

Verankerd of vergeten?

verw
ond



zoek

De rol van de grondbeginselen uit het VN-verdrag
handicap in beleid en wetgeving

Verankerd of vergeten? De rol van grondbeginselen uit het VN-verdrag handicap
in beleid en wetgeving.
Eindrapport, juli 2025

Auteurs: Gregor Walz, Auke Witkamp, Verwonderzoek
Illustratie: Yuliya Gwilym
Opdrachtgever: College voor de Rechten van de Mens

www.verwonderzoek.nl

Inhoud

Samenvatting en conclusies	4
1. Inleiding	6
1.1 Achtergrond en aanleiding van het onderzoek	6
1.2 Doelstelling van het onderzoek	6
1.3 Vraagstelling van het onderzoek	7
1.4 Analyse kader van het onderzoek	7
1.5 Aanpak van het onderzoek	8
1.6 Begeleiding van het onderzoek	9
1.7 Leeswijzer	10
2. De procedurele dimensie	11
2.1 Welke rol spelen de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap idealiter in het proces van wetgeving en beleid?	11
2.2 Op welke manier komen de grondbeginselen in de praktijk terug in het proces?	11
2.3 Wat bevordert en beperkt de rol van de grondbeginselen in het proces?	13
3. De inhoudelijke dimensie	15
3.1 Welke rol spelen grondbeginselen idealiter vanuit het inhoudelijke perspectief?	15
3.2 Op welke manier komen de grondbeginselen in de praktijk terug in de inhoud van beleid en wetgeving?	15
3.3 Wat bevordert en beperkt de rol van de grondbeginselen op inhoudelijk niveau?	17
4. De persoonlijke en professionele dimensie	19
4.1 Wat is de ideale situatie op het persoonlijk of professionele niveau van ambtenaren?	19
4.2 Hoe zijn ambtenaren in de praktijk toegerust op het werken met de grondbeginselen?	19
4.3 Welke factoren beïnvloeden de kennis en houding van ambtenaren?	20
5. Overstijgende lessen en conclusies	22
5.1 Bevindingen per dimensie op een rij	22
5.2 Dimensie-overstijgende conclusies	23
5.3 Interactie tussen proces, inhoud en persoon	24
6. Verdere versterking van de grondbeginselen	26
6.1 Goede voorbeelden en succesfactoren	26
6.2 Veelbelovende ontwikkelingen op Rijksniveau	26
6.3 Adviezen van respondenten	27

Samenvatting en conclusies

Inleiding: waar gaat dit rapport over?

Dit rapport onderzoekt hoe de grondbeginselen uit het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap) – zoals autonomie, toegankelijkheid en participatie – tot uiting komen in beleid en wetgeving binnen de Rijksoverheid. Aan de hand van vier case study's is gekeken naar hoe ambtenaren hiermee omgaan, welke obstakels zij ervaren en welke verbeterkansen er zijn. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Hoe kan het begrijpen en toepassen van de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap in wetgeving en beleid door de Rijksoverheid verbeterd worden?

Het onderzoek is uitgevoerd door Verwonderzoek in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens, ten behoeve van de jaarlijkse monitorrapportage over het toezicht VN-verdrag handicap van het College. In [hoofdstuk 1](#) zijn de aanleiding van het onderzoek, de aanpak en het analytisch kader verder omschreven.

Resultaten: hoe worden de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap in de praktijk begrepen en toegepast?

Het onderzoek laat zien dat de mate waarin grondbeginselen tot hun recht komen, afhangt van drie samenhangende dimensies: de **procedurele dimensie** van het betreffende traject ([hoofdstuk 2](#)), de **inhoudelijke dimensie** van wetgeving of beleid ([hoofdstuk 3](#)), en de **persoonlijke of professionele dimensie** van de individuele ambtenaar ([hoofdstuk 4](#)). In een ideale situatie staan de grondbeginselen in alle drie dimensies centraal en versterken de dimensies de invloed van de grondbeginselen wederzijds.

De bevindingen per dimensie zijn in [hoofdstuk 5](#) van dit rapport als volgt samengevat waarbij steeds onderscheid wordt gemaakt tussen het (theoretische) ideaalplaatje, de praktijk van de case study's, en de kansen voor verbetering:

Procedurele dimensie:

1. **Ideaal:** De grondbeginselen worden vanaf het begin van het proces van beleidsontwikkeling als kader gehanteerd en in alle stappen van het proces expliciet verankerd.
2. **Praktijk:** Het ontwikkelproces kent vaak geen duidelijk begin, verloopt onvoorspelbaar, onder tijdsdruk en biedt weinig ruimte voor fundamentele reflectie. De grondbeginselen worden alleen in uitzonderingsgevallen expliciet betrokken bij beleidsbeslissingen.
3. **Kansen voor verbetering:** Inbreng van vertegenwoordigende organisaties en ervaringsdeskundigen via participatieprocessen, en politieke invloed via de Tweede Kamer kan ervoor zorgen dat het perspectief van mensen met een beperking en de grondbeginselen centraal komen te staan.

Inhoudelijke dimensie:

1. **Ideaal:** Grondbeginselen worden integraal, in samenhang en expliciet als uitgangspunt en lange-termijn doelstelling van beleid benoemd, met aandacht voor doorwerking naar het uitvoeringsniveau en in de monitoring van resultaten.
2. **Praktijk:** De grondbeginselen worden als te abstract en niet beleidsrelevant gezien, waardoor er vooral impliciet naar wordt verwezen. Ambtenaren ervaren inhoudelijke spanning tussen grondbeginselen en bestaande kaders van beleid en zien de grondbeginselen vooral als algemeen moreel kompas.

3. **Kansen voor verbetering:** Een vertaalslag van de grondbeginselen naar de beleidspraktijk en duidelijke instructies voor de toepassing ervan met erkenning voor de inhoudelijke dilemma's kunnen de praktische relevantie en het daadwerkelijk gebruik van de grondbeginselen bevorderen.

Persoonlijke of professionele dimensie:

1. **Ideaal:** Ambtenaren kennen en begrijpen de grondbeginselen, kunnen signaleren wanneer hun beleid de situatie van mensen met een beperking raakt en zijn vervolgens in staat om de grondbeginselen toe te passen op hun beleid.
2. **Praktijk:** Weinig ambtenaren kennen het VN-verdrag, laat staan de grondbeginselen. Vooral ambtenaren die direct betrokken zijn bij het VN-verdrag zijn ervan op de hoogte. In het algemeen bestaan er veel misverstanden en onduidelikheden omtrent het VN-verdrag en de grondbeginselen.
3. **Kansen voor verbetering:** Uitwisseling met ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigende organisaties is een directe en effectieve manier om de kennis en het bewustzijn van ambtenaren te versterken, in combinatie met duidelijkere aansturing en brede deskundigheidsbevordering gericht op het belang van de grondbeginselen.

Overkoepelend concluderen we dat de realiteit van de wetgevings- en beleidspraktijk in de vier onderzochte cases ver af staat van het ideaalplaatje van een volledige verankering van de grondbeginselen. De grondbeginselen worden in de beleidspraktijk nog te weinig expliciet toegepast. Tegelijk laat dit onderzoek zien dat met gerichte procesinterventies, betere kennis en sterkere inhoudelijke vertaling wél ruimte ontstaat om ze structureel te verankeren.

Verbetering: wat zijn aanknopingspunten voor een sterkere verankering van de grondbeginselen in wetgeving en beleid?

In het [laatste hoofdstuk](#) van het rapport beschrijven we enkele voorbeelden van leerzame praktijken zoals bijvoorbeeld de participatieprocessen die als basis voor de Nationale Strategie voor de implementatie van het VN-verdrag zijn georganiseerd. Daarnaast benoemen we de adviezen die respondenten zelf – zowel ambtenaren als vertegenwoordigende organisaties – formuleren om tot een versterking van de rol van de grondbeginselen in beleid en wetgeving te komen.

Deze adviezen onderstrepen de behoefte aan een duidelijke normstelling, structurele verankering en praktische ondersteuning van ambtenaren bij de toepassing van de grondbeginselen. Huidige beleidsinitiatieven zoals de implementatie van de Nationale strategie en de vernieuwing van het Beleidskompas bieden veel aanknopingspunten om deze adviezen te realiseren en zo de grondbeginselen daadwerkelijk te verankeren in beleid en wetgeving.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

Het College voor de Rechten van de Mens (voortaan: het College) is toezichthouder op de implementatie van het VN-Verdrag handicap. In 2026 is het tien jaar geleden dat het VN-verdrag handicap voor Europees Nederland in werking is getreden. Het College wil hier speciaal aandacht aan geven met het uitbrengen van een monitor over de basis van het VN-verdrag handicap: de grondbeginselen.

Artikel 3 van het VN-verdrag handicap bevat acht grondbeginselen. Het gaat onder andere om: respect voor de inherente waardigheid en persoonlijke autonomie van personen, non-discriminatie, volledige participatie in de samenleving, gelijke kansen en toegankelijkheid. Deze vormen het fundament van het verdrag als geheel en lopen als rode draad door alle verdragsartikelen. Deze beginselen geven de overheid richting bij de implementatie van het verdrag. Dit betekent dat de beginselen niet alleen bedoeld zijn om het verdrag beter te begrijpen, maar ook door de overheid moeten worden toegepast bij de uitvoering van het verdrag. Ze moeten daarom gebruikt worden als leidraad voor de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van wetgeving en beleid zodat dit in overeenstemming is met het doel van het verdrag. Dit doel is het opheffen van alle fysieke en sociale belemmeringen, zodat mensen met een beperking op gelijke voet met anderen alle mensenrechten genieten en volwaardig deelnemen aan de samenleving.

De overheid is dus verplicht om de grondbeginselen toe te passen op nieuwe wetgeving en beleid. Het College signaleert op basis van zijn toezichthoudende taak echter dat de grondbeginselen nog onvoldoende worden toegepast in beleid en wetgeving, dat ambtenaren het belang en het verplichtende karakter van de grondbeginselen nog niet volledig doorgronden en dat de grondbeginselen nog niet stevig zijn verankerd in de praktijk van beleid en wetgeving. Dit betekent dat er ruimte is voor verbetering in hoe de grondbeginselen worden begrepen, toegepast en gewaardeerd.

Als input voor deze brede monitoringrapportage heeft het College daarom aan Verwonderzoek gevraagd om te onderzoeken hoe de grondbeginselen beter tot hun recht kunnen komen in (de ontwikkeling van) wetgeving en beleid.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel om inzicht te bieden in de manier waarop de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap in de praktijk worden toegepast en welke factoren hierbij een rol spelen. Allereerst maakt het onderzoek duidelijk hoe deze beginselen hun werking kunnen ontvouwen in concrete situaties. Tegelijkertijd richt het zich op het blootleggen van obstakels: waarom lukt het soms niet om de grondbeginselen effectief toe te passen?

Daarnaast is het belangrijk om goede voorbeelden te identificeren waarin de beginselen wél succesvol zijn toegepast. Dit helpt niet alleen om te begrijpen wat er nodig is voor succesvolle implementatie, maar biedt ook inspiratie en handvatten voor anderen. Tot slot beoogt het onderzoek praktische manieren te formuleren waarmee beleidsmakers meer kunnen doen met de grondbeginselen, zodat deze een centralere rol krijgen in het beschermen en bevorderen van de rechten van mensen met een beperking.

1.3 Vraagstelling van het onderzoek

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Hoe kan het begrijpen en toepassen van de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap in wetgeving en beleid door de Rijksoverheid verbeterd worden?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, hebben we een aantal subvragen geformuleerd die leidend waren in het onderzoek. Deze subvragen hebben betrekking op drie verschillende aspecten: de theoretische of ideaaltypische rol van de grondbeginselen, de huidige praktijk van beleidsontwikkeling, en toekomstige ontwikkelingen en verbeteringen.

Theoretisch kader

1. Hoe zouden de grondbeginselen van het VN-verdrag in theorie moeten werken? Wat is de toegevoegde waarde van de grondbeginselen voor wetgeving en beleid?
2. Via welke weg zouden de grondbeginselen hun plaats in wetgeving en beleid moeten vinden? Welke actoren staan hierbij centraal (ambtenaren, politiek, vertegenwoordigende organisaties)? Welke processen bieden aanknopingspunten om de grondbeginselen te verankeren?
3. Wat zouden de inhoudelijke consequenties van het toepassen van de grondbeginselen in beleid en wetgeving moeten zijn? Waaraan zou de invloed van de grondbeginselen te herkennen zijn?

De praktijk

1. Hoe worden de grondbeginselen in de relevante beleidsvelden op dit moment toegepast? Wat zijn redenen waarom de grondbeginselen niet of niet altijd aan de basis staan van wetgeving en beleid?
2. Hoe staan de grondbeginselen nu wél aan de basis van wetgeving en beleid? Welke factoren dragen eraan bij dat de grondbeginselen wel aan de basis van wetgeving en beleid staan?
3. Welk verschil maken de grondbeginselen in de gevallen waar zij wel worden toegepast? Wat wordt er gemist in de gevallen waar de grondbeginselen niet worden toegepast?
4. Welke *good practices* kunnen gedestilleerd worden op basis van positieve voorbeelden? Zowel procedureel als inhoudelijk?

De toekomst

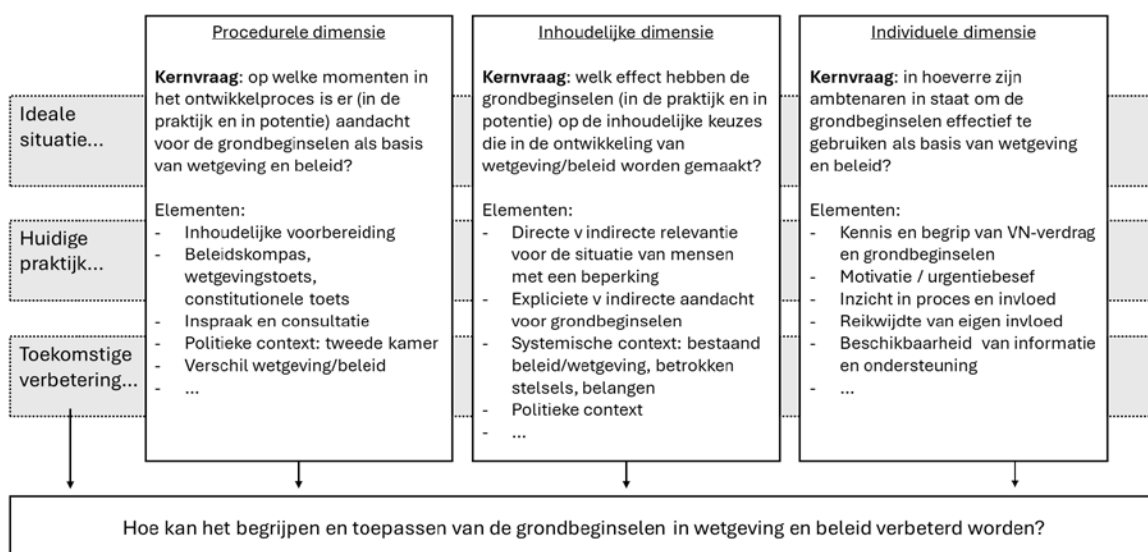
1. Wat is ervoor nodig voor het wel laten toepassen van de grondbeginselen op wetgeving en beleid?
2. Wat zijn concrete acties die de Rijksoverheid kan nemen om het begrip en de toepassing van de grondbeginselen in wetgeving en beleid te verbeteren?

1.4 Analyse kader van het onderzoek

Om het onderzoek te structureren hebben we gebruik gemaakt van een analysekader. Het analysekader gaat over de vraag hoe de grondbeginselen in theorie gebruikt kunnen worden bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid. Hiervoor gaan we uit van drie dimensies die voor de toepassing van de grondbeginselen van centraal belang zijn:

- De procedurele dimensie beschrijft het narratief waarin beleid of wetgeving tot stand komt: van departementale voorbereiding tot consultatie en behandeling in Tweede en Eerste Kamer.
- De inhoudelijk dimensie beschrijft de aanknopingspunten die in het beleid of wetgeving zitten om de grondbeginselen expliciet mee te nemen.

- De individuele ofwel professionele dimensie beschrijft de mate waarin de betreffende ambtenaren in staat zijn om de grondbeginselen toe te passen.



Deze dimensies werken op elkaar in. In alle drie dimensies moeten bepaalde voorwaarden aanwezig zijn voor een goede toepassing van de grondbeginselen: in het **proces** moet er bijvoorbeeld op enig moment tijd genomen worden voor een beschouwing van de grondbeginselen, er moeten daarbij concrete **inhoudelijke** aanknopingspunten zijn die het mogelijk maken om expliciet te verwijzen naar de grondbeginselen, en dit alles kan alleen gebeuren als de betrokken **ambtenaar** op de hoogte is van de grondbeginselen, het belang ervan kan signaleren en toegerust is om de grondbeginselen toe te passen. In onderstaand figuur is dit model schematisch samengevat.

Zoals in de figuur te zien is, kunnen we in elk van de drie dimensies de verschillende aspecten van de vraagstelling van het onderzoek terug laten komen: wat zou de ideale situatie zijn met betrekking tot de toepassing van grondbeginselen, wat zien we terug in de praktijk, en welke toekomstige verbeteringen zouden de praktijk dichterbij het ideaal kunnen brengen? Deze verschillende perspectieven zijn leidend geweest in de uitvoering van het onderzoek en zijn ook terug te zien in de opbouw van dit rapport.

1.5 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit vier case study's van verschillende trajecten van beleidsontwikkeling (waaronder wetgeving) uit de afgelopen jaren die aan de situatie van mensen met een beperking raken. De keuze voor case study's was ingegeven door de doelstelling van het onderzoek die gericht is op het begrijpen van de contextspecifieke factoren die van invloed zijn op de toepassing van de grondbeginselen op beleid en wetgeving. Dit vereist een onderzoeksaanpak waarin het totaalbeeld van een specifieke casus in kaart gebracht kan worden, mede door de perspectieven van verschillende actoren naast elkaar te onderzoeken en daarbij verschillende bronnen met elkaar te combineren.

Binnen de case study's bestond de aanpak uit interviews met ambtenaren die betrokken waren bij het betreffende traject, met vertegenwoordigende organisaties van mensen met een beperking, en met enkele andere sectororganisaties, in combinatie met desk research, met name gericht op kamerbrieven, Kamermoties en de betreffende beleidsstukken zelf. Gemiddeld hebben we per case met vier respondenten gesproken, van zowel overheid als vertegenwoordigende organisaties. Afhankelijk van de beschikbaarheid van respondenten en documenten is de precieze invulling van de onderzoeksactiviteiten aangepast, waardoor er kleine verschillen zijn in de hoeveelheid interviews en respondenten per case.

In de selectie van de cases is gezocht naar diversiteit op verschillende aspecten: zowel beleid als wetgeving, verschillende ministeries, direct verband met het VN-verdrag en meer beleidsmatige afstand.

Tegelijkertijd zochten we naar trajecten die redelijk recent waren, duidelijk aan de positie van mensen met een beperking raakten, en waar we praktische aanknopingspunten hadden die het onderzoek haalbaar maakten. In overleg met de adviesraad (zie paragraaf 1.6) van het onderzoek is uiteindelijk gekozen voor de volgende vier case study's:

- Het **Stappenplan Digitale Toegankelijkheid**, gecoördineerd door het ministerie van BZK;
- Het **Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV**, gecoördineerd door het ministerie van IenW;
- De **Wet van school naar duurzaam werk**, gecoördineerd door het ministerie van SZW in samenspraak met OCW;
- De **Nationale Strategie** voor de implementatie van het VN-verdrag, gecoördineerd door het ministerie van VWS.

Naast de case study's zijn enkele beschouwende interviews gehouden met ambtenaren bij verschillende ministeries die vanuit hun functie een overkoepelende blik hebben op de rol van de grondbeginselen van het VN-verdrag in de totstandkoming van beleid en wetgeving. In totaal hebben we voor de case study's en de beschouwende interviews tien rijksambtenaren en elf medewerkers van vertegenwoordigende organisaties of sectorpartijen gesproken.

Voor elke case study hebben we een case verslag opgesteld waarin alle onderzoeksvragen voor het betreffende traject zijn beantwoord en de drie dimensies van het analysekader op het niveau van de casus zijn beschreven. De vier case verslagen hebben we voor een feitelijke check voorgelegd aan de betrokken ambtenaren die voor de case study zijn geïnterviewd. De definitieve case verslagen dienden als basis van de overkoepelende analyse van het onderzoek en daarmee ook van dit rapport.

Terwijl de cases gericht waren op specifieke trajecten van beleid en wetgeving, gaat dit onderzoek niet over de specifieke beleidsvelden zoals een toegankelijk OV of toegankelijke (overheids)websites. We gebruiken deze inhoudelijke trajecten om algemene lessen over het gebruik van de grondbeginselen te identificeren; het zijn dus verschillende voorbeelden van hoe het beleidsproces verloopt en welke factoren daarbij van belang zijn. We rapporteren daarom ook voornamelijk op case-overstijgend niveau, en gebruiken de traject-inhoudelijke informatie alleen soms ter illustratie.

In principe hebben we in het onderzoek, met name in de vraagstelling in de interviews en case study's het uitgangspunt gehanteerd dat de grondbeginselen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dus een samenhangend geheel vormen. Om enkele vragen zo concreet mogelijk te maken, hebben we op sommige momenten de focus gelegd op drie grondbeginselen: **persoonlijke autonomie, toegankelijkheid en volledige participatie in de samenleving**. Deze grondbeginselen krijgen daarom op sommige punten in dit rapport expliciete aandacht. De keuze voor deze drie grondbeginselen komt voort uit de consultatie die het College ter voorbereiding van dit onderzoek heeft uitgevoerd met onder andere de Klankbordgroep VN-verdrag handicap.

1.6 Begeleiding van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd onder begeleiding van een adviesraad en de Klankbordgroep VN-verdrag handicap van het College. De adviesraad bestond uit beleidsambtenaren van betrokken ministeries en fungeerde als klankbord en aanspreekpunt gedurende het onderzoeksproces. Zij dachten in de voorbereidingsfase mee over de opzet, de selectie van cases en mogelijke contactpersonen binnen hun departement, en gaven in de analysefase feedback op de voorlopige bevindingen.

De Klankbordgroep van het College bestaat uit mensen met een beperking die vanuit hun ervaringskennis en maatschappelijk perspectief het College adviseren over zijn toezichthoudende taak. De Klankbordgroep gaf op twee momenten reflecties op het onderzoek: in de beginfase gericht op het analysekader en de werking van de grondbeginselen in het dagelijks leven van mensen met een beperking, en in de analysefase gericht op de voorlopige bevindingen van het onderzoek. De input van de Klankbordgroep is meegenomen in de vraagstelling van de case study's en interviews en in de analyse van de uitkomsten.

1.7 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken lopen we de verschillende dimensies van het analysekader langs en geven we per dimensie de resultaten van het onderzoek weer. Aan het eind van dit rapport volgt in hoofdstuk 5 een analyse van de resultaten in het licht van het analysekader en in hoofdstuk 6 een blik naar de toekomst.

2. De procedurele dimensie

2.1 Welke rol spelen de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap idealiter in het proces van wetgeving en beleid?

In het flexibele proces waarin beleid en wetgeving tot stand komen, kunnen de grondbeginselen op verschillende momenten van invloed zijn. Ambtenaren – zowel beleidsmedewerkers als wetgevingsjuristen – kunnen de grondbeginselen gebruiken bij de inhoudelijke voorbereiding van wetgeving of beleid, wellicht ingegeven door instrumenten zoals het Beleidskompas of de handreiking van het College¹. De grondbeginselen kunnen door vertegenwoordigende organisaties, ervaringsdeskundigen of door het College ingebracht worden, in een (internet)consultatie, bij andere inspraak- of participatiemomenten, of via de politiek. De grondbeginselen zouden ook een rol kunnen spelen bij de toetsing van conceptwetgeving, vanuit de wetgevingstoets (bij het ministerie van Justitie en Veiligheid) of de constitutionele toets (bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). En tot slot kunnen de grondbeginselen gebruikt worden bij de monitoring of evaluatie van bestaand beleid en wetgeving.

Er is dan ook geen vast moment waarop de grondbeginselen van het VN-verdrag in beeld moeten komen. Dit kan feitelijk op elk moment in het proces. Gezien het fundamentele karakter van de grondbeginselen kunnen we echter wel van tevoren stellen dat er in het ideale geval voldaan wordt aan de volgende randvoorwaarden:

- De grondbeginselen worden zo vroeg mogelijk in het proces toegepast, bijvoorbeeld bij het formuleren van beleidsopgaven, in startnotities of ambtelijke verkenningen, om de richting van wetgeving of beleid te kunnen beïnvloeden.
- De toepassing van de grondbeginselen gaat samen met nauwe consultatie en co-creatie met mensen met een beperking en vertegenwoordigende organisaties, om te voorkomen dat de grondbeginselen een ‘afvinklijstje’ in het proces worden;
- Er wordt gewerkt met vaste toetsmomenten, bijvoorbeeld via het Beleidskompas, de departementale toetsingsprocedure of anderszins, om de toepassing van grondbeginselen niet af te laten hangen van individuele ambtenaren.
- Er is ruimte zijn voor reflectieve momenten, bijvoorbeeld in de pre-consultatiefases of interne interdepartementale afstemming, om de impact van beleid in het licht van de grondbeginselen te bezien.
- Er is sprake van sturing en normstelling vanuit beleidsdirecties waarbij het belang van de grondbeginselen expliciet gemaakt wordt, om duidelijk te maken dat het gaat om een normatief uitgangspunt van beleid.

In de case study's zijn we nagegaan hoe de verschillende beleidstrajecten zijn verlopen en op welke momenten de grondbeginselen een rol hebben gespeeld.

2.2 Op welke manier komen de grondbeginselen in de praktijk terug in het proces?

De vier processen die we in de case study's onder de loep hebben genomen, lopen sterk uiteen. Het gaat immers om heel verschillende soorten trajecten en beleidsinstrumenten: een wetgevingstraject, een stappenplan, een bestuursakkoord met externe partijen, en een lange-termijn visiedocument. Deze diversiteit laat meteen zien dat er geen sprake is van één standaard proces van wetgevings- en beleidsontwikkeling.

¹ College voor de Rechten van de Mens (2022), Handreiking '[Wetgeving & het VN-verdrag handicap](#)', Utrecht: College.

De **directe aanleiding** van drie van de vier trajecten waren moties van de Tweede Kamer, waarbij de regering vooral opgeroepen werd om bestaande aanpakken te versnellen. De grondbeginselen werden in de Kamermoties niet benoemd, wel werd voor een deel gerefereerd aan het VN-verdrag of de situatie van mensen met een beperking in het algemeen. Politieke druk speelde dus een belangrijke rol bij het agenderen van het onderwerp en het bepalen van de richting of insteek van de wetgeving en beleid. Daarbij komt het ook voor dat vertegenwoordigende organisaties van mensen met een beperking via de politiek proberen invloed uit te oefenen. Zo steunden verschillende vertegenwoordigende organisaties bijvoorbeeld de motie om tot een Nationale Strategie te komen met een openbare brief aan de Tweede Kamer. Ook gedurende het proces van beleidsontwikkeling zochten belangenorganisaties soms de politieke arena op om bepaalde prioriteiten onder de aandacht te brengen.

Alle vier de cases **bouwdan vooral voort op bestaand beleid**. De trajecten zelf waren dan een formalisering van de bestaande situatie, een aanvulling op of een versnelling van bestaande aanpakken. Zo bouwden de maatregelen die in de Wet van school naar duurzaam werk zijn geformaliseerd voort op jarenlange ervaring met tijdelijke beleidsmaatregelen. Het Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV was er vooral op gericht de lacunes en knelpunten in de huidige toegankelijkheidsaanpak op te lossen. En het Stappenplan Digitale Toegankelijkheid was opgesteld om de naleving van de wettelijke verplichtingen die al langer golden, te verbeteren. Alleen de Nationale Strategie kan als een redelijk nieuw, losstaand initiatief gezien worden dat juist eerdere beleidsprogramma's moest vervangen. Het voortbouwen op bestaand beleid betekent in veel gevallen dat er geen fundamentele herbezinning of reflectie op de uitgangspunten van het beleid plaatsvindt. De algemene richting van het beleid is immers al bepaald, de kaders staan vast en het beleid richt zich vooral op het versterken, aanscherpen of implementeren van die kaders.

De **participatie van mensen met een beperking** is in drie van de vier onderzochte trajecten nadrukkelijk gezocht, maar kreeg telkens een andere vorm. Dit liep uiteen van intensieve ontwerpessies met ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigende organisaties tot beperktere eenmalige consultatie en toetsing van conceptversies. In het geval van de Nationale Strategie werd vanaf het begin ingezet op brede consultatie, met zowel individuele ervaringsdeskundigen als vertegenwoordigende organisaties. Bij de ander cases waren vertegenwoordigende organisaties op beleidsniveau betrokken bij de prioritering en formulering van maatregelen. De weging van de inbreng wordt uiteindelijk door de betrokken ambtenaren gemaakt, maar kan in de praktijk lastig zijn. Zo kan het onduidelijk zijn hoe verschillende soorten inbreng zich tot elkaar verhouden, of hoe de consultatie gezien moet worden in relatie tot bestaande normen (zie hoofdstuk 3).

De inbreng van mensen met een beperking in het beleidsproces kan ervoor zorgen dat de grondbeginselen centraal komen te staan in het beleid, maar dit is niet automatisch het geval. Soms pleiten belangenorganisaties er expliciet voor om de grondbeginselen en andere principes van het VN-verdrag als kader voor beleid toe te passen. Soms wijzen ervaringsdeskundigen of belangenbehartigers impliciet op specifieke grondbeginselen zoals autonomie of toegankelijkheid, zonder daarbij expliciet te verwijzen naar het VN-verdrag. In andere gevallen gaat de consultatie of participatie echter vooral over beleidstechnische maatregelen zoals monitoring waardoor de onderliggende vraagstukken niet aan de orde komen.

De **formele instrumenten voor beleidsontwikkeling** zoals het Beleidskompas en toetsing van concept wetgeving hebben in de vier case study's geen rol van betekenis gespeeld. Het Beleidskompas in huidige vorm refereert niet expliciet aan het VN-verdrag of de grondbeginselen, en de betrokken beleidsmedewerkers hebben in de meeste trajecten geen gebruik gemaakt van dit hulpmiddel. Overigens zijn de vragen van het Beleidskompas wel bekend bij de ambtenaren, maar werden de vragen niet structureel één voor één ingevuld. Een uitzondering daarbij was de Wet van school naar duurzaam werk; omdat dat een wetstraject betrof was het verplicht om ook de vragen van het Beleidskompas in te vullen en te publiceren voorafgaand aan de internetconsultatie. Maar ook in de toetsing van de Wet van school naar duurzaam werk zijn de grondbeginselen niet aan de orde gekomen. Het Beleidskompas vraagt wel aan ambtenaren om stil te staan bij (grond)rechten die geraakt worden door een wetsvoorstel of beleidsinstrument. Bij de kwaliteitseisen voor wet- en

regelgeving wordt verwezen naar de Aanwijzingen voor de regelgeving die bepalen dat conceptwetgeving aan hoger recht getoetst moet worden. Daarnaast kan in de wetgevingstoets van het ministerie van JenV, daar waar relevant, een internationale mensenrechtentoets plaatsvinden, en in de handreiking constitutionele toetsing van het ministerie van BZK wordt verwezen naar de handreiking van het College over het VN-verdrag handicap. In de praktijk wordt in al deze gevallen volgens betrokkenen echter niet getoetst aan de grondbeginselen.

Los van het gebruik van de formele instrumenten, constateren we in de case study's dat de processen van beleidsontwikkeling plaatsvinden onder wisselende intensiteit en **tijdsdruk**. Hierdoor kunnen de processen ook onvoorspelbaar zijn: eerst ligt een traject een tijdlang stil, en vervolgens moet er onder hoge tijdsdruk veel gebeuren. Sommige beleidsteksten die al zijn afgestemd met externe partijen worden op het laatste moment herschreven omdat er bijvoorbeeld juridische bezwaren zijn. Ambtenaren zijn gewend om met deze soms onvoorspelbare dynamiek om te gaan. Voor externe partijen kan het verwarrend zijn en afdoen aan de transparantie van het proces. Het kan dan ook gebeuren dat expliciete verwijzingen naar de grondbeginselen of het VN-verdrag uit een tekst worden geschrapt zonder dat voor anderen duidelijk is waarom dit is gedaan.

De **politieke context** speelt hierin ook een rol: soms oefent de Tweede kamer druk uit om snel tot een resultaat te komen, wat overigens ook bevorderlijk kan werken voor het beleidsproces. Soms is de afstemming tussen verschillende departementen een complexe puzzel. Zo kan de interdepartementale afstemming ertoe leiden dat bepaalde uitgangspunten, ook als die bijvoorbeeld uit de consultatie met ervaringsdeskundigen zijn gekomen, in een uiteindelijke versie van het beleid niet meer worden genoemd. De grondbeginselen kunnen hierbij in theorie als kompas dienen, juist wanneer belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Soms gebeurt dit ook daadwerkelijk, zoals bijvoorbeeld in het geval van de Nationale Strategie. Ook de houding van een bewindspersoon kan ervoor zorgen dat de perspectieven van ervaringsdeskundigen en fundamentele principes zoals de grondbeginselen prioriteit krijgen. Vaak betekenen de tijdsdruk en de politieke dynamiek juist dat de focus ligt op concrete maatregelen en niet op onderliggende principes.

Dit onderzoek gaat over de rol van de grondbeginselen in de totstandkoming van beleid en wetgeving. Verschillende respondenten benadrukten echter dat juist **in de uitvoering** keuzes gemaakt worden die bepalen of de grondbeginselen wel of niet verwezenlijkt worden. Zo kan het in theorie gebeuren dat er op beleidsniveau goed wordt nagedacht over aspecten als autonomie en participatie, maar dat in de uitvoering een versmalling plaatsvindt waardoor groepen mensen worden buitengesloten. In sommige trajecten wordt er daarom de nadruk gelegd op consultatiestructuren op uitvoeringsniveau, bijvoorbeeld in het openbaar vervoer. De grondbeginselen zijn hierin echter geen expliciete kaders, terwijl dit door vertegenwoordigende organisaties juist als kans wordt gezien. Zo zouden de grondbeginselen op alle niveaus, bijvoorbeeld ook in de monitoring, als kapstok kunnen fungeren om de 'geest' van een maatregel door te laten werken.

2.3 Wat bevordert en beperkt de rol van de grondbeginselen in het proces?

De vier trajecten laten zien dat het type beleidsinstrument bepalend is voor de ruimte in het proces om bredere uitgangspunten zoals de grondbeginselen een plek te geven. De Nationale Strategie werd opgezet als een visiedocument en kende een relatief open proces, waarin veel ruimte was voor brede input en reflectie. Bij het Stappenplan Digitale Toegankelijkheid lag het proces meer vast: het betrof vooral de uitvoering van Europese regelgeving. Het Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV was vanaf het begin een onderhandelingstraject tussen partijen met een uitvoeringsverantwoordelijkheid, gericht op het maken van concrete afspraken. De Wet van school naar duurzaam werk betrof vooral een formalisering van bestaande praktijken en afspraken met systeempartijen, waardoor het proces ook vooral daarop gericht was.

Ondanks deze verschillen zien we een aantal terugkerende factoren die ervoor zorgen dat de grondbeginselen een plek kunnen krijgen in het proces:

- Het helpt als beleidsmakers de uitgangspunten van het VN-verdrag, waaronder de grondbeginselen, vanaf het begin als kader neerzetten. Dit is het makkelijkst bij beleid dat duidelijk de positie van mensen met een beperking raakt.
- De participatie van mensen met een beperking en vertegenwoordigende organisaties zorgt ervoor dat de grondbeginselen – soms expliciet, soms impliciet – aan de orde komen.
- Ook het politieke proces kan ervoor zorgen dat het perspectief van mensen met een beperking, en daarmee de grondbeginselen, aandacht krijgt in specifieke beleidsprocessen, bijvoorbeeld via Kamermoties.

Uit de vergelijking van de vier cases komt ook een aantal terugkerende risico's of obstakels naar voren:

- Het proces van beleidsontwikkeling kent vaak geen duidelijk begin- en eindpunt. Beleid en wetgeving bouwen voort op bestaande structuren en initiatieven, waardoor al veel van tevoren is ingevuld.
- Tijdsdruk en onvoorspelbaarheid in het proces leiden tot een beperking van de ruimte voor kritische reflectie. Ook instrumenten als het Beleidskompas kunnen hier weinig aan veranderen.
- Een focus op onderhandelingen, praktische haalbaarheid en financiële kaders in het proces zorgen ervoor dat de grondbeginselen op de achtergrond raken. Dit terwijl de grondbeginselen juist een goed gidspunt kunnen vormen in belangenafwegingen.

Het is moeilijk om deze factoren los te zien van de inhoud van de beleidstrajecten. In het volgende hoofdstuk gaan we daarom hierop in.

3. De inhoudelijke dimensie

3.1 Welke rol spelen grondbeginselen idealiter vanuit het inhoudelijke perspectief?

Dit perspectief gaat over de vraag hoe de grondbeginselen op inhoudelijk niveau het verschil maken in beleid en wetgeving, in de theoretische situatie dat er geen obstakels in het proces of anderszins bestaan.

Voor een effectieve toepassing van de grondbeginselen zijn in ieder geval de volgende inhoudelijke uitgangspunten van belang:

- De grondbeginselen fungeren tegelijkertijd als beginpunt van beleid en als lange-termijn doelstelling. Beleid staat in het teken van verwezenlijking van de grondbeginselen, via de weg van de concrete beleidsdoelstellingen.
- De grondbeginselen worden expliciet benoemd, waarbij de onderlinge samenhang wordt onderkend. Er wordt daarbij benoemd hoe het beleid zich verhoudt tot de grondbeginselen.
- De grondbeginselen worden vertaald naar het betreffende beleidsveld en de uitvoeringspraktijk en er wordt transparant aangegeven welke invloed dit heeft op eventuele belangenafwegingen en tot welke keuzes in maatregelen dit leidt.
- De grondbeginselen worden in samenhang met het mensenrechtenmodel van handicap en de rechten uit het verdrag toegepast.
- De grondbeginselen worden verankerd in de monitoring- en evaluatiesystematiek van het beleid of de wetgeving, als centrale uitkomstmaten op de langere termijn.

Hieronder beschrijven we hoe de grondbeginselen vanuit een inhoudelijk perspectief in de vier onderzochte cases een plek hebben gekregen.

3.2 Op welke manier komen de grondbeginselen in de praktijk terug in de inhoud van beleid en wetgeving?

In de vier case study's hebben we vanuit inhoudelijk perspectief enerzijds gekeken naar hoe de grondbeginselen in de uiteindelijke beleidsstukken terugkomen (zowel expliciet als impliciet) en anderzijds naar welke overwegingen en dilemma's hierbij een rol hebben gespeeld. De eerste vraag is simpel te beantwoorden op basis van de beschikbare teksten, de tweede vraag hebben we in gesprek met de betrokken ambtenaren en externe betrokkenen verkend.

Als we puur naar de teksten van de vier case study's kijken, dan is er in slechts één van de vier gevallen sprake van een **duidelijke expliciete verankering** van de grondbeginselen als kader voor beleidsontwikkeling. In de Nationale Strategie zijn de grondbeginselen zichtbaar vertaald naar beleidsmatige "belangrijke principes", die prominent zijn opgenomen in het document. Deze principes zijn het startpunt van het beleid en moeten ervoor zorgen dat de visie van de grondbeginselen in alle betreffende beleidsvelden, en dus ook bij andere departementen en actoren, verankerd wordt. In het Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV worden termen als toegankelijkheid en participatie wel benoemd, maar zonder expliciete verwijzing naar het VN-verdrag of de grondbeginselen. In het Stappenplan Digitale Toegankelijkheid en de Wet van school naar duurzaam werk is er geen sprake van expliciete verwijzingen naar de grondbeginselen of het VN-verdrag.

De **impliciete verankering** van grondbeginselen is in alle vier de cases in zekere mate terug te vinden, waarbij het vaak om één of enkele grondbeginselen gaat. De Nationale Strategie bevat in de uitwerking van levensdomeinen veel formuleringen die verwijzen naar autonomie, toegankelijkheid en participatie. Ook in het Bestuursakkoord en het Stappenplan komen, naast de expliciete focus op toegankelijkheid, elementen van autonomie en participatie impliciet naar voren. Zo legt het Bestuursakkoord de nadruk op zelfstandig reizen, zo veel mogelijk zonder afhankelijkheid van externe hulp, bijvoorbeeld door het

bevorderen van toegankelijke informatievoorziening en gebruiksvriendelijke voorzieningen. Dit impliceert een onderliggende doelstelling van persoonlijke autonomie. Het Stappenplan onderstreept dat een gebrek aan digitale toegankelijkheid een drempel kan vormen voor een volwaardige en gelijkwaardige deelname aan de (digitale) samenleving, zonder dit expliciet als grondbeginsel te benoemen. In de Wet van school naar duurzaam werk is sprake van bewoordingen die aansluiten bij participatie en gelijke kansen, maar deze lijken eerder voort te komen uit bredere beleidsambities dan uit een bewuste afweging van de grondbeginselen. Bovendien zijn ze daar niet zozeer van toepassing op mensen met een beperking, maar op jongeren in het algemeen.

Op basis van bovenstaande analyse kunnen we concluderen dat er sprake is van **verschillen in de toepassing van de drie grondbeginselen** die we gericht hebben onderzocht. Toegankelijkheid wordt het meest concreet toegepast. Het wordt relatief vaak expliciet benoemd, vooral in de context van fysieke of digitale drempels. Autonomie komt minder vanzelfsprekend aan bod. Wanneer dit beginsel een rol speelt, gebeurt dat doorgaans indirect, in termen van eigen regie of keuzevrijheid. Participatie wordt zelden genoemd in de inhoud van beleid of wetgeving, maar is soms wel zichtbaar in het proces – bijvoorbeeld via consultatie of betrokkenheid van belangenorganisaties. Waar toegankelijkheid vaker centraal staat in de beleidsdoelstellingen, lijkt de toepassing van de grondbeginselen autonomie en participatie meer afhankelijk van de interpretatie en inzet van de betrokken actoren.

Deze impliciete verwijzing naar (onderdelen van) de grondbeginselen is in de meeste gevallen **geen bewuste keuze**. We hebben immers in hoofdstuk 2 geconstateerd dat de grondbeginselen maar in beperkte mate expliciet worden besproken in het proces van beleidsontwikkeling in de onderzochte casussen. Het feit dat er toch sprake is van impliciete aandacht voor (een deel van) de grondbeginselen, komt volgens betrokkenen vooral doordat de betreffende beleidsthema's onlosmakelijk verbonden zijn met specifieke grondbeginselen. Dit is in feite een smalle en functionele benadering die onvoldoende recht doet aan het overkoepelende idee van de grondbeginselen. Vertegenwoordigende organisaties geven aan dat dit leidt tot technocratisch beleid waarin de daadwerkelijke gevolgen van beleid voor het leven van mensen met een beperking niet centraal staat.

Het blijkt in de praktijk een zoektocht wat een goede inhoudelijke toepassing van de grondbeginselen betekent. Dat heeft er onder andere mee te maken dat de grondbeginselen door de betrokken ambtenaren **als te abstract en niet direct beleidsrelevant** worden ervaren. Dit leidt tot een dilemma: ook wanneer beleidsmakers welwillend zijn om vanuit de grondbeginselen te werken, leidt een expliciete toepassing van de grondbeginselen juist tot het gevaar van een formeel 'afvinklijstje', omdat de grondbeginselen te ver af staan van het beleid. Bij een 'vertaling' van de grondbeginselen, zoals bijvoorbeeld in de Nationale Strategie is gedaan, kan het echter gebeuren dat de originele grondbeginselen juist uit zicht verdwijnen. De afstand tussen de grondbeginselen en het beleid is nog groter in de minder visie-gerichte beleidstrajecten. Hierin worden (enkele) grondbeginselen weliswaar impliciet aangestipt, maar dan vooral als rechtvaardiging van het beleid en niet als integraal onderdeel ervan.

Dit dilemma zien we ook terug in het signaal van ambtenaren dat de grondbeginselen **moeilijk te toetsen** zijn. Dat heeft te maken met het abstractieniveau, maar ook met onduidelijkheid over de vraag wat de 'juiste' invloed van de grondbeginselen op beleid is, en wanneer een beleidsstuk aantoonbaar en voldoende rekening houdt met de grondbeginselen.

Een aanpalend dilemma is de vraag hoe grondbeginselen zich verhouden tot andere **kaders voor wetgeving en beleid**. In hoofdstuk 2 hebben we aangegeven dat veel beleid voortbouwt op bestaande structuren en eerder beleid. Maar ook als het bijvoorbeeld gaat om de implementatie van Europese regelgeving of de toepassing van bestaande technische normen, is het lastig voor ambtenaren om deze af te zetten tegen de grondbeginselen. Die verschillende kaders lijken allemaal even vaststaand, en daardoor moeilijk inhoudelijk met elkaar te verweven.

Ook de verhouding van de grondbeginselen met **de inbreng van ervaringsdeskundigen** en vertegenwoordigende organisaties kan ingewikkeld zijn. Die inbreng hoeft niet per definitie overeen te komen met de grondbeginselen. Ervaringsdeskundigen kunnen ten eerste ook knelpunten of prioriteiten

aandragen die niet in de grondbeginselen worden benoemd, maar die wel vanuit het ervaringsperspectief als fundamenteel worden ervaren. Zo kwam in de consultatie voor de Nationale strategie het principe van bestaanszekerheid duidelijk naar voren als centraal uitgangspunt, terwijl dit niet als grondbeginsel in het verdrag wordt benoemd. Door het hanteren van 'belangrijke principes' was het mogelijk om bestaanszekerheid wel terug te laten komen in de strategie. Er zijn ook voorbeelden denkbaar waarbij de inbreng van ervaringsdeskundigen zelfs in tegenstrijd met enkele grondbeginselen lijkt te zijn, al was hier in de case study's geen sprake van.

Mede als gevolg van deze inhoudelijke en praktische dilemma's worden de grondbeginselen door zowel ambtenaren als vertegenwoordigende organisaties dan ook vooral gezien als een soort **moreel kompas**. Ze bieden een toetsingskader voor gelijkwaardigheid en stimuleren reflectie over keuzes die anders puur technisch of financieel gedreven zijn. Juist wanneer er keuzes gemaakt moeten worden die niet alleen financieel te beredeneren zijn, kunnen de grondbeginselen richting geven in de invulling van beleid. Ze kunnen daarbij in theorie ook leiden tot integraal beleid waarin de samenhang tussen levensdomeinen duidelijker wordt geadresseerd. Hoe dit morele kompas in de praktijk kan werken, is echter moeilijk concreet te beschrijven.

Vertegenwoordigende organisaties geven echter aan dat de potentie van de grondbeginselen juist ook in de doorwerking naar het uitvoeringsniveau ligt. Op dat niveau ervaren mensen met een beperking wat het betekent als er keuzes worden gemaakt die rekening houden met bijvoorbeeld een beginsel als autonomie. Deze keuzes in de uitvoering zijn echter afhankelijk van de juiste kaders op landelijk niveau, en dat betekent in veel gevallen een expliciete verwijzing naar de grondbeginselen. Vanuit een opvatting van de grondbeginselen als achterliggend moreel kompas wordt de toepassing van de grondbeginselen per definitie impliciet en moeilijk traceerbaar. Het risico dat de beginselen gaandeweg uit beeld verdwijnen, is dan groot.

3.3 Wat bevordert en beperkt de rol van de grondbeginselen op inhoudelijk niveau?

Alle vier de cases laten zien dat het opnemen van de grondbeginselen in beleid niet vanzelf gaat en afhankelijk is van onderliggende beleidsdoelen, context en opzet. Het ene beleidstraject leent zich beter voor een expliciete verankering van de grondbeginselen dan het andere. Tegelijkertijd zien we dat beleid, ook als het niet letterlijk naar de grondbeginselen verwijst, vaak wel impliciet bijdraagt aan één of meerdere grondbeginselen. Dit gebeurt eerder per toeval, of vanuit een rechtvaardiging van beleid, dan dat er vanuit het gedachtengoed van de grondbeginselen wordt gewerkt.

Vanuit de case study's kunnen we de volgende factoren aanwijzen die de functie van de grondbeginselen vanuit inhoudelijke oogpunt ten goede komen:

- Beleid dat met een 'schone lei' begint, kan eenvoudiger rekening houden met de grondbeginselen. Een strategische beleidsopzet die ruimte biedt voor normatieve uitgangspunten en lange-termijn-doelen kan daarin helpen.
- Hoe directer het beleid te maken heeft met de situatie van mensen met een beperking, des te duidelijker is de relevantie van de grondbeginselen voor de beleidskeuzes. De grondbeginselen kunnen dan werken als overkoepelende beleidsdoelstelling en als kapstok voor de monitoring en evaluatie van beleid.
- Een bewuste vertaling van de grondbeginselen naar herkenbare beleidsprincipes, met behoud van de normatieve waarde, kan bevorderend werken. Dit impliceert wel het risico dat de grondbeginselen bij gebrek aan expliciete vermelding gaandeweg uit beeld verdwijnen.

Terugkerende obstakels of dilemma's die we in de case study's tegenkomen, zijn onder andere:

- Het hoge abstractieniveau van de grondbeginselen zorgt ervoor dat de toegevoegde waarde ervan voor beleidsmakers niet meteen duidelijk is. De noodzaak om de grondbeginselen daadwerkelijk in beleid te benoemen, ligt hierdoor niet voor iedereen voor de hand.
- Het is onvoldoende duidelijk hoe de grondbeginselen in beleid terug moeten komen. Is dat impliciet, expliciet, vertaald naar de praktijk of als overkoepelende visie, en wanneer kunnen we zeggen dat de toepassing van de grondbeginselen is geslaagd?

- Ambtenaren kunnen spanningen ervaren tussen de grondbeginselen, andere kaders voor beleid en de inbreng van mensen met een beperking in beleidsprocessen. Het is onvoldoende uitgekristalliseerd hoe deze verschillende niveaus tegen elkaar afgewogen kunnen worden.
- De vraag hoe de grondbeginselen zodanig verankerd kunnen worden dat zij op uitvoeringsniveau hun werking kunnen ontplooiën, blijft voorlopig onbeantwoord. Pas als dat het geval is, zullen mensen met een beperking de impact van de grondbeginselen daadwerkelijk ervaren.

De manier waarop er in de praktijk met deze inhoudelijke dilemma's wordt omgegaan, is in hoge mate afhankelijk van de deskundigheid en houding van de betrokken ambtenaren. Daar gaat het volgende hoofdstuk over.

4. De persoonlijke en professionele dimensie

4.1 Wat is de ideale situatie op het persoonlijk of professionele niveau van ambtenaren?

Dit perspectief gaat over de toerusting en houding van de individuele ambtenaar die betrokken is bij de ontwikkeling van beleid en wetgeving. Ook als het proces en de inhoud duidelijke aanknopingspunten bieden voor een verankering van de grondbeginselen, staat en valt de toepassing van de grondbeginselen met de capaciteiten van de betreffende ambtenaren.

In theorie zijn de volgende randvoorwaarden op individueel niveau van belang voor een deskundige toepassing van de grondbeginselen in beleid:

- De ambtenaar is op de hoogte van de inhoud van het VN-verdrag handicap en kent de grondbeginselen.
- De ambtenaar beseft het belang van de grondbeginselen als basis voor beleid dat raakt aan de situatie van mensen met een beperking.
- De ambtenaar is in staat om te signaleren dat het beleid de situatie van mensen met een beperking wezenlijk beïnvloedt en dat hierbij het VN-verdrag en de grondbeginselen geraadpleegd moeten worden.
- De ambtenaar is goed toegerust om de grondbeginselen toe te passen op het eigen beleidsveld en de beleidskwestie en is op de hoogte van beschikbare hulpmiddelen en materialen om dit proces te vergemakkelijken.
- De ambtenaar krijgt de ruimte om in het proces van beleidsontwikkeling te reflecteren op de impact van het beleid op het leven van mensen met een beperking, en de relevantie van de grondbeginselen daarbij.

Hieronder beschrijven we hoe de ambtenaren die wij hebben gesproken, zelf hun kennis van de grondbeginselen en hun visie hierop omschrijven, en wat zij waarnemen bij hun collega's. Daarbij is het goed te benoemen dat we hoogstwaarschijnlijk te maken hebben met een groep ambtenaren die bovengemiddeld veel kennis van het VN-verdrag hebben en zich bewust zijn van het belang van het verdrag. Zij zijn immers direct betrokken bij de implementatie van het verdrag, of bij beleid dat mensen met een beperking direct raakt. Het is te verwachten dat het niveau van kennis en bewustzijn van de grondbeginselen onder rijksambtenaren in de volle breedte lager ligt.

4.2 Hoe zijn ambtenaren in de praktijk toegerust op het werken met de grondbeginselen?

De mate waarin de geïnterviewde ambtenaren zich toegerust voelen om met de grondbeginselen van het VN-verdrag te werken, varieert aanzienlijk. In sommige gevallen beschikken zij over **voldoende kennis** en zijn ze zich bewust van de rol die de grondbeginselen kunnen spelen in beleid. Dit geldt met name voor ambtenaren die vanuit hun functie direct betrokken zijn bij de implementatie van het VN-verdrag. Deze ambtenaren weten waar ze relevante informatie kunnen vinden en zien het als hun opdracht om het verdrag in hun werk te vertalen. Dit wordt ook vanuit vertegenwoordigende organisaties opgemerkt.

In andere situaties is kennis over de grondbeginselen **beperkt of oppervlakkig**. Meerdere ambtenaren geven aan dat zij vóór deelname aan dit onderzoek nog niet bekend waren met de grondbeginselen. Zij kennen wel het artikel van het VN-verdrag dat specifiek betrekking heeft op hun beleidsveld, maar hebben de overige artikelen van het verdrag niet op hun netvlies. Bekendheid met de grondbeginselen lijkt dan ook sterk afhankelijk van de rol van het ministerie waar de ambtenaren werkzaam zijn: bij beleidsdomeinen die niet expliciet geassocieerd worden met beperking, is het bewustzijn vaak lager.

Kennisopbouw en ondersteuning, bijvoorbeeld via training of aangepaste toetsingskaders, vindt slechts incidenteel plaats.

Als ambtenaren enige kennis van het VN-verdrag handicap hebben, betekent dat nog niet dat zij ook kennis van de grondbeginselen hebben. **Andere uitgangspunten** zoals het sociaal model van een beperking en het ‘nothing about us without us’ principe zijn beter bekend. Ook als ambtenaren wel weten wat de grondbeginselen inhouden, weten zij nog niet direct hoe zij de beginselen kunnen toepassen op hun beleid. De inhoudelijke dilemma’s die in hoofdstuk 3 zijn beschreven, komen dan duidelijk naar voren, bijvoorbeeld de complexiteit van het afwegen van verschillende soorten kaders.

De grondbeginselen worden door ambtenaren **verschillend gewaardeerd**. Sommigen zien ze als richtinggevende uitgangspunten die helpen om beleid inclusiever en rechtvaardiger te maken, ook al zijn ze abstract. Anderen ervaren juist die abstractie als belemmerend: de beginselen worden als te algemeen of te normatief gezien, waardoor ze in hun ogen weinig houvast bieden voor concrete beleidsbesluiten. Er bestaat behoefte aan vertaling naar meer praktische richtlijnen of voorbeelden. Daarbij speelt ook dat de bestaande beleidskaders – Nederlandse wet- en regelgeving zoals de AWGB – als relevanter worden ervaren. De grondbeginselen worden soms als optioneel gezien, of als iets dat vooral een papieren werkelijkheid dient.

Verschillende ambtenaren geven daarbij aan dat zij in hun werk eerder **geen aanleiding** hebben gehad om naar de grondbeginselen te kijken. De grondbeginselen worden in de beleidspraktijk zelden als toetsingskader gebruikt of besproken. Hun leidinggevendens zijn volgens deze ambtenaren hoogstwaarschijnlijk ook niet op de hoogte van de grondbeginselen en spreken hen in ieder geval hier niet op aan. Ook vragen vanuit de politiek zijn niet gericht op de grondbeginselen, maar richten zich eerder op incidenten of concrete maatregelen. Daarbij speelt ook dat het VN-verdrag of de bijbehorende beginselen niet zichtbaar voorkomen in gangbare werkprocessen of instrumenten. Toch geven sommige respondenten aan dat samenwerking met ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigende organisaties helpt om de waarde van de grondbeginselen concreter te maken, zeker wanneer deze samenwerking goed wordt gefaciliteerd.

We hebben hierboven al aangegeven dat de ambtenaren die we hebben gesproken voor dit onderzoek niet representatief zijn voor de hele groep rijksambtenaren. We vermoeden dat de kennis en het bewustzijn van de grondbeginselen bij andere ambtenaren binnen het Rijk nog wat lager liggen. Deze **verschillen in kennisniveau en houding** ten opzichte van de grondbeginselen worden ook door de ambtenaren zelf benoemd. Zij geven aan soms moeite te hebben om collega’s in andere afdelingen of op andere departementen te overtuigen van het belang van het VN-verdrag handicap, laat staan van de relevantie van de grondbeginselen. Over het algemeen stellen onze respondenten dat het VN-verdrag handicap, net als veel andere internationale verdragen, bij de gemiddelde rijksambtenaar niet bekend is.

4.3 Welke factoren beïnvloeden de kennis en houding van ambtenaren?

In gesprekken met vertegenwoordigende organisaties hebben we regelmatig gehoord dat de toepassing van de grondbeginselen uiteindelijk bepalend wordt beïnvloed door de intrinsieke motivatie van de betrokken ambtenaren. Of de grondbeginselen in de praktijk worden gebruikt, hangt dus af van welke ambtenaar je treft. Terwijl deze verklaring duidt op de grote verschillen in kennis en houding van ambtenaren, impliceert het ook een enigszins onveranderlijke situatie – die intrinsieke motivatie heb je, of je hebt ‘m niet. In onze analyse van de case study’s hebben we daarom gepoogd factoren te identificeren die van invloed zijn op deze basishouding van ambtenaren.

Uit de vergelijking van de vier cases en de gesprekken met ambtenaren leiden we de volgende factoren af die kunnen bijdragen aan de toerusting van ambtenaren:

- Hoe explicieter ambtenaren in hun werk te maken hebben met het VN-verdrag, hoe beter ze op de hoogte van de grondbeginselen zijn. Het is voor hen ook makkelijker om de relevantie van de grondbeginselen te beargumenteren dan voor ambtenaren wiens beleidsveld verder af staat van het VN-verdrag.
- Samenwerking met ervaringsdeskundigen en belangenorganisaties helpt ambtenaren om de betekenis van de grondbeginselen te begrijpen en mensgericht te maken. Dit bevordert hun intrinsieke motivatie om de grondbeginselen toe te passen.
- Deskundigheidsbevordering en presentaties van vertegenwoordigende organisaties en praktische handvatten of toetsingsvragen helpen ambtenaren bij het vertalen van abstracte beginselen naar de beleidspraktijk.

De volgende factoren kunnen juist belemmerend werken voor de kennis en houding van ambtenaren:

- Als er binnen het team, afdeling of binnen het betreffende DG niet expliciet aandacht is voor het VN-verdrag of de grondbeginselen en hier vanuit direct leidinggevenden en bestuurlijke top niet op wordt gestuurd, is het moeilijk voor een individuele ambtenaar om dit alsnog onder de aandacht te brengen.
- De grondbeginselen (en het VN-verdrag handicap in de breedte) lijken nauwelijks terug te komen in het algemene trainings- en opleidingsaanbod, waardoor ambtenaren er gericht voor moeten kiezen om hun deskundigheid op dit vlak te vergroten.
- Diverse misverstanden over de rol van de grondbeginselen zorgen ervoor dat ambtenaren er niet mee werken. In de beleidspraktijk worden grondbeginselen soms gezien als vrijblijvend of alleen relevant binnen specifieke domeinen, wat hun toepassing beperkt.
- Wisseling en doorstroom van ambtenaren betekent dat kennis die is opgebouwd op bepaalde dossiers met betrekking tot het VN-verdrag en de grondbeginselen snel weer verloren kan gaan.

Deze factoren worden versterkt of mede veroorzaakt door factoren in het proces en zijn hier in meerdere gevallen niet duidelijk van te scheiden. In het volgende hoofdstuk brengen we daarom de interactie tussen de verschillende dimensies in beeld om een overkoepelend beeld te schetsen van de lessen die uit dit onderzoek naar voren komen.

5. Overstijgende lessen en conclusies

5.1 Bevindingen per dimensie op een rij

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de bevindingen van het onderzoek per dimensie van het theoretisch model weergegeven. Voordat we deze bevindingen vanuit overkoepelend perspectief bekijken, zetten we hier de hoofdconclusies per dimensie nog een keer op een rij:

Procedurele dimensie

Ideaal

De grondbeginselen worden vanaf het begin van het proces van beleidsontwikkeling als kader gehanteerd en in alle stappen van het proces expliciet verankerd.

Praktijk

Het ontwikkelproces kent vaak geen duidelijk begin, verloopt onvoorspelbaar, onder tijdsdruk en biedt weinig ruimte voor fundamentele reflectie. De grondbeginselen worden alleen in uitzonderingsgevallen expliciet betrokken bij beleidsbeslissingen.

Kansen voor verbetering

Inbreng van vertegenwoordigende organisaties en ervaringsdeskundigen via participatieprocessen, en politieke invloed via de Tweede Kamer kan ervoor zorgen dat het perspectief van mensen met een beperking en de grondbeginselen centraal komen te staan.

Inhoudelijke dimensie

Ideaal

Grondbeginselen worden integraal, in samenhang en expliciet als uitgangspunt en lange-termijn doelstelling van beleid benoemd, met aandacht voor doorwerking naar het uitvoeringsniveau en in de monitoring van resultaten.

Praktijk

De grondbeginselen worden als te abstract en niet beleidsrelevant gezien, waardoor er vooral impliciet naar wordt verwezen. Ambtenaren ervaren inhoudelijke spanning tussen grondbeginselen en bestaande kaders van beleid en zien de grondbeginselen vooral als algemeen moreel kompas.

Kansen voor verbetering

Een vertaalslag van de grondbeginselen naar de beleidspraktijk en duidelijke instructies voor de toepassing ervan met erkenning voor de inhoudelijke dilemma's kunnen de praktische relevantie en het daadwerkelijk gebruik van de grondbeginselen bevorderen.

Persoonlijke en professionele dimensie

Ideaal

Ambtenaren kennen en begrijpen de grondbeginselen, kunnen signaleren wanneer hun beleid de situatie van mensen met een beperking raakt en zijn vervolgens in staat om de grondbeginselen toe te passen op hun beleid.

Praktijk

Weinig ambtenaren kennen het VN-verdrag, laat staan de grondbeginselen. Vooral ambtenaren die direct betrokken zijn bij het VN-verdrag zijn ervan op de hoogte. Er bestaan veel misverstanden en onduidelijkheden omtrent het VN-verdrag en de grondbeginselen.

Verbetering

Uitwisseling met ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigende organisaties is de meest directe manier om de kennis en het bewustzijn van ambtenaren te versterken, in combinatie met duidelijkere aansturing en brede deskundigheidsbevordering gericht op het belang van de grondbeginselen.

Dit overzicht helpt ons om de rode draden tussen de verschillende dimensies te identificeren en overkoepelende conclusies te trekken. Dit doen we hieronder.

5.2 Dimensie-overstijgende conclusies

We zien in alle drie dimensies dat **de realiteit van de onderzochte cases ver af staat van het ideaalplaatje** dat we aan het begin van elk hoofdstuk hebben geschetst. Over de hele linie van de drie dimensies constateren we dat er weinig aandacht is voor de grondbeginselen. Ook in de positieve gevallen gaat het er in de praktijk anders aan toe dan we vanuit een theoretische invalshoek zouden verwachten. Dit hoeft niet te betekenen dat er niets goed gaat. Het betekent eerder dat het ideaalplaatje in veel gevallen niet realistisch of haalbaar is, maar dat er wel kleinere stappen gezet kunnen worden die veel kunnen betekenen.

Zo is het bijvoorbeeld niet te verwachten dat in elk beleidsproces een beginpunt met fundamentele reflectie zal plaatsvinden, maar kan er wel gezocht worden naar een flexibel moment in het proces waarop de grondbeginselen als kader worden gebruikt om de te maken keuzes tegen het licht te houden. Ook zal het nog lang duren tot alle Rijksambtenaren het VN-verdrag handicap en de grondbeginselen kennen en weten toe te passen, maar er kan wel op worden ingezet dat de olievlek van expertise en bewustzijn vanuit de mensen die direct met het verdrag werken verder wordt uitgebreid.

In alle drie dimensies zien we het **essentiële belang van participatieprocessen** in de ontwikkeling van beleid en wetgeving op verschillende niveaus steeds weer terugkomen. De participatie van ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigende organisaties heeft, mits goed vormgegeven en begeleid, een diepgaand effect op de insteek van beleidstrajecten en de kennis en het bewustzijn van ambtenaren. De inbreng van ervaringsdeskundigen is niet noodzakelijkerwijs direct in lijn met de grondbeginselen. Het zorgt er echter voor dat het perspectief van mensen met een beperking centraal komt te staan. Vanuit dat perspectief is het makkelijker om de grondbeginselen toe te passen, te concretiseren en te vertalen naar het beleidsveld in kwestie.

We zien zowel vanuit procesmatig als vanuit inhoudelijk perspectief dat het enigszins **beleidsmatige en veelomvattende karakter van de grondbeginselen als drempel** wordt ervaren in de toepassing ervan. De grondbeginselen worden niet als duidelijke juridische normen waargenomen waarvan helder vastgesteld kan worden of een wet of beleidsaanpak eraan voldoet. Mede hierdoor komen de grondbeginselen niet expliciet terug in de toetsing van wetgeving, en vinden ambtenaren het lastig om te bepalen of hun beleid voldoende rekening houdt met de grondbeginselen. Het betekent ook dat er slechts oppervlakkig of eendimensionaal naar de grondbeginselen wordt gekeken, zonder dat de samenhang tussen de grondbeginselen goed wordt meegenomen.

Daarnaast zien we dat de **grondbeginselen zelden in samenhang** worden genoemd of geraadpleegd. We zien dat enkele grondbeginselen zoals toegankelijkheid of autonomie (vaak vertaald als eigen regie) terugkomen in verschillende beleidsvelden, verankerd zijn in structuren en op het netvlies staan bij ambtenaren. Ze worden daarbij echter als losstaand principe gehanteerd, vaak niet direct verbonden aan het VN-verdrag handicap, waarbij de onlosmakelijke verbondenheid en het versterkend effect van alle grondbeginselen niet wordt waargenomen. Het meenemen van deze individuele grondbeginselen is daarbij vaak eerder het uitvloeisel van bestaande beleidsparadigma's dan het resultaat van een bewuste toepassing van de grondbeginselen. De samenhang van de grondbeginselen is belangrijk omdat dit perspectief ervoor zorgt dat de brede maatschappelijke transformatie die het verdrag beoogt daadwerkelijk als uitgangspunt genomen wordt. De grondbeginselen zijn geen losstaande entiteiten, maar dragen gezamenlijk bij aan het onderliggende doel van het verdrag.

Er ligt tot slot een groot vraagstuk met betrekking tot de **doorwerking van de grondbeginselen en andere principes van het VN-verdrag handicap naar het uitvoeringsniveau**, en de rol en verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid hierin. Mensen met een beperking ervaren op uitvoeringsniveau de consequenties van een gebrek aan toepassing van de grondbeginselen. Verankering van de grondbeginselen op beleidsniveau is een strikte voorwaarde maar nog geen garantie voor doorwerking ervan op uitvoeringsniveau. Te vaak lijken belangrijke kaders of uitgangspunten die op beleidsniveau worden vastgesteld, in de praktijk verloren te gaan.

Het blijft een complexe vraag hoe ervoor gezorgd kan worden dat de grondbeginselen van de papieren werkelijkheid van beleid ook naar de **materiële werkelijkheid van de uitvoering** doorsijpelen. De grondbeginselen zijn kwetsbaar in de zin dat zij snel worden gezien als preambule of algemene visie die weinig consequenties voor de concrete uitwerking van beleid hoeft te hebben. Tegelijkertijd worden ze juist gezien als een ideaal instrument om ervoor te zorgen dat de uitvoering van beleid in lijn is met de onderliggende intenties op beleidsniveau. Als ervoor gezorgd kan worden dat er in alle stappen van een implementatieproces wordt gewerkt vanuit dezelfde grondbeginselen, zorgt dit juist voor effectiviteit en uniformiteit. Verankering van grondbeginselen in monitoring, evaluatie en toezicht en als algemene lange-termijn doelstellingen kan hier uitkomst bieden.

5.3 Interactie tussen proces, inhoud en persoon

Als we de drie dimensies naast elkaar zetten om overkoepelende lessen te formuleren voor de toepassing van de grondbeginselen, valt op dat verschillende aspecten in verschillende dimensies terugkomen. Een belangrijke constatering is dan ook dat de drie dimensies sterk met elkaar verbonden zijn en op elkaar inwerken. Ze kunnen elkaar corrigeren, maar ook versterken. Die dynamiek kan verschillende kanten op werken, bijvoorbeeld op de volgende manieren:

- Een gebrek aan bewustzijn van de grondbeginselen bij een *individuele ambtenaar* kan gecorrigeerd worden doordat er in het *proces*, bijvoorbeeld in de consultatie met vertegenwoordigende organisaties, expliciet wordt verwezen naar het belang van de grondbeginselen.
- Ondanks sterke motivatie bij een *individuele ambtenaar*, wordt er door tijdsdruk en bestaande kaders in het *ontwikkelproces* van beleid niet nagedacht over alternatieve perspectieven, mede omdat het abstractieniveau van de grondbeginselen niet meteen tot *inhoudelijke aanknopingspunten* leidt.
- Het ontbreken van verwijzingen naar de grondbeginselen in *procesinstructies* leidt ertoe dat *individuele ambtenaren* geen prioriteit geven aan het opkrikken van hun kennis van het VN-verdrag en daardoor veel *inhoudelijke* obstakels zien.

De vraag die zich hierbij aandient is of één van de drie dimensies een bepalende rol speelt in deze interactie, en of er daarmee een beginpunt is aan te wijzen in de dynamiek. Hier kunnen we op basis van het onderzoek alleen een tentatief antwoord op formuleren. Zo lijkt het erop dat de procedurele dimensie de meeste aanknopingspunten biedt om in ieder geval een basisniveau van verankering van de grondbeginselen te bereiken - door participatieprocessen te faciliteren, door toetsmomenten te integreren, door reflectieruimte in te bouwen. Tegelijkertijd kunnen niet alle obstakels op inhoudelijk of persoonlijk niveau weggenomen worden door procesmaatregelen.

Een blik op alle drie dimensies blijft daarmee essentieel. We kunnen daarbij de focus ook verschuiven van wat er *binnen* een dimensie gebeurt, naar wat de interactie tussen de dimensies is. Onderstaand interactiemodel laat zien hoe de drie dimensies elkaar wederzijds beïnvloeden en versterken, en waar mogelijke interventiepunten liggen om de werking van de grondbeginselen te verbeteren.



Dit interactiemodel laat zien dat er feitelijk in de afzonderlijke dimensies de voorwaarden gecreëerd moeten worden om de andere dimensies goed te laten werken. De procesdimensie zorgt ervoor dat de persoonlijke capaciteiten van de ambtenaar goed tot uiting kunnen komen. De persoonlijke vaardigheid van de ambtenaar zorgt ervoor dat de inhoudelijk dilemma's opgelost kunnen worden. En inhoudelijke helderheid zorgt ervoor dat de ambtenaren uit de voeten kunnen met de grondbeginselen en dat duidelijk is waarvoor het proces ruimte moet bieden.

Als we dit model als uitgangspunt nemen, zien we dat er in elke dimensie sleutels tot succes liggen die de ervoor kunnen zorgen dat de grondbeginselen toegepast worden. Ook in de huidige situatie kan een bevlogen ambtenaar er immers voor zorgen dat de grondbeginselen worden toegepast. Maar dit gaat veel makkelijker als de inhoudelijke en procesmatige randvoorwaarden ook gegarandeerd kunnen worden. In het volgende en laatste hoofdstuk zetten we enkele denkrichtingen op een rij over hoe dit bereikt kan worden.

6. Verdere versterking van de grondbeginselen

6.1 Goede voorbeelden en succesfactoren

We hebben in de case study's en daarbuiten gezocht naar goede voorbeelden van praktijken die de toepassing van de grondbeginselen ondersteunen. Gezien de dilemma's die in dit rapport zijn geschetst, is het niet verrassend dat het lastig was om voorbeelden te vinden die daadwerkelijk als model kunnen dienen. Vaak is sprake van een leerproces, van zoekende afwegingen en van praktijk die nog in ontwikkeling is. De praktijken die we hier noemen zijn dan ook geen perfecte blauwdrukken, maar wel waardevolle voorbeelden waar we van kunnen leren.

- Participatieproces voor de Nationale Strategie. De intensieve consultatie, met ontwerpessies en een co-creatieve schrijfweek, was uitzonderlijk in breedte, diversiteit van betrokkenen en ambitie van de consultatie. Tegelijkertijd bleek het combineren van groepen en het wegen van inbreng organisatorisch en inhoudelijk uitdagend. Dit benadrukt dat een effectief participatieproces veel zorg, aandacht en specifieke expertise vergt.
- Participatieproces voor het stappenplan digitale toegankelijkheid. Betrokken vertegenwoordigende organisaties waardeerden het dat hen al in een vroeg stadium de open vraag werd gesteld wat ze van belang vonden bij het opstellen van het stappenplan, in tegenstelling tot het 'alleen maar mogen reageren op conceptteksten'. Tegelijkertijd werden er ook verbeterpunten gesignaleerd in het participatieproces, bijvoorbeeld dat het belangrijk is om vooraf samen duidelijk te hebben wat het doel is van de inspraak en welk belang er wordt gehecht aan de input.
- Vertaling van grondbeginselen naar belangrijke principes. In de Nationale Strategie zijn de grondbeginselen vertaald naar 'belangrijke principes', waardoor ze toepasbaar worden in de Nederlandse beleidscontext en aansluiting vinden bij prioriteiten uit de consultatie. Tegelijkertijd schuilt er een risico in deze aanpak: de oorspronkelijke grondbeginselen kunnen uit beeld raken en er wordt een extra laag aan uitgangspunten toegevoegd die de complexiteit mogelijk juist verhoogt.
- Bestuursakkoord als middel voor gedeeld eigenaarschap. Het akkoord zorgde voor betrokkenheid van meerdere partijen en bood een ingang tot het VN-verdrag voor organisaties die eerder niet expliciet met het verdrag werkten. Door deelname van belangenorganisaties ontstond impliciete bewustwording, ook van de grondbeginselen. Tegelijkertijd ontbrak aandacht voor gedeelde visievorming, waardoor kansen voor integratie van grondbeginselen bleven liggen.
- Politieke beïnvloeding via de Tweede Kamer. In meerdere gevallen was een Kamermotie de aanleiding voor beleidsverandering, mede geïnitieerd door belangenorganisaties. Dit laat zien dat de parlementaire route een effectief middel kan zijn om het perspectief van mensen met een beperking op de agenda te zetten. De grondbeginselen werden in deze trajecten echter zelden expliciet benoemd.
- Handreiking Wetgeving en het VN-verdrag van het College. Deze handreiking biedt toetsvragen waarmee beleidsmakers kunnen reflecteren op verankering van de grondbeginselen. Sommige ambtenaren kennen de handreiking en zien het als nuttige kapstok, maar ervaren deze nog steeds als te abstract, waardoor daadwerkelijke toepassing lastig blijft.
- Presentaties door vertegenwoordigende organisaties en het College. Zowel veldpartijen als ambtenaren geven aan veel te hebben gehad aan basale presentaties over het VN-verdrag door het College. Een heldere uitleg van het mensenrechtenmodel, het programmatische karakter van het verdrag en de grondbeginselen gaf meer grip op de eigen rol. Volgens respondenten zou het veel helpen als meer medewerkers binnen de Rijksoverheid deze basiskennis kregen aangereikt.

6.2 Veelbelovende ontwikkelingen op Rijksniveau

Het beeld dat in dit onderzoek wordt geschetst is een momentopname. Als we naar toekomstige verbeteringen willen kijken, is het belangrijk om mee te nemen waar op dit moment al aan gewerkt wordt. Twee ontwikkelingen springen eruit: de implementatie van de Nationale Strategie middels de werkagenda, en de pogingen om het VN-verdrag en de grondbeginselen te integreren in het Beleidskompas.

De bij de Nationale Strategie behorende werkagenda wordt op dit moment uitgewerkt. Hierin worden de lange termijn doelstellingen per levensgebied uit de strategie vertaald naar concrete acties in de verschillende beleidsvelden waar de strategie de focus op legt. Hierbij is niet meer het ministerie van VWS de voornaamste aanjager, maar zijn de betreffende beleidsministeries zelf aan zet om maatregelen uit te werken en af te stemmen met vertegenwoordigende organisaties en veldpartijen. Het resultaat van de uitwerking van de werkagenda zal een belangrijk toetsmoment zijn voor de doorwerking van de strategie naar concrete beleidsvoorstellen. Daarbij zal ook duidelijk worden in hoeverre de belangrijke principes – de vertaling van de grondbeginselen – uit de strategie in de praktijk ervoor kunnen zorgen dat de voorgestelde maatregelen in lijn zijn met de uitgangspunten van het verdrag.

Naast de uitwerking van de werkagenda wordt vanuit VWS op dit moment gewerkt aan de integratie van het VN-verdrag handicap in het Beleidskompas. Tot nu toe ontbreekt een duidelijke doorvertaling van het VN-verdrag naar de kernvragen van het Beleidskompas, en het is ook één van de terugkerende aanbevelingen uit dit onderzoek om daar verandering in te brengen. In reactie op onder meer een Kamermotie² wordt nu actief verkend hoe het VN-verdrag en de belangen van mensen met een beperking beter kunnen worden verankerd in het beleidsproces. De wens is om ambtenaren explicieter te laten nagaan: welke gevolgen heeft dit voorstel voor mensen met een beperking? En: is dit voorstel in lijn met de verplichtingen uit het VN-verdrag?

Er wordt gekeken naar de mogelijkheden om in het Beleidskompas verschillende perspectieven en toetsingskaders vanuit verschillende departementen (zoals kinderrechten, intersectionaliteit en de discriminatietoets) te combineren en structureel in het Beleidskompas in te bedden. Er is hierbij wel sprake van een spanning tussen volledigheid en bruikbaarheid: het Beleidskompas moet ambtenaren activeren, niet overbelasten. Juist daarom kunnen de grondbeginselen mogelijk als bruikbare inhoudelijke richtsnoer fungeren. De ambitie is om het Beleidskompas niet alleen toegankelijker te maken voor mensen met expertise op dit terrein, maar ook om ambtenaren te bereiken die niet vanuit henzelf op de hoogte zijn van het VN-verdrag.

6.3 Adviezen van respondenten

Dit onderzoek dient als input voor de monitoringrapportage over het toezicht VN-verdrag handicap van het College waarin het College aanbevelingen doet aan de overheid. Dit rapport zelf bevat daarom geen eigen aanbevelingen. Wel komen er uit de gesprekken met ambtenaren en vertegenwoordigende organisaties verschillende adviezen en wensen naar voren aan de diverse betrokkenen. Een deel van deze adviezen zijn ook al in de voorgaande hoofdstukken benoemd als succesfactoren of randvoorwaarden. Voor de volledigheid zetten we de adviezen van respondenten hieronder op een rij:

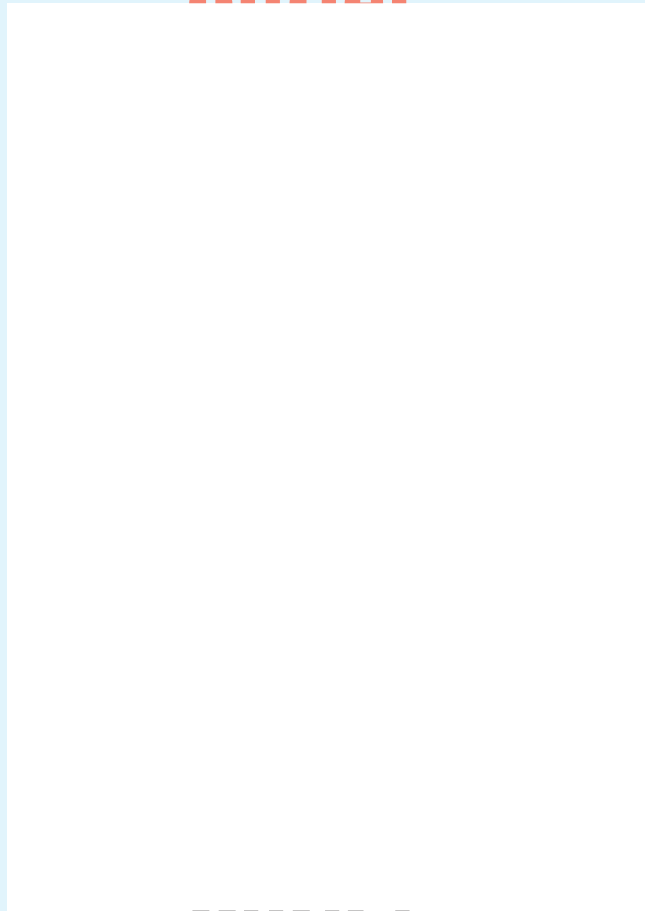
- Expliciete positionering van grondbeginselen als normatief kader. Diverse betrokkenen, met name bij vertegenwoordigende organisaties, verlangen naar een duidelijkere normstelling vanuit het Rijk die de grondbeginselen centraal stelt en als verplicht uitgangspunt van beleid positioneert.
- Verankering in **vaste processen en regels**. Vanuit de expliciete positionering van grondbeginselen benoemen verschillende betrokkenen het belang van het Beleidskompas als voor de hand liggende vindplaats van de grondbeginselen als uitgangspunt van beleid. In de huidige vorm refereert het Beleidskompas niet aan het VN-verdrag handicap. Er zijn ontwikkelingen om daar verandering in te brengen (zie hierboven).

2 Tweede Kamer (2024), [Motie van de leden Dobbe en Paulusma](#) over een uitvoeringstoets om te bezien of nieuwe wet- en regelgeving in lijn is met het VN-verdrag Handicap, 10 december 2024

- Consultatie en participatie in beleidsprocessen met duidelijke scheiding en waardering tussen verschillende soorten inbreng. Respondenten pleiten ervoor om duidelijk onderscheid te maken tussen de collectieve en beleidsgerichte inbreng van vertegenwoordigende organisaties en de individuele en illustratieve inbreng van ervaringsdeskundigen in de ontwikkeling van beleid. Effectieve consultatie draagt niet alleen bij aan kwaliteit van beleid, maar ook aan de versterking van het vertrouwen in de overheid.
- Betere **toerusting en bewustwording** bij alle ministeries. De respondenten geven duidelijk aan dat de expertise nu te geconcentreerd is bij voornamelijk het ministerie van VWS en bij enkele dossierhouders bij andere ministeries. Er is echter bredere deskundigheidsbevordering nodig waarbij de grondbeginselen een centraal uitgangspunt moeten vormen.
- Verankering van grondbeginselen in **monitoring en toezicht**. Vanuit de wens om een duidelijke normstelling volgt ook de wens om een helder toezicht op de implementatie van de grondbeginselen op uitvoeringsniveau. Vertegenwoordigende organisaties pleiten voor strengere kaders van waaruit de bijdrage van beleid aan de grondbeginselen wordt gemonitord.
- Blijvende **kritische aandacht van externe partijen**. Ambtenaren geven aan dat het hen helpt als er vanuit externe partijen – hetzij het College, hetzij vertegenwoordigende organisaties – kritisch wordt geadviseerd over bestaand beleid of toekomstige plannen. Deze kritiek sterkt de ambtenaren die zelf aan collega's moeten uitleggen wat het belang van de grondbeginselen is.
- Duidelijkheid over **de relevantie van de grondbeginselen**. In welke beleidsprocessen moeten de grondbeginselen een belangrijke plek krijgen, en in welke beleidsprocessen zijn ze minder relevant? Ambtenaren geven aan dat ze veel belangen en waarden moeten afwegen, en dat niet altijd elk normatief kader even belangrijk kan worden gemaakt. Duidelijkheid en voorbeelden zouden hen kunnen helpen.
- Benutten van de mogelijkheden van **AI en nieuwe technologieën**. De rol van technologie is in dit onderzoek niet aan de orde geweest. Technologische ontwikkelingen bieden echter zowel kansen als uitdagingen. Zo kunnen AI-toepassingen mogelijk ingezet worden voor de toetsing van beleid en wetgeving, mits het risico op bias *in* de gebruikte systemen uitgesloten kan worden.

Deze adviezen en wensen van respondenten geven vooral aan dat er behoefte is aan een nadrukkelijker en stevigere verankering van de grondbeginselen op verschillende niveaus in combinatie met heldere uitleg aan ambtenaren wat er van hen verwacht kan worden. Deze behoefte sluit goed aan bij de huidige beleidsplannen van het Rijk. Met name de Nationale Strategie en de daaraan gekoppelde werkagenda die de komende jaren geïmplementeerd zal worden, biedt veel aanknopingspunten om met deze wensen en adviezen aan de slag te gaan.

**verw
onder**



**onder
zoek**