Handreiking bij het maken en uitvoeren van beleid en regelgeving in het licht van het VN-verdrag handicap

Provincies, gemeenten en het VN-verdrag handicap

College voor de Rechten van de Mens

Over de handreiking

Als bestuurder of ambtenaar heb jij direct invloed op het leven van mensen met een beperking. Denk bijvoorbeeld aan het toegankelijk maken van de regionale bus. Het inrichten van een inclusieve speeltuin waar elk kind kan spelen. Maar ook het in gebruik nemen van elektrische scooters in de stad, die vaak het vaste looppad van mensen met een visuele beperking blokkeren. Het is belangrijk om het VN-verdrag handicap mee te nemen bij het maken en uitvoeren van beleid en regelgeving. Dat is ook een verdragsverplichting. In deze handreiking vind je twee checklists die het College ontwikkelde om hierbij te helpen; een checklist juridische werkzaamheden en een checklist beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering.

Het College heeft deze handreiking gemaakt voor bestuurders en ambtenaren die verschillende soorten werkzaamheden uitvoeren. In deze handreiking maken we onderscheid tussen drie soorten werkzaamheden:

- **Juridische werkzaamheden:** wie juridische werkzaamheden verricht, vindt in deze handreiking een checklist voor het maken van regelgeving. Zoals verordeningen en beleidsregels. De checklist kan in alle fasen van het traject gebruikt worden, maar is vooral geschikt voor de voorbereidende fase.

- **Beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering:** voor wie zich bezighoudt met beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering is een checklist opgenomen voor het maken en uitvoeren van bijvoorbeeld beleidskaders en beleidsnota's. Ook voor bedrijfsvoering, zoals in het geval van inclusieve werving en selectie van nieuwe medewerkers, is de checklist relevant.

- **Coördinerende (inclusie) werkzaamheden:** tenslotte is de handreiking bedoeld voor iedereen met een coördinerende taak of een aansporende rol op het terrein van het VN-verdrag handicap. Bijvoorbeeld zij die de checklists met de juiste personen binnen de organisatie delen en anderen waar nodig ondersteunen. Zij kunnen beide checklists gebruiken.

Over het College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens is het mensenrechteninstituut van Nederland. Daarnaast is het College toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland. Dit verdrag geldt sinds 2016 voor ons land en beschermt de rechten van mensen met een beperking. Provincies en gemeenten spelen hierin een belangrijke rol. Het verdrag is uniek: het verplicht overheden om mensen met een beperking te betrekken bij de totstandkoming van wetgeving en beleid. Het College publiceerde eerder een monitor (2020) over deze verdragsverplichting met aanbevelingen voor de centrale en decentrale overheden. In 2021 werd een handreiking met concrete checklists voor wetgevingstrajecten op centraal niveau uitgebracht. Vind alle publicaties en tools voor ambtenaren op www.mensenrechten.nl/ervaringsdeskundigheid

Checklist **Juridische werkzaamheden**

Ben jij werkzaam bij een provincie of gemeente? En ben jij bezig met (ontwerp)regelgeving? Die regelgeving heeft ook betrekking op mensen met een beperking, een groep aan wie je extra aandacht moet besteden. Gebruik deze checklist om te beoordelen en te laten zien in hoeverre deze bijdraagt aan de uitvoering van het VN-verdrag handicap. En ook of je mensen met een beperking en hun organisaties hebt betrokken bij het voorstel. Door in een vroeg stadium toe te lichten welke keuzes er zijn gemaakt en waarom, kun je voorkomen dat er in een later stadium veel vragen komen over hoe de regelgeving het VN-verdrag handicap verder uitvoert. De checklist bestaat uit drie 'checks': de grondbeginselencheck, de rechten- en verplichtingencheck en de coördinatiecheck. Ze dienen als een leidraad voor het maken van nieuwe regelgeving.

Grondbeginselencheck

Een belangrijk en voor decentrale overheden vaak relevant grondbeginsel gaat bijvoorbeeld over persoonlijke autonomie en de vrijheid om in onafhankelijkheid zelf keuzes te maken. Ook het beginsel van toegankelijkheid is in veel gevallen van toepassing. Al deze beginselen zijn bijvoorbeeld aan de orde bij (voorgenomen) regelgeving over toegang tot recreatieve voorzieningen. Wat betekent het voorstel voor de keuzevrijheid van mensen met een beperking? En hoe zit het met de fysieke toegankelijkheid van de voorzieningen?

- Ik heb gecheckt en duidelijk gemaakt welke grondbeginselen uit artikel 3 van het VN-verdrag handicap aan de orde zijn bij de (voorgenomen) regelgeving: autonomie (zelfstandigheid), toegankelijkheid en daadwerkelijke participatie en opname van mensen met beperking in de samenleving. ☐
- Ik heb gecheckt en duidelijk gemaakt of de (voorgenomen) regelgeving mensen met een beperking hetzelfde behandelt of anders dan mensen zonder beperking. ☐
- Ik heb gecheckt en duidelijk gemaakt op welke wijze de (voorgenomen) regelgeving ervoor zorgt dat mensen met beperking echt mee kunnen doen in de samenleving. ☐

Rechten- en verplichtingencheck

Het verdrag bevat rechten en verplichtingen. Met de tweede check ga je na of en hoe een voorstel bijdraagt aan de verwezenlijking van die rechten waar de ontwerpregelgeving betrekking op heeft. Daarnaast maak je zichtbaar dat en hoe voldaan wordt aan de algemene verplichting tot het voeren van nauw overleg met mensen met een beperking en hun (representatieve) organisaties. Participatie van mensen met een beperking en hun organisaties is van groot belang en ook een verdragsverplichting voor provincies en gemeenten. Door in de voorbereidende fase van regelgeving al nauw overleg te plegen, wordt regelgeving beter en doeltreffender. Mensen met een beperking kunnen uit eigen ervaringen spreken en waar nodig ook alternatieven aandragen. Terugkoppeling over wat er gebeurt met hun input is hoe dan ook essentieel. Dit kan bovendien bijdragen aan begrip en draagvlak onder de doelgroep.

- Ik heb over de (voorgenomen) regelgeving nauw overleg gepleegd met mensen met een beperking en hun organisaties, zoals verplicht gesteld in artikel 4, derde lid van het VN-verdrag handicap[1]. ☐
- De (voorgenomen) regelgeving is begrijpelijk voor mensen met een beperking of voor hun organisaties uitlegbaar aan de leden[2]. ☐
- Ik heb gecheckt en duidelijk gemaakt op welke wijze de (voorgenomen) regelgeving bijdraagt aan de (geleidelijke) verwezenlijking van het VN-verdrag handicap (vgl. artikel 4, tweede lid, VN-verdrag handicap) en welke artikelen uit het VN-verdrag handicap hierbij aan de orde zijn. ☐
- In geval van stilstand of zelfs verslechtering van de positie van mensen met een beperking heb ik de volgende checks zorgvuldig en volledig uitgevoerd:
  - er is een redelijke rechtvaardiging voor het voorstel (noodzakelijk en proportioneel) ☐
  - onderzoek naar alternatieven heeft plaatsgevonden ☐
  - daadwerkelijke participatie van de groepen die het voorstel betreffen heeft plaatsgevonden ☐
  - de maatregel leidt niet tot directe of indirecte discriminatie op grond van handicap ☐

[1] Voor het beoordelingskader, zie College voor de Rechten van de Mens, Participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2020, december 2020, p. 13-15.

[2] Vgl. artikel 9, lid 1 onder b, en artikel 21, aanhef en onder a VN-verdrag handicap.

Coördinatiecheck

Tot slot check je of het voorstel samenhangt met andere decentrale of centrale maatregelen die vanuit het VN-verdrag handicap worden uitgevoerd. Denk aan een lokale inclusieagenda of Onbeperkt meedoen!, het nationale programma rondom de uitvoering van het verdrag in Nederland. Maar ook Iedereen doet Mee (VNG), of convenanten zoals het hulpmiddelenconvenant. En past het in een bredere set van maatregelen die uitvoering geeft aan het verdrag? Een bredere agenda voor diversiteit en inclusie is vaak ook van toepassing, ook op andere terreinen dan alleen het sociaal domein. Weet je collega's op die terreinen te vinden om het voorstel in perspectief te plaatsen.

- Ik heb gecheckt en duidelijk gemaakt hoe de (voorgenomen) regelgeving zich verhoudt tot andere provinciale of gemeentelijke regelgeving en beleid met betrekking tot uitvoering van het VN-verdrag handicap, zoals een lokale inclusieagenda. ☐
- Ik heb gecheckt en duidelijk gemaakt hoe het voorstel zich verhoudt tot eventueel landelijke wet- en regelgeving en beleid of nationale programma's met betrekking tot de uitvoering van het VN-verdrag handicap binnen mijn provincie/gemeente. ☐

Praktijkvoorbeeld

Provincies en gemeenten hebben verschillende (soms gezamenlijke) verantwoordelijkheden op het terrein van verkeer en infrastructuur. Bijvoorbeeld als het gaat om het aanleggen van nieuwe fietspaden of investeren in bestaande fietspaden. Als je juridische werkzaamheden uitvoert, ben jij betrokken bij het opstellen en toepassen van het juridisch kader. Door in een vroeg stadium (organisaties van) mensen met een beperking te betrekken krijg je een duidelijk beeld van de belemmeringen waar fietsers met een beperking op dat moment mee te maken hebben. Veel fietspaden in de provincie (en gemeente) zijn te smal voor aangepaste fietsen en in de natuurgebieden zorgen de steile zijranden voor een gevaarlijke situatie.

Om te voldoen aan het VN-verdrag handicap, zo leren de verdragschecks, zou de fietsinfrastructuur toegankelijk moeten zijn voor mensen met een beperking. Toegankelijkheid is namelijk een van de grondbeginselen van het verdrag. En ook een recht. Ook mensen met een beperking moeten zelfstandig, zonder hulp en bij voorkeur zonder alternatieve routes hier gebruik van kunnen maken. Deze zelfstandigheid volgt uit het beginsel van persoonlijke autonomie. Dit alles komt bovendien de toegankelijkheid en veiligheid van alle weggebruikers ten goede ('design for all'). Via de website van VNG tref je een rapport van de Fietsersbond met concrete aanknopingspunten over dit thema. Goed beslagen ten ijs ga je samen met collega's van andere domeinen aan de slag met borging in het juridisch kader en de aanbesteding.



Checklist **Beleidsontwikkeling en Beleidsuitvoering**

Als je werkzaamheden uitvoert op het gebied van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering, heb je een belangrijke rol bij het vertalen van het VN-verdrag handicap naar de praktijk. Als beleidsadviseur sociaal domein bijvoorbeeld. Of als 'inclusieambtenaar' betrokken bij een inclusieagenda. En wanneer je je vanuit de bedrijfsvoering bezighoudt met inclusieve werving en selectie. Maar ook op uiteenlopende beleidsdomeinen zoals verkeer, mobiliteit, omgeving, natuur en recreatie. De participatiecheck, verdragscheck en coördinatiecheck in deze checklist helpen je bij het ontwikkelen, uitvoeren en monitoren van beleid.

Participatiecheck

Input verzamelen van mensen met een beperking is een essentieel onderdeel van het VN-verdrag handicap. Daarnaast is het belangrijk om ook terug te koppelen wat er precies met hun input is gebeurd. Dit is een continu proces. Door dit in alle fasen te doen maak je beleid beter en doeltreffender.

- Ik heb over het (voorgenomen) beleid nauw overleg gepleegd met mensen met een beperking en hun organisaties.
- Mensen met een beperking begrijpen het (voorgenomen) beleid en hun vertegenwoordigende organisaties kunnen het gemakkelijk uitleggen aan de leden.
- Het beleid wordt samen met mensen met een beperking uitgevoerd en gemonitord.

Verdragscheck

Mede op basis van nauw overleg met mensen met een beperking, check je welke beginselen en rechten uit het VN-verdrag handicap aan de orde zijn. Wat betekent het (voorgenomen) beleid voor de positie van mensen met een beperking? Hoe verhoudt zich dat tot de huidige/vorige situatie? Zo zijn bijvoorbeeld autonomie (zelfstandigheid), toegankelijkheid en participatie in de samenleving beginselen die vaak van belang zijn voor beleid in provincies en gemeenten. Daarnaast zijn ook inhoudelijke rechten uit het verdrag vaak aan de orde, met waardevolle programmatische aanknopingspunten.

- Ik heb gecheckt en duidelijk gemaakt welke grondbeginselen uit artikel 3 van het VN-verdrag handicap aan de orde zijn bij het (voorgenomen) beleid: autonomie (zelfstandigheid), toegankelijkheid en daadwerkelijke participatie en opname van mensen met beperking in de samenleving.
- Ik heb gecheckt en duidelijk gemaakt of het (voorgenomen) beleid mensen met een beperking hetzelfde of anders behandelt dan mensen zonder beperking.
- In geval van stilstand of zelfs verslechtering van de positie van mensen met een beperking heb ik de volgende checks zorgvuldig en volledig uitgevoerd:
  - er is een redelijke rechtvaardiging voor het voorstel (noodzakelijk en proportioneel)
  - onderzoek naar alternatieven heeft plaatsgevonden
  - daadwerkelijke participatie van de groepen die het voorstel betreft heeft plaatsgevonden
  - de maatregel leidt niet tot directe of indirecte discriminatie op grond van handicap

Coördinatie- en uitvoeringscheck

Een bredere agenda voor diversiteit en inclusie is vaak ook van toepassing op andere terreinen dan het sociaal domein. Kijk hiervoor verder dan alleen je eigen domein. Weet hiervoor je collega's te vinden. Ook landelijke programma's zoals Onbeperkt Meedoen! (VWS) en Iedereen doet Mee (VNG), of convenanten zoals het hulpmiddelenconvenant, kunnen van belang zijn voor het beleid.

- Ik heb gecheckt en duidelijk gemaakt hoe het (voorgenomen) beleid zich verhoudt tot andere lokale regelgeving en beleid, zoals een inclusieagenda, met betrekking tot uitvoering van het VN-verdrag handicap in de provincie/gemeente of op een andere manier relevant.
- Ik heb gecheckt en duidelijk gemaakt hoe het voorstel zich verhoudt tot eventueel landelijke wet- en regelgeving en beleid en nationale programma's met betrekking tot de uitvoering van het VN-verdrag handicap op provinciaal/gemeentelijk niveau.
- Ik zorg ervoor dat voor baliemedewerkers en andere bij de uitvoering betrokken collega's duidelijk is hoe het beleid geïnterpreteerd kan worden en waar ruimte is voor maatwerk.
- Ik zie erop toe dat baliemedewerkers en andere bij de uitvoering betrokken collega's voldoende toegerust zijn voor de uitvoering en haal daarvoor periodiek feedback op uit de uitvoeringspraktijk.

Praktijkvoorbeeld

De wethouder wil een groot aantal speeltuinen in de gemeente 'vergroenen' en omvormen tot natuurspeeltuinen. Hiervoor zijn ook vanuit de provincie subsidies beschikbaar. Als beleidsambtenaar ga jij aan de slag met het uitwerken van een beleidsvoorstel. Contact met het lokale platform voor mensen met een beperking leert dat de toegankelijkheid van natuurspeeltuinen voor kinderen (en ouders) met een beperking een belangrijk aandachtspunt is. En ook in de bestaande situatie zijn veel speeltuinen onvoldoende toegankelijk.

Je ziet bij de verdragscheck dat het VN-verdrag handicap specifiek ingaat op deelname aan recreatieve voorzieningen en daarbij expliciet aandacht besteedt aan de positie van kinderen (artikel 30 VN-verdrag handicap). De coördinatie-check leidt je naar de website van het Samen Speel Netwerk, met concrete richtlijnen voor toegankelijke speeltuinen. Je neemt alles mee bij de verdere uitwerking in afstemming met je collega's van andere betrokken beleidsterreinen en koppelt terug aan het platform wat er met hun inbreng is gebeurd. Zo kom je tot een breed gedragen beleidsvoorstel waarin zowel natuurinclusiviteit als algemene toegankelijkheid geborgd zijn.



Lijst van rechten

Het VN-verdrag handicap bevat een groot aantal inhoudelijke rechten.
Deze beslaan vrijwel alle levensdomeinen van mensen met een beperking.

- Recht op Gelijkheid en non-discriminatie (artikel 5)
- Recht op Toegankelijkheid (artikel 9)
- Recht op leven (artikel 10)
- Recht op veiligheid in risicovolle situaties en humanitaire noodsituaties (artikel 11)
- Recht op Gelijkheid voor de wet (artikel 12)
- Recht op Toegang tot de rechter (artikel 13)
- Recht op Vrijheid en veiligheid van de persoon (artikel 14)
- Recht op Vrijwaring van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (artikel 15)
- Recht op Vrijwaring van uitbuiting, geweld en misbruik (artikel 16)
- Recht op Bescherming van de persoonlijke integriteit (artikel 17)
- Recht op Vrijheid van verplaatsing en nationaliteit (artikel 18)
- Recht op Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij (artikel 19)
- Recht op Persoonlijke mobiliteit (artikel 20)
- Recht op Vrijheid van mening en meningsuiting en toegang tot informatie (artikel 21)
- Recht op Eerbiediging van de privacy (artikel 22)
- Recht op Eerbiediging van de woning en het gezinsleven (artikel 23)
- Recht op Onderwijs (artikel 24)
- Recht op Gezondheid (artikel 25)
- Recht op Habilitatie en revalidatie (artikel 26)
- Recht op werk en werkgelegenheid (artikel 27)
- Recht op behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming (artikel 28)
- Recht op participatie in het openbare en politieke leven (artikel 29)
- Recht op deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport (artikel 30)

Naar het VN-verdrag handicap



Meer informatie vind je op mensenrechten.nl