

Vergaderjaar 2019–2020

24 170

Gehandicaptenbeleid

33 990

Uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169)

Nr. 222

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2019

Op 2 december heeft uw Kamer de indicatoren bij de voortgangsrapportage van het programma *Onbeperkt meedoen!* Ontvangen (Kamerstuk 24 170, nr. 201). Merkbaar minder drempels in het leven van mensen met een beperking, dat is het doel dat het kabinet met dit programma nastreeft. Het programma bevat de kabinetsbrede ambitie voor de implementatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag). Op 3 december heeft u een schaduw-rapportage over de implementatie van dit VN-verdrag ontvangen van een Alliantie van belangenorganisaties (hierna: de Alliantie).¹ Op dezelfde dag verscheen ook de jaarlijkse (nationale) rapportage van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) over het VN-verdrag.

In deze brief geef ik u, conform uw verzoek, voorafgaand aan het debat over de implementatie van het VN-verdrag (Handelingen II 2019/20, nr. 39, debat over de voortgang van de implementatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (conform de motie van het lid Dijkema c.s., Kamerstuk 24 170, nr. 170)) een toelichting op de rapportage van de Alliantie. Ik betrek hierbij ook de rapportage van het College.²

Hoofdpunten van deze brief:

- De Alliantie is samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en VNO-NCW en MKB Nederland één van de bestuurlijke partners van de rijksoverheid bij de uitvoering van het programma *Onbeperkt meedoen!* We delen in dit partnerschap hetzelfde doel: ervoor zorgen dat mensen met een beperking merkbaar minder

¹ De Alliantie VN-verdrag (hierna: Alliantie) bestaat uit Ieder(in), Per Saldo, MIND en LFB. Tevens is de Coalitie voor Inclusie nauw betrokken bij de Alliantie.

² <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5de636e4b55daa48dd78be31>.

drempels gaan ervaren. Ik vind het belangrijk dat de Alliantie ons namens mensen met een beperking scherp houdt op de uitvoering.

- De drie rapportages vertonen overeenkomsten qua algemene bedoeling – namelijk het meten van voortgang voor mensen met een beperking – maar verschillen wezenlijk qua functie, opzet en brongebruik. Daardoor zijn de conclusies soms vergelijkbaar en soms verschillend. In deze brief worden de rapportages naast elkaar gezet.
- Het kabinet heeft met het programma *Onbeperkt meedoen!* haar ambitie op het VN-verdrag benoemd. Die ambitie is ongewijzigd. De realisatie van die ambitie vergt nog veel gezamenlijk werk van verschillende departementen, mede-overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Die boodschap komt terug in alle drie de rapportages. Tegelijkertijd zijn in de afgelopen periode goede stappen voorwaarts gezet, zoals ten aanzien van het openbaar vervoer, de arbeidsmarkt en de toegankelijkheid van overheidsdiensten.
- Ik zie veel energie bij verschillende partijen in het land om de drempels in de samenleving te slechten. Ik trek graag samen op met deze partijen om verdere stappen te zetten. Zowel de Alliantie als het College onderstrepen terecht de belangrijke rol van gemeenten bij de implementatie van het VN-verdrag. Gemeenten zijn in positie om drempels te slechten die mensen ervaren in hun eigen wijk of in de gemeentelijke dienstverlening. Daarom ben ik blij dat steeds meer gemeenten het manifest van de VNG ondertekenen, samen met inwoners een lokale inclusie-agenda maken en steeds meer concrete initiatieven ondersteunen.

Partnerschap voor merkbaar minder drempels

Voordat ik nader inga op de rapportages, wil ik graag benadrukken dat ik voor de implementatie van het VN-verdrag vanuit het kader van het programma *Onbeperkt meedoen!* nauw samenwerk met de Alliantie.³

- De Alliantie is samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en VNO-NCW en MKB Nederland één van de bestuurlijke partners van de rijksoverheid bij de uitvoering van dit programma. De leden van dit partnerschap delen hetzelfde doel: ervoor zorgen dat mensen met een beperking merkbaar minder drempels gaan ervaren.
- Binnen de samenwerking heeft de Alliantie een specifieke rol. Namelijk: een impuls geven aan de inzet van ervaringsdeskundigheid bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid van overheden, instellingen en organisaties. De Alliantie is vanuit die rol betrokken bij verschillende acties van het programma. Bijvoorbeeld het actieplan voor de bouw⁴, de vernieuwingsagenda Iedereen Onderweg⁵, diverse activiteiten die de VNG heeft georganiseerd om de ontwikkeling en implementatie van lokale inclusie-agenda's te bevorderen.
- Binnen haar rol heeft de Alliantie de algemene taak om alle partijen in het partnerschap met een zeer kritische blik scherp te houden op de implementatie van het VN-verdrag. En zo lees ik de rapportage van de Alliantie.

Verschillen in de opzet en functie van de rapportages

De drie rapportages vertonen overeenkomsten qua algemene bedoeling – namelijk het meten van voortgang voor mensen met een beperking – maar verschillen wezenlijk qua functie, opzet en bronnen. Daardoor zijn de conclusies soms vergelijkbaar en soms verschillend.

³ Kamerstuk 24 170, nr. 177.

⁴ Kamerstuk 33 990, nr. 63.

⁵ Kamerstuk 24 170, nr. 191.

Insteek en inhoudelijke thema's van de rapportages verschillen

- De voortgangsrapportage en indicatoren van het **programma** zijn specifiek gericht op de actielijnen van het programma én de projecten die VNG en VNO-NCW en MKB Nederland zijn gestart. Uitgangspunt van de rapportage zijn de domeinen waar mensen met een beperking drempels kunnen ervaren, waarbij de inzet is deze drempels te verminderen. Dit zijn de onderdelen van het VN-verdrag waarvoor het kabinet voor deze kabinetsperiode een duidelijke richting heeft gekozen en concrete doelen heeft neergezet. Doelstelling van de rapportage is om de voortgang van deze inspanningen in beeld te brengen én een beeld te geven op de maatschappelijke beweging die rondom het gedeelde doel van het programma is ontstaan.
- Het **College** rapporteert jaarlijks over de stand van zaken van de uitvoering van het VN-verdrag in Nederland. De jaarlijkse rapportage is bedoeld om degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het VN-verdrag en de daaruit voortvloeiende Nederlandse wetgeving een spiegel voor te houden en zo nodig aanbevelingen te doen. Vorig jaar was de jaarlijkse rapportage tevens de rapportage aan het VN-comité in Genève. De rapportage van het College is dit jaar specifiek gericht op de toegankelijkheid van goederen en diensten in het publieke en private domein, omdat mensen zelf bij het College aangaven dit een belangrijk thema te vinden. Doelstelling van deze rapportage is om de ervaren toegankelijkheid in beeld te brengen. Ook hier is het uitgangspunt van de rapportage de domeinen waar mensen met een beperking drempels kunnen ervaren. Cultuur, recreatie, sport, detailhandel en horeca, betalingsverkeer, vervoer, onderwijs, zorg en huisvesting zijn de hoofdonderwerpen.
- De **schaduwrapportage** biedt op basis van literatuuronderzoek en een raadpleging van de achterban via diverse methodes een reflectie per verdragsartikel van de uitwerking van het VN-verdrag in Nederlandse wet- en regelgeving. De schaduwrapportage is in die zin ook geen evaluatie van het programma. Uitgangspunt van de schaduwrapportage zijn de verdragsartikelen. Doelstelling van de rapportage is om het VN-comité voor dit VN-Verdrag in Genève van aanvullende informatie te voorzien. De schaduwrapportage volgt op de initiële rapportage van de regering aan dit VN-comité, die ik op 13 juli 2018 naar uw Kamer heb gestuurd.⁶ Vanuit de opzet en het doel van de schaduwrapportage is deze dan ook beter met deze initiële rapportage te vergelijken dan met de voortgangsrapportage van het programma.

Bronnen van de rapportages verschillen

- Voor de indicatoren bij de **voortgangsrapportage** zijn in opdracht van de rijksoverheid voor het eerst sinds de ratificatie van het VN-verdrag door het RIVM en Nivel cijfers uit diverse bronnen over uiteenlopende domeinen bijeengebracht in twee overzichten. De opzet is kwantitatief van aard en vormt een aanvulling op de kwalitatieve voortgangsrapportage van het programma. Uitgangspunt bij de rapporten van het RIVM en Nivel is dat van bestaand cijfermateriaal gebruik is gemaakt.
 - o Het RIVM heeft samen met de partners van het programma cijfermateriaal bijeengebracht over werkgelegenheid, ervaringen van mensen met een beperking in verschillende levensdomeinen (bijvoorbeeld op het gebied van wonen, onderwijs en zorg en

⁶ Kamerstuk 33 990, nr. 65.

- ondersteuning) en verschillende drempels die mensen ervaren (zoals treinstations, websites, stemhokjes en sportaccommodaties).⁷
- o Het Nivel heeft gegevens uit diverse panels verzameld over de participatie en de overkoepelende vraag of mensen de mogelijkheid hebben om het leven te leiden zoals zij dat willen.⁸ De werving vond bij het merendeel van deze panels systematisch en gecontroleerd plaats.⁹ Hierdoor kon het Nivel op basis van representatieve panels data verzamelen ten behoeve van de indicatoren.
 - De rapportage van het **College** is gebaseerd op literatuuronderzoek en de meldingen, vragen en zaken die het College de afgelopen drie jaar heeft binnengekregen en behandeld. De opzet is kwalitatief; wel benoemt het College op een aantal thema's cijfermatige bevindingen uit eerder onderzoek.¹⁰
 - De schaduwrapportage heeft het doel om prioriteiten en knelpunten op te halen zoals mensen met een beperking deze zelf ervaren. De rapportage is kwalitatief en grotendeels gebaseerd op literatuuronderzoek en input van de achterbannen van de Alliantie-partners. Op een aantal specifieke thema's verwijst de Alliantie naar cijfers uit andere bronnen.¹¹ Uit de rapportage blijkt dat in ieder geval bij de groepsinterviews de vraag centraal stond wat de grootste belemmeringen waren die mensen ervaren.

Rapportages gebruiken cijfers uit verschillende perioden

- De **voortgangsrapportage** en indicatoren gaan over de ontwikkelingen en resultaten over de periode 2018–2019. Voor de éénmeting zijn dus grotendeels cijfers uit 2018 of 2019 gebruikt, met waar mogelijk een nulmeting uit 2015 of 2016 als referentiewaarde.¹²
- Het **College** voor de Rechten van de Mens richt zich voor haar rapportage op de eerste drie jaar dat het VN-verdrag van kracht was: 14 juli 2016 tot 14 juli 2019.
- Wordt in de **schaduwrapportage** van de Alliantie verwezen naar cijfermatige ontwikkelingen uit andere andere bronnen, dan gaat het

⁷ Bronnen die onder meer zijn samengebracht zijn het WoonOnderzoek Nederland (WoON), Enquête beroepsbevolking (EBB), het Onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs, Prorail, OVA/OV-data en Centraal Halte Bestand (CHB), Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor (CBS/RIVM), Vrijtijdsomnibus (VTO), Toetsing toegankelijkheid stemlokalen (PBT Consult), Nulmeting toegankelijkheid 2019 (Accessibility) en Cliëntervaringsonderzoek (CEO) Wmo.

⁸ Het gaat om het Nationaal Panel Chronisch zieken en Gehandicapten (NPCG), het Panel Samen Leven (PSL), het Panel Psychisch Gezien (PPG), het Consumentenpanel Gezondheidszorg (CoPa) en Mijnkwaliteitvanleven.nl (MKvL).

⁹ Bij het NPCG, het PSL en het PPG vindt de werving van panelleden systematisch en gecontroleerd plaats. Mensen met een lichamelijke beperking (NPCG) worden geworven via bevolkingsonderzoeken van het CBS en huisartsen, mensen met een verstandelijke beperking (PSL) worden geworven via instellingen die ondersteuning bieden aan mensen met een verstandelijke beperking in hun woonsituatie en via huisartsenpraktijken, en mensen met een psychische beperking (PPG) worden geworven via GGZ-instellingen.

¹⁰ Zoals het knelpuntenonderzoek dat onderzoeksbureau Rigo heeft uitgevoerd in het kader van het actieplan toegankelijkheid voor de bouw. Zoals onderzoeken van Nivel naar de toegankelijkheid van sportvoorzieningen. Zoals de Monitor onderwijshuisvesting die in opdracht van het Ministerie van OCW is uitgevoerd.

¹¹ Onderwerpen waarover cijferontwikkelingen uit bronnen worden genoemd zijn de werkgelegenheid, koopkrachtontwikkeling, keuzeruimte op de woningmarkt, inschrijvingen in het speciaal onderwijs, aantal thuiszitters in het onderwijs, gebruik van het persoonsgebonden budget (pgb), gebruik van instellingszorg, dakloosheid, gedwongen opnames in de zorg en rapportages van (seksueel) geweld.

¹² In de rapportage van RIVM staan de nul- en éénmetingen per indicator vermeld. In enkele gevallen was bij een indicator een nul- of éénmeting niet beschikbaar. In enkele gevallen waren metingen over andere jaartallen beschikbaar. De nul- en éénmetingen in de Nivel rapportage gaan over 2016 en 2018.

vaak om cijfers van voor de start van het programma én voor de start van de implementatie van het VN-verdrag.¹³

Goede stappen voorwaarts

Belangrijker dan het constateren van de verschillen tussen de rapportages is het om aan te geven hoe we gezamenlijk de komende periode verder werken aan de ambitie op het VN-verdrag.

Het programma *Onbeperkt meedoen!* is juni 2018 gestart vanuit het besef dat de opdracht waar het VN-Verdrag ons als samenleving voor plaatst, niet in één dag is afgerond. We werken aan een proces dat een lange adem vergt. Met de actielijnen in het programma heeft het kabinet voor deze kabinetsperiode een duidelijke richting gekozen door op deze gebieden concrete doelen neer te zetten met de ambitie om merkbare verbeteringen voor mensen te realiseren. En bovendien voor elke actielijn een coördinerend departement te benoemen. Hier zetten wij de komende periode nu gezamenlijk met alle partijen de schouders onder. En tegelijkertijd blijven wij ons bewust van de verdere opdrachten uit het VN-verdrag, ook met het oog op de lange termijn. Het programma bevat de prioriteiten voor de implementatie in deze kabinetsperiode, het VN-verdrag zelf is breder dan het programma. Daarom is het belangrijk om te constateren dat er ook op overige thema's uit het VN-verdrag beleid en activiteiten zijn die bijdragen aan de geleidelijke verwezenlijking van toegankelijkheid. Hiervoor is een beschrijving gegeven in de initiële rapportage over het VN-verdrag.¹⁴ De bredere ambitie binnen en buiten het programma is om dit VN-verdrag steeds beter in het DNA te krijgen van overheden, bedrijven, organisaties en mensen die een verantwoordelijkheid hebben bij de uitvoering ervan.

We moeten nog veel werk verrichten om drempels weg te nemen die mensen met een beperking belemmeren om volwaardig mee te doen aan de samenleving. Ik zie sinds de ratificatie van het VN-verdrag en de start van het programma *Onbeperkt meedoen!* wel belangrijke positieve ontwikkelingen bij het werken aan die geleidelijke verwezenlijking van algemene toegankelijkheid.

Zo laten de **indicatoren bij de voortgangsrapportage** onder meer het volgende beeld zien:

- Het aantal reizigers dat van en naar een toegankelijk station reist, is gestegen van 39% (2016) naar 53% (2018). Het aantal toegankelijke bushaltes voor mensen met een beperking is gestegen van 43% (2015) naar 48% (visueel) en 49% (motorisch) in 2019.
- Ouders met een kind met een ondersteuningsbehoefte zijn, zowel in het reguliere als het speciaal primair- of voortgezet onderwijs, in algemene zin tevreden met de communicatie- en informatievoorziening, de signalering en feitelijke ondersteuning en de relatie met de school. De tevredenheidscijfers in het speciaal onderwijs liggen daarbij iets hoger dan de tevredenheidscijfers van het regulier onderwijs.
- Mensen met een beperking zijn over het algemeen tevreden met hun woning (81% in 2018).
- De werkgelegenheid voor mensen met een beperking stijgt. Gemeten binnen het aantal mensen met een beperking met arbeidsvermogen van 60,7% in 2015 naar 66,3% in 2017. Een vervolgmeting met cijfers over 2019 wordt in 2020 bekend. Het aantal banen onder de Banenafpraak stijgt ook: van 97.333 in 2016 naar 127.135 in 2019.

¹³ Voorbeelden zijn de werkgelegenheidscijfers (2012–2016) en koopkrachtcijfers (2008–2017) waar naar verwezen wordt.

¹⁴ Kamerstuk 33 990, nr. 65.

- We zien een groei van het aantal stemlokalen dat redelijk, goed of heel goed toegankelijk is. Van 56% in maart 2018 naar 67% in mei 2019.
- Het aantal gemeenten met een lokale inclusie-agenda in ontwikkeling of in uitvoering is gestegen van 26,0% in 2018 naar 35,5% in 2019.
- Het aantal brancheorganisaties in het bedrijfsleven met een actieplan toegankelijkheid is gestegen van 8 organisaties bij de start van het programma naar 20 organisaties in september 2019.

Daarnaast is er een aantal **goede initiatieven** gestart om de toegankelijkheid te vergroten:

- Zo is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties recent een aanpak gestart die moet leiden tot een stijging van het aantal digitaal toegankelijke overheidswebsites en meer begrijpelijke overheidsinformatie.
- De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt ook aan de uitvoering van het actieplan «Toegankelijkheid voor de Bouw». ¹⁵ Deze inspanning heeft onder meer geleid tot een aantal extra eisen, die in de bouwregelgeving worden opgenomen. Deze eisen moeten leiden tot beter toegankelijke woningen, gebouwen en trappen voor mensen met beperking. ¹⁶
- De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is recent gestart met de aanpak Simpel Switchen, bedoeld om ervoor te zorgen dat mensen makkelijker vanuit de uitkering kunnen gaan werken en weer terug kunnen vallen als het werken toch even niet lukt.
- De Minister voor Medische Zorg en Sport werkt met het Sportakkoord aan het vergroten van de toegankelijkheid van sportaccommodaties en het verbeteren van de aansluiting tussen de vraag en het aanbod van sportvoorzieningen. Steeds meer gemeenten sluiten hiervoor ook lokale sportakkoorden af.
- Tot slot ben ik zelf op het terrein van de Wmo recent samen met gemeenten en cliëntenorganisaties aan de slag gegaan met een verbeteragenda voor de toegang tot zorg en ondersteuning. Omdat een goede toegang tot zorg en ondersteuning voor mensen met een levensbrede en levenslange beperking een belangrijke randvoorwaarde is om naar wens en vermogen mee te kunnen doen.

Bovenstaande cijfers en initiatieven laten zien dat er goede eerste stappen zijn gezet. Ook het College benoemt in haar rapportage dat er al veel verschillende initiatieven zijn gestart en maatregelen zijn genomen door de overheid om de toegankelijkheid te verbeteren. Het College noemt het actieplan voor de toegankelijkheid voor de bouw en het tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid hierbij ook als voorbeelden. ¹⁷ De schaduwrapportage van de Alliantie gaat, door haar andere opzet en functie, niet in op deze maatregelen en initiatieven.

Maar ondanks deze goede eerste stappen is er ook nog veel werk aan de winkel. Dat is ook terug te zien in de overkoepelende meting van tevredenheid die is opgenomen in de indicatoren van het programma. In algemene zin heeft 62% van de mensen met een lichamelijke beperking aan dat zij de mogelijkheid hebben om het leven te leiden zoals zij dat willen, tegenover 79% van de algemene bevolking. 58% van de mensen met een psychische beperking geeft aan dat zij het gevoel hebben mee te tellen in de maatschappij. De cijfers geven aan dat er samen met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties nog meer gezamenlijk werk nodig is om resterende drempels te slechten die het meedoen van mensen in de weg staan.

¹⁵ Kamerstuk 33 990, nr. 63.

¹⁶ Kamerstuk 32 757, nr. 154.

¹⁷ Zie pagina 8 en 9 van de rapportage van het College voor de Rechten van de Mens.

De inspanningen van velen

Nederland toegankelijker maken is niet haalbaar met een druk op de knop vanuit Den Haag. Daarom is het goed om te zien dat rondom het VN-verdrag een beweging op gang is gekomen: van maatschappelijke initiatieven tot maatregelen van overheden en brancheorganisaties. Ik belicht graag een aantal voorlopers uit die beweging:

- Het Rijksmuseum, dat onlangs in de Week van de Toegankelijkheid liet zien wat er allemaal mogelijk is om een museum inclusiever te maken.¹⁸
- De twaalf instellingen in het hoger onderwijs die de VN-verklaring hebben ondertekend en hard bezig zijn om drempels bij het studeren weg te nemen.¹⁹
- Alle gemeenten die zich binnen het programma *Onbeperkt meedoen!* aan het manifest *Iedereen doet Mee!* hebben verbonden. Bijvoorbeeld Breda, die dit jaar de winnaar was van de Europese «access city award».²⁰
- Alle brancheorganisaties in het bedrijfsleven die actieplannen opstellen en hun leden aansporen tot actie. Bijvoorbeeld het Verbond van Verzekeraars, die in de Week van de Toegankelijkheid verzekeraar Arag een zogenaamde koploperprijs uitreikte voor het werken aan digitale toegankelijkheid.²¹

Bovengenoemde initiatieven van voorlopers zijn nog maar een kleine greep uit de talloze initiatieven die in door het hele land worden ondernomen. In de voortgangsrapportage van het programma zijn nog meer voorbeelden geselecteerd, bedoeld om een dwarsdoorsnede te geven van de manier waarop Nederland werkt aan het toegankelijker maken van de samenleving.²² Ook de rapportage van het College belicht diverse maatschappelijke initiatieven.

Zowel de Alliantie als het College staan stil bij de belangrijke rol van gemeenten. Ook ik onderstreep graag de rol die gemeenten kunnen en moeten spelen bij de implementatie van het VN-verdrag. Gemeenten zijn bijvoorbeeld in positie om drempels te slechten die mensen ervaren in hun eigen wijk of in de gemeentelijke dienstverlening. Daarom ben ik blij dat de cijfers laten zien dat steeds meer gemeenten zich inzetten voor de implementatie van het VN-verdrag, onder meer door samen met inwoners een lokale inclusie-agenda te maken en het manifest van de VNG te ondertekenen. Ik vind het wel belangrijk dat deze beweging onder gemeenten zich voortzet en dat alle thema's die relevant zijn voor inwoners met een beperking in deze agenda's terugkomen.

De beweging die bij gemeenten en in alle andere sectoren op gang is gekomen, moet nog verder doorgroeien. En zelfs de voorlopers in deze beweging hebben nog veel werk te verzetten om drempels binnen hun organisatie te slechten. Maar juist de eerste inspanning van deze voorlopers geeft de basis om in de komende jaren verdere resultaten te blijven boeken.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

¹⁸ Zie voor meer informatie: <https://www.rijksmuseum.nl/nl/toegankelijkheid>.

¹⁹ Zie voor meer informatie: <https://www.ecio.nl/vn-verdrag-hoe-borg-je-dat-in-je-onderwijsorganisatie/>.

²⁰ Zie voor meer informatie: <https://bredavooredereen.nl/access-city-award>.

²¹ Zie voor meer informatie: <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/koploper-toegankelijkheid-2019-and-the-winner-is>.

²² Zie hoofdstuk 1 van de voortgangsrapportage.