panel Hoogeland
- Prisma
- PO-Raad
- Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs (LECSO)
- Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN)
- Cedris

Colofon

Dit is een uitgave van het College
voor de Rechten van de Mens

College voor de Rechten van de Mens
Kleinesingel 1-3
Postbus 16001
3500 DA Utrecht
030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een mail sturen of bellen.

Ontwerp
Ontwerpwerk, Den Haag

Publicatiedatum: december 2017



