

# Wetgeving en het VN-verdrag handicap

College voor  
**de Rechten  
van de Mens**

Handreiking voor de beoordeling van ontwerpwetgeving ter uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en over aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap

December 2021

**College voor de  
Rechten van de Mens**

Postbus 16001  
3500 DA Utrecht

bezoekadres:  
Kleinesingel 1-3  
3572 CG Utrecht

030 888 38 88  
[info@mensenrechten.nl](mailto:info@mensenrechten.nl)  
[www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl)

**Ontwerp**  
Ontwerpwerk, Den Haag

December 2021

# Samenvatting

## 1. Waarom een Handreiking ‘Wetgeving en het VN-verdrag handicap’?

Het VN-verdrag handicap is uniek omdat het, anders dan andere verdragen, in hoge mate programmatisch is **en tegelijkertijd verplicht** tot nauw overleg met mensen met een beperking en hun organisaties (zie artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap). De checklists in deze handreiking zijn bedoeld om zichtbaar te maken hoe ontwerpwetgeving **bijdraagt** aan de uitvoering van het VN-verdrag handicap. Ze vormen een aanvulling op het bestaande instrumentarium voor de beoordeling van ontwerpwetgeving in het licht van hoger recht. Ze kunnen in alle fasen van het wetgevingstraject gebruikt worden maar zijn bijzonder geschikt voor de voorbereidende fase. **Zie verder de Toelichting op p. 10-12.**

## 2. Wanneer is de Handreiking ‘Wetgeving en het VN-verdrag handicap’ te gebruiken?

Wanneer een wetsvoorstel het VN-verdrag handicap uitvoert of (mede) betrekking heeft op mensen met een beperking, kan de handreiking gebruikt worden. Het gaat hierbij om (voorgenomen) wetten in formele zin, in het bijzonder kaderwetgeving en wetgeving die uitvoering geeft aan het VN-verdrag handicap. Ook bij andere wetgeving (en bij lagere regelgeving) kan de handreiking worden gebruikt, bijvoorbeeld wanneer het VN-verdrag handicap in reacties in het kader van internetconsulatie naar voren wordt gebracht.

## 3. Handreiking met een algemene checklist en (illustratief) specifieke checklists

Deze handreiking bevat naast een algemene checklist illustratief drie specifieke checklists voor de terreinen van onderwijs, wonen en werk en inkomen. Iedere checklist bestaat uit drie delen: een grondbeginselen- rechten en verplichtingen- en coördinatiecheck. Zie verder p. 6-9.

### I Grondbeginselencheck

In artikel 3 VN-verdrag handicap staan de grondbeginselen van het verdrag. Deze beginselen zijn richtsnoeren voor de uitvoering van het verdrag en vormen een leidraad voor het maken van nieuwe wetgeving (en daarna voor verdragsconforme uitleg daarvan).

### II Rechten en verplichtingencheck

Het verdrag bevat rechten en verplichtingen. Deze check biedt gelegenheid om na te gaan of en hoe een voorstel bijdraagt aan de verwezenlijking van relevante rechten en om zichtbaar te maken dat en hoe voldaan wordt aan de algemene verplichting tot het voeren van nauw overleg met mensen met een beperking en hun organisaties

### III Coördinatiecheck

Het wetsvoorstel kan onderdeel zijn van bijvoorbeeld het nationale programma dat ziet op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland (vgl. artikel 33, eerste lid, VN-verdrag handicap) of passen in een bredere set van maatregelen dat uitvoering geeft aan het VN-verdrag handicap. Deze check kan het voorstel zo nodig in perspectief plaatsen.

# Checklist Algemeen

Handreiking voor de beoordeling van (ontwerp)wet- en regelgeving en beleid die het VN-verdrag handicap implementeert en over aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap.

## I Grondbeginselen-check

- a. Op welke wijze zijn de grondbeginselen uit artikel 3 van het VN-verdrag handicap verankerd in het voorstel, waaronder persoonlijke autonomie en onafhankelijkheid van personen?
- b. Behandelt het voorstel mensen met een beperking hetzelfde of anders dan mensen zonder beperking (artikel 3, aanhef en onder b, VN-verdrag handicap)?
- c. Op welke wijze draagt het voorstel bij aan daadwerkelijke participatie en opname van mensen met beperking in de samenleving (artikel 3, aanhef en onder c, VN-verdrag handicap)?

## II Rechten en verplichtingen-check

- a. Hoe is/wordt bij de totstandkoming van het voorstel invulling gegeven aan de algemene verplichting in artikel 4, derde lid, van het VN-verdrag handicap om nauw overleg te plegen met mensen met een beperking en hun organisaties?<sup>1</sup>
- b. Zijn de voorgenomen maatregelen begrijpelijk voor mensen met een beperking, althans voor hun organisaties uitlegbaar aan de leden?<sup>2</sup>
- c. Rijzen er specifieke vragen over de uitleg van het VN-verdrag handicap die nopen tot nader onderzoek of advies?
- d. Hoe draagt het voorstel bij aan de (geleidelijke) verwezenlijking van het VN-verdrag handicap (vgl. artikel 4, tweede lid, VN-verdrag handicap)? Aan welke verdragsbepalingen geeft het voorstel uitvoering of raakt het (mede)?
- e. Indien het voorstel (deels) leidt – of niet is uit te sluiten dat het kan leiden – tot een verslechtering van de positie van mensen met een beperking, rijst de vraag of is voldaan aan de volgende cumulatieve criteria:<sup>3</sup>
  - er bestaat een redelijke rechtvaardiging voor het voorstel, dat wil zeggen de maatregel is noodzakelijk en proportioneel;
  - gedegen 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;
  - een onafhankelijke toets heeft plaatsgevonden of vindt nog plaats.

## III Coördinatie-check

- a. Maakt het voorstel onderdeel uit van het nationale programma dat uitvoering geeft aan het VN-verdrag in Nederland?
- b. Hoe verhoudt het voorstel zich tot andere (voorgenomen) maatregelen die uitvoering geven aan of relevant zijn voor de uitvoering van het VN-verdrag in Nederland?<sup>4</sup>

---

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.

3 Deze criteria zijn ontleend aan de bewoordingen van het CESCR in *General Comment no. 19. The right to social security*, E/C.12/GC/19 van 4 februari 2008, para. 42.

4 Vgl. artikel 33, eerste lid, VN-verdrag handicap.

# Checklist Bijzonder

De algemene handreiking kan ook worden gebruikt op specifieke terreinen waar het VN-verdrag handicap van toepassing is. Wel kunnen op bijzondere terreinen (onderwijs, wonen en werk en inkomen) accenten worden gelegd bij de grondbeginselen-check en de rechten en verplichtingen-check, als volgt:

# A. Onderwijs

## (artikel 24 VN-verdrag handicap)

**Bijzonderheden bij het gebruik van de handreiking voor de beoordeling van (ontwerp)wet- en regelgeving op het gebied van onderwijs die raken aan mensen met een beperking**

### I Grondbeginselen-check

- a. Op welke wijze is het beginsel van waardigheid verankerd in het voorstel (artikel 1 en 3 VN-verdrag handicap)?
- b. Op welke wijze is het beginsel van inclusie, dat wil zeggen een erkenning van je bestaan, mogelijkheden en bijdragen aan de gemeenschap, volwaardig participeren en beseffen dat men erbij hoort, verankerd in het voorstel (vgl. de preambule, onder m, VN-verdrag handicap)?
- c. Op welke wijze draagt het voorstel bij aan de volledige ontwikkeling van het menselijk potentieel en het gevoel van waardigheid en eigenwaarde en de optimale ontwikkeling van mensen met een beperking van hun persoonlijkheid, talenten en creativiteit, alsmede hun mentale en fysieke mogelijkheden, naar staat van vermogen (artikel 24, eerste lid onder a en b, VN-verdrag handicap)?

### II Rechten en verplichtingen-check

- a. Hoe draagt het voorstel bij aan de (geleidelijke) verwezenlijking van het recht op onderwijs volgens het VN-verdrag handicap? Aan welke verdragsbepalingen geeft het voorstel uitvoering of raakt het (mede)? In het bijzonder kan gedacht worden aan de mate waarin het voorstel bijdraagt aan:
  - het voorkomen dat leerlingen en studenten op grond van hun beperking worden uitgesloten van onderwijs (artikel 24, tweede lid onder a, VN-verdrag handicap);
  - de toegankelijkheid van het onderwijs (artikel 24, tweede lid onder b, VN-verdrag handicap);
  - de beschikbaarheid van ondersteuning voor leerlingen en studenten met een beperking binnen het algemene onderwijssysteem (artikel 24, tweede lid onder d, VN-verdrag handicap);
  - het (vergemakkelijken van het) treffen van redelijke aanpassingen indien leerlingen en studenten met een beperking dit nodig hebben (artikel 24, tweede lid onder c, VN-verdrag handicap);
  - de mate waarin het voorstel bijdraagt aan het treffen van voorzieningen voor een leven lang leren (artikel 24, vijfde lid, VN-verdrag handicap).

## B. Wonen

### (artikel 19 VN-verdrag handicap)

**Bijzonderheden bij het gebruik van de handreiking voor de beoordeling van (ontwerp)wet- en regelgeving op het gebied van wonen die raken aan mensen met een beperking**

#### I Grondbeginselen-check

- a. Op welke wijze zijn de beginselen waardigheid, persoonlijke autonomie en toegankelijkheid verankerd in het voorstel (artikel 3, onder a en f, VN-verdrag handicap)?

#### II Rechten en verplichtingen-check

- a. Hoe draagt het voorstel bij aan de (geleidelijke) verwezenlijking van het recht op wonen volgens het VN-verdrag handicap? Aan welke verdragsbepalingen geeft het voorstel uitvoering of raakt het (mede)? In het bijzonder kan gedacht worden aan de mate waarin het voorstel bijdraagt aan:
  - de mogelijkheid voor mensen met een beperking om zelf te kiezen hoe, waar en met wie zij wonen (artikel 19, onder a, VN-verdrag handicap);
  - de beschikbaarheid van ondersteuning die mensen met een beperking nodig (kunnen) hebben om zelfstandig te wonen, waarbij vrije keuze het uitgangspunt is (artikel 19, onder b, VN-verdrag handicap);
  - de toegankelijke openbare ruimte, zoals voorzieningen, faciliteiten en gebouwen die publiekelijk toegankelijk zijn (artikel 19, onder c, VN-verdrag handicap).



## C. Werk en Inkomen

### (artikel 27 en 28 VN-verdrag handicap)

**Bijzonderheden bij het gebruik van de handreiking voor de beoordeling van (ontwerp)wet- en regelgeving op het gebied van werk en inkomen die raken aan mensen met een beperking**

#### I Grondbeginselen-check

- a. Op welke wijze bevordert het voorstel de autonomie en participatie van mensen met een beperking? Draagt het voorstel bijvoorbeeld bij aan de onafhankelijkheid van deze mensen (artikel 3, onder a, VN-verdrag handicap)?

#### II Rechten en verplichtingen-check

- b. Hoe draagt het voorstel bij aan de (geleidelijke) verwezenlijking van artikel 27 en 28 van het VN-verdrag handicap? In het bijzonder kan gedacht worden aan de mate waarin het voorstel bijdraagt aan:
  - de bescherming van het recht van mensen met een beperking op rechtvaardige en gunstige arbeidsomstandigheden, met inbegrip van gelijke kansen en gelijke beloning voor werk van gelijke waarde (artikel 27, aanhef en onder b, VN-verdrag handicap);
  - het bevorderen van de kans op werk en carrièremogelijkheden voor mensen met een beperking en de ondersteuning die zij ontvangen bij het vinden, verwerven en behouden van werk, dan wel de terugkeer naar werk (artikel 27, aanhef en onder e, VN-verdrag handicap);
  - het bevorderen van de werkgelegenheid voor mensen met een beperking in de private sector door middel van passend beleid en maatregelen (artikel 27, aanhef en onder h, VN-verdrag handicap);
  - het waarborgen van de toegang tot sociale bescherming en het genot van dit recht zonder discriminatie op grond van handicap (artikel 28, tweede lid, VN-verdrag handicap).

# Toelichting

## 1. Waarom een Handreiking ‘Wetgeving en het VN-verdrag handicap’?

### Eindrapportage Onbeperkt Meedoen!

Bij brief van 19 november 2021 aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de eindrapportage van het programma ‘Onbeperkt Meedoen!’ schreef de Staatssecretaris voor Volksgezondheid, Welzijn, en Sport dat beoordeling van ontwerpwetgeving in het licht van het VN-verdrag handicap, hoewel procedureel goed geregeld, niet altijd voldoende plaatsvindt of expliciet wordt gemaakt. Er worden dan ook verschillende stappen gezet om de praktijk van beoordeling te verbeteren. Een van deze stappen is om te onderzoeken hoe de voorliggende handreiking van het College van de Rechten van de Mens past binnen de wetgevingsprocedures van het Rijk.<sup>5</sup>

### Van een beoordelingskader voor advisering over ontwerpwetgeving

Het College voor de Rechten van de Mens is aangewezen als de onafhankelijke instantie die de uitvoering van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap) beschermt, bevordert en monitort (zie artikel 33, tweede lid, van het VN-verdrag handicap). Daaraan geeft het College voor de Rechten van de Mens onder meer invulling door (op verzoek of uit eigen beweging) wetgevingsadviezen uit te brengen. In 2020 heeft het College voor de Rechten van de Mens in een serie adviezen het beoordelingskader

uiteengezet dat het daarbij hanteert.<sup>6</sup> De voorliggende handreiking haakt daarbij aan, maar is bedoeld voor (alle) actoren in het wetgevingsproces. De handreiking nodigt uit om zichtbaar te maken **dat** en **hoe** ontwerpwetgeving bijdraagt aan de uitvoering van het VN-verdrag handicap.

### Naar checklists voor actoren in (alle fasen van) het wetgevingsproces

Deze handreiking kan daarom worden gezien als een aanvulling op bestaande beoordelingskaders voor ontwerpwetgeving. De reden waarom het College voor de Rechten van de Mens een zichtbare beoordeling aan het VN-verdrag handicap aanbeveelt, ziet op de bijzondere aard van het VN-verdrag handicap. Dit verdrag is uniek omdat het, anders dan andere verdragen, in hoge mate programmatisch is **en tegelijkertijd** verplicht tot nauw overleg met mensen met een beperking en hun organisaties (zie [artikel 4](#), derde lid, VN-verdrag handicap).

5 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 19 november 2021 over de Eindrapportage *Onbeperkt Meedoen!* 2018-2021, p. 8-10.

6 Zie bijvoorbeeld College voor de Rechten van de Mens, *De positie van mensen met een beperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies*, 27 februari 2020. Vgl. ook College voor de Rechten van de Mens, *Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap. Verdiepend advies*, 2 november 2020; College voor de Rechten van de Mens, *Advies over het voorstel van wet tot wijziging van het wetboek van Strafrecht in verband met de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs BES, de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES tot handhaving van het recht op onderwijs*, 14 januari 2021; College voor de Rechten van de Mens, *Aandachtspunten bij de Tijdelijke wet testbewijzen covid-19. Spoedadvies*, maart 2021.

### Bijzondere aard van het verdrag nader belicht

Aan het VN-verdrag handicap ligt een sociaal model ten grondslag. Daarbij staat niet de beperking, maar de mens voorop. Dit sociaal model geldt als tegenhanger van een medisch model. Het model houdt een nieuwe *mindset* in.

Naast een aantal bepalingen die rechtstreeks werken, zoals het discriminatieverbod, heeft het verdrag een grotendeels programmatisch karakter. Dit betekent dat het voor de realisatie van veel verdragsbepalingen nodig is dat de verdragspartijen actie ondernemen. Bijvoorbeeld door het aanpassen van wetgeving of het nemen van andere maatregelen. Dat mag geleidelijk (artikel 4, tweede lid, VN-verdrag handicap).

Bij het initiëren en beoordelen van ontwerpwet- en regelgeving verdient het daarom aanbeveling dat de toelichting bij ontwerpwetgeving ook aangeeft **hoe het betreffende voorstel bijdraagt aan de uitvoering van het verdrag in Nederland**. Dit in aanvulling op bestaande handreikingen voor het beoordelen van ontwerpwetgeving in het licht van hoger recht. De insteek daarbij is primair om te beoordelen of een wetsvoorstel (niet) in strijd is met een verdrag. De handreiking die hier wordt geboden beoogt juist te bereiken dat duidelijk wordt **dat** en **hoe** een wetsvoorstel bijdraagt aan de uitvoering van het verdrag.

Het VN-verdrag handicap is uniek in de zin dat het een algemene verplichting bevat om nauw overleg te plegen met mensen met een beperking en hun (representatieve) organisaties bij het ontwikkelen van wetgeving en beleid dat uitvoering geeft aan het VN-verdrag handicap en bij andere aangelegenheden die op hen betrekking hebben (artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap).<sup>7</sup> Ook daarin klinkt het hiervoor beschreven sociaal model door.

Deze bijzondere aard van het VN-verdrag handicap maakt dat een zichtbare beoordeling van ontwerp-wetgeving in het licht van het VN-verdrag handicap, **de nadruk vestigend op de bijdrage die ontwerp-wetgeving levert aan het uitvoeren van het verdrag**, wenselijk is. Zo wordt allereerst recht gedaan aan de kern van het verdrag: denken over mensen met een beperking als dragers van mensenrechten en als participanten in de samenleving waar deze rechten worden gerealiseerd. Daarnaast is een toelichting op de redenen voor gemaakte keuzes in ontwerp-wetgeving en de manier waarop het voorstel bijdraagt aan de realisatie van het VN-verdrag handicap een belangrijk onderdeel van het participatieproces van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid. Zo wordt ook voor hen inzichtelijk op welke manier het voorstel het VN-verdrag handicap verder ten uitvoer brengt en kan aan het nauw overleg dat het verdrag voorschrijft, richting worden gegeven.

## 2. Wanneer is de Handreiking 'Wetgeving en het VN-verdrag handicap' te gebruiken?

### Bij ontwerpwetgeving in formele zin: kaderwetten en wetten die het verdrag uitvoeren

Wanneer een wetsvoorstel het VN-verdrag handicap uitvoert of (mede) betrekking heeft op mensen met een beperking, kan de handreiking gebruikt worden. Daarbij kan een eerste onderscheid gemaakt worden tussen wetten in formele zin en andere regelgeving. Wanneer het een wet in formele zin betreft, in het bijzonder kader-wetgeving of wetgeving die uitvoering geeft aan het VN-verdrag handicap, verdient het aanbeveling om de handreiking te gebruiken.

### Bij vragen over het verdrag, bijvoorbeeld in de internetconsultatie

Bij andere wetten in formele zin of lagere regelgeving kan de handreiking gebruikt worden, bijvoorbeeld wanneer (een vraag over) het VN-verdrag handicap in reacties in het kader van internetconsultatie naar voren wordt gebracht.

---

7 Zie in dit kader 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.

### **3. Algemene checklist en (illustratief) specifieke checklists**

#### **Een checklist met drie voorbeelden**

In deze handreiking is een algemene handreiking opgenomen, gevolgd door drie versies met specifieke aandachtspunten toegespitst op respectievelijk het recht op onderwijs (artikel 24 VN-verdrag handicap), het recht op wonen (artikel 19 VN-verdrag handicap) en het recht op werk en inkomen (artikelen 27 en 28 VN-verdrag handicap). Ze komen niet in de plaats van de algemene checklist, maar vormen illustraties van de drie 'checks': de grondbeginselen-, rechten- en verplichtingen- en coördinatiecheck. Voor andere rechten kan gebruik gemaakt worden van de algemene checklist.

#### **De grondbeginselencheck nader bezien**

De grondbeginselen van het verdrag zijn beschreven in artikel 3 VN-verdrag handicap. Deze beginselen zijn richtsnoeren voor de uitvoering van het verdrag en vormen een leidraad voor het maken van nieuwe wetgeving. Na inwerking-treding van de wetgeving zijn ze van belang waar een verdragsconforme uitleg aangewezen is. Om die reden beveelt het College voor de Rechten van de Mens aan om in het kader van deze check de geest van het verdrag door te laten werken in (de toelichting op) ontwerp-wetgeving.

### **4. Totstandkoming van de Handreiking 'Wetgeving en het VN-verdrag handicap'**

De Handreiking 'Wetgeving en het VN-verdrag handicap' van het College voor de Rechten van de Mens is tot stand gekomen mede dankzij waardevolle gesprekken in de loop van 2021 met wetgevingsjuristen en deelnemers aan het wetgevingsproces. Het College voor de Rechten van de Mens is hen erkentelijk voor hun inbreng. Zonder de inbreng van ervaringsdeskundigheid van mensen met een handicap en hun organisaties had deze handreiking evenmin tot stand kunnen komen. Ook aan hen is het College voor de Rechten van de Mens dank verschuldigd.



[www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl)

