

Eerste Kamer der Staten-Generaal
Aan de voorzitter en leden van de Commissie voor
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Onderwerp

Ter informatie: breed advies over de
positie van mensen met een
arbeidsbeperking van jongs af aan in
het licht van het VN-verdrag handicap

Datum

2 maart 2020

Ons kenmerk

2020/0028/AvD/KK/HvE

Geachte voorzitter, geachte leden,

Sinds 2016 is het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) toezichthouder op de uitvoering van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag handicap of het verdrag). De missie van het College als toezichthouder is om in onafhankelijkheid de uitvoering van dit verdrag te bevorderen, te beschermen en te monitoren. Deze missie vervult het College - zoals het verdrag voorschrijft - met betrokkenheid en volledige participatie van personen met een beperking en de organisaties die hen vertegenwoordigen.

Het College heeft in de achterliggende tijd veel signalen ontvangen over de positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan: over stage, werk, inkomen en wonen en ook over (voornemens tot) wetgevende maatregelen waarbij verschillende rechten en grondbeginselen uit het VN-verdrag handicap van toepassing kunnen zijn. In het licht van het verdrag heeft het College zich een beeld gevormd over wat al deze maatregelen (bij elkaar) kunnen betekenen. Daartoe heeft het College een serie ronde tafels georganiseerd.

Het College heeft, volgend op signalen en uit eigen beweging, een breed advies opgesteld over de positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Dit advies is vandaag aangeboden aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het brede advies gaat over meerdere onderwerpen en verdragsbepalingen. Het is geen traditioneel wetgevingsadvies gericht op een specifiek wetgevingstraject, maar een breed advies gericht op een samenstel van wetten, regelingen en maatregelen die allemaal raken aan de

positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan. Via deze brief wil ik u over dit brede advies informeren.

Terugblikkend op de vier ronde tafels die het College in januari heeft georganiseerd, vallen twee punten in het bijzonder op. Ten eerste zijn er veel opeenvolgende (voorgenomen) maatregelen die mensen met arbeidsbeperking van jongs af aan treffen in de zin dat ze (deels en soms mogelijk) nadelig voor hen zijn, terwijl veel van de maatregelen die hen meer regie en maatwerk zouden moeten kunnen bieden in de (uitvoerings)praktijk niet goed blijken te werken. Ten tweede is de complexiteit van (bestaande en voorgenomen) maatregelen die hen treffen groot.

Het College adviseert de regering om bij de totstandkoming van wetgeving die mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan raakt, anders dan bij recente ontwerpwetgeving tot dusverre het geval is geweest, uit eigen beweging een zichtbare beoordeling van ontwerpwetgeving aan het VN-verdrag te verrichten op een wijze die recht doet aan wat in het advies een nieuwe *mindset* wordt genoemd. Het gaat om de kern van het verdrag: denken over mensen met een beperking in de samenleving als dragers van mensenrechten en als participanten op het nationale en lokale niveau waarop deze rechten geëffectueerd worden.

Dit sluit aan bij het primaat van de wetgever bij de uitvoering van dit verdrag met een grotendeels programmatisch karakter. Bij het initiëren van ontwerpwetgeving verdient het aanbeveling dat de toelichting al aangeeft hoe het betreffende voorstel bijdraagt aan de uitvoering van het verdrag in Nederland, in aanvulling op bestaande handreikingen voor het toetsen aan hoger recht. Het College pleit voor deze stap, ten eerste gezien de - nog immer en door de regering ook zo aangemerkte - urgente situatie rond de groep mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben en ten tweede gelet op de bijzonderheden die dit verdrag kenmerken. Zo wordt recht gedaan aan wat in het advies een nieuwe *mindset* wordt genoemd en de kern van het verdrag betreft: denken over mensen met een beperking in de samenleving als dragers van mensenrechten en als participanten op het nationale en lokale niveau waarop deze rechten geëffectueerd worden.

Om daarvoor praktische handvatten te bieden heeft het College een checklist gemaakt die, in aanvulling op bestaande handreikingen voor de totstandkoming van wetgeving, kan worden gebruikt in toelichtingen bij nieuwe ontwerpwetgeving. Uiteraard kan de lijst ook op latere momenten in wetgevingstrajecten gebruikt worden. Dan kan de lijst helpen om argumenten in het debat te ordenen en waar nodig aan te vullen. Ook mensen met een beperking en hun organisaties kunnen ervan gebruik maken bij het geven van input over nieuwe wetgeving.

Met vriendelijke groet,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert
voorzitter

Bijlage: “Breed advies over de positie van mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben op de arbeidsmarkt in het licht van het VN-verdrag handicap”

De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap

Breed advies

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

27 februari 2020

Inhoudsopgave

| | |
|----------------------------------|-----------|
| Samenvatting | 5 |
| Checklist VN-verdrag | 6 |
| 1 Vooraf | 8 |
| a Toezicht | 9 |
| b Breed advies | 9 |
| c Bijzonder én gewoon verdrag | 10 |
| d Ronde tafels | 12 |
| e Opzet van het advies | 12 |
| 2 Stage | 13 |
| a Uit de ronde tafels | 14 |
| b In het licht van het verdrag | 14 |
| c Aan de slag vanuit het verdrag | 15 |
| 3 Werk | 17 |
| a Uit de ronde tafels | 18 |
| b In het licht van het verdrag | 19 |
| c Aan de slag vanuit het verdrag | 20 |
| 4 Inkomen | 22 |
| a Uit de ronde tafels | 23 |
| b In het licht van het verdrag | 23 |
| c Aan de slag vanuit het verdrag | 24 |
| 5 Wonen | 26 |
| 6 Slotbeschouwing | 29 |
| Bijlage 1 | 32 |
| Bijlage 2 | 34 |
| Bijlage 3 | 36 |

Samenvatting

Het College voor de Rechten van de Mens heeft veel signalen ontvangen over de positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan over stage, werk, inkomen en wonen. Daarbij gaat het vaak om (voornemens tot) wetgevende maatregelen waarbij verschillende rechten en grondbeginselen uit het VN-verdrag handicap van toepassing kunnen zijn. Het College heeft zich in het licht van het verdrag een beeld gevormd over wat al deze maatregelen bij elkaar kunnen betekenen. Terugblikkend op de vier ronde tafels die het College in januari heeft georganiseerd, vallen twee punten in het bijzonder op. Ten eerste zijn er veel opeenvolgende (voorgenomen) maatregelen die mensen met arbeidsbeperking van jongs af aan treffen in de zin dat ze (deels of soms mogelijk) nadelig voor hen zijn, terwijl veel van de maatregelen die hen meer regie en maatwerk zouden moeten kunnen bieden in de (uitvoerings)-praktijk niet goed blijken te werken. Ten tweede is de complexiteit van (bestaande en voorgenomen) maatregelen die hen treffen groot.

In dit breed advies wordt uiteengezet dat het VN-verdrag handicap een bijzonder én een gewoon verdrag is. Bijzonder aan het VN-verdrag is dat het de betrokkenheid van mensen met een beperking zelf bij de totstandkoming van wetgeving en beleid voorschrijft en vooral vanwege het concept van mensen met een beperking als dragers van mensenrechten dat aan het verdrag ten grondslag ligt. Tegelijkertijd is het ook een gewoon verdrag waarbij de bekende internationale en nationale (constitutionele) regels voor uitleg, binding en doorwerking gelden.

Het College adviseert de regering om bij de totstandkoming van wetgeving die mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan raakt, anders dan bij recente ontwerpwetgeving tot dusverre het geval is geweest, uit eigen beweging een zichtbare beoordeling van ontwerpwetgeving in het licht van het VN-verdrag te verrichten op een wijze die recht doet aan wat in het advies een nieuwe *mindset* wordt genoemd. Het gaat om de kern van het verdrag: denken over mensen met een beperking in de samenleving als dragers van mensenrechten en als participanten op het nationale en lokale niveau waarop deze rechten geëffectueerd worden.

Dit advies sluit aan bij het primaat van de wetgever bij de uitvoering van dit verdrag met een grotendeels programmatisch karakter. Bij het initiëren van ontwerp-wetgeving verdient het aanbeveling dat de toelichting aangeeft hoe het betreffende voorstel bijdraagt aan de uitvoering van het verdrag in Nederland, in aanvulling op bestaande handreikingen voor het toetsen aan hoger recht. Het College pleit voor deze stap, ten eerste gezien de – nog immer en door de regering ook zo aangemerkte – urgente situatie rond de groep mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben en ten tweede gelet op de bijzonderheden die dit verdrag kenmerken.

Aan de ene kant kan uit een dergelijke expliciete beoordeling blijken dat verschillende deelmaatregelen de beoordelingsmarges die een verdragsstaat heeft bij het kiezen van de middelen om een verdrag uit te voeren niet overschrijden. Aan de andere kant zijn er bij quick scans van (bestaande en voorgenomen) regelgeving elementen aanwijsbaar die (bij elkaar) kunnen duiden op spanning met grondbeginselen en rechten in het verdrag. Wat in alle omstandigheden eenvoudig gedaan kan worden en ook recht doet aan de letter en geest van het verdrag, is dat de argumenten voor de gemaakte keuzen in het licht van het verdrag in een vroeg stadium van het wetgevingstraject geëxpliciteerd worden.

In het kader van dit breed advies heeft het College een checklist opgesteld die de regering – of indieners van initiatiefvoorstellen – behulpzaam kan zijn bij het uit eigen beweging verrichten van een zichtbare beoordeling in het licht van het VN-verdrag bij voorstellen die raken aan de positie van mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben. De checklist is drieledig en omvat een grondbeginselen-check, een rechten- en verplichtingen-check en een coördinatie-check. Deze lijst kan – *mutatis mutandis* – ook handvatten bieden aan anderen die een beoordeling van ontwerpwetgeving willen plaatsen in het licht van het VN-verdrag handicap, onder wie medewetgevers en adviseurs en uiteraard ook mensen met een arbeidsbeperking zelf of mensen en organisaties die opkomen voor hun belangen.

Checklist VN-verdrag

VN-verdrag handicap checklist voor (ontwerp)wet- en regelgeving over en voor mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben

I Grondbeginselen-check

- a. Geeft het voorstel mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan (meer eigen) regie? Laat het voorstel bijvoorbeeld vrijheid om zelf keuzes te maken en draagt het bij aan de onafhankelijkheid van deze mensen?
- b. Behandelt het voorstel mensen met een (arbeids)beperking hetzelfde of anders dan mensen zonder beperking?
- c. Op welke wijze draagt het voorstel bij aan daadwerkelijke participatie en opname van mensen met een (arbeids)beperking in de samenleving?
- d. Is voorzien in evaluatie?¹

II Rechten en verplichtingen-check

- a. Hoe is/wordt bij de totstandkoming van het voorstel invulling gegeven aan het 'nauw overleg' met mensen met een (arbeids)beperking en hun organisaties?²
- b. Zijn de voorgenomen maatregelen voor hen begrijpelijk althans voor hun organisaties uitlegbaar aan de achterban?
- c. Rijzen er specifieke vragen over de uitleg van het VN-verdrag handicap die nopen tot nader onderzoek of advies?
- d. Brengt het voorstel het verdrag verder ten uitvoer? 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 arbeidsbeperking van jongs af aan, rijst de vraag of is voldaan aan de volgende cumulatieve criteria:³
 - er bestaat een redelijke rechtvaardiging voor het voorstel;
 - gedegen onderzoek naar alternatieven heeft plaatsgevonden;
 - daadwerkelijke participatie van de groepen die het voorstel betreft heeft plaatsgevonden;
 - van directe of indirecte discriminatie op grond van handicap is geen sprake;
 - er is geen sprake van een onredelijke impact op verkregen sociale zekerheidsrechten;⁴
 - mensen met een (arbeids)beperking komen niet uit onder het sociale minimum mede gelet op de uitleg die het VN-comité handicap aan dit begrip geeft; en
 - 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?

1 Vgl. Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen van de regelgeving. Gelet op de hiervoor besproken signalen over bejegening is dit een belangrijk punt.

2 Tijdens de ronde tafels kwam naar voren dat er achter de schermen veel overleg is. Voor het monitorproces inzake de uitvoering van het verdrag is dit wezenlijke informatie.

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. ook artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

1 Vooraf

a Toezicht

1. Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) is vanaf 2012 het nationaal instituut voor de rechten van de mens in Nederland.⁵ Mensen kunnen bij het College terecht met vragen over discriminatie en de betekenis van mensenrechten in Nederland.⁶ Ook ontvangt het College meldingen over mensenrechten. Bij discriminatieklachten kan het College in individuele zaken een oordeel geven over de vraag of verboden onderscheid is gemaakt. De bevoegdheid om dit te doen heeft het College op grond van gelijke behandelingswetten waaronder de Wet gelijke behandeling handicap/chronische ziekte. Het College geeft daarnaast onder meer advies en voorlichting en verricht onderzoek op het brede terrein van de mensenrechten. Ministers, de beide kamers der Staten-Generaal en bestuursorganen kunnen bij het College advies vragen over (ontwerp)regelgeving. Een dergelijk advies kan het College ook uit eigen beweging geven.
2. Sinds 2016 is het College toezichthouder op de uitvoering van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag handicap of het verdrag).⁷ De missie van het College als toezichthouder is *om in onafhankelijkheid de uitvoering van dit verdrag te bevorderen, te beschermen en te monitoren*. Deze missie vervult het College – zoals het verdrag voorschrijft⁸ – met betrokkenheid en volledige participatie van personen met een beperking en de organisaties die hen vertegenwoordigen. Het voorliggende advies – uit eigen beweging en volgend op vele signalen die het College bereikten – is daar een voorbeeld van.

5 Zie de wet van 24 november 2011, houdende de oprichting van het College voor de rechten van de mens (Wet College voor de rechten van de mens).

6 'Mensenrechten' is een breed begrip. Het gaat om mensenrechten in de Grondwet (grondrechten) en in verdragen over fundamentele rechten waarbij Nederland partij is.

7 Vgl. artikel 33, tweede lid, van het VN-verdrag en de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33992-(R2034), nr. 3.

8 Vgl. artikel 33, derde lid, van het VN-verdrag.

b Breed advies

3. Het voorliggende advies is een breed advies aan – in de eerste plaats – de regering. Om drie redenen is het advies breed: vanwege het doel, gelet op de verdragsbepalingen die het bestrijkt en met het oog op de groepen mensen die het betreft.
4. Het doel van het advies is om, gelet op de positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan, zoveel mogelijk praktische handvatten te bieden aan wie betrokken is bij de uitvoering van het VN-verdrag handicap – in het bijzonder⁹ als beleidsmaker, wetgever of adviseur. Zo bezien raakt het advies niet alleen de regering maar ook anderen. Daarover volgt hierna meer. Op deze plaats volstaat dat dit advies geen (traditioneel) wetgevingsadvies is. Het College heeft die bevoegdheid wel, maar dit advies gaat niet over één specifiek wetsvoorstel of over één bepaalde wet, maar eerder over een samenstel van wetten, regelingen en maatregelen die allemaal raken aan de positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan. Het betreft geen oordeel over bestaande of toekomstige wetten en regelgeving, want het College voor de Rechten van de Mens heeft niet de bevoegdheid om een dergelijk oordeel te geven. Evenmin heeft het College de bevoegdheid om te oordelen over klachten in individuele zaken over de vraag of het VN-verdrag handicap al dan niet voldoende is nageleefd.¹⁰ Bij de voorbereiding van dit advies zijn dan ook geen hoorzittingen gehouden. Wel heeft het College om zo goed mogelijk te kunnen adviseren op locatie vier rondetafelgesprekken georganiseerd (zie hierna, punten 16-18).
5. Dit advies gaat over (jonge) mensen met een arbeidsbeperking. Daarmee bedoelt het College mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben. Hun arbeidsbeperking voert terug tot de geboorte, de jeugd of de jongvolwassenheid. Juridisch wordt de groep afgebakend door verschillende wetten.¹¹ Het College kiest in dit advies voor een brede insteek van het begrip '(jonge) mensen

9 Zie ook hierna, punt 17.

10 Buiten de Algemene wet gelijke behandeling handicap/chronische ziekte, die na ratificatie van het VN-verdrag aanmerkelijk is uitgebreid tot het hele terrein van goederen en diensten. Het College heeft niet de bevoegdheid om te oordelen over (klachten over discriminatie door) eenzijdig overheids-handelen.

11 Vgl. de artikelen artikel 1a:1 e.v., 2:3 e.v. en 3:2 e.v. Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en artikel 19 Participatiewet.

met een arbeidsbeperking' om mensen die niet binnen de reikwijdte van een van deze wetten vallen, niet uit te sluiten.

6. Breed is het advies tot slot omdat het gaat over de positie van (jonge) mensen met een arbeidsbeperking in het licht van vrijwel het gehele VN-verdrag handicap. Dit komt in de eerste plaats door de inhoud van de signalen die het College heeft ontvangen. De onderwerpen daarvan hebben raakvlakken met verschillende bepalingen uit het verdrag. Kort samengevat gaan de signalen over opleiding/stage, werk, inkomen en wonen en meedoen aan de samenleving. Dit betekent dat het advies in ieder geval de artikelen 24 (recht op onderwijs), 27 (recht op werk), 28 (recht op een behoorlijke levensstandaard) en 19 (recht op wonen) van het VN-verdrag bestrijkt. Ten diepste gaan de signalen evenwel over meedoen aan de samenleving, over de vrijheid om zelf keuzes te maken, over onafhankelijk zijn en over behandeld worden op voet van gelijkheid met anderen. Dit zijn grondbeginselen die de verdragspartijen hebben neergelegd in artikel 3 van het VN-verdrag als algemene beginselen.

c Bijzonder én gewoon verdrag

7. Bij een breed advies dat uitmondt in praktische handvatten, past een beknopte beschouwing van de doorwerking het VN-verdrag in de Nederlandse rechtsorde. Dat is immers de achtergrond waartegen het VN-verdrag in Nederland moet worden uitgevoerd.
8. Het VN-verdrag handicap is gesloten in 2006 in New York. Nederland was daarbij aanwezig. In 2008 trad het verdrag in werking, maar nog niet voor Nederland. In 2016 heeft Nederland het verdrag geratificeerd en een uitvoeringswet aangenomen die verschillende bestaande wetten wijzigde om ze in overeenstemming te brengen met het verdrag. Sinds 14 juli 2016 heeft het verdrag gelding voor Nederland. Wat dat betekent, volgt hierna.
9. Het verdrag is in de eerste plaats bijzonder in de zin dat mensen met een beperking wereldwijd actief zijn geweest bij het opstellen van het verdrag.¹² Deze betrokkenheid komt ook op verschillende

plaatsen in het verdrag terug. Dit blijkt het duidelijkst bij de algemene verplichtingen. Bij het voorbereiden van nieuwe wetgeving en beleid moet er 'nauw overleg' zijn met mensen met een beperking en hun organisaties. Dat bepaalt artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap. Dit betekent dat mensen met een beperking uitgenodigd worden om hun ervaringsdeskundigheid in te zetten, om bij te dragen aan het (verder) gestalte geven aan de opname of inclusie van mensen met een beperking in de samenleving. Met het sluiten van het verdrag hebben de verdragstaten afgesproken om ervoor te zorgen dat de samenleving op een andere manier naar mensen met een beperking gaat kijken en daar beleid op afstemt. Centraal staan de mensen zelf, als dragers van mensenrechten. Niet hun beperking staat voorop, maar hun menszijn, hun waardigheid. Het verdrag verplicht tot een nieuwe manier van denken over deelname van mensen met een beperking aan de samenleving op voet van gelijkheid met anderen. Deze nieuwe *mindset* is het meest in het oog springende kenmerk van het verdrag. Mensenrechten hadden mensen met een beperking voordien immers ook al.¹³

10. Het verdrag legt in artikel 3 grondbeginselen neer die belangrijk zijn voor mensen met een beperking. De vrijheid om zelf keuzes te maken, onafhankelijkheid (persoonlijke autonomie) en behandeld worden op voet van gelijkheid met anderen zijn daar voorbeelden van. Deze beginselen komen voort uit de waardigheid van de persoon.¹⁴ Ze worden nader uitgewerkt in verschillende bepalingen van het verdrag en vormen bovenal een richtsnoer bij de uitleg van de rechten en plichten die in het verdrag zijn opgenomen. De rechten uit het verdrag hangen met elkaar samen. Voor wie bijvoorbeeld zelfstandig informatie wil zoeken over werk en inkomen (artikelen 27 en 28 van het verdrag), is toegankelijkheid van (digitale) informatie belangrijk (artikel 9 van het verdrag). Wie stage gaat lopen (artikel 24 van het verdrag), komt in de praktijk ook voor het vraagstuk van (toegankelijk) vervoer (artikel 9 van het verdrag) te staan. Zo zijn er meer voorbeelden te bedenken.

12 Zie bijvoorbeeld G. Quinn, C. O'Mahony, 'Disability and human rights', in: C. Krause, M. Scheinin (eds.), *International protection of human rights: a textbook*, Turku: Abo Akademi University Institute for Human Rights 2012, p. 275.

13 Zie ook J. Goldschmidt, 'Van gelijke behandeling naar inclusie: het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap', *VN Forum* 2016-1.

14 Doel van het verdrag is onder meer het bevorderen van de 'eerbieding van de inherente waardigheid' van mensen met een handicap, zo staat in artikel 1.

11. De rechten in het verdrag zijn verschillend van aard. Soms kan iemand met een beperking er rechtstreeks een beroep op doen. Ze zijn ‘een ieder verbindend’,¹⁵ ‘onverwijld van toepassing’.¹⁶ Bij de totstandkoming van de Rijkswet tot goedkeuring van het verdrag heeft de wetgever een voorschot genomen op welke rechten zich ervoor lenen om er rechtstreeks een beroep op te kunnen doen.¹⁷ Uiteindelijk volgt dit in concrete zaken die in de loop van de tijd aan de rechter worden voorgelegd. Bepalingen uit het VN-verdrag handicap, die zich daarvoor lenen, zijn inroepbaar voor de rechter. In concrete zaken toetst de rechter dan de toepassing van nationaal recht in het licht van die rechten. Maar ook van andere verdragsrechten, die zich niet lenen voor onmiddellijke effectuering, kan in een rechtszaak indirect een interpretatieve kracht uitgaan.¹⁸
12. Veel rechten in het verdrag zijn programmatisch van aard. Dat betekent dat de verwezenlijking daarvan nadere actie van de kant van de overheid vereist in de vorm van wetgeving en beleid. Onder de noemer van ‘geleidelijkheid’ heeft dit onderwerp ruime aandacht gekregen tijdens en na het ratificatieproces, zowel in de politiek als van de kant van organisaties van mensen met een beperking. Het principe van geleidelijkheid in relatie tot het VN-verdrag handicap is geen Haagse of Nederlandse uitvinding. Het ligt voor economische, sociale en culturele rechten besloten in het verdrag zelf. Artikel 4 lid 2 VN-verdrag handicap verplicht elke verdragsstaat om voor die rechten maatregelen te nemen ‘teneinde steeds nader (cursivering CRM) tot een algehele verwezenlijking van de in het verdrag erkende rechten te komen’. Dit is overigens niets bijzonders. Rechten van verschillende aard komen ook voor in de Nederlandse grondwet en in andere verdragen. Het programmatisch karakter van rechten en de geleidelijkheid die daarmee gepaard gaat, ontslaan overheden niet van de verplichting om regelgeving en beleid te maken. Het gaat er daarbij niet alleen om wat er geregeld en gedaan wordt, maar ook om het oogmerk waarmee dit gebeurt en de wijze waarop. Het gaat om een nieuwe blik.
13. Uit het deels programmatische karakter van VN-verdrag handicap kan niet de conclusie getrokken worden dat het verdrag een lege huls is of dat naleving vrijblijvend zou zijn. Nederland heeft zich aan het verdrag verbonden. De regering heeft het verdrag gesloten en de (rijks)wetgever heeft het verdrag goedgekeurd. Of een bepaling rechtstreeks werkend is of niet, het bestuur en ook overheden zijn naar constitutioneel recht gehouden de op Nederland rustende verplichtingen na te leven. Dit betekent dat ieder overheidsambt of -orgaan verdragsbepalingen na moet leven voor zover dit passend is binnen zijn taken en bevoegdheden.¹⁹ Bij de uitleg en toepassing van wettelijke voorschriften moet met de verdragsbepalingen zoveel mogelijk rekening worden gehouden.²⁰ Verdragsbepalingen kunnen gevolgen hebben voor de beleidsvrijheid van uitvoerende instanties.²¹
14. Voor de uitleg van het verdrag zelf zijn de bepalingen van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van toepassing.²² Ook in dat opzicht is het VN-verdrag handicap een gewoon verdrag. Bovendien is er een internationale instantie die nadere richting geeft aan de uitleg van het verdrag: het VN-comité handicap. Dit comité doet dit middels algemene commentaren, aanbevelingen naar aanleiding van landenrapporten en in oordelen in reactie op klachten in relatie tot landen die het individueel klachtrecht hebben erkend. Nederland behoort overigens nog niet tot die landen, een onderwerp waar het College eerder al aandacht voor heeft gevraagd.²³
15. Tot slot verdient vermelding dat het VN-verdrag niet alleen doorwerkt in de nationale rechtsorde maar ook in de EU-rechtsorde. De Europese Unie is partij bij het VN-verdrag handicap. Daarmee maakt het VN-verdrag handicap deel uit van het Unierecht. De instellingen van de EU en ook de EU-wetgever moeten het verdrag respecteren.

15 In de woorden van de artikelen 93 en 94 Grondwet.

16 In de woorden van artikel 4 lid 2 VN-verdrag handicap.

17 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 992 (R034), nr. 3.

18 Vgl. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.4.2.

19 KB 19 februari 1993, AB 1993, 385 en KB 11 september 2007, *Stb.* 347.

20 HR 3 maart 1919, *NJ* 1919, 371. Zie verder P.P.T. Bovend' Eert e.a., *Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 190.

21 Afdeling advisering van de Raad van State, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 992 (R034), nr. 4, punt 3 met verwijzingen.

22 Zie afdeling 3 van het Weens verdragenverdrag.

23 J.R.E. Stolk, ‘Het individueel klachtrecht bij het VN-comité voor de rechten van mensen met een beperking. Slechts toekomst-muziek of ook nu al relevant?’, *Handicap en Recht* 2019/2.

d Ronde tafels

16. In voorbereiding op het voorliggende advies heeft het College vier ronde tafels georganiseerd. Deelname was op uitnodiging. De gesprekken waren besloten. De eerste twee tafels vonden plaats op 16 januari 2020 in Utrecht. Deelnemers waren mensen die zelf van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben,²⁴ vertegenwoordigers van organisaties die opkomen voor hun belangen te weten koepelorganisatie Ieder(in), de Landelijke Cliëntenraad, vakbonden CNV en FNV, stichting Wij Staan Op!, het Jongerenpanel FNO, stichting Studeren en Werken Op Maat, en belangenbehartigers Rick Brink (minister van gehandicaptenzaken namens KRO-NCRV) en Noortje van Lith. Aan tafel zaten mensen met verstandelijke, fysieke, zintuiglijke en psychische beperkingen. De deelnemers hadden voor hun voorbereiding vooraf voorbeelden van vragen toegezonden gekregen (bijlage 1).
17. Een derde en vierde ronde tafel volgden een week later in Den Haag. Aan de derde tafel met het thema wetgeving & beleid schoven rijksambtenaren aan. Zij waren afkomstig van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de directie van het programma Onbeperkt meedoen! van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Vertegenwoordigd was ook Cedris, landelijke vereniging voor een inclusieve arbeidsmarkt waarvan ook werk-en integratieonderdelen van verschillende gemeenten lid zijn. Een aantal organisaties met kennis van de (uitvoerings)praktijk was weliswaar genodigd, maar heeft van de uitnodiging geen gebruik gemaakt. Dit heeft tot gevolg dat het College in dit breed advies terughoudend is om op dit moment aanbevelingen te doen op punten die betrekking hebben op de uitvoeringspraktijk. Genodigden hadden voorafgaand aan het gesprek een lijst met mogelijke vraagpunten en onderwerpen ontvangen (bijlage 2). In het rondetafelgesprek heeft het College een aantal onderwerpen besproken die de week daarvoor bij de eerste twee ronde tafels naar voren waren gekomen. Ook werd gesproken over participatie van mensen met een beperking. Daarbij kwam ook de actuele stand van zaken rond een aantal relevante wetgevings- en beleidstrajecten aan bod.²⁵

24 Op verzoek van het College hebben belangenorganisaties en vakbonden ervaringsdeskundige deelnemers voorgedragen. Daarnaast heeft College mensen genodigd die zelf rechtstreeks contact met het College hadden gezocht.

18. De vierde en afsluitende tafel stond in het teken van het thema wetenschap & expertise. Verschillende disciplines kwamen aan de orde waaronder sociaal zekerheids- en arbeidsrecht, geschiedenis, *disability studies*, metajuridica en *European disability law*. Deelnemers in Den Haag waren respectievelijk Willemijn Roozendaal (VU), Paul van Trigt (UL), Edwin Luitzen de Vos (European Commission Research Executive Agency) en Erwin Dijkstra (UL). Het College heeft afzonderlijk gesproken met Lisa Waddington (UM). De gespreksonderwerpen waren afgestemd op de gekozen brede insteek (bijlage 3).

e Opzet van het advies

19. Hierna komt voor een aantal thema's – stage, werk en inkomen – aan de orde wat tijdens de ronde tafelgesprekken naar voren is gebracht door mensen met een arbeidsbeperking zelf. Vervolgens verschuift het perspectief naar het VN-verdrag handicap en verschillende interpretatie-tools voor de uitleg van dat verdrag (bijvoorbeeld de tekst, totstandkoming, doel en strekking van het verdrag, alsmede commentaren en aanbevelingen van het VN-comité en relevante rechtspraak). Daarna volgt bespreking hoe vanuit het verdrag op onderdelen van een betreffend thema aan de slag kan worden gegaan. Vervolgens gaat het advies kort in op (samen en/of toegankelijk) wonen en meedoen aan de samenleving, thema's die bij de ronde tafels veelal ter sprake kwamen, maar vooral in samenhang met een van de voornoemde onderwerpen. Het advies sluit af met een slotbeschouwing die een voorstel en een handreiking/checklist bevat voor vroegtijdige, zichtbare beoordeling in het licht van het VN-verdrag handicap bij de totstandkoming en advisering over (ontwerp)wet- en regelgeving die raakt aan de positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan.

25 *Kamerstukken 35213* (wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en enkele andere wetten in verband met verdere activering van de participatie van jonggehandicapten en het harmoniseren van de verschillende regimes Wajong; harmonisatie Wajong); het voorstel tot wijziging van de Participatiewet en Ziektewet in verband met het breed offensief; het breed offensief zoals beschreven in brieven aan de Tweede Kamer van 23 mei 2019 en 15 november 2019 ('Perspectief op werk'); *Kamerstukken 35174* (voorstel tot het opheffen van discriminerend onderscheid tussen bloedverwanten in de tweede graad en anderen die een gezamenlijke huishouding voeren waarbij sprake is van zorgbehoefte); het voorstel tot wijziging van de Participatiewet in verband met verbetering ondersteuning van mensen in de bijstand.

2 Stage

a Uit de ronde tafels

20. Stage kun je verplicht of onverplicht lopen tijdens je studie of op een ander moment als onderdeel van een traject naar werk. Het is daarom een goed beginpunt voor een verkenning van de positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag.
21. Menige jongere met een beperking ervaart moeilijkheden om aan een stage te komen. Het is bijvoorbeeld bekend dat werkgevers niet altijd weten hoe om te gaan met een stagiair met een beperking.²⁶ Vooral het regelen van voorzieningen kan een obstakel vormen. Deze worden niet altijd vergoed door de overheid en voor werkgevers is het een grote investering om deze voor de korte duur van een stage zelf aan te schaffen. Het vooruitzicht dat stage moet worden gelopen tijdens een opleiding, kan er toe leiden dat jongeren met een beperking besluiten een andere opleiding te volgen. Belemmeringen zijn er voor hen niet alleen bij het vinden van een stage om relevante ervaring op te doen, maar ook om de stap naar de arbeidsmarkt te maken. Daarbij bestaat behoefte aan meer begeleiding.²⁷
22. Bij de eerste twee rondetafelgesprekken vroeg het College naar de ervaringen van de deelnemers op het terrein van stage. Daarop volgden verhalen over fysieke (on)toegankelijkheid van de stageplek, het vinden van creatieve oplossingen zoals stage lopen met hulp van een internetverbinding en het moeten bepalen van een strategie in verband met vooroordelen en bejegening. De zoektocht kan maanden duren, zo vertelden deelnemers. Ervaringen over ontmoediging om een bepaalde studie te kiezen werden ook gedeeld. Daarnaast kwamen strikte kwaliteitskaders die opleidingen weinig ruimte bieden voor maatwerk aan bod. Uitdagingen rond begeleiding kwamen ter sprake, waaronder het gevoel je jobcoach te moeten coachen als het gaat om deskundigheid over je eigen beperking. Ook is gesproken over het moeten vinden van je weg in relevante wet- en regelgeving en het begrijpen wanneer je binnen het bereik daarvan kan komen.

Dat voor werk (zie hierna) weer andere eisen gelden, maakt de zaak niet makkelijker.

23. Uit het voorgaande leidt het College twee dingen af. Ten eerste vraagt het hebben van een arbeidsbeperking van jongs af aan om sociale vaardigheid, geduld en een sterk netwerk. Met het zoeken naar een stageplek begint je weg als je eigen case-manager.²⁸ Dat beeld werd door deelnemers aan alle tafels herkend. Het beeld kwam ook terug bij de thema's werk en inkomen. Veel energie van mensen vloeit weg naar regelen en regelingen. Ten tweede raakt het onderwerp stage aan verschillende bepalingen van het VN-verdrag handicap: de artikelen 8 over bevordering van bewustwording, 9 over het recht op toegankelijkheid en 27 lid 1 onder j over het opdoen van werkervaring op de vrije arbeidsmarkt en vooral artikel 24 lid 5, dat gaat over toegang tot universitair en hoger beroepsonderwijs, beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en een leven lang leren met waarborging van redelijke aanpassingen. Het onderwerp stage laat daarmee zien hoe nauw de verschillende bepalingen uit het verdrag met elkaar samenhangen en illustreren daarmee het belang van een integrale aanpak bij de uitvoering van het verdrag. De betekenis van de laatstgenoemde bepaling, artikel 24 lid 5 van het verdrag, diept het College hierna verder uit.

b In het licht van het verdrag

24. Artikel 24 van het VN-verdrag handicap bepaalt dat mensen met een handicap recht hebben op onderwijs zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen. Om dit recht te realiseren waarborgen de verdragsstaten een inclusief onderwijssysteem.²⁹ Daaronder valt ook dat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen toegang kunnen verkrijgen tot onder andere universitair onderwijs, hoger onderwijs en beroepsonderwijs.³⁰ Barrières voor mensen met een beperking bij het volgen van deze verschillende vormen van onderwijs, moeten worden geïdentificeerd en weggenomen om gelijke toegang te waarborgen.

26 Vgl. M. Büscher-Touwen, M. de Groot & L. van Hal, "Mind the gap between higher education and the labour market for students with a disability in the Netherlands: a research agenda", *Social Inclusion* 2018/6, p. 149-157, p. 150.

27 Zie ook Büscher-Touwen, De Groot & Van Hal 2018, p. 153; Expertisecentrum Inclusief Onderwijs, *Jaarrapport 2018. Studeren met een functiebeperking*, september 2018, p. 26.

28 Case in de betekenis van zaak.

29 Zie ook: College voor de Rechten van de mens, *VN-verdrag handicap in Nederland 2017, 2017*, p. 17.

30 Zie artikel 24 lid 5 Verdrag inzake de Rechten van personen met een handicap.

Dit heeft het VN-comité voor de rechten van mensen met een beperking (hierna ook: VN-comité handicap) naar voren gebracht in zijn algemene commentaar bij artikel 24.³¹

25. In relatie tot werk stelt het VN-comité dat kwalitatief goed inclusief onderwijs leerlingen met een beperking moet voorbereiden op het werkende leven. Dit betekent dat leerlingen en studenten noodzakelijke kennis, vaardigheden en zelfvertrouwen moeten vergaren om te kunnen participeren in de arbeidsmarkt en in een open, inclusieve en toegankelijke werkomgeving.³² Het belang van onderwijs bij het realiseren van andere mensenrechten vindt internationaal ook los van het VN-verdrag handicap erkenning. Zo noemt het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten dat onderwijs een belangrijk middel is voor groepen in een achterstandspositie om zich uit armoede te werken en de middelen te verkrijgen om te participeren in de samenleving.³³

c Aan de slag vanuit het verdrag

26. Tegen de achtergrond van artikel 24 van het VN-verdrag handicap zijn onderwijs en het volgen van een opleiding wezenlijk om de stap naar de arbeidsmarkt te maken. Zo moeten leerlingen en studenten worden voorbereid op het werkende leven en daarvoor tijdens hun opleiding de noodzakelijke vaardigheden kunnen vergaren. Het volgen van een stage is in dit opzicht van belang. Daartoe moeten, artikel 24 VN-verdrag handicap indachtig, obstakels voor leerlingen en studenten met een beperking worden geïdentificeerd en weggenomen. Naar aanleiding van de ronde tafels identificeert het College bij stages bijvoorbeeld specifieke barrières rond begeleiding en voorzieningen/aanpassingen.
27. Een goede begeleiding vanuit de opleiding is noodzakelijk als het studenten met een beperking niet lukt om zelfstandig een stageplek te vinden. Dit geldt vooral wanneer het doen van een stage een verplicht onderdeel is van de opleiding. Een voorwaarde daarvoor is dat de opleiding op de hoogte is van de

ondersteuningsbehoefte van de student, zodat de juiste hulp geboden kan worden. Een opleiding kan dan waar nodig hulp bieden in het contact met de werkgever waar de stage plaatsvindt, bijvoorbeeld als de werkgever twijfels heeft bij het aannemen van een student met een beperking. Het College ziet met instemming dat er toenemende aandacht is voor studentenwelzijn en voor een goede begeleiding van studenten met een beperking.³⁴ Het is daarbij van belang dat deze begeleiding gedurende de hele opleiding beschikbaar blijft en niet alleen aan het begin van de opleiding.

28. In het licht van artikel 24 lid 5 van het verdrag heeft de overheid de taak om in te zetten op een goede samenwerking tussen onderwijsinstellingen, gemeenten en werkgevers, zodat studenten met een beperking worden geholpen bij hun transitie van school naar werk. Er is momenteel een pilot waar studenten van Mbo-scholen extra worden begeleid op weg naar de arbeidsmarkt.³⁵ Positief is het voornemen om deze pilot, mede in het kader van het programma Onbepakt Meedoen, uit te breiden naar het hoger onderwijs.³⁶ Artikel 24 VN-verdrag indachtig is het van belang dat daarbij ook specifieke aandacht bestaat voor studenten met een beperking. Neem daarbij, ook gelet op artikel 4, derde lid, VN-verdrag, de behoeften van de student bij de begeleiding als uitgangspunt. Zij weten welke ondersteuning zij nodig hebben.
29. Een tweede barrière betreft het treffen van voorzieningen en aanpassingen voor een stage. Het is de praktijk nog vaak onduidelijk bij welke instantie stagevoorzieningen kunnen worden aangevraagd en of ze worden vergoed. Zo vergoedt het UWV voorzieningen voor school en onderwijs, maar niet altijd voor een stage. Stagevoorzieningen moeten uit het budget van de schoolvoorzieningen worden betaald. Blijkens de normbedragen voorzieningen 2020 valt persoonlijke begeleiding door een jobcoach hier bijvoorbeeld niet onder, omdat deze alleen als werkvoorziening wordt vergoed.³⁷ Daarnaast gelden, bijvoorbeeld als het gaat om vervoer van en naar de stage, per gemeente verschillende regelingen.

31 Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), *General Comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education*, CRPD/C/GC/4, 25 november 2016, § 38.

32 CRPD, *General comment no. 4*, § 56

33 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 13 on the right to education*, E/C.12/1999/10, 8 december 1999.

34 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek. Houdbaar voor de toekomst*, december 2019, p. 52.

35 *Kamerstukken II 2018/19, 31524 & 31288, nr. 420*, p.25-26.

36 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Voortgangsrapportage 2019. Onbepakt meedoen*, juni 2019, p. 24.

37 UWV, *Normbedragen voorzieningen 2020*, januari 2020.

Dit kan bij stages bij het voortgezet onderwijs moeilijkheden opleveren als de stageplaats zich in een andere gemeente bevindt dan de school.

Om studenten met een beperking dezelfde mogelijkheden te bieden als hun medestudenten is het om te beginnen van belang dat zij ook voorzieningen kunnen krijgen voor tijdens hun stage.

Goede informatievoorziening over de mogelijkheden voor voorzieningen, waar deze kunnen worden aangevraagd en uit welke budgetten ze betaald moeten worden kan al een groot deel van deze barrière wegnemen.

3 Werk

30. Een groot deel van de groep mensen die valt binnen het bereik van de Wajong blijkt geen werk te hebben. Daarnaast komt de groep mensen die een Wajong-uitkering ontvangt en arbeidsvermogen heeft moeilijk aan het werk.³⁸ Met de invoering van de Participatiewet is de instroom in de sociale werkvoorzieningen gesloten. De groep mensen met een beperking die in aanmerking kwam voor een indicatie voor werken in de sociale voorziening (Wsw) valt sinds 2015 onder de Participatiewet. Deze groep mensen heeft aanzienlijk minder kans om aan het werk te komen, ook na re-integratietrajecten.³⁹
31. Naast werk krijgen is van belang dat mensen met een beperking duurzaam aan het werk blijven. Van de groep mensen die onder de Wajong valt en aan het werk is, werkt het overgrote deel met een tijdelijk contract of een uitzendcontract. Doorstromen naar een vast contract is moeilijk.⁴⁰ De baankansen van de groep jonggehandicapten met arbeidsvermogen die vanaf 2015 onder de Participatiewet valt zijn toegenomen. Daarbij moet echter worden aangetekend dat zij vooralsnog voornamelijk in deeltijd en op basis van contracten voor bepaalde tijd werken.⁴¹ Dit gebrek aan bestendigheid kan een bron van onzekerheid vormen.
32. Om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen en te houden, is het van cruciaal belang dat publieke en private werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen. Mensen die van jongs af aan een beperking hebben, willen graag werken maar denken dat het vanwege hun beperking niet zal lukken om een baan te vinden.⁴² Uit de recente evaluatie van de Participatiewet blijkt dat, hoewel 61% van de ondervraagde werkgevers zegt bereid te zijn een persoon met een beperking te plaatsen, slechts 23% dit ook daadwerkelijk kan realiseren.⁴³

38 Zie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), *Monitor arbeidsparticipatie 2018*, p. 19-20, 23. *Uit de monitor blijkt dat de helft van de Wajongers eind 2017 niet aan het werk was. Daarnaast komt naar voren dat van de groep Wajongers met arbeidsvermogen minder dan 30% in de twee jaar na peildatum aan het werk komt.*

39 Sociaal Cultureel Planbureau, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: SCP, 2019, p. 148-149.

40 UWV, *Monitor arbeidsparticipatie 2018*, p. 23-26.

41 Sociaal Cultureel Planbureau, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: SCP, 2019, p. 120.

42 Inspectie SZW, *Klantonderzoek. Monitor participatiewet 2019*, Utrecht, 2019, p. 47.

43 Sociaal Cultureel Planbureau, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: SCP, 2019, p. 119.

Om tot een succesvolle plaatsing te komen bij een werkgever zijn verschillende factoren van belang. De werkzaamheden moeten aansluiten bij de werknemer en ook is belangrijk dat de werknemer gemotiveerd is.⁴⁴ Hiervoor is van belang dat werkzoekenden en werkgevers elkaar kunnen vinden.⁴⁵ Regelgeving, beleid én de uitvoering moeten gelet op het VN-verdrag gericht zijn op het wegnemen van obstakels voor duurzame arbeidsdeelname voor mensen met een arbeidsbeperking.

a Uit de ronde tafels

33. Bij alle rondetafelgesprekken is gesproken over het vinden en behouden van werk dat aansluit bij de persoon. Tijdens de eerste twee rondetafelgesprekken is gevraagd wat werk voor de deelnemers betekent. Werk is inkomen, maar ook onder de mensen zijn, een netwerk opbouwen, mee kunnen doen, een bestaan opbouwen, toekomstperspectief hebben, een doel hebben, leren en jezelf verder kunnen ontwikkelen, bij kunnen dragen aan de samenleving en erbij horen.
34. Een van de deelnemers zei: ik kan niet alles doen op het werk door mijn beperking, maar ik kijk naar wat ik wel kan. Niettemin ervaren deelnemers aan de rondetafelgesprekken veel problemen rondom werk. Daarbij zijn onder meer genoemd: door de bomen van regels het bos niet meer zien, beperkte beschikbaarheid van middelen bij het bieden van hulp en ondersteuning op zoek naar werk met lokaal ook grote verschillen, geen klik hebben met de jobcoach (geen inzicht in de mens met de beperking, geen blik op duurzame inzetbaarheid, ondervonden pressie) en de onhaalbaarheid van uitbreiding van het aantal uren. Het maakt uit waar je woont en hoe mondig je bent, zo werd gezegd. Ook is de onverenigbaarheid van het hebben van een bijbaan om je studie te betalen, het volgen van de studie zelf en het hebben van (ongemakken door) de beperking ter sprake gebracht.

44 Berenschot, *Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet*, 2019, p. 10.

45 Ieder(in), *Werken aan een inclusieve arbeidsmarkt*, 2019, p. 8-9.

b In het licht van het verdrag

35. De antwoorden die tijdens de ronde tafels werden gegeven op de vraag welke betekenis werk heeft, raken de kern van artikel 27 VN-verdrag handicap en vertonen ook samenhang met de grondbeginselen van het VN-verdrag handicap in artikel 3 van het verdrag. Werk draagt bij aan de autonomie, participatie en gelijkheid van mensen met een beperking.
36. Artikel 27 van het VN-verdrag handicap beschermt het recht op werk van mensen met een beperking op voet van gelijkheid met anderen. Het recht vervat in artikel 27 VN-verdrag handicap is een specifiek op personen met een handicap toegespitste variant van het recht dat is neergelegd in artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR).⁴⁶ Dit recht omvat de mogelijkheid in het levensonderhoud te voorzien door middel van in vrijheid gekozen of aanvaard werk op een arbeidsmarkt en in een werkomgeving die open zijn, waarbij niemand wordt uitgesloten en die toegankelijk is.

Om dit recht te verwezenlijken moeten verdragsstaten passende maatregelen nemen, onder meer door middel van wetgeving. Daarbij gaat het onder meer over het wegnemen van discriminatie op grond van handicap bij 'alle aangelegenheden betreffende alle vormen van werkgelegenheid', het beschermen van het recht op rechtvaardige en gunstige arbeidsomstandigheden⁴⁷ van mensen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen en het bevorderen van de kans op werk en carrièremogelijkheden. Daarnaast moet er ondersteuning worden geboden bij het vinden, verwerven en behouden van werk. De overheid moet mensen met een beperking in dienst nemen in de publieke sector en werkgelegenheid voor personen met een beperking in de private sector te bevorderen door passend beleid en passende maatregelen.

Ook moet in het kader van passende maatregelen in verband met het recht op werk worden gewaarborgd dat op de werkplek wordt voorzien in redelijke aanpassingen als een werknemer met een beperking dit nodig heeft (artikel 27 lid 1 aanhef en sub i VN-verdrag handicap). Artikel 5 lid 3 VN-verdrag handicap bepaalt dat verdragsstaten, om gelijkheid

te bevorderen en discriminatie uit te bannen, alle passende maatregelen nemen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht. Het verdrag schrijft voor dat het moet gebeuren, maar niet hoe en op welke termijn.

37. In de literatuur wordt benadrukt dat werk een voorwaarde is voor daadwerkelijke gelijkheid in de mogelijkheden die mensen met en zonder beperking hebben om mee te doen aan de samenleving. Niet alleen zorgt werk voor inkomen, participatie en individuele ontwikkeling, maar ook draagt het bij aan het realiseren van andere rechten zoals het recht op zelfstandig wonen (artikel 19 VN-verdrag handicap). Toegang tot werk leidt ertoe dat personen met een beperking zelf de regie kunnen nemen over hun leven en minder afhankelijk zijn van anderen.⁴⁸
38. Het VN-comité handicap heeft nog geen algemeen commentaar uitgebracht over artikel 27 van het verdrag.⁴⁹ In 2018 heeft het wel een algemeen commentaar over gelijkheid en non-discriminatie in relatie tot de rechten in het VN-verdrag handicap gepubliceerd. Daarin somt het VN-comité op wat verdragsstaten zouden moeten doen om daadwerkelijke gelijkheid te bereiken (*to achieve de facto equality*). In dit verband noemt het comité: een overgang weg van gesegregeerde werkomgevingen faciliteren en het steunen van deelname van mensen met een beperking aan een open arbeidsmarkt; het recht op ondersteund werken met onder meer job coaches promoten; verzekeren dat personen met een beperking niet minder betaald krijgen dan het minimum loon en dat zij hun toelages niet verliezen wanneer zij gaan werken (*ensure that persons with disabilities are paid no less than the minimum wage and do not lose the benefit of disability allowances when they start work*), het verzekeren van gelijke en effectieve toegang tot bijvoorbeeld pensioen of een werkloosheidsuitkering (*to ensure equal and effective access to benefits and entitlements, such as retirement or unemployment benefits*).⁵⁰

46 Zie ook de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het VN-verdrag handicap, *Kamerstukken II* 2013/14, 33992, nr. 3, p. 81.

47 Met inbegrip van gelijke kansen en gelijke beloning voor werk van gelijke waarde.

48 M. Ventegodt Lüsberg, 'Article 27 [Work and Employment]', in: V. Della Fina et al. (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A commentary*, Springer International Publishing 2017, p. 499.

49 Het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten heeft wel een dergelijk commentaar uitgebracht over het recht op werk vervat artikel 6 van het IVESCR (waarvan artikel 27 VN-verdrag handicap een variant is, zie punt 36). Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *The right to work. General Comment No. 18, E/C.12/GC/18*, 6 February 2006.

50 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *General comment no. 6 on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6*, 26 april 2018, § 67.

c Aan de slag vanuit het verdrag

39. Het VN-verdrag handicap is erop gericht om drem-pels die mensen met een beperking beletten om op voet van gelijkheid met anderen deel te nemen aan de samenleving weg te nemen. Uit de ronde tafels komt naar voren dat obstakels voor deelname aan het arbeidsproces voor mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben, onder meer zijn gelegen in begeleiding en ondersteuning en in toegankelijke informatievoorziening en dienstverlening.

40. Bij het UWV of de gemeente kunnen mensen met een arbeidsbeperking verschillende voorzieningen en vormen van begeleiding aanvragen. Bij het UWV voelen mensen die binnen het bereik van de Wajong vallen zich soms te veel onder druk gezet, hadden ze eerder hulp willen ontvangen of ervaren ze onvoldoende aandacht voor hun persoonlijke situatie. Het hebben van een vaste contactpersoon is van groot belang.⁵¹ De eindevaluatie door het SCP van de Participatiewet legt een verband tussen het belang dat gemeenten hebben om zoveel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking die een uitkering hebben te laten uitstromen naar werk en het achterblijven van ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.⁵² De inspectie SZW heeft in kaart gebracht dat mensen met een arbeidsbeperking soms geen ondersteuning krijgen, terwijl zij dit wel nodig hadden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanpassen van werktijden en werkdruk of om ondersteuning met vervoer naar het werk.⁵³ Uit hetzelfde onderzoek komt naar voren dat jobcoaches, die als zinvol worden ervaren, niet genoeg tijd hebben en niet motiveren tot werk.⁵⁴

41. Vanuit het VN-verdrag handicap moeten alle mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben daadwerkelijk voor ondersteuning bij het zoeken naar en het behouden van werk in aanmerking komen. Wanneer dit niet geborgd blijkt te zijn, zoals de praktijk toont, ligt daar nog steeds een opdracht voor de overheid in lijn met de verdragsverplichting die Nederland is aangegaan. Daarnaast is van belang dat bij het daadwerkelijk aanbieden van ondersteuning en begeleiding in de eerste plaats rekening wordt gehouden met de persoon voor wie de ondersteuning en begeleiding bedoeld is. Dit betekent dat de juiste expertise in huis moet zijn om personen met een (specifieke) beperking te kunnen begeleiden. Omgekeerd is het belangrijk dat mensen met een (arbeids)beperking zo goed mogelijk aangeven wat zij nodig hebben om te werken. Het VN-verdrag handicap spoort mensen met een beperking aan om hun ervaring en kennis te delen.

42. De complexiteit van het huidige stelsel waar mensen met een arbeidsbeperking mee te maken hebben is opvallend. Aan de ene kant geven mensen die onder de Wajong vallen blijkens onderzoek aan de voor hen geldende regels en plichten duidelijk te vinden. Aan de andere kant weet lang niet iedereen waar zij terecht kunnen met vragen.⁵⁵ Van de groep jonge mensen met een arbeidsbeperking die onder de Participatiewet valt, geeft eveneens een deel aan dat zij eerder hulp hadden willen krijgen en dat informatie over het zoeken naar werk onduidelijk is.⁵⁶ Toegankelijke en duidelijke informatievoorziening is van groot belang, zowel voor mensen met een arbeidsbeperking als voor (ook kleine en middel-grote⁵⁷) werkgevers.

Aan bekendheid van het bestaan van een loket met onafhankelijke cliëntenondersteuning schort het nog.⁵⁸ Op het bestaan daarvan bleek door UWV en gemeenten in beperkte mate te worden gewezen.⁵⁹

51 Inspectie SZW, *Klantenquête Wajong 2010 (werkregeling). Welke hulp ervaren mensen in de Wajong en hoe waarderen ze deze ondersteuning*, 2019, p. 28-31.

52 Sociaal Cultureel Planbureau, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: SCP 2019, p. 116, 138-140.

53 Inspectie SZW, *Klantonderzoek. Monitor participatiewet 2019*, Utrecht 2019, p. 70.

54 Inspectie SZW, *Klantonderzoek. Monitor participatiewet 2019*, Utrecht 2019, p. 53-54 en p. 75.

55 Inspectie SZW, *Klantenquête Wajong 2010 (werkregeling). Welke hulp ervaren mensen in de Wajong en hoe waarderen ze deze ondersteuning*, 2019, p. 28-31.

56 Inspectie SZW, *Klantonderzoek. Monitor participatiewet 2019*, Utrecht 2019, p. 56-58.

57 Berenschot, *Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet*, 2019, www.berenschot.nl/algemene-onderdelen/diversen/participatiewet/, p. 43.

58 Zie artikel 2.2.4 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

59 Zie Inspectie SZW, *Klantenquête Wajong 2010 (werkregeling). Welke hulp ervaren mensen in de Wajong en hoe waarderen ze deze ondersteuning*, 2019, p. 27; Inspectie SZW, *Klantonderzoek. Monitor participatiewet 2019*, Utrecht 2019, p. 78.

Een recente overheids campagne poogt meer bekendheid hieraan te geven.⁶⁰ Dat is een positieve stap in de zin van het VN-verdrag handicap, met name in de zin van toegankelijkheid van informatie en dienstverlening in de zin van artikel 9 van het verdrag.

43. Onlangs is een wetsvoorstel uitvoering breed offensief ingediend,⁶¹ dat tot doel heeft om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden.⁶² De centrale beleidsinzet van het kabinet is dat meer mensen met een beperking aan het werk komen en blijven, vooral mensen met een beperking die onder de Participatiewet of Wajong vallen, die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen en onder de doelgroep banenafpraak vallen of aangewezen zijn op beschut werk. De voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel uitvoering breed offensief beogen daartoe onder meer de loonkostensubsidie te harmoniseren, evenals ondersteuning op maat, waardoor verschillen tussen gemeenten met betrekking tot deze instrumenten kleiner zouden worden.⁶³
44. Het voorstel uitvoering breed offensief adresseert een aantal belemmeringen die mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan ervaren. Opvallend is dat de regering uit eigen beweging geen toelichting geeft op het voorstel in het licht van het VN-verdrag handicap. Het verdrag komt in de toelichting alleen aan de orde in reactie op – en het weerleggen van – commentaren van de Landelijke Cliëntenraad. Dit is precies het type situatie waarvoor de checklist op p. 7-8 bedoeld is.
45. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft mede gelet op de spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen (tussen Rijk en gemeenten) kritisch geadviseerd over het voorstel uitvoering breed offensief. Meer nog dan de inzet van instrumenten is een persoonlijke inzet van alle betrokkenen (waaronder werkgevers en gemeenten) cruciaal, zo stelt de Raad. Uit het advies spreekt vrees voor schijnbaarheid, onnodige juridisering en bureaucratie die het gevolg zullen kunnen zijn van invoering van een plicht in de Participatiewet om in

een gemeentelijke verordening het administratieve proces rondom loonkostensubsidie en het aanbod van persoonlijke ondersteuningsinstrumenten vast te leggen.⁶⁴ Een aanvraagrecht bij de gemeente om persoonlijke ondersteuning en opgelegde harmonisatie nemen niet het ervaren geldgebrek weg, wat voor sommige gemeenten de reden is om niet méér persoonlijke ondersteuning te bieden.

60 <www.clientondersteuning.co.nl>.

61 Voluit het voorstel tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen.

62 *Kamerstukken II 2019/20, 35 394, nr. 2.*

63 *Kamerstukken II 2019/20, 35 394, nr. 3.*

64 *Kamerstukken II 2019/20, 35 394, nr. 4, p. 6.*

4 Inkomen

46. Inkomen is nodig om te zorgen voor jezelf en je naasten, om mee te doen in de samenleving en om bijvoorbeeld een studieschuld af te lossen. Er zijn verschillende bronnen voor inkomen. Veel mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben, hebben naast inkomen uit werk ook inkomen uit een uitkering. Deze uitkering zal in veel gevallen vanuit de Wajong of de Participatiewet worden betaald. Deze wetten verschillen van opzet en karakter. De Wajong geeft een individueel recht – tot 2015 ook aan mensen met arbeidsvermogen en nadien aan mensen die duurzaam geen mogelijkheid tot arbeidsparticipatie hebben. De Participatiewet biedt als vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid inkomensondersteuning aan mensen die niet afdoende in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Ook kennen de beide wetten verschillende regels en rekenmodellen om de hoogte van de uitkering te bepalen. Inkomen uit werk is hierin een belangrijke factor. Bij de Wajong-regelingen is er bijvoorbeeld loondispensatie. Bij de Participatiewet is er – uiteindelijk⁶⁵ – loonkostensubsidie. Veel (jonge) mensen met een arbeidsbeperking moeten een beroep doen op een uitkering vanuit de Wajong dan wel de Participatiewet, bijvoorbeeld omdat het hen niet lukt om werk te vinden of omdat zij door een medische urenbeperking (duurbelastbaarheid) niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen (WML).

47. Het totale bruto persoonlijk inkomen van de groep mensen met een arbeidsbeperking die na 2015 zijn ingestroomd in de Participatiewet ligt lager dan dat van de groep die een beroep doet op de Wajong. Het persoonlijk inkomen van personen in het doelgroepenregister ten opzichte van het inkomen van de groep in de Wajong ligt eveneens lager.⁶⁶ Nog geen derde van de groep mensen met een arbeidsbeperking die sinds 2015 zijn ingestroomd in de Participatiewet geeft aan goed rond te kunnen komen van het totale inkomen.⁶⁷ Van de groep mensen met een beperking die onder de Wajong valt geeft een derde aan financieel niet goed rond te kunnen komen. Een groot deel van deze groep

heeft hulp van anderen nodig en voelt zich beperkt zelfredzaam.⁶⁸

a Uit de ronde tafels

48. Tijdens de rondetafelgesprekken is gesproken over inkomen uit werk en uitkering. Menige deelnemer gaf aan niet rond te kunnen komen zonder afhankelijk te zijn van familie (vaak de ouders) of van een partner. Verhalen werden gedeeld over financiële zorgen om rond te kunnen komen aan het eind van de maand en belemmeringen bij sociale activiteiten zoals het drinken van een kopje koffie buiten de deur. Deze situatie geeft zorgen en stress, terwijl er juist een grote wens is om zelf bij te kunnen dragen, aan de samenleving door te werken maar ook aan het gezinsinkomen op basis van gelijkwaardigheid. Vooral voor deelnemers die onder de Participatiewet vallen is dat pijnlijk. Voor hen geldt naast een partnertoets immers ook een vermogenstoets. Dit bijstandsregime leidt tot onrust en zorg, temeer wanneer er geen reëel uitzicht op werk wordt ervaren (zie hiervoor, punt 31). In veel situaties speelt een beperkte belastbaarheid in uren gekoppeld aan een langdurige arbeidsbeperking. Het is naast het heden ook het toekomstperspectief dat als klemmend wordt ervaren. Dit perspectief bestrijkt een leven lang inkomen van nabij het sociaal minimum tot (mogelijk) een maximum rond het minimumloon (een vraagstuk dat speelt rond het voorstel tot harmonisatie van de Wajong-regelingen), onzekerheid daarover (berekeningen zijn complex en – waar het de voorgenomen harmonisatie van de Wajong betreft – kunnen deze naar verluidt pas echt gemaakt worden wanneer de wet aangenomen en in werking getreden is⁶⁹) en de afhankelijkheid van naasten.

b In het licht van het verdrag

49. Verschillende bepalingen van het VN-verdrag handicap zijn relevant voor inkomensvraagstukken. Allereerst is het al besproken artikel 27 VN-verdrag handicap van belang (zie hiervoor, punt 30 e.v.). Een van de maatregelen die de overheid op grond van dat artikel moet nemen is het beschermen van het recht van mensen met een beperking op

65 *Kamerstukken II 2017/18*, 34 352, nr. 115. Vgl. ook de brief van het College d.d. 12 april 2018 aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de hoofdlijnennotitie loondispensatie Participatiewet.

66 Sociaal Cultureel Planbureau, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: SCP 2019, p. 120-121.

67 Inspectie SZW, *Klantonderzoek. Monitor participatiewet 2019*, Utrecht 2019, p. 9.

68 Inspectie SZW, *Klantenquête Wajong 2010 (werkregeling). Welke hulp ervaren mensen in de Wajong en hoe waarderen ze deze ondersteuning*, 2019, p. 16-17.

69 *Kamerstukken I 2019/20*, 35213, C, p. 49.

rechtvaardige en gunstige arbeidsomstandigheden op voet van gelijkheid met anderen. Dit betekent onder andere gelijke kansen en gelijke beloning voor werk van gelijke waarde. Dit ziet niet alleen op het salaris, maar bijvoorbeeld ook op andere vormen van beloning. Waar verschillen optreden in behandeling van mensen met een beperking ten opzichte van mensen zonder beperking is een objectieve rechtvaardiging geboden. Met betrekking tot werknemers met een beperking stelt het VN-comité handicap dat mensen met een arbeidsbeperking niet gediscrimineerd mogen worden bij de hoogte van het salaris, omdat zij een verminderde werkcapaciteit zouden hebben.⁷⁰

50. Voor inkomen uit een uitkering is ook het recht op een behoorlijke levensstandaard relevant. Artikel 28 VN-verdrag handicap bepaalt dat de overheid passende maatregelen moet nemen om het recht op een behoorlijke levensstandaard voor mensen met een beperking en hun gezinnen zonder discriminatie op grond van handicap te beschermen en te bevorderen. Daartoe behoren maatregelen om toegang te waarborgen tot programma's gericht op sociale bescherming en tot het terugdringen van armoede, volkshuisvesting en pensioenuitkeringen en -programma's.

Over artikel 28 van het verdrag heeft het VN-comité handicap nog geen algemeen commentaar uitgebracht.⁷¹ Het VN-comité handicap heeft zich wel al in verschillende landencommentaren uitgelaten over het recht op een behoorlijke levensstandaard.⁷² Het comité heeft bijvoorbeeld aanbevelingen gedaan om bij het bepalen van de hoogte van sociale bescherming rekening te houden met de extra kosten waar personen met een beperking mee te maken krijgen. Ook heeft het een aanbeveling gedaan om minimale inkomensondersteuning uit te keren op basis van persoonlijke kenmerken, omstandigheden en behoeften van mensen met een beperking in plaats van op basis van onder meer het inkomen en de eigendom van familie.

Dit laatste aspect komt ook bij andere verdragsartikelen aan de orde, bijvoorbeeld het recht op zorg in artikel 25 VN-verdrag handicap. Gaandeweg komt er wereldwijd ook meer nationale rechtspraak tot stand waarin het verdrag wordt uitgelegd.⁷³ Daarin komen verschillende interpretaties naar voren, in Italië bijvoorbeeld over de hoogte van een eigen bijdrage voor zorg (opname)kosten.⁷⁴ De Italiaanse Raad van State leidt uit artikel 3 van het verdrag af dat personen met een beperking autonome rechtssubjecten zijn ongeacht de familiecontext. Het Constitutioneel Hof van dat land kwam tot een ander standpunt met een argumentatie die leunde op het programmatische karakter van het verdrag en de ruimte die bestaat om rekening te houden met specifieke kenmerken van het nationale rechtstelsel.

51. In het VN-verdrag handicap komen verschillende aspecten naar voren waarmee rekening moet worden gehouden bij het vormgeven van sociale bescherming voor mensen met een beperking. De aspecten vallen samen met de grondbeginselen van het verdrag waaronder persoonlijke autonomie, onafhankelijkheid, behandeld te worden op voet van gelijkheid met anderen en daadwerkelijke participatie in de samenleving.

c Aan de slag vanuit het verdrag

52. Op het terrein van inkomen van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan is in de achterliggende jaren veel wet- en regelgeving tot stand gebracht en op het moment van het opstellen van het advies draait het wetgevingsproces op volle toeren.⁷⁵ Wat opvalt is dat een inhoudelijke, expliciete beoordeling van ontwerp-wetgeving in het licht van het VN-verdrag veelal ontbreekt, waaronder eigenstandige beoordelingen (op eigen initiatief) in de toelichting. Dit was al het geval bij de stelselwijziging in 2015.⁷⁶ De invoeringswet Participatiewet dateert weliswaar van voor de ratificatie van het verdrag, maar het verdrag was op dat moment wel getekend. Dat bracht wel al de verplichting met zich mee om niets te doen dat tegen het verdrag ingaat.

70 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *General Comment No. 6 on equality and non-discrimination*, CRPD/C/GC/6, 26 april 2018, § 67.

71 Vgl. echter Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 5. Persons with disabilities*.

72 Zie bijvoorbeeld Committee on the rights of persons with disabilities (CRPD), Concluding observations on the first initial report of Norway, § 43-44, CRPD, Concluding observations on the first initial report of Korea CRPD, Concluding observations on the first initial report of Lithuania, § 53-54.

73 Zie L. Waddington & A. Lawson (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice. A comparative analysis of the role of courts*, Oxford OUP 2018.

74 Zie D. Ferri, 'Italy', in Waddington & Lawson (eds.) 2018, p. 245-285, p. 267-268.

75 Vgl. noot 25.

76 *Kamerstukken II* 33 161.

De toelichting op het voorstel tot harmonisatie van de verschillende regimes Wajong gaat kort in op het VN-verdrag handicap in reactie op de stelling van de Landelijke Cliëntenraad dat de geharmoniseerde regeling voor inkomensondersteuning in strijd is met het verdrag.⁷⁷ Door middel van een garantiebedrag gaan mensen er in ieder geval niet direct op achteruit. Bij de behandeling van het voorstel komt het VN-verdrag handicap in de Tweede Kamer aan de orde wanneer de roep klinkt dat er (nog) aan moet worden getoetst.⁷⁸ In het plenaire debat in de Tweede Kamer over dit voorstel,⁷⁹ in het debat over de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland op 19 december 2019,⁸⁰ alsmede bij de schriftelijke behandeling van genoemd voorstel in de Eerste Kamer⁸¹ is van regeringszijde naar voren gebracht dat aan het VN-verdrag handicap in de beleidsvoorbereidende fase aandacht is besteed door de ministeries van SZW en VWS. Relevante elementen worden genoemd, zoals het doel van de maatregelen (gerichtheid op een inclusieve arbeidsmarkt en versterking van kansen van mensen met een beperking), een overgangsregime om bestaande rechten te respecteren en het volgen van consultatieprocedures. Daarmee wordt evenwel nog geen volledig inzicht geboden in de wijze waarop inhoudelijk-systematisch tot de gekozen argumentatie is gekomen. Het College meent dat dit wel gewenst zou zijn, gezien het verdrag en vanwege de impact van het voorstel.

Ook de toelichting op het voorstel breed offensief noemt het VN-verdrag enkel in reactie op bezwaren opgeworpen in het commentaar van de Landelijke Cliëntenraad. De Landelijke Cliëntenraad is van oordeel dat het voorstel niet voldoet aan het VN-verdrag, omdat het met een inkomen onder het wettelijk minimumloon niet mogelijk is zelfstandig woonruimte te betrekken en zich zelfstandig te ontplooien in de Nederlandse samenleving. De regering is van oordeel dat het voorstel wel voldoet aan het VN-verdrag, wijzend op artikel 28 van het verdrag. In Nederland biedt de Participatiewet voor alle burgers, met of zonder handicap, een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum om te voorzien in de noodzakelijke

kosten van het bestaan. Daarnaast bestaan er toeslagen, bijvoorbeeld een huurtoeslag, die mensen in staat stellen om te kunnen wonen. Een behoorlijke levensstandaard wordt hierdoor volgens de regering geborgd. Voorts wijst de regering erop dat het voorstel om arbeidsinkomsten gedeeltelijk vrij te laten voor mensen die in deeltijd werken met loonkosten-subsidie voor hen een verbetering van de inkomenspositie betekent, omdat in de huidige situatie alle arbeidsinkomsten volledig met de uitkering worden verrekend. De regering is daarom van mening dat het huidige voorstel voldoet aan de normen van het VN-Verdrag.⁸² Het College ziet bij dit voorstel, evenals bij andere voorstellen (zie ook hierna, punt 55), punten die aandacht vanuit het VN-verdrag handicap zouden behoeven. De uitvoerbaarheid is daar één van (zie hiervoor punt 45). Maar ook blijkt bijvoorbeeld uit de ronde tafels dat het vinden van de toepasselijke toeslagen en voorzieningen, die de regering noemt, voor meniggeen zeer complex is.

77 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 213, nr. 3, p. 25.

78 *Handelingen II* 2019/20, nr. 17, item 8, p. 39.

79 *Handelingen II* 2019/20, nr. 17, item 8, p. 34-35.

80 *Handelingen II* 2019/20, nr. 39, item 4, p. 32..

81 *Kamerstukken I* 2019/20, 35 213, C, p. 19.

82 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 394, nr. 3, p. 42.

5 Wonen

53. Tijdens de rondetafelgesprekken kwam wonen op verschillende manieren ter sprake. Het ging over beschikbaarheid van fysiek toegankelijke woningen, inkomen om woningen te kunnen betrekken en om samenwonen. Over dit laatste aspect van wonen wil het College nader ingaan.
54. Artikel 19 VN-verdrag handicap bepaalt dat mensen met een beperking het recht hebben om op gelijke voet met anderen zelfstandig in de maatschappij te wonen en te participeren. De overheid moet passende maatregelen nemen om het mensen met een beperking 'gemakkelijker te maken' om dit recht 'ten volle te genieten'. Zelf kunnen kiezen hoe, waar en met wie je woont op voet van gelijkheid met anderen vormt de kern van het recht op zelfstandig wonen en deelnemen aan de maatschappij. Het gaat hier niet alleen om de keuze waar iemand woont, maar over alle aspecten van iemands persoonlijke leven. Denk bijvoorbeeld aan de dagelijkse routine en leefstijl van mensen. Om mensen met een beperking de mogelijkheid te geven om te kiezen waar zij willen wonen, is het belangrijk dat er voldoende (geschikt/passend) woningaanbod is.
55. Bij de Eerste Kamer is een wetsvoorstel aanhangig dat de uitzondering op de samenwoonkorting in de Participatiewet beoogt te schrappen.⁸³ Aanleiding is rechtspraak van hoogste rechtscolleges.⁸⁴ De algemene regel is dat de hoogte van de bijstand onder andere wordt bepaald aan de hand van de vraag of de betrokkene alleenstaand of gehuwd is of ongehuwd samenwoont en een gezamenlijk huishouden voert. Bij een gezamenlijk huishouden zal de hoogte van de bijstand worden bepaald aan de hand van het gezamenlijke inkomen. Een uitzondering op deze regel geldt, wanneer het gezamenlijk huishouden wordt gevormd door bloedverwanten in de tweede graad (broer-zus, grootouder-kleinkind) en een van de twee bloedverwanten een zorgbehoefte heeft.⁸⁵
- De Hoge Raad heeft geoordeeld dat sprake was van ongerechtvaardigd onderscheid tussen ongehuwd samenwonenden die bloedverwant in de tweede graad zijn en andere ongehuwd samenwonenden. De wetgever heeft er met dit wetsvoorstel voor gekozen de discriminatie weg te nemen door de uitzondering te schrappen.

83 *Kamerstukken I* 2018/19, 35174, A.

84 CRvB 6 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4487; HR 8 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3081.

85 Artikel 3 lid 2 aanhef en sub a Participatiewet.

Dit strookt met het uitgangspunt van de Participatiewet dat, bij de beoordeling van de vraag of iemand recht heeft op een bijstandsuitkering, rekening wordt gehouden met de middelen van de partner als sprake is van een gezamenlijke huishouding.⁸⁶ In de toelichting – en ook later in het wetgevingstraject – benadrukt de regering dat colleges van burgemeester en wethouders de expliciete bevoegdheid en verantwoordelijkheid hebben om in schrijnende situaties, bijvoorbeeld als wordt afgezien van een gezamenlijke huishouding en opname in een instelling aan de orde komt⁸⁷, de bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbenden.⁸⁸ De budgettaire gevolgen als gevolg van het verwijderen van de uitzondering voor tweedegraadsbloedverwanten met een zorgbehoefte in de desbetreffende regelingen zijn ingeschat als verwaarloosbaar. Naar verwachting zal het aantal huishoudens – dat onder deze wettelijke uitzondering valt – zeer klein zijn.⁸⁹ In antwoord op vragen van senatoren heeft de regering gewezen op het wettelijk instrumentarium om belanghebbenden te ondersteunen dan wel hen te stimuleren om de zorg thuis te (blijven) ontvangen.⁹⁰

Bij de toelichting op dit voorstel is het VN-verdrag handicap niet expliciet betrokken. Het College meent dat dit wel aangewezen zou zijn geweest, de rondetafelgesprekken indachtig en de zorgen om de toekomst die door jongeren daar zijn gedeeld. Mogelijke budgettaire contraproductiviteit van het voorstel is belangrijk,⁹¹ maar ook het mensenrechtenperspectief. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan artikel 19 VN-verdrag handicap, het recht op wonen en meedoen aan de samenleving. Wanneer iemands netwerk door een beperking minder groot is dan men zou willen om daadwerkelijk deel te nemen aan de samenleving, dan kan wonen met een bloedverwant in de tweede graad bijvoorbeeld je toegang zijn tot regie en (meer) meedoen. Door het schrappen van de uitzondering zal deze mogelijkheid tot meer eigen regie en autonomie afnemen. Dit geldt in de toekomst mogelijk op grotere schaal dan nu het geval is, omdat de groep mensen met een beperking onder de Participatiewet te maken

86 *Kamerstukken II* 2018/19, 35174, nr. 3.

87 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 174, nr. 3, p. 6.

88 Artikel 18 lid 1 Participatiewet.

89 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 174, nr. 3, p. 8.

90 *Kamerstukken I* 2019/20, 35 174, E, p. 2.

91 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 174, nr. 4.

heeft met de vermogenstoets van deze wet.
Deze vermogenstoets kan een obstakel vormen om zelfstandig te kunnen wonen. Dat betekent dat niet moet worden uitgesloten dat in de toekomst meer dan nu een beroep zal worden gedaan – uit nood – op familieleden in de tweede graad.

6 Slotbeschouwing

56. In dit breed advies is uiteengezet dat het VN-verdrag handicap een bijzonder en een gewoon verdrag is (zie hiervoor, punten 7-15). Bijzonder is het verdrag vanwege de voorgeschreven betrokkenheid van mensen met een beperking zelf en vooral vanwege het concept van mensen met een beperking als dragers van mensenrechten dat aan het verdrag ten grondslag ligt (en er als een rode draad doorheen loopt). Gewoon is het verdrag omdat de bekende internationale en constitutionele regels voor uitleg, binding en doorwerking gelden (zie de punten 12-13).
57. Terugblikkend op de vier ronde tafels die het College voor de Rechten van de Mens heeft georganiseerd in januari, vallen twee punten vooral op. Ten eerste zijn er veel opeenvolgende (voorgenomen) maatregelen die mensen met arbeidsbeperking van jongs af aan treffen in de zin dat ze (deels of soms mogelijk) nadelig voor hen zijn, terwijl veel van de maatregelen die hen meer regie en maatwerk zouden moeten kunnen bieden in de (uitvoerings)praktijk niet goed blijken te werken. Ten tweede is de complexiteit van (bestaande en voorgenomen) maatregelen die hen treffen bijzonder groot. Dit laatste geldt ook volgens experts op deze terreinen.
58. Het College adviseert de regering om bij de totstandkoming van wetgeving die mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan raakt, anders dan bij recente ontwerpwetgeving tot dusverre het geval is geweest, uit eigen beweging een zichtbare beoordeling van ontwerpwetgeving in het licht van het VN-verdrag te verrichten op een wijze die recht doet aan wat in het advies een nieuwe *mindset* wordt genoemd. Het gaat om de kern van het verdrag: denken over mensen met een beperking in de samenleving als dragers van mensenrechten en als participanten op het nationale en lokale niveau waarop deze rechten geëffectueerd worden.

Het College heeft er begrip voor dat het niet gebruikelijk is om (diep) in te gaan op hoger recht in de loop van een wetgevingstraject waar op voorhand geen beperkingen worden voorzien.⁹²

Toch pleit het College voor deze stap, ten eerste gezien de – nog immer en door de regering ook zo aangemerkte – urgente situatie rond deze groep⁹³ en ten tweede gelet op de bijzonderheden die dit verdrag kenmerken.

Aan de ene kant kan uit een dergelijke expliciete beoordeling blijken dat verschillende deelmaatregelen de beoordelingsmarges die een verdragsstaat heeft bij het kiezen van de middelen om een verdrag uit te voeren niet overschrijden. Aan de andere kant zijn er bij quick scans van (bestaande en voorgenomen) regelgeving elementen aanwijsbaar die (bij elkaar) kunnen duiden op spanning met grondbeginselen en rechten in het verdrag. Wat in alle omstandigheden eenvoudig gedaan kan worden en ook recht doet aan de letter en geest van het verdrag,⁹⁴ is dat de argumenten voor de gemaakte keuzen in het licht van het verdrag in een vroeg stadium van het wetgevingstraject geëxpliciteerd worden. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de vraag in hoeverre het treffen van maatregelen die een verbetering opleveren voor de positie van de ene groep mensen met een beperking al dan niet ten koste gaat van (het budget voor) andere groepen mensen met een beperking en hoe zich een dergelijke keuze/afweging verhoudt tot de verplichtingen en grondbeginselen van het verdrag.

59. Desgewenst of uit eigen beweging kan het College bij specifieke wetgevingstrajecten adviseren. Bij een dergelijk specifiek advies valt bijvoorbeeld te denken aan het in kaart brengen van verschillende interpretatierichtingen⁹⁵ of het verrichten van een rechtsvergelijkende verkenning. Het voordeel van een verzoek om advies aan het College is dat er een gerichte vraagstelling ligt aan het College, alsmede een zeker tijdsbestek waarbinnen de adviseur van regering en parlement op het brede terrein van de mensenrechten deze taak kan uitvoeren.⁹⁶

93 'Het is een urgente opgave om mensen uit deze doelgroep aan duurzaam werk te helpen omdat ongeveer de helft van de mensen met een beperking nog aan de kant staat.' *Kamerstukken II* 2019/20, 35394, nr. 3.

94 Vgl. artikel 4 lid 3 VN-verdrag handicap.

95 Aan de hand van verschillende interpretatie-tools voor de uitleg van het verdrag waaronder de tekst, totstandkoming, doel en strekking van het verdrag, alsmede commentaren en aanbevelingen van het VN-comité en relevante rechtspraak.

96 Daarbij denkt het College aan een tijdsbestek van gemiddeld 6 weken, waarbij een spoedprocedure ook tot de mogelijkheden kan behoren. Dat is korter dan de tijd die bijvoorbeeld bij een wetsvoorstel als harmonisatie Wajong gegund wordt voor specifiek gevraagde commentaren of die nodig kan blijken te zijn voor de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State, maar langer dan de 4 weken bij een internetconsultatie.

92 Zie de handleidingen op <www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/62/621>.

60. In het kader van dit breed advies heeft het College een checklist opgesteld die in de eerste plaats de regering – of indieners van initiatiefvoorstellen – behulpzaam kan zijn bij het uit eigen beweging verrichten van een zichtbare beoordeling in het licht van het VN-verdrag bij voorstellen die raken aan de positie van mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben (zie hiervoor, p. 4). De lijst is drieledig en omvat een grondbeginselen-check, een rechten- en verplichtingen-check en een coördinatie-check. Deze lijst kan – *mutatis mutandis* – ook handvatten bieden aan anderen die een beoordeling van ontwerpwetgeving willen plaatsen in het licht van het VN-verdrag handicap, onder wie mede-wetgevers en adviseurs en uiteraard ook mensen met een arbeidsbeperking zelf of mensen en organisaties die opkomen voor hun belangen.

Bijlage 1

Voorbeelden van vragen van het College voor (jonge) deelnemers met een arbeidsbeperking voor de VN-verdrag handicap 'rondetafelgesprekken'* van het College voor de Rechten van de Mens met jonge mensen met een arbeidsbeperking en mensen en organisaties die voor hun belangen opkomen op donderdag 16 januari 2020 in het Beatrix Theater in Utrecht.

Opleiding

- Volg je een opleiding/studie?
- Heb je een stage gedaan in het kader van je opleiding?

Werk hebben

- Heb je werk?
- Heb je het naar je zin?
- Is het betaald werk?
- Heb je ondersteuning gekregen bij het vinden van werk?
- Waren er aanpassingen op het werk nodig?
- Wat zijn je ervaringen met de gemeente en het UWV?
- Zou je meer willen werken?

Werk vinden

- Wat betekent werk voor jou?
- Heb je eerder werk gehad?
- Heb je een goed beeld van wat voor werk je zou kunnen en willen doen?
- Wat vind je grote obstakels bij het vinden van werk?

Uitkering

- Heb je een 'Wajong'-uitkering (welke regeling)?
- Of een uitkering op grond van de Participatiewet?
- Wat betekent de uitkering voor jou?
- Wat is er de afgelopen jaren veranderd en welke gevolgen had dat voor jou?
- Kun je rondkomen?
- Vind je informatie over (wijziging van) je uitkering begrijpelijk?

Wonen

- Hoe is je woonsituatie?
- Wat vind je daarvan?

Meedoen en opgaan in de samenleving

- Hoe zie jij je toekomst?
- Wat is je grootste zorg?
- Wat is je grootste wens of droom?

Voorbeelden van vragen voor deelnemers die opkomen voor de belangen van (jonge) mensen met een arbeidsbeperking

Betrokkenheid en participatie

- Hoe verloopt het betrekken van (jonge) mensen met een arbeidsbeperking en hun organisaties bij het ontwikkelen van wetgeving en beleid?

Werk en werkgelegenheid

- Wat zijn op dit moment bij uitstek belangrijke aandachtspunten voor het nemen en uitvoeren van maatregelen over werk en werkgelegenheid voor jongeren met een beperking?

Inkomen uit arbeid en uitkering

- Wat zijn op dit moment de grootste onzekerheden met betrekking tot de 'geharmoniseerde Wajong' (zoals onlangs aanvaard door de Tweede Kamer)?
- Wat zijn de belangrijkste zorgen rond zaken als pensioen en toeslagen, met name voor 'Wajongers' met een medische urenbeperking en jongeren met een arbeidsbeperking in de Participatiewet?
- En rond het voeren van een gezamenlijke huishouding?

Meedoen en opgaan in de samenleving

- Zijn er in de achterliggende jaren voor jonge mensen met een arbeidsbeperking op dit punt stappen voorwaarts gezet?

* Het College gaat met grote zorgvuldigheid om met wat je vertelt tijdens het 'ronde tafel'-gesprek. Vertrouwelijkheid staat voorop. Dit geldt voor alle deelnemers aan deze gesprekken

Bijlage 2

Aandachtspunten voor voorbereiding op het 3e VN-verdrag handicap 'rondetafelgesprek' van het College voor de rechten van de mens met onder meer deelnemers namens ministeries, gemeenten en uitvoerende partijen over de positie van mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben op 23 januari 2020 in het The Hague Conference Center in Den Haag. Ter tafel zal in ieder geval komen de wijze waarop het verdrag wordt betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van wetten en beleid. Daarnaast is het College benieuwd naar de reacties van de deelnemers op signalen over stages, werk, inkomen en wonen die ter tafel zijn gebracht tijdens de eerste twee ronde tafels op 16 januari 2020 met mensen een beperking zelf en organisaties die voor hen opkomen.

- Zorgen om de toekomst rond wonen en leven volgens het bijstandsregime van de Participatiewet
- Informatie en communicatie over werk en uitkering
- Hiaten in regelgeving; zorg om groepen die nergens voor in aanmerking komen
- De voorwaarde van budgettaire neutraliteit; waaronder de vraag of positieverbetering van sommige groepen ten koste van andere groepen gaat

Beoordeling in het licht van het VN-verdrag en participatie van mensen met een beperking

- Hoe is het VN-verdrag handicap sinds 2016 aan de orde gekomen bij de ambtelijke voorbereiding van relevante wet-en regelgeving in het bijzonder op het terrein van het sociale zekerheidsrecht?
- Hoe is dat zichtbaar geworden bij de *totstandkoming* van wetgeving/beleid?
- En bij de uitvoering?
- Hoe verloopt de afstemming interdepartementaal bij dossier-overschrijdende vraagstukken?
- Wanneer en op welke wijze worden mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties betrokken bij het ontwikkelen van wetgeving/beleid?

Reacties op signalen over stage, werk, inkomen en wonen ter tafel gebracht tijdens de eerste twee ronde tafels

- Obstakels bij overgang van studie naar werk
- Obstakels bij het realiseren van de doelstelling van meer werk voor mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben
- Groei-en doorgroeimogelijkheden
- Begeleiding vanuit gemeenten en UWV; de jobcoach
- De zorg dat toenemende harmonisatie, waaronder van verschillende Wajong-regelingen, voor velen leidt tot 'bijstelling naar beneden'
- Onzekerheid over inkomensposities
- Het wettelijk minimumloon – als gedroomd inkomen of gevreesd maximum
- De positie van mensen met een medische urenbeperking

Bijlage 3

Discussiepunten voor

het 4^e VN-verdrag handicap 'rondetafelgesprek' van het College voor de rechten van de mens met wetenschappers vanuit verschillende disciplines over de positie van mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben in het licht van het verdrag op 23 januari 2020 in het The Hague Conference Center in Den Haag. Na een introductie op de (besloten) ronde tafels en het brede advies dat het College over dit onderwerp in voorbereiding heeft, zal het College benieuwd zijn naar een wetenschappelijke blik op deze problematiek. Onderstaande punten kunnen aan de orde komen, waarbij het College met de deelnemers aan de vierde en laatste tafel ook graag terugblijkt op punten die bij eerdere tafels zijn opgeworpen. Een bloemlezing van signalen over stage, werk, inkomen, wonen en meedoen aan de samenleving, ter tafel gebracht tijdens de eerste twee ronde tafels op 16 januari 2020, is bijgevoegd.

(Rechts)historisch perspectief

- Hoe kunnen recente ontwikkelingen rond de positie van mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben in (rechts)historisch perspectief worden geduid?
- Stelling: naar geldend recht moet je een goede casemanager zijn om je recht te vinden

Werken en lonen

- Doel van zowel de Wajong als de Participatiewet is dat meer werken moet lonen. Slagen deze wetten in hoe zij zijn opgezet in het verwezenlijken van deze doelstelling?
- Wat is de kern van het recht op werk en werkgelegenheid (vgl. artikel 27 VN-verdrag handicap)?

Inkomen

- Hoe is de positie van mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben in relatie tot die van mensen die later een arbeidsbeperking hebben opgelopen?
- De Wajong en de Participatiewet kennen verschillende regimes en regels. In beide regelingen 'zitten' jonggehandicapten. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar?
- Kan het beginsel van non-discriminatie daarbij een rol spelen?
- Wat is de kern van het recht op een behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming (artikel 28 VN-verdrag handicap)?

- De inkomenspositie van jonggehandicapten is er sinds de invoering van de Participatiewet op achteruit gegaan (vgl. SCP, Eindevaluatie van de Participatiewet, 19 november 2019 met verwijzingen). Hoe verhoudt zich dit tot het stand still-beginsel in het internationaal recht?

Rechtsvergelijkend perspectief

- Hoe verhoudt het Nederlandse stelsel zich tot andere landen in Europa?
- Stelling: fragmentatie is een typisch Nederlands verschijnsel

Bloemlezing van signalen over stage, werk, inkomen, wonen en meedoen aan de samenleving die ter tafel zijn gebracht tijdens de eerste twee ronde tafels op 16 januari jl. door mensen met een beperking en organisaties die voor hen opkomen*

- Obstakels bij overgang van studie naar werk
- Obstakels bij het realiseren van de doelstelling van meer werk voor mensen die van jongs af aan een arbeidsbeperking hebben
- Groei- en doorgroeimogelijkheden
- Begeleiding vanuit gemeenten en UWV; de jobcoach
- De zorg dat toenemende harmonisatie, waaronder van verschillende Wajong-regelingen, voor velen leidt tot 'bijstelling naar beneden'
- Onzekerheid over inkomensposities
- Het wettelijk minimumloon – als gedroomd inkomen of gevreesd maximum
- De positie van mensen met een medische urenbeperking
- Zorgen om de toekomst rond wonen en leven volgens het bijstandsregime van de Participatiewet
- Informatie en communicatie over werk en uitkering
- Hiaten in regelgeving; zorg om groepen die nergens voor in aanmerking komen
- De voorwaarde van budgettaire neutraliteit; waaronder de vraag of positieverbetering van sommige groepen ten koste van andere groepen gaat

* De ronde tafels hebben een besloten karakter; het College vraagt alle deelnemers om vertrouwelijk om te gaan met wat voorafgaand en tijdens het gesprek gedeeld wordt.

