



Van gelijke behandeling naar inclusie: het VN- verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

DOOR: JENNY E. GOLDSCHMIDT

1. Waarom een apart verdrag?

In december 2006 werd in New York in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een bijzondere mijlpaal bereikt: het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: het Gehandicaptenverdrag)^[1] werd aangenomen. Dit verdrag is in betrekkelijk korte tijd tot stand gekomen, met grote betrokkenheid en inbreng van de gehandicaptensbeweging uit alle delen van de wereld. Op het moment van de stemming zat de publieke tribune vol mensen met verschillende beperkingen en de uitslag was een moment van grote vreugde en diepe emoties^[2]. Staten haastten zich het verdrag te ondertekenen en op 3 mei 2008 kon het in werking treden. Waarom was er zoveel aandacht voor een verdrag dat geen nieuwe rechten toevoegt aan de bestaande rechten zoals die zijn gegarandeerd in het verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en andere mensenrechtenverdragen (zie ook paragraaf d. van de preambule)? Waarom moest dit verdrag er komen?

In de preambule wordt het universele en ondeelbare karakter van mensenrechten onderstreept (paragraaf c.), en daarin schuilt het belang van een apart verdrag. Niet omdat mensen met beperkingen (deze term wordt vaak geprefereerd boven handicap: later meer hierover) andere rechten nodig hebben, maar omdat er

een andere kijk op de algemene rechten nodig is om te waarborgen dat deze mensen in dezelfde mate van die rechten gebruik kunnen maken.

Dat vergt een omslag in het denken over mensen met een beperking. Waar men eerder uitging van mensen 'waarvoor gezorgd moest worden' (ook wel aangeduid met een 'medisch model', ligt nu de nadruk op het feit dat mensen met beperkingen net als alle anderen dragers van rechten zijn tegenover wie de staat verplichtingen heeft (een sociaal model, of mensenrechtelijk model).

Behalve een omslag in denken over de rechten van mensen met beperkingen, impliceert het verdrag ook een verdere ontwikkeling in het denken over de menselijke waardigheid en het recht doen aan verschil. Zoals Bielefeldt zo mooi heeft uiteengezet is het daarmee een vervolg op eerdere verdragen die zich richten op specifieke groepen, zoals het verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie en het verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen.^[3]

De benadering van het begrip 'handicap' verschuift op een manier die vergelijkbaar is met de verschuiving van het op biologische kenmerken gebaseerde 'seks' naar 'gender', waarbij de sociaal-culturele aspecten van het verschil tussen mannen en vrouwen in beschouwing worden genomen. Het verdrag stelt zowel in de preambule (onder e.) als in het eerste artikel over de doelstelling dat het gaat om een begrip dat aan verandering onderhevig is, en dat er sprake is van een wisselwerking tussen personen met een functiebeperking en sociale en fysieke belemmeringen in de samenleving. Daarmee dwingt het verdrag tot een fundamenteel ander perspectief: het gaat niet alleen om een bepaalde eigenschap van een persoon maar ook, en soms vooral, om de manier waarop daarmee wordt omgegaan, tegenaan gekeken wordt, en (geen) rekening mee gehouden wordt. Het verschil wordt dus mede door anderen, door de maatschappij gemaakt.

Vanuit dit perspectief is de term handicap (van het oude medische verzorgingsmodel 'hand- in-cap' waarin de gehandicapte afhankelijk is van de goedwillendheid van anderen) minder geschikt dan de term 'beperking': artikel 1 heeft het over 'langdurige fysieke, mentale, intellectuele of verstandelijke beperkingen'. Vanwege het dynamische karakter bevat het verdrag geen definitie of opsomming van handicap(s).

Duidelijk is dat het Verdrag betrekking heeft op álle beperkingen. Dat is in de praktijk vaak lastig: een gebouw wordt wel toegankelijk gemaakt voor rolstoelen, maar in de lift is geen braille-knop te vinden en er is geen alarminstallatie voor doven. Dit soort voorbeelden ligt voor het oprapen. Uit alle aspecten van het verdrag blijkt de erkenning van de diversiteit van personen met een handicap (Preambule onder i.).

De toegevoegde waarde van het verdrag ligt dus niet in het toekennen van nieuwe rechten aan gehandicapten, maar in de uitwerking van de verplichtingen die die rechten met zich meebrengen voor de staten. Zoals Aart Hendriks aangeeft, blijkt vooral uit artikel 4, dat zeer uitgebreid in gaat op de algemene verplichtingen, dat het verdrag in de eerste plaats verplichtingen aan de staten oplegt, en niet zozeer rechten voor individuen vastlegt. ^[4] Dat wil uiteraard niet zeggen dat de staten niet moeten zorgen dat er rechten komen voor de doelgroep. Die verplichtingen zijn gebaseerd op een aantal beginselen, die hieronder worden toegelicht. Vervolgens komen de in het verdrag gegarandeerde rechten aan de orde, de uitvoering en handhaving en ten slotte zal ik ingaan op het (moeizame) proces van ratificatie in Nederland

en de kansen die het verdrag biedt.

2. Beginselen

De beginselen van het verdrag zijn te vinden in de preambule en de bepalingen zelf, zowel in de algemene (definitie)bepalingen als in bepalingen die zich richten op specifieke verplichtingen.

a): Gelijkheidsbeginsel

Dit beginsel wordt met inbegrip van het verbod om te discrimineren in de preambule (onder b.) en in de algemene bepaling betreffende de verplichtingen van de staten (art. 4) genoemd, en het wordt in artikel 5 nader uitgewerkt. Daarbij is opvallend dat gesproken wordt over 'dezelfde bescherming'(lid 1) en 'effectieve wettelijke bescherming op voet van gelijkheid tegen discriminatie', zonder dat daarbij verwezen wordt naar een andere groep of categorie waarmee vergeleken zou moeten worden. Daarmee wordt aangesloten bij de verwijzing in de eerste paragraaf van de preambule (a) naar de erkenning van de inherente menselijke waardigheid van ieder mens als grondslag voor vrijheid, gerechtigheid en vrede, zoals in het Handvest van de Verenigde Naties omschreven.

Het derde en vierde lid van artikel 5 bevatten de verplichtingen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht en vervolgens de bepaling dat specifieke maatregelen die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken, niet als discriminatie gezien worden.

Hier wordt dus meteen duidelijk gemaakt dat het verplichten tot en treffen van redelijke aanpassingen voor mensen met een beperking, onderdeel is van (en geen uitzondering op) het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Tijdelijke specifieke maatregelen, zoals quota en voorkeursbehandeling, kunnen alleen als uitzondering en dan nog uitsluitend tijdelijk bij wijze van uitzondering gerechtvaardigd zijn.

b): Toegankelijkheid.

Het feit dat mensen met een handicap overal ter wereld geconfronteerd worden met obstakels die hun participatie belemmeren wordt al in de preambule (onder k.) genoemd. In de algemene verplichtingen (artikel 2 lid 1 onder f. en g.) worden de staten verplicht onderzoek te doen naar universeel ontworpen goederen en diensten en nieuwe technologieën op alle mogelijke terreinen, en onder h. van dezelfde bepaling tot het verschaffen van toegankelijke informatie. Artikel 9 werkt de verplichting tot het nemen van maatregelen om de toegankelijkheid te garanderen met grote precisie uit, waarbij de verplichting zich evenzeer uitstrekt tot het waarborgen dat private instellingen die faciliteiten en diensten aanbieden ook zorgen voor toegankelijkheid. Hier wordt wederom duidelijk dat toegankelijkheid ook maatwerk kan impliceren: het gaat ook om braille en doventolken.

Toegankelijkheid is een *conditio sine qua non* voor participatie (zie hieronder), autonomie, gelijkheid en alle andere rechten. Een van de twee eerste

'General Comments' van het Gehandicaptencomité, het onafhankelijk verdragsorgaan dat toeziet

op de naleving van het verdrag door de staten, werkt de inhoud van deze verplichting nader uit.^[5] Ook hier wordt benadrukt dat het géén nieuw recht is. Het Comité besteedt in dit commentaar uitgebreid aandacht aan zowel de veelheid van terreinen waarop toegankelijkheid van toepassing is, als aan de uiteenlopende vormen waarmee voor verschillende groepen toegankelijkheid vorm kan krijgen, zoals gebarentaal en nieuwe technologieën.

c): Participatie

‘Niet over ons, zonder ons’ was de slogan van de gehandicaptenbeweging (en dat is het nog steeds); mensen met een beperking willen en kunnen meedoen. Participatie is van belang; zowel in het algemeen en in de maatschappij, als met betrekking tot de besluitvormingsprocessen die direct raken aan de belangen van gehandicapten zelf (preambule onder o.). Dit beginsel komt op verschillende plaatsen terug in de bepalingen van het verdrag, zoals in artikel 24 (onderwijs). Het gaat daar om het recht deel te nemen aan onderwijs, de plicht om inclusief onderwijs te bevorderen en te zorgen dat het onderwijs gericht is op het mogelijk maken van de participatie in de maatschappij. Ook artikel 30 over deelname aan het maatschappelijk leven – ontspanning sport e.d. – bevat verplichtingen van de staten om participatie te waarborgen.

Artikel 29 van het verdrag ziet toe op participatie in het politieke en openbare leven. Daarin wordt bijvoorbeeld het recht om in vrijheid te kunnen stemmen benadrukt. Hiervoor is toegankelijkheid weer een voorwaarde: een heel simpel punt als toegankelijkheid van stembureaus voor iedereen is nog lang niet gerealiseerd. Denk hier niet alleen aan fysieke toegankelijkheid, maar ook aan het feit dat mensen met een visuele of verstandelijke beperking geen recht hebben op de voor hen noodzakelijke ondersteuning in het stemhokje.

Het tweede aspect, participatie bij de uitwerking van rechten en beleid direct relevant voor gehandicapten, wordt uitgewerkt in de bepaling over Nationale implementatie en toezicht (artikel 33), waarin de staten verplicht worden het maatschappelijk middenveld, in het bijzonder personen met een handicap en organisaties die hen vertegenwoordigen, te betrekken bij en te laten participeren in het monitoringproces. Hoe dat vorm moet krijgen zal in de praktijk nog niet zo makkelijk zijn. Ten eerste staat er nadrukkelijk dat personen met een handicap én hun organisaties betrokken moeten worden. Niet alle personen zijn aangesloten bij organisaties, soms bewust niet, omdat ze zich door geen van de bestaande organisaties echt vertegenwoordigd voelen. Een tweede punt is, dat het laten participeren van de organisaties van gehandicapten niet ertoe mag leiden dat de eigen verantwoordelijkheid van de overheid vermindert. Het is de staat die het verdrag moet implementeren en die daar de instrumenten voor heeft.

d): Autonomie

Autonomie slaat op de onafhankelijkheid en individuele keuzevrijheid van ieder mens, dus ook van mensen met een beperking (zie onder n. preambule).

De autonomie strekt zich uit tot alle aspecten van het leven, zoals (zelfstandig) wonen (artikel

19), mobiliteit (artikel 20), maar is met name van belang in relatie tot de verplichting van de staten om te zorgen voor erkenning van mensen met een handicap als persoon voor de wet (artikel 12). Dit betreft bijvoorbeeld de plicht om handelingsbekwaamheid te verschaffen: ook gehandicapten dienen die zoveel mogelijk te genieten en de staat moet maatregelen treffen om mensen die dat niet zelfstandig kunnen 'toegang te verschaffen tot ondersteuning die zij mogelijk behoeven' en dan uiteraard ook om te voorkomen dat daar misbruik van gemaakt wordt. Dit speelt vooral bij onder toezichtstelling en bewindvoering: niet snel mag worden aangenomen dat álle zeggenschap over het eigen leven kan worden afgenomen.

Ook bij artikel 12 is een 'General Comment' verschenen van het Verdragscomité.^[6] Hierin is veel aandacht voor ondersteuning bij besluitvorming als alternatief voor de verschillende vormen van toezicht, voogdij en dergelijke die elke vorm van zeggenschap over eigen leven bij de betrokkene weghalen.

De autonomie van vrouwen met een handicap krijgt speciale aandacht: benadrukt wordt het feit dat er vaak sprake is van gedwongen sterilisatie, ontzegging van beslissingen over geboortebepanking, en dat niet makkelijk mag worden aangenomen dat vrouwen niet in staat zijn te bepalen of ze al dan niet toestemmen in seksueel contact. Uiteraard spelen hier veel dilemma's, denk aan het beschermen van mensen tegen zichzelf, en aan mogelijke spanning met rechten van anderen, bijvoorbeeld kinderen.

e): Inclusie

Het beginsel van inclusie hangt nauw samen met gelijkheid. Inclusie veronderstelt erkenning van diversiteit en van verschil. Zoals het in artikel 3 bij de grondbeginselen van het verdrag wordt verwoord: 'Respect voor verschillen en aanvaarding dat personen met een handicap deel uitmaken van de mensheid en de menselijke diversiteit'. Het staat tegenover apartheid en segregatie. Inclusief onderwijs, aanpassingen bij arbeid en wonen, toegankelijkheid en gelijke participatie zijn nodig om inclusie te verwezenlijken.

Het beginsel van inclusie komt duidelijk naar voren als je de commentaren van het Verdragscomité leest bij de rapportages die de verdragsstaten elke vier jaar moeten indienen. Inclusie kan je zien als een combinatie van de voorgaande beginselen: het opgenomen zijn als volwaardig lid in de gemeenschap, met gelijke rechten, mogelijkheden voor participatie en regie over eigen leven.

3. De rechten in het verdrag en de aandacht voor intersectionaliteit

Geen nieuwe rechten dus, wel een verdere uitwerking van rechten die in andere verdragen zijn neergelegd. Dat betekent dat dit verdrag in de interpretatie van die andere verdragen zal moeten worden 'ingelezen': bij de interpretatie van alle rechten moet gekeken worden naar de betekenis voor mensen met een beperking, zoals die in dit verdrag worden uitgewerkt. Het verdrag bevat zowel burgerrechten en politieke rechten als sociale, economische en culturele rechten. Na de algemene bepalingen over de beginselen en de uitwerking van de algemene verplichtingen van de staten en het gelijkheidsbeginsel, komen de bepalingen over vrouwen (artikel 6) en kinderen (artikel 7) met een handicap aan de orde. Dit is een erkenning van

intersectionaliteit: het bestaan van verschillende kenmerken die niet alleen elk afzonderlijk, maar ook in samenhang leiden tot uitsluiting en achterstelling. Het debat over intersectionaliteit is al geruime tijd aan de gang, ingezet door zwarte vrouwen. Deze maakten zichtbaar dat gelijke behandeling van vrouwen niet automatisch ook zwarte vrouwen ten goede komt, net zomin als dat gelijk opgaat met de bestrijding van rassendiscriminatie. In dit verdrag is daarom niet alleen in algemene bewoordingen de gelijkheid 'zonder enig onderscheid van welke aard dan ook' (preambule onder b.) benadrukt, maar wordt deze gelijkheid voor twee extra kwetsbare groepen – vrouwen en kinderen – expliciet uitgewerkt.

Het verdrag gaat daarna verder met de verplichting het recht op leven te garanderen (artikel 10) en de bescherming van de veiligheid in risicovolle situaties en noodsituaties (artikel 11). De in artikel 12 gegarandeerde gelijkheid voor de wet is al aan de orde geweest. Artikel 13 gaat over de toegang tot de rechter, welke alle fases van procedures en opsporing omvat. Het gaat dus bijvoorbeeld over gebarentolken bij *alle* procedures, ook asielaanvragen. Dat gaat nogal eens mis, zo blijkt uit een eerste onderzoek.^[7]

De hiernavolgende bepalingen hebben betrekking op de vrijheid en veiligheid van de persoon (artikel 14) en de vrijwaring van foltering en onmenselijke behandeling (artikel 15). Al in 2008 vroeg de toenmalige speciale rapporteur betreffende marteling, Manfred Nowak, aandacht voor de specifieke problemen van mensen met beperkingen.^[8]

Artikel 16 richt zich op de vrijwaring van uitbuiting, geweld en misbruik, met speciale aandacht voor vrouwen en kinderen, en de terugkeer in de maatschappij nadat een dergelijk misbruik heeft plaatsgevonden. We zien hier ook de trits van verplichtingen die staten hebben om mensenrechtenschendingen te bestrijden: het begint met effectieve wetgeving en beleid, vervolgens implementatie door onderzoek en (waar nodig strafrechtelijke) aanpak van misstanden. De overheid is gehouden te zorgen dat die bescherming ook geldt waar private actoren de fundamentele rechten schenden. Het is een verplichting van de overheid ook hier effectieve bescherming te waarborgen.

De persoonlijke integriteit is onderwerp van artikel 17, artikel 18 gaat over de vrijheid van verplaatsing en nationaliteit, artikel 19 over wonen, artikel 20 over mobiliteit is al aan de orde gekomen. Bij de verplichtingen die nodig zijn om gebruik te kunnen maken van de vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie (artikel 21) is veel aandacht voor moderne communicatiemiddelen en de verplichting private instellingen aan te moedigen informatie toegankelijk te maken. Onder e. wordt de staat verplicht gebarentaal te erkennen en te bevorderen: een proces dat in vele landen, waaronder Nederland, uiterst moeizaam verloopt.

Privacy en eerbiediging van de woning en het gezinsleven worden uitgewerkt in de artikelen 22 en 23. Hier is veel aandacht voor vrouwen en kinderen, waarborgen tegen verwaarlozing, verstoting en nadruk op de verplichtingen ouders zoveel mogelijk te ondersteunen.

In de bepaling over Onderwijs van artikel 24 staat inclusief onderwijs centraal. Ook uit de commentaren van het Verdragscomité blijkt dat men uitgaat van de verplichting tot inclusief onderwijs en dat voor speciaal, apart onderwijs goede argumenten gegeven moeten worden, waarbij vrijwel geen uitzonderingen toegelaten worden.^[9] Veel nadruk ligt hier op het bevorderen van deskundigheid op het terrein van en het faciliteren

van braille en gebarentaal.

In artikel 25 over gezondheid is uiteraard niet alleen de aanwezigheid van voldoende en adequate zorg van belang. Hier is ook veel aandacht voor autonomie en het tegengaan van discriminatie.

Artikel 26 over revalidatie en rehabilitatie legt verband tussen deze en werkgelegenheid en onderwijs. Werkgelegenheid zelf wordt in artikel 27 uitgebreid uitgewerkt in alle fasen van de (toegang) tot het arbeidsproces. Hier komen uiteraard de verplichting tot redelijke aanpassingen en het bevorderen van voorkeursbeleid, ook in de private sector, aan de orde. De daarna volgende artikelen gaan over sociale bescherming en het recht op een behoorlijke levensstandaard (artikel 28)

Uiteraard geldt voor dit soort verplichtingen niet dat van de ene dag op de andere alles gewaarborgd moet zijn. Wel geldt, zoals altijd bij het realiseren van positieve verplichtingen van staten, dat er voortgang geboekt moet worden, dat een zeker minimumniveau gegarandeerd moet zijn en dat er sprake is van systematische planning en monitoring om te zorgen dat er voortgang geboekt wordt: de geleidelijke verwezenlijking. Daarmee rust op de staat een zekere motiveringsplicht om bij beleid aan te tonen dat men alles heeft gedaan om de rechten zo goed mogelijk te waarborgen, uiteraard in redelijke afweging met andere zwaarwegende belangen.

Politieke participatie in het al genoemde artikel 29, en participatie in culturele en recreatieve sector (artikel 30) zijn de laatste rechten die expliciet uitgewerkt worden.

De hiernavolgende verplichtingen hebben een ander karakter: zij zijn eerder voorwaarden voor een effectief beleid. Artikel 31 verplicht de staten te zorgen voor het verzamelen en verspreiden van relevante informatie, zoals statistieken. Artikel 32 gaat uit van het belang van internationale samenwerking en betreft daarbij de positie van en de organisaties van mensen met een handicap.

Daarna volgen verplichtingen over implementatie en toezicht. Dit betreft ten eerste het nationaal niveau (artikel 33, zie boven) met inbegrip van het opzetten van een adequate nationale coördinatie, en het zorgen voor participatie van de doelgroep. Ten tweede is dit internationaal geregeld, in artikel 34, in de vorm van het Comité voor de rechten van personen met een handicap, het onafhankelijke Verdragscomité. De rapportageplicht van de staten aan het Comité (artikel 35) is een belangrijk instrument waarbij niet alleen de staat verantwoording af legt. Ook onafhankelijke mensenrechten instituten overleggen een eigen rapportage, en de belangenorganisaties geven door middel van een schaduwrapportage inzicht in wat er in de praktijk terecht komt van alle maatregelen. Met deze combinatie van rapportages en de eigen gegevens die bij het bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens uit andere bronnen (rapportages van andere verdragscomités, rapporten van speciale rapporteurs) bekend zijn, kan het Verdragscomité de staten kritisch bevragen.

Deze rapportages zouden ook in de nationale parlementen de nodige aandacht moeten krijgen, waarbij in het oog gehouden moet worden dat het internationale toezicht naar zijn aard marginaler is en dat de nationale instituties meer instrumenten hebben om de verschillende organen in staten te houden aan hun verplichtingen.

4. De ratificatie in Nederland

Hoewel Nederland het Verdrag betrekkelijk snel in maart 2007 ondertekend heeft, is de ratificatiewet pas in 2016 door de Tweede Kamer aangenomen.^[10] Daarmee loopt Nederland behoorlijk achter. En dan gaat het nog alleen om het verdrag zelf, want het optioneel protocol, waarin het individuele klachtrecht voor slachtoffers van schendingen bij het Verdragscomité mogelijk wordt gemaakt, is helemaal niet ondertekend.

Het ratificatieproces kan dus moeizaam genoemd worden. Voor een deel kan dat gezien worden als een voortvloeisel uit de wens om zoveel mogelijk al te voorzien in de verplichtingen die het verdrag meebrengt of tenminste een goed beeld te hebben van de implicaties van die verplichtingen en de geboden aanpak. Maar wie de stukken leest en de discussie volgt ziet ook veel terughoudendheid en angst voor nieuwe plichten en extra kosten. Het is hier niet de plaats om uitvoerig in te gaan op het ratificatieproces, waarbij de doelgroep op veel verschillende manieren van zich heeft laten horen.^[11] Ik noem slechts een paar aspecten. Over de inhoud van de verplichtingen is op verzoek van de verantwoordelijke staatsecretaris van VWS door het SIM (Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten van de Universiteit Utrecht) onderzoek gedaan naar de juridische gevolgen van het verdrag. Daarbij ligt de nadruk op de minimumstandaarden en de betekenis van de geleidelijke verwezenlijking alsmede op de noodzaak van de uitbreiding van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte.^[12]

In de laatste fase zijn in de Tweede Kamer belangrijke amendementen aangenomen die met name betrekking hebben op een bredere verplichting tot algemene toegankelijkheid^[13] en toegankelijkheid van deelname aan de democratie.^[14]

Ook een motie over het spoedig ondertekenen van het Facultatief Protocol is aangenomen^[15].

Als ook de Eerste Kamer akkoord gaat kan het verdrag binnen afzienbare tijd, ook voor Nederland in werking treden.

Intussen heeft ook de Europese Unie (EU) al veel eerder het verdrag geratificeerd en in september 2015 verscheen het eerste rapport van het Verdragscomité over de EU.^[16] Het bevat een groot aantal aanbevelingen om op alle terreinen van het EU beleid gedetailleerd bij te houden wat de effecten zijn voor mensen met een handicap, gegevens te verzamelen en in al het beleid de verplichtingen uit het verdrag te mainstreamen.

5. Kansen en dilemma's

Het voorgaande doet eigenlijk geen recht aan de vele implicaties van het verdrag. Zoals gezegd: het verdrag dwingt tot het kiezen van een ander perspectief, tot het erkennen van de tweezijdigheid van verschil. De beginselen van het verdrag onderstrepen het fundamentele karakter van menselijke waardigheid van

iedereen. Dat vergt een omslag in denken en een omslag in beleid. Inclusie moet regel worden, speciale behandeling uitzondering, dus het gaat erom dat de voorwaarden worden gecreëerd om dat te realiseren. Dat klinkt allemaal heel mooi, maar in de praktijk is het, zeker in tijden van schaarste en complexe problemen niet altijd zo gemakkelijk te realiseren.

Toch is het de moeite waard om deze uitdaging aan te gaan. Het verdrag laat ook zien wat er nodig is: scholing, training en bewustwording van de bij het beleid betrokkenen. Bijvoorbeeld: waar we in Nederland nu in een fase van decentralisatie zitten en maatschappelijke ondersteuning en participatie met name lokaal geregeld moeten worden, zal die scholing enzovoorts dus ook lokaal mogelijk moeten zijn. En lokaal kan vaak gemakkelijker gebruik gemaakt worden van netwerken van ervaringsdeskundigen.

Voor de gehandicaptenbeweging zelf is het verdrag evenzeer een uitdaging. Participatie brengt verplichtingen mee: ook als je niet mede verantwoordelijk bent voor de uitkomsten van het beleid, ben je wel verplicht mee te denken op basis van de beschikbare informatie. Daarbij zullen verschillen van inzicht die ook binnen de doelgroep bestaan besproken moeten kunnen worden, denk aan de implicaties van inclusief onderwijs, waarover verschillend gedacht kan worden (is onder alle omstandigheden inclusief onderwijs beter dan speciaal onderwijs, en zo nee, waar ligt de grens?).

En last but not least dienen zich nieuwe (vormen van) ethische dilemma's aan, zoals de rechten van ouders met een verstandelijke beperking in bepaalde situaties.

Het verdrag zal daarom veel discussie meebrengen. Meer dan degenen die zich nu nog vooral zorgen maken over de mogelijke kosten zich wellicht realiseren. En als we het hebben over kosten: laten we de baten niet vergeten. Zeker in een samenleving met een toenemend aantal ouderen, zal een tijdig inzien van de gevolgen van beperkingen veel voordelen op kunnen leveren.



Jenny Goldschmidt

Emeritus hoogleraar Rechten van de Mens, en verbonden aan het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit Utrecht

Jenny Goldschmidt houdt zich vooral bezig met de rechten van (leden van) kwetsbare groepen, met name mensen met een beperking, en wat dit in de praktijk betekent. Zij is geïnteresseerd in rechtspluralisme en de positie van minderheden in een democratie.

Notes:

- [1] Zie voor de Nederlandse tekst van het Verdrag en het Optioneel Protocol de Verdragenbank op www.overheid.nl, waar ook informatie te vinden is over de Ratificatie ervan. Het Verdrag staat in het Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2007, nr.169.
- [2] Zie: General Assembly adopts Groundbreaking Convention, Optional Protocol on Rights of Persons with Disabilities, <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/ga10554.doc.htm>
- [3] Heiner Bielefeldt, Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention, Essay, Deutsches Institut Für Menschenrechte, 2008
- [4] Aart Hendriks, UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, European Journal of Health Law 14 (2007) 273-298, p. 276.
- [5] General Comment on Article 9: Accessibility, CRPD/C/11/3, 23 November 2013.
- [6] General Comment on Article 12: Equal recognition before the law, CRPD/C/11/4, 25 November 2013.
- [7] Zie: Elaine Buytendijk e.a., Problemen die dove asielzoekers ervaren bij een asielaanvraag in Nederland, afstudeeronderzoek Hogeschool Utrecht 2015: <http://www.dovenschap.nl/wp-content/uploads/2015/09/Rapport-dove-asielzoekers.pdf>
- [8] Report 28 July 2008, GA/63/175.
- [9] Zie ook: Andrea Broderick, The Long and Winding Road to Equality and Inclusion for Persons with Disabilities, Intersentia Antwerp, 2015, Chapter 7. The Right to Education for Persons with Disabilities.
- [10] De parlementaire stukken zijn te vinden onder nummer 33 900, Uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb.2007,169),
- [11] Zie bijvoorbeeld de website van de Coalitie voor Inclusie die zich richt op de ratificatie en implementatie van het Verdrag en via een speciale website informatie verspreidt over alles wat daarmee te maken heeft: <http://www.vnverdragwaarmaken.nl/>
- [12] J.E. Goldschmidt en M.E.C. Gispén, Ratificatie.....en dan? Utrecht, Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, December 2011 zie: http://www.mensenrechten.nl/sites/default/files/SIM%20ratificatie_en_dan.pdf , en aanvullend rapport , maart 2012, zie: [http://www.mensenrechten.nl/sites/default/files/SIM%20Aanvullend%20Rapport%20Ratificatie%20%20%20%20En%20dan%20\(ma](http://www.mensenrechten.nl/sites/default/files/SIM%20Aanvullend%20Rapport%20Ratificatie%20%20%20%20En%20dan%20(ma)
- [13] Nr. 56
- [14] Nr. 44
- [15] Nr. 38
- [16] CRPD/C/EU/CO/1, 4 September 2015