



College voor  
de Rechten  
van de Mens

# Rechtsbescherming van mensen met een beperking

Jaarlijkse rapportage over de naleving van  
het VN-verdrag handicap in Nederland 2022

## **College voor de Rechten van de Mens**

Postbus 16001  
3500 DA Utrecht

bezoekadres:  
Kleinesingel 1-3  
3572 CG Utrecht

030 888 38 88  
info@mensenrechten.nl  
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en  
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

### **Ontwerp**

VormVijf, Den Haag

### **Fotografie en interviews**

Johan Nebbeling

December 2022

# Rechtsbescherming van mensen met een beperking

Jaarlijkse rapportage over de naleving van  
het VN-verdrag handicap in Nederland 2022

# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Toezicht	5
1.2 Verantwoording en afbakening	5
1.3 Leeswijzer	6
<b>2. Beoordelingskader</b>	<b>8</b>
2.1 Uitgangspunten	9
2.2 Toegang tot de rechter	9
2.3 Elementen	10
2.4 Nationale actieplannen	14
2.5 Breder mensenrechtelijk perspectief	14
2.6 Caribisch Nederland	15
<b>Interview Sebastiaan Hermans</b>	
<b>‘Niets weerhoudt visueel beperkten ervan om carrière te maken binnen de rechterlijke macht’</b>	<b>16</b>
<b>3. Onderzoekfase: arrestatie en verhoor uitgelicht</b>	<b>21</b>
3.1 Structuren en processen	22
3.2 Training	24
3.3 De praktijk	24
3.4 Modernisering strafprocesrecht: voorbeelden helpen	26
<b>4. Bezwaarprocedures: gemeenten en UWV uitgelicht</b>	<b>28</b>
4.1 Structuren en processen	29
4.2 De praktijk	31
<b>Interview Otilie Laan</b>	
<b>‘Het is vaak ontzettend moeilijk om te krijgen waar je recht op hebt’</b>	<b>34</b>
<b>5. Klachtprocedures: verplichte en onvrijwillige zorg uitgelicht</b>	<b>38</b>
5.1 Structuren en processen	40
5.2 De praktijk	42

<b>Interview Wendy Vos</b>	
<b>'Bij zittingen, raadkamers en andere overleggen maak ik gebruik van een schrijftolk, zodat ik alles goed kan volgen'</b>	<b>46</b>
<b>6. Procedures bij de rechter: een inclusieve start</b>	<b>50</b>
6.1 Structuren en processen	51
6.2 Training van rechters, OM en advocaten	52
6.3 De praktijk	53
<b>7. Internationaal: het Facultatief Protocol uitgelicht</b>	<b>56</b>
<b>8. Slotbeschouwing en aanbevelingen</b>	<b>59</b>
8.1 Waar rechtsbescherming volgens het verdrag aan moet voldoen: autonomie, participatie en toegankelijkheid	60
8.2 Nationaal actieplan in het kader van een meerjarige strategie is nodig	61
8.3 Autonomie	61
8.4 Participeren in alle rollen	63
8.5 Toegankelijkheid	64
8.6 Ter afsluiting twee aanbevelingen: het Facultatief Protocol en het verdrag met betrekking tot Caribisch Nederland	65
<b>Bijlage: concrete actiepunten per fase van rechtsbescherming</b>	<b>66</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Toezicht

Op 14 juli 2016 trad het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap) in werking voor Nederland. Het verdrag waarborgt gelijke toegang tot mensenrechten voor mensen met een beperking wereldwijd. Het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap (VN-comité handicap) houdt op internationaal niveau toezicht op de naleving en implementatie van het VN-verdrag handicap.

**In algemene commentaren geeft het VN-comité handicap uitleg over de verdragsartikelen. Deze commentaren zijn niet juridisch bindend, maar gelden als gezaghebbende interpretaties van de verdragsartikelen en de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor de verdragsstaten. Daarnaast doet het comité aanbevelingen in slotcommentaren op landenrapportages. Deze slotcommentaren gaan over een specifiek land, maar kunnen ook voor andere landen relevant zijn. Er is nog geen landenrapportage over Nederland.**

Bij de goedkeuring van het VN-verdrag handicap heeft de regering het College voor de Rechten van de Mens aangewezen als nationaal toezichthouder op de uitvoering van het verdrag.<sup>1</sup>

**Het College of CRM houdt toezicht met betrokkenheid en volledige participatie van mensen met een beperking en organisaties die hen vertegenwoordigen.<sup>2</sup> Het College ziet erop toe dat wetten en beleid in overeenstemming zijn of (steeds meer) worden gebracht met het VN-verdrag handicap. Daarnaast monitort het College de situatie voor mensen met een beperking in de samenleving. Zie [www.mensenrechten.nl/themas/rechten-van-mensen-met-een-beperking](http://www.mensenrechten.nl/themas/rechten-van-mensen-met-een-beperking).**

## 1.2 Verantwoording en afbakening

Het College monitort jaarlijks belangrijke onderwerpen uit het verdrag en soms het hele verdrag.<sup>3</sup> Het onderwerp voor de monitor 2022 is rechtsbescherming van mensen met een beperking.

Daarvan hebben mensen met een beperking en hun organisaties aangegeven dat het grote urgentie heeft en een heel ingewikkeld onderwerp is. Het College is het daarmee eens en benadrukt het belang van rechtsbescherming; juist nu het veel meldingen krijgt over gelijke behandeling van mensen met een beperking<sup>4</sup> en juist nu veel wet- en regelgeving complex is en de uitvoering daarvan problematisch is in het licht van het verdrag.<sup>5</sup> In het verdrag is artikel 13 (toegang tot de rechter) gewijd aan rechtsbescherming.

<sup>1</sup> Zie art. 33, tweede lid, VN-verdrag handicap en *Kamerstukken II 2013/14, 33992 (R0234)*, 3, p. 95.

<sup>2</sup> Vgl. artikel 33, derde lid, VN-verdrag handicap.

<sup>3</sup> Zie CRM, *Rapportage aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap - Inzake de eerste rapportage van Nederland, december 2018*. Deze rapportage is aangevuld in 2022 en toegelicht aan het VN-comité handicap [zie CRM, *Aanvullend rapport aan het VN-comité inzake de rechten van personen met een handicap. Over de vaststelling van de lijst van onderwerpen voor het eerste rapport van Nederland over de uitvoering van het VN-verdrag handicap*, maart 2022].

<sup>4</sup> Zie CRM, *Monitor Discriminatiezaken 2021*, maart 2022.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld het breed advies dat het College heeft uitbracht over mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan, maart 2020.

## Rechtsbescherming uitgelegd

Rechtsbescherming gaat over je recht kunnen halen. Het gaat over bescherming van je rechten als een overheidsinstantie of zorginstelling een beslissing neemt waardoor je belangen worden geraakt. Of als je te maken krijgt met bijvoorbeeld politie en justitie. Vaak gaat het over het oplossen van geschillen (conflicten): als mensen (partijen) het niet met elkaar eens zijn.

Rechtsbescherming kun je onder andere krijgen bij de rechter. Er zijn verschillende rechters: de strafrechter, de bestuursrechter, de belastingrechter en de burgerlijke rechter (civiele rechter).

Maar rechtsbescherming begint al eerder: als er onderzoek wordt gedaan (door de politie bijvoorbeeld) om te kijken of er een rechtszaak komt. Of als mensen bezwaar maken. Dat kan tegen veel besluiten die (organen van) gemeenten of uitvoeringsorganisaties nemen. Dan wordt er nog een keer goed gekeken of het besluit goed was. Ook als je een klacht in kunt dienen gaat het om rechtsbescherming. Voorbeelden zijn procedures bij klachtcommissies.

Het College heeft bij de keuze voor het onderwerp en de verdere totstandkoming van de monitor 2022 mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties betrokken door:

- consultatie over de themakeuze en voortgang van de monitor van de VN-verdrag handicap-klankbordgroep van het College en verschillende (soorten<sup>6</sup>) organisaties, te weten de Alliantie VN-Verdrag Handicap (Ieder(in), MIND Landelijk Platform GGZ, Per Saldo en Landelijk Federatie Belangenverenigingen Onderling Sterk (LFB) via koepelorganisatie Ieder(in)), de Coalitie voor Inclusie (en door de Coalitie is Vereniging Inclusie Nederland gevraagd) en drie individuele organisaties van

mensen met een beperking. Dit jaar, evenals vorig jaar, zijn dat WijStaanOp!, Stichting Hoormij en de Oogvereniging;

- terugkoppeling van de wijze waarop deze input is verwerkt;
- opname in de monitor van portretten van en interviews met mensen met een beperking; en
- het opstellen van een toegankelijke versie van de monitor in samenwerking met ervaringsdeskundigen van vereniging LFB en een videovertaling in Nederlandse Gebarentaal in samenwerking met een ervaringsdeskundige maker en een ervaringsdeskundige vertaalexpert.

Voor het onderzoek heeft het College gebruik gemaakt van bestaande informatie zoals die te vinden is in parlementaire brieven en rapporten waaronder de Schaduwrapportage van de Alliantie VN-comité handicap.<sup>7</sup> Daarnaast heeft het College gebruik gemaakt van zijn eerdere onderzoeken en rapportages en vragen en meldingen die het heeft ontvangen. Ook zijn wetenschappelijke publicaties geraadpleegd.

Via vragenlijsten zijn de volgende instanties geraadpleegd: het coördinerend ministerie van VWS,<sup>8</sup> de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Actiz, De Nederlandse GGZ, Adviespunt Zorgbelang namens de vier aanbieders van cliëntenvertrouwenspersonen, Stichting PVP, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), Raad voor de rechtspraak, Nederlandse Orde van Advocaten, Openbaar Ministerie (OM), de Nationale Politie, de Politieacademie, de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Raad voor de Rechtsbijstand en het Juridisch Loket.

## 1.3 Leeswijzer

**Hoofdstuk 2** van deze jaarrapportage geeft een beoordelingskader waarin staat waaraan rechtsbescherming van mensen met een beperking moet voldoen volgens het VN-verdrag handicap.

6 Zie ook CRM, *Participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid (monitor)*, december 2020, p. 13-14.

7 Alliantie VN-verdrag Handicap, *Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*, Utrecht 2019.

8 Dit ministerie is aangewezen als coördinerend ministerie voor de uitleg van het VN-verdrag handicap (vgl. artikel 33, eerste lid, VN-verdrag handicap).



Dit hoofdstuk gaat in op de reikwijdte van artikel 13 van het VN-verdrag handicap. En op de belangrijkste elementen die uit dit artikel voortvloeien en waarmee de overheid bij het nemen van maatregelen rekening dient te houden. Ook wordt er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan Caribisch Nederland. Vervolgens wordt in **hoofdstuk 3** de onderzoeksfase door politie en justitie behandeld. Arrestatie en verhoor van mensen met een (licht) verstandelijke beperking zijn uitgelicht.

**Hoofdstuk 4** behandelt bestuursrechtelijke voorprocedures. Bezwaar maken bij gemeenten en UWV staan daarin centraal. **Hoofdstuk 5** behandelt klachtprocedures. Dit hoofdstuk gaat met name in op klachtprocedures in de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en de Wet zorg en dwang. **Hoofdstuk 6** gaat in op de toegang tot de rechter en daarbij wordt specifiek ingegaan op het opstarten van een procedure. Het College rapporteert in de hoofdstukken 3 tot en met 6 op verschillende niveaus, met aandacht voor *structuren, processen en praktijken*. **Hoofdstuk 7** behandelt het internationaal klachtrecht en licht het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag handicap uit. Daarvoor heeft het College inspiratie opgedaan bij het bureau van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten.<sup>9</sup>

**Hoofdstuk 8** bevat een slotbeschouwing met aanbevelingen aan de regering.

---

9 Zie *Human Rights Indicators. A guide to measurement and implementation*, HR/PUB/12/5, 2012.

## 2. Beoordelingskader

Het VN-comité handicap heeft nog geen algemeen commentaar uitgebracht over artikel 13 VN-verdrag handicap over toegang tot de rechter.

Dit heeft het VN-comité wel gedaan over rechten die daarmee samenhangen, zoals gelijkheid voor de wet (artikel 12), non-discriminatie (artikel 5) en toegankelijkheid (artikel 9).<sup>10</sup> Om te monitoren heeft het College een beoordelingskader gemaakt op basis van de tekst, de totstandkoming en het systeem van het verdrag. Daarbij kijkt het College ook naar de uitleg die het VN-comité handicap aan het verdrag geeft in algemene commentaren en in slotcommentaren over landen. Ook is gekeken naar wetenschappelijke literatuur.

## 2.1 Uitgangspunten

Het VN-verdrag handicap gaat uit van een sociaal model, waarin de mens centraal staat, en niet van een medisch model waarin de beperkingen van mensen centraal staan. Het sociaal model is erop gericht om mensen met een beperking daadwerkelijk te laten meedoen in de samenleving door obstakels in de samenleving, die hen verhinderen om mee te doen, weg te nemen. De beperkingen van mensen mogen niet worden gebruikt als een excuus om hun rechten te ontkennen of beperken. Rechtsbescherming is een belangrijke voorwaarde voor een gelijkwaardige samenleving. Regelmatig wordt de handelingsbekwaamheid van mensen met een beperking in twijfel getrokken. Zij krijgen dan te maken met vervangende besluitvormingsregimes zoals bewindvoering of curatele.

<sup>10</sup> VN-comité handicap, algemeen commentaar, CRPD/C/GC/1, 19 mei 2014; VN-comité handicap, CRPD/C/GC/6, 26 april 2018; VN-comité handicap, algemeen commentaar, CRPD/C/CG/2, 22 mei 2014.

Als bijvoorbeeld geestelijke gezondheidswetten een gedwongen behandeling mogelijk maken, is het extra belangrijk dat zij rechtsbescherming kunnen krijgen.<sup>11</sup> Zie ook hierna in 2.3.

Het recht op toegang tot de rechter in artikel 13 VN-verdrag handicap staat niet op zichzelf, maar hangt nauw samen met de grondbeginselen (artikel 3 VN-verdrag handicap) en andere rechten in het verdrag. Denk aan persoonlijke autonomie, met inbegrip van het recht om zelf keuzes te maken. Dit wordt eigen regie genoemd.<sup>12</sup> Een ander voorbeeld is de volledige en daadwerkelijke participatie en opname in de samenleving en toegankelijkheid. Een ander recht dat nauw samenhangt met toegang tot de rechter is gelijkheid voor de wet (artikel 12 VN-verdrag handicap).

Toegang tot de rechter speelt een sleutelrol bij de bescherming van mensenrechten.<sup>13</sup> Het is een noodzakelijke voorwaarde om rechten te kunnen verwezenlijken: zonder een effectieve rechtsgang kunnen mensen met een beperking schendingen van hun rechten niet aan de orde stellen. In de toelichting bij de goedkeuringwet van het VN-verdrag handicap heeft de regering dit nadrukkelijk erkend.<sup>14</sup>

## 2.2 Toegang tot de rechter

Bij het maken van de monitor is het recht op toegang tot de rechter in artikel 13 VN-verdrag handicap het uitgangspunt.

In artikel 13, eerste lid, VN-verdrag handicap is bepaald dat verdragsstaten waarborgen dat personen met een beperking op voet van gelijkheid met anderen toegang hebben tot een rechterlijke instantie.

<sup>11</sup> VN-comité handicap, algemeen commentaar, CRPD/C/GC/1, 19 mei 2014, § 7.

<sup>12</sup> Zie R. Deddens, M. van Hoeve, *Eigen regie als basis. Een spoorboekje voor het werken met mensen in een afhankelijke situatie. Voor beleidsmakers en medewerkers van gemeenten*, Coalitie voor Inclusie en de Geluksacademie 2021.

<sup>13</sup> CRM, *Toegang tot het recht: Jaarlijkse rapportage Mensenrechten in Nederland 2018* (hierna: CRM 2018), Utrecht: 2019, p. 14.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33992-(R2034)*, nr. 3, p. 46.

Verdragsstaten moeten daarbij ‘procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen’ bieden, zodat de effectieve rol van mensen als directe en indirecte partij, waaronder als getuige, in alle juridische procedures, met inbegrip van de onderzoeksfase en andere voorbereidende fasen, zijn gefaciliteerd.<sup>15</sup> Om de toegang tot een rechterlijke instantie te helpen waarborgen is in artikel 13, tweede lid, van het VN-verdrag handicap bepaald dat verdragsstaten passende training bevorderen voor mensen die werkzaam zijn in de rechtsbedeling, met inbegrip van medewerkers van politie en het gevangeniswezen.

**Samenvatting artikel 13 VN-verdrag handicap: toegang tot de rechter gaat over gelijkheid en toegankelijkheid bij rechtsbescherming: over voorzieningen voor mensen met een beperking zodat zij alle mogelijke rollen bij rechtsbescherming kunnen vervullen. Bij de rechter, maar ook al bij onderzoek, bezwaar en klachtprocedures. In het verdrag staat dat training belangrijk is voor alle mensen die met het recht te maken hebben, ook gevangenismedewerkers.**

Ook in de literatuur wordt toegang tot de rechter voor mensen met een beperking breed opgevat. Het gaat niet alleen om toegang tot gerechtelijke procedures, maar om effectieve toegang tot *alle* systemen, procedures, informatie én locaties rond rechtsbescherming.<sup>16</sup>

De verplichting tot het bieden van procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen houdt in dat mensen met een beperking in een proces alle noodzakelijke en passende wijzigingen en aanpassingen moeten krijgen die nodig zijn om te waarborgen dat zij op gelijke voet met anderen

kunnen deelnemen.<sup>17</sup> Daarbij moeten staten rekening houden met hun persoonskenmerken, in het bijzonder met gender en leeftijd.<sup>18</sup>

## 2.3 Elementen

Uit de tekst en het systeem van het verdrag en uit commentaren van het VN-comité handicap volgt dat autonomie (eigen regie), participatie en toegankelijkheid de belangrijkste elementen van toegang tot de rechter zijn.

### a. Autonomie (eigen regie)

Artikel 13 VN-verdrag handicap benadert mensen met een beperking als ‘autonome rechtssubjecten’. Dit betekent dat zij dezelfde rechten hebben als mensen zonder een beperking en dat zij hun rechten via juridische procedures moeten kunnen afdwingen.

Toegang tot de rechter (artikel 13 VN-verdrag handicap) kan niet los gezien worden van gelijkheid voor de wet (artikel 12 VN-verdrag handicap): verdragsstaten moeten mensen met een beperking erkennen als persoon voor de wet en hun handelingsbekwaamheid erkennen.<sup>19</sup> Handelingsbekwaamheid betekent dat je zelf deel kunt nemen aan het rechtsverkeer. Dit is het vertrekpunt voor effectieve toegang tot de rechter. Verdragsstaten moeten wetgeving die de handelingsbekwaamheid van mensen met een beperking inperkt, dan ook zoveel mogelijk intrekken.<sup>20</sup>

Het uitgangspunt van de artikelen 12 en 13 VN-verdrag handicap is dat er geen besluiten worden genomen in naam van een persoon met een beperking. In plaats daarvan nemen mensen met een beperking zelf besluiten en krijgen ze zo nodig

15 Artikel 13, eerste lid, VN-verdrag handicap.

16 I. Bantekas, M.A. Stein & D. Anastasiou (ed.), *The UN Convention on the Rights of People with Disabilities: A Commentary*, New York: Oxford University Press 2018, p. 384.

17 Speciaal rapporteur van de Verenigde Naties voor mensen met een beperking, *International Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities* (hierna: Speciaal rapporteur 2020), augustus 2020, p. 9.

18 VN-comité handicap over Slovenië, CRPD/C/SVN/CO/1, 16 april 2018, § 21; VN-comité handicap over Haïti, CRPD/C/HTI/CO/1, 13 april 2018, § 25.

19 Artikel 12, eerste en tweede lid, VN-verdrag handicap.

20 VN-verdrag handicap over Zwitserland, CRPD/C/CHE/CO/1, 13 april 2022, § 28; VN-comité handicap over Frankrijk, CRPD/C/FRA/CO/1, 4 oktober 2018, § 28.

ondersteuning daarbij.<sup>21</sup> Wanneer mensen toch in hun handelingsbekwaamheid beperkt worden, is het van belang dat zij dit aan kunnen vechten. En dat zij daarbij juridische ondersteuning krijgen.<sup>22</sup> Ook alle andere beslissingen die hen raken moeten zij aan een rechter voor kunnen leggen.<sup>23</sup>

Autonomie (eigen regie) van mensen met een beperking moet ook centraal staan bij het bieden van procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen. Hun keuzevrijheid, voorkeuren en behoeften moeten daarbij leidend zijn.<sup>24</sup>

### **b. Participatie in alle rollen**

Mensen met een beperking kunnen veel verschillende rollen hebben rond rechtsbescherming, bijvoorbeeld: eiser of verzoeker, verweerder, verdachte, getuige, slachtoffer, deskundige, advocaat, officier van justitie, rechter of bode.<sup>25</sup> Juridische systemen en procedures moeten zo worden ingericht dat mensen met een beperking in al deze rollen effectief kunnen deelnemen.

Wanneer mensen met een beperking betrokken zijn in een proces, zijn verdragsstaten verplicht om procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen te bieden voor zover dat nodig is om te kunnen deelnemen aan het proces. Het recht op procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen moeten staten in nationaal recht vastleggen.<sup>26</sup> Het is van belang dat mensen met een beperking, zelf, of via hun representatieve organisaties, betrokken worden bij het vormgeven van procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen.<sup>27</sup>

**Een voorbeeld van een procedurele voorziening is het aanbieden van diverse communicatiemethodes.<sup>28</sup> Denk hierbij aan de aanwezigheid van professionele (tactiele) tolken Nederlandse Gebarentaal in de rechtszaal en het aanbieden van documenten in Braille en eenvoudig Nederlands.<sup>29</sup>**

**Een voorbeeld van een leeftijdsconforme voorziening is het gebruik van leeftijds-geschikte en duidelijke taal bij het verspreiden van informatie over toegang tot de rechter en de manier waarop klachten naar voren kunnen worden gebracht.<sup>30</sup>**

**Procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen (artikel 13, eerste lid, VN-verdrag handicap) verschillen van redelijke aanpassingen (artikel 5, derde lid, VN-verdrag handicap):**

- voorzieningen zijn meer algemeen van aard en minder toegespitst op het individu;<sup>31</sup> en
- indien procedurele of leeftijdsconforme voorzieningen nodig zijn voor het kunnen deelnemen aan een procedure, mogen ze in beginsel *niet* worden beperkt door het principe van een 'onevenredige of onnodige last'.

Staten moeten zich ook inspannen, via concrete maatregelen en beleid, om de participatie van mensen met een beperking in juridische beroepen te bevorderen.<sup>32</sup> Zij moeten mensen met een beperking aanmoedigen om te kiezen voor een carrière in de rechtsbedeling (bij het bieden van rechtsbescherming) en ondersteuning (in de vorm

21 VN-comité handicap, CRPD/C/GC/1, 19 mei 2014, § 3; *Kamerstukken II 2014/15*, 33 992 (R2034), nr. 5, p. 20-21. In plaats van 'substituted decision-making' moet het gaan om 'supported decision-making'.

22 VN-comité handicap, algemeen commentaar, CRPD/C/GC/1, 19 mei 2014, § 38.

23 VN-comité handicap over Hongarije, CRPD/C/HUN/CO/2-3, 25 maart 2022, § 27.

24 VN-comité handicap over Malta, 17 oktober 2018, § 22; VN-comité handicap over Slovenië, CRPD/C/SVN/CO/1, 16 april 2018, § 21.

25 Bantekas, Stein & Anastasiou (ed.) 2018, p. 397.

26 VN-comité handicap over Turkije, CRPD/C/TUR/CO/1, 1 oktober 2019, § 28; VN-comité handicap over Haïti, CRPD/C/HTI/CO/1, 13 april 2018, § 25; VN-comité handicap over Luxemburg, CRPD/C/LUX/CO/1, 10 oktober 2017, § 27.

27 Bantekas, Stein & Anastasiou (ed.) 2018, p. 395.

28 VN-comité handicap, algemeen commentaar, CRPD/C/GC/6, 26 april 2018, § 51.

29 VN-comité handicap over Niger, CRPD/C/NER/CO/1, 1 mei 2019, § 21; VN-comité handicap over de Filippijnen, CRPD/C/PHL/CO/1, 16 oktober 2018, § 27.

30 VN-comité handicap, algemeen commentaar, CRPD/C/GC/6, 26 april 2018, § 51.

31 Bantekas, Stein & Anastasiou 2018 (ed.), p. 393.

32 VN-comité handicap over Senegal, CRPD/C/SEN/CO/1, 13 mei 2019, § 24; VN-comité handicap over Niger, CRPD/C/NER/CO/1, 1 mei 2019, § 22; VN-comité handicap over Malta, CRPD/C/MLT/CO/1, 17 oktober 2018, § 21-22.

van redelijke aanpassingen) bieden aan studenten en werknemers met een beperking.<sup>33</sup> Daarvoor moeten staten voldoende financiële middelen vrijmaken.<sup>34</sup>

Tot slot moeten staten de participatie van mensen met een beperking waarborgen bij het trainen van personen die werkzaam zijn in de rechtsbedeling.<sup>35</sup> Mensen met een beperking moeten betrokken zijn bij het opzetten én geven van deze training (zie ook hierna onder d).

### c. Toegankelijkheid

Toegang tot alle systemen, procedures, informatie en locaties rond de rechtsbescherming betekent: toegankelijkheid van de fysieke omgeving inclusief vervoer, van informatie en communicatie en van procedures. Ook toegankelijkheid van juridische beroepen is van belang.

**Het VN-verdrag handicap kent drie lagen van toegankelijkheid: het verbeteren van de algemene toegankelijkheid, het treffen van specifieke maatregelen en het doen van redelijke aanpassingen.**

**Algemene toegankelijkheid houdt in dat drempels worden weggenomen die aan algemene toegankelijkheid in de weg staan. Voorbeelden zijn de toegankelijkheid van openbare gebouwen, websites en het openbaar vervoer.**

**Specifieke maatregelen gaan om extra voorzieningen en ondersteuning die mensen met een beperking altijd nodig zullen hebben. Hierbij kan gedacht worden aan schriftelijk materiaal dat toegankelijk is voor mensen met een visuele beperking. Denk aan de procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen uit artikel 13, eerste lid, VN-verdrag handicap.**

**Redelijke aanpassingen. Dit zijn aanpassingen die gedaan worden als de algemene en specifieke maatregelen niet voldoende zijn om toegankelijkheid te realiseren voor een bepaalde persoon. Een redelijke aanpassing is dan ook specifiek, individueel.**

### Fysieke omgeving inclusief vervoer

Alle gebouwen waar hoorzittingen gehouden worden moeten fysiek toegankelijk zijn voor mensen met een beperking. Denk aan rechtbanken, politiebureaus en juridische loketten. Deze gebouwen en plaatsen moeten voldoen aan het principe van universeel ontwerp.<sup>36</sup> Universeel ontwerp betekent dat gebouwen, producten en omgevingen zo ontworpen zijn dat ze door iedereen in de ruimst mogelijke zin gebruikt kunnen worden zonder dat aanpassing of een speciaal ontwerp nodig is.

Fysieke toegankelijkheid gaat ook over het vervoer naar de relevante locaties.<sup>37</sup> Mensen met een beperking moeten deze locaties kunnen bereiken. Wanneer transport wordt geregeld, moet dit transport ook beschikbaar en geschikt zijn voor mensen met een beperking. Het gaat dan bijvoorbeeld om verdachten of getuigen die van- en naar de rechtbank gebracht moeten worden. Daarnaast is het belangrijk dat locaties goed bereikbaar zijn met toegankelijk openbaar vervoer. Voor mensen met een mobiliteitsbeperking die met de auto komen, moet voldoende speciale parkeergelegenheid dichtbij het gebouw beschikbaar zijn.

### Informatie en communicatie

Mensen met een beperking moeten toegang hebben tot alle relevante informatie over hun rechten en beslissingen en procedures die hen aangaan.<sup>38</sup> De relevante informatie moet zowel

33 VN-comité handicap over Cuba, CRPD/C/CUB/CO/1, 10 mei 2019, § 28.

34 VN-comité handicap over Senegal, CRPD/C/SEN/CO/1, 13 mei 2019, § 24.

35 VN-comité handicap over Jamaica, CRPD/C/JAM/CO/1, 25 maart 2022, § 26; VN-comité handicap over Cuba, CRPD/C/CUB/CO/1, 10 mei 2019, § 27.

36 VN-comité handicap over Zwitserland, CRPD/C/CHE/CO/1, 13 april 2022, § 28; VN-comité handicap over Estland, CRPD/C/EST/CO/1, 5 mei 2021, § 25. Zie verder artikel 2 VN-verdrag handicap voor een definitie van 'universeel ontwerp'.

37 Zie bijvoorbeeld VN-comité handicap over Jamaica, CRPD/C/JAM/CO/1, 25 maart 2022, § 27; VN-comité handicap over Estland, CRPD/C/EST/CO/1, 5 mei 2021, § 25; VN-comité handicap over Turkije, CRPD/C/TUR/CO/1, 1 oktober 2019, § 28.

38 CRM, *Toegang tot het recht: Jaarlijkse rapportage Mensenrechten in Nederland 2018*, Utrecht: 2019, p. 8.

online als offline beschikbaar zijn in toegankelijke vormen, waarbij rekening wordt gehouden met mensen met verschillende soorten beperkingen. Denk aan versies in eenvoudige taal, Braille en toegankelijke webpagina's. Mensen met een beperking moeten zelf, of via hun representatieve organisaties, betrokken worden bij het ontwerpen van deze toegankelijke versies.<sup>39</sup>

Mensen met een beperking moeten ook in alle fasen van het proces toegang hebben tot de communicatiesystemen, technologieën en ondersteuning die zij nodig hebben om zich te uiten en anderen te begrijpen. Het beschikbaar stellen van zulke communicatievormen is een voorbeeld van een procedurele aanpassing die staten op basis van artikel 13, eerste lid, VN-verdrag handicap moeten bieden (zie hieronder).

### Procedures

Juridische procedures moeten op zo'n manier ingericht worden dat ze toegankelijk zijn voor mensen met een beperking. Het verlenen van onafhankelijke juridische ondersteuning en rechtsbijstand aan mensen met een beperking is daarbij onmisbaar. Deze rechtsbijstand moet betaalbaar zijn, ook voor mensen met een laag inkomen, en het liefst gratis zijn.<sup>40</sup> Staten moeten hier voldoende financiële middelen voor vrijmaken, en daarbij speciale aandacht besteden aan de rechtsbijstand van mensen die van hun vrijheid benomen zijn.<sup>41</sup>

Procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen dragen bij aan de toegankelijkheid van procedures. In alle fasen van een procedure moeten mensen met een beperking een aanvraag kunnen indienen voor procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen. Een specifieke voorziening die nodig is om daadwerkelijk te kunnen participeren in een procedure, moet na een verzoek van (organisaties van) mensen met een beperking worden gerealiseerd. Bij het realiseren van deze voorzieningen

mag een staat zich niet (te snel) beroepen op de notie van een 'onevenredige of onnodige last'.

Artikel 13 VN-verdrag handicap verplicht staten om de toegang tot de rechter voor mensen met een beperking 'op voet van gelijkheid met anderen' te waarborgen. Daarvoor moeten voorzieningen getroffen worden die meer zijn dan redelijke aanpassingen.

**Voorbeelden van redelijke aanpassingen zijn het inlassen van pauzes tijdens een zitting of het aanpassen van het licht of de akoestiek in de rechtszaal wegens een gevoeligheid door een zintuiglijke beperking.<sup>42</sup>**

Hieruit leidt het College af dat de kosten voor deze voorzieningen niet zomaar altijd door mensen met een beperking betaald mogen worden. Vooral voorzieningen die communicatie mogelijk maken voor mensen met een beperking zullen doorgaans gratis aangeboden moeten worden. De verplichting om te voorzien in procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen bestaat dus naast de verplichting om redelijke aanpassingen te bieden (artikel 5 VN-verdrag handicap).

### Juridische beroepen

In een inclusief rechtssysteem werken ook mensen met een beperking aan rechtsbescherming. Mensen met een beperking moeten toegang hebben tot alle juridische beroepen, inclusief het beroep van rechter, officier van justitie en advocaat.<sup>43</sup> Verdragsstaten moeten zich dan ook inspannen om via concrete maatregelen en beleid de representatie van mensen met een beperking binnen het rechtssysteem te bevorderen (zie onderdeel b over participatie).

39 Bantekas, Stein & Anastasiou (ed.) 2018, p. 395.

40 VN-comité handicap over de Seychelles, CRPD/C/SYC/CO/1, 16 april 2022, § 27; VN-comité handicap over Noorwegen, CRPD/C/NOR/CO/1, 7 mei 2019, § 22; VN-comité handicap over Polen, CRPD/C/POL/CO/1, 29 oktober 2018, § 22.

41 VN-comité handicap over Turkije, CRPD/C/TUR/CO/1, 1 oktober 2019, § 28.

42 Bantekas, Stein & Anastasiou 2018 (red.), p. 391.

43 VN-comité handicap over Jamaica, CRPD/C/JAM/CO/1, 25 maart 2022, § 26; VN-comité handicap over India, CRPD/C/IND/CO/1, 29 oktober 2019, § 29; VN-comité handicap over Cuba, CRPD/C/CUB/CO/1, 10 mei 2019, § 27-28.



#### d. Training

Artikel 13, tweede lid, VN-verdrag handicap verplicht verdragsstaten om te voorzien in passende training voor iedereen die werkzaam is rond rechtsbescherming. Hieronder vallen ook medewerkers van de politie en het gevangeniswezen, maatschappelijk werkers, zorgverleners en tolken Nederlandse Gebarentaal.<sup>44</sup> Uit slotcommentaren van het VN-comité handicap blijkt dat het hier gaat om verplichte training die op regelmatige basis (en niet eenmalig) wordt aangeboden.<sup>45</sup>

Qua inhoud moet de training in ieder geval zien op het VN-verdrag handicap en de rechten die daarin zijn opgenomen. Aandacht zou moeten zijn voor onder andere: de autonomie (eigen regie) van mensen met een beperking, het belang van handelingsbekwaamheid, het belang van effectieve communicatie voor het bewerkstelligen van een inclusief rechtssysteem, de diversiteit onder mensen met een beperking en het belang van hun individuele behoeften en de obstakels die mensen met een beperking ondervinden in het rechtssysteem.<sup>46</sup>

## 2.4 Nationale actieplannen

In de slotcommentaren over verschillende landen heeft het VN-comité handicap bij artikel 13 VN-verdrag handicap aanbevolen om een nationaal actieplan te ontwikkelen om de toegang tot de rechter voor mensen met een beperking op voet van gelijkheid met anderen te garanderen.<sup>47</sup> In dat actieplan moeten de juridische, administratieve en gerechtelijke maatregelen staan die landen gaan

nemen om aan het verdrag te voldoen.<sup>48</sup> Staten moeten voor (de uitvoering van) dit actieplan voldoende capaciteit en financiële middelen beschikbaar stellen.<sup>49</sup> Bij de totstandkoming van het actieplan moeten mensen met een beperking en hun representatieve organisaties nauw betrokken worden.<sup>50</sup>

#### Uit de slotcommentaren van het VN-comité leidt het College af dat deze nationale actieplannen in ieder geval gericht moeten zijn op:

- het erkennen van mensen met een beperking als autonome rechtssubjecten (gelijkheid voor de wet) en het bevorderen van een positieve kijk hierop
- het vergroten van het rechtsbewustzijn van mensen met een beperking
- het aanmoedigen van mensen met een beperking om te kiezen voor juridische beroepen
- het opzetten van voorlichtings- en bewustwordingscampagnes over de interdisciplinaire en sectoroverstijgende aard van het VN-verdrag handicap en
- capaciteitsversterking en deskundigheidsbevordering in de juridische sector.<sup>51</sup>

## 2.5 Breder mensenrechtelijk perspectief

In zijn jaarlijkse rapportage over 2018 heeft het College als nationaal mensenrechteninstituut de toegang tot het recht in brede zin gemonitord, dus niet alleen of speciaal voor mensen met een beperking.

44 VN-comité handicap over El Salvador, CRPD/C/SLV/CO/1, 8 oktober 2013, § 30.

45 VN-comité over Myanmar, CRPD/C/MMR/CO/1, 22 oktober 2019, § 26; VN-comité handicap over Australië, CRPD/C/AUS/CO/2-3, 15 oktober 2019, § 26; VN-verdrag handicap over Algerije, CRPD/C/DZA/CO/1, 27 juni 2019, § 27.

46 VN-comité handicap, algemeen commentaar, CRPD/C/GC/6, 26 april 2018, § 55.

47 Zie bijvoorbeeld VN-comité handicap over Jamaica, CRPD/C/JAM/CO/1, 25 maart 2022, § 27; VN-comité handicap over Cuba, CRPD/C/CUB/CO/1, 10 mei 2019, § 28; VN-comité handicap over Panama, CRPD/C/PAN/CO/1, 29 september 2017, § 33.

48 Zie bijvoorbeeld VN-comité handicap over Jamaica, CRPD/C/JAM/CO/1, 25 maart 2022, § 27; VN-comité handicap over Cuba, CRPD/C/CUB/CO/1, 10 mei 2019, § 28; VN-comité handicap over Panama, CRPD/C/PAN/CO/1, 29 september 2017, § 33.

49 VN-comité handicap over Honduras, CRPD/C/HND/CO/1, 4 mei 2017, § 32; VN-comité handicap over Uruguay, CRPD/C/URY/CO/1, 30 september 2016, § 30.

50 VN-comité handicap over Litouwen, CRPD/C/LTU/CO/1, 11 mei 2016, § 28.

51 VN-comité handicap over Myanmar, CRPD/C/MMR/CO/1, 22 oktober 2019, § 25-26; VN-comité handicap over Albanië, CRPD/C/ALB/CO/1, 14 oktober 2019, § 26.



Toegang tot het recht in Nederland staat onder druk, concludeerde het College. In dit rapport besteedde het College onder meer aandacht aan de toegang tot de rechter en beval het de overheid onder meer aan om te identificeren welke (groepen) mensen risico lopen om in mindere mate rechtsbescherming te genieten door maatschappelijke ontwikkelingen, zoals digitalisering, versnipperde regelgeving en de grotere nadruk op zelfredzaamheid van de burger. Het College beval ook aan om een actieplan op te stellen met concrete doelstellingen zodat (groepen) mensen, die het risico lopen op een mindere mate van rechtsbescherming, effectief rechtsbescherming kunnen genieten. De regering heeft dit nog onvoldoende opgepakt. Uit recent onderzoek van een onderzoekscommissie van de Eerste Kamer blijkt namelijk dat nog altijd te weinig aandacht is voor mensen met een 'gebrekig doen-vermogen'.<sup>52</sup> Hierdoor gebruiken zij niet altijd de voorzieningen die voor hen beschikbaar zijn, omdat zij de weg daar naartoe niet goed kunnen vinden. Dit leidt tot achterstelling van deze groep mensen. De aanbeveling om een actieplan op te stellen is dus nog altijd relevant. Het College voegt daaraan toe dat er in dat actieplan specifiek aandacht moet worden besteed aan het VN-verdrag handicap. In hoofdstuk 8 zal uiteen worden gezet dat een meerjarige strategie nodig is.

## 2.6 Caribisch Nederland

Bonaire, Sint -Eustatius en Saba vormen Caribisch Nederland. Sinds 2010 zijn zij binnen het Koninkrijk onderdeel van het land Nederland als openbare lichamen. Het VN-verdrag handicap is nog niet bekrachtigd voor deze eilanden. Dit is afhankelijk gesteld van de totstandkoming van uitvoeringswetgeving. In dat verband merkt het College op dat de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving bijdraagt aan meer bewustzijn van de rechten van mensen met een beperking op deze eilanden en betere rechtsbescherming in heel Nederland. Voor mensen met een beperking op deze eilanden die menen dat zij gediscrimineerd

worden vanwege hun handicap of chronische ziekte is het moeilijker om rechtsbescherming te krijgen. Zij moeten dan echt naar de rechter, wat geld kost, terwijl in Europees Nederland gratis om een oordeel kan worden gevraagd bij het College voor de Rechten van de Mens met gratis bijstand door een anti-discriminatievoorziening.

Het College roept de regering dan ook al lange tijd op om deze wetgeving ook in Caribisch Nederland in te voeren. Bij het maken van deze monitor is de regering bezig met een verkenning hiernaar. Het College huldigt het uitgangspunt dat deze wetten in Europees en Caribisch Nederland gelijkelijk van toepassing zijn, tenzij zwaarwegende redenen van algemeen belang zich hiertegen verzetten. Mensen in Nederland hebben immers recht op gelijke bescherming van hun mensenrechten. Ongeacht hun woon- of verblijfplaats binnen Nederland. Het is dan ook van groot belang dat de regering het formele en daardoor feitelijke verschil in mensenrechtenbescherming tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland met grote voortvarendheid opheft. Daarnaast roept het College op tot bekrachtiging van het VN-verdrag handicap voor Caribisch Nederland.

---

52 Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving, Gelijk recht doen: een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan, Eerste Kamer der Staten-Generaal, juni 2022, p. 35.



**Interview** Sebastiaan Hermans

**‘Niets weerhoudt visueel beperkten ervan om carrière te maken binnen de rechterlijke macht’**

**Sebastiaan Hermans (44) is sinds zeventien jaar strafrechter in Den Bosch. Hij was destijds een van de jongste rechters van Nederland en is momenteel de enige nagenoeg blinde rechter. In zijn werk en privéleven ervaart hij weinig hinder van zijn visuele beperking. Het is vooral de buitenwereld die hem hiermee, vaak ongevraagd, confronteert.**

‘Gisteren nog. Koop ik een broodje op het station, vraagt die broodjesverkoper: “Zie jij slecht?” Dan denk ik: “hoezo, wat heb jij daarmee te maken? En dan voegt hij er ook nog aan toe: “Dat lijkt me heel erg”. Dan denk ik: “ja, wat kan ik hiermee?”’

Meestal reageer ik beleefd. Het is vaak niet kwaad bedoeld en niet iedereen is sociaal handig. Soms is het ook oprechte interesse. Toch, als je even door-denkt, kun je je afvragen: hoe schat die persoon mijn leven in? Als zijnde niet zoveel waard? Nou, dat komt totaal niet overeen met hoe ik mezelf zie en voel. Voor mij is mijn visuele beperking al lang geen punt meer. Het is altijd de samenleving die je laat merken dat je afwijkt van wat als normaal wordt gezien.

### **‘Mensen denken nu vaak dat mijn kunst oog mijn goede oog is’**

Microftalmie heet de visuele beperking waarmee ik ben geboren. Het is erfelijk, mijn jongste broer heeft het ook. Het komt erop neer dat je een kleine pupil hebt, waardoor je heel weinig ziet. Met mijn linker oog zie ik 5 procent, genoeg om niet overal tegenaan te lopen, maar te weinig om gezichten te herkennen of gewone boeken te lezen. Mijn rechteroog is blind. Ik heb het een paar jaar geleden laten vervangen door een kunst oog, omdat het risico bestond dat het mijn andere, betere oog zou aantasten. Het ziet er ook mooier uit. Mensen denken nu vaak dat mijn kunst oog mijn goede oog is.

Als kind wist ik waarschijnlijk wel dat ik anders was dan anderen, maar ik kan me geen moment herinneren dat ik me daarvan bewust werd.

Ergens rond mijn zesde jaar moet ik me dat wel hebben gerealiseerd, want toen ben ik een jaar naar een blindeninstituut geweest.

Ik heb eigenlijk nooit negatieve ervaringen gehad met mijn beperking. Natuurlijk, er waren wel eens kinderen die wat riepen, maar dat doen kinderen vaker. Dat ik soms twee keer zo lang over iets deed was geen probleem. Ik deed ook met alles mee, ook met gym en voetbal. Iedereen wist dat, als we film keken, ik zowat met mijn neus op het scherm zat. Dat hoorde er gewoon bij. Mijn beperking gaf me ook een eigen positie in de groep.

### **‘Het zit niet in mijn karakter om lang stil te blijven staan bij wat ik niet kan’**

Natuurlijk waren er ook dingen waar ik niet aan kon meedoen. Brommer rijden of, later, mijn rijbewijs halen. Tja, dat was dan zo. Het zit niet in mijn karakter om lang stil te blijven staan bij wat niet realistisch is. Blijven hangen in wat je niet kunt, heeft geen zin en is verspilde energie. Verleg je focus naar wat je wel kunt en blijf niet hangen in dat verliesgevoel. Dat is altijd mijn levenshouding geweest.

Op de middelbare school kregen we bijvoorbeeld tekenen. Daar kon ik natuurlijk niets van, ik maakte kindertekeningen. Maar de tekenleraar was een aardige man en gaf me altijd een 7. Op zeker moment heb ik het zelf aangekaart: “ik kan dit echt niet, is het goed als ik niet meer mee doe? Dan ga ik wel huiswerk maken.” Nou, dat was goed. De tekenleraar was er vanaf en ik hoefde niet meer te doen wat ik toch niet kon.

Als je een beperking hebt, ben je soms afhankelijk van de hulp van anderen. Dat is een gegeven waar je, hoe graag je misschien zou willen, niet omheen kunt. Hoe lang blijf je het dan zelf proberen? Ik ken mensen zat, ook niet-slechtzienden, die maar blijven aanklooien omdat ze geen hulp willen vragen. Als ik inschat dat iets me niet gaat lukken, vraag ik iemand me te helpen. “Ik zoek die en die winkel, kunt u me uitleggen waar die is”? Dus ja, soms heb ik een klein beetje hulp nodig. Dat is dan maar zo.

**‘Tijdens mijn rechtenstudie heb ik geen beperkingen ervaren. Dat ligt natuurlijk ook aan de aard van de studie, maar de universiteit heeft ook al het mogelijke gedaan om me te helpen’**

Je moet er even een drempel voor over, maar als je eenmaal hebt geaccepteerd dat je soms niet zonder kan, is hulp vragen heel makkelijk. De hulpbereidheid van mensen is echt groot, vooral onder jongeren. Voor hen is iemand met een beperking gewoon. Wat afwijkt, is niet raar. Ze zijn niet zo bekrompen als oudere generaties en veel meer gewend aan diversiteit. Of het nou om mensen met een andere huidskleur, seksuele geaardheid of beperking gaat. In die zin ben ik heel positief over hoe de maatschappij zich ontwikkelt.

Tijdens mijn rechtenstudie heb ik geen beperkingen ervaren. Dat ligt natuurlijk ook aan de aard van de studie, maar de universiteit heeft ook al het mogelijke gedaan om me te helpen. Digitale hulpmiddelen waren nog niet zo ver ontwikkeld als nu, maar boeken kon ik opsturen naar de “Studie- en vakbibliotheek”, waar ze in braille werden omgezet. En als het nodig was, kreeg ik meer tijd voor tentamens en soms kon ik een schriftelijk tentamen mondeling afleggen. Als je het hebt over goede kansen creëren, kan ik geen enkel negatief punt noemen. Natuurlijk miste ik tijdens college wel eens een sheet, maar dan stapte ik na de les gewoon even naar de docent. Dat was nooit een probleem.

Het is ook een wisselwerking: enige assertiviteit helpt en je moet opkomen voor je belangen. Maar als je voortdurend op hoge poten je rechten komt

opeisen, komt dat de verhoudingen niet ten goede. Je kunt ook niet verwachten dat de hele samenleving zich aanpast aan jouw beperking. Zo werkt het niet, dat is niet te doen.

**‘In mijn werk als strafrechter speelt mijn beperking geen enkele rol. Ik kan 98 procent van mijn werkzaamheden zelfstandig verrichten’**

Ik ben bij toeval in het strafrecht gerold. Je hebt als beginnend rechter weinig keus. Maar het is een heel boeiend vakgebied met grote maatschappelijke relevantie. Er zitten allerlei aspecten aan en het is bijna nooit saai. Een van mijn specialisaties is jeugdstrafrecht. Sommige delinquenten maken op jonge leeftijd al dingen mee waarvan je denkt: hoe is dat mogelijk? Je komt als strafrechter zelfstandig tot een beslissing, maar houdt rekening met maatschappelijke aspecten. Meestal heb ik zitting in een meervoudige kamer, dan zit je met drie rechters, maar ik doe ook zaken alleen.

In mijn werk als strafrechter speelt mijn beperking geen rol. Er zijn eerder blinde rechters geweest, maar die hadden niet de technische hulpmiddelen waarover ik kan beschikken. Zij konden hun werk de eerste jaren niet doen zonder hulp van een persoonlijke assistent die bijvoorbeeld alle teksten moest voorlezen. Ik kan 98 procent van mijn werkzaamheden zelfstandig verrichten.

Dat is te danken aan de digitalisering en de introductie van het digitale dossier. Ik kan teksten vergroten of ze lezen met behulp van een braillebalk die aan mijn computer is gekoppeld. Desgewenst kan ik ze door de computer laten voorlezen, maar daar hou ik niet zo van.

Het strafrecht brengt veel leeswerk met zich mee, maar je werkt met een vaste set documenten. Er is een vast format voor het proces verbaal, voor de dagvaarding en voor de rapportages van deskundigen, zoals de psycholoog. Dossiers zijn in die zin voorspelbaar. Ik weet dat de belangrijke informatie begint op pagina 8, dus het eerste deel kan ik overslaan. Dat scheelt een hoop tijd.

## **‘Alles staat of valt voor mij met de toegankelijkheid van documenten en dossiers’**

Alles staat of valt met de leesbaarheid van documenten en dossiers. Daarmee bedoel ik dat de toegankelijkheid voor 99,9 procent afhankelijk is van hoe documenten worden aangeboden. Een document moet worden aangeboden als Word-bestand of doorzoekbaar PDF-bestand, anders kan het systeem de tekst niet omzetten naar braille en is het document voor mij, maar ook voor andere blinden en slechtzienden bij justitie, ontoegankelijk. Wij werken met digitale dossiers, maar dat is nog te vaak een vergaarbak van allerlei documenten. Advocaten sturen dan toch weer een pleidooi dat is opgemaakt in een bestand dat het systeem niet kan omzetten in braille. En als een politiemans een al te zwierige handtekening heeft gezet in zijn proces verbaal, raakt het programma in de war en gaat fouten maken. Iedere keer als ik een dossier open, is het spannend: kan ik het lezen of niet?

Voor dat soort technische problemen was aanvankelijk weinig oog binnen de rechtspraak. Ik kwam soms al niet eens door een openingsscherm heen, omdat er geen rekening was gehouden met visueel beperkten. Het heeft heel wat voeten in de aarde gehad, want de rechtspraak is een grote en complexe organisatie, maar uiteindelijk is het goed opgepakt en gaat het steeds beter. Met een klein gebruikersclubje van software en brailleapparaten hebben we goed contact met de IT-afdeling over verbeteringen.

## **‘Een voordeel van mijn beperking is misschien dat ik mij niet kan laten afleiden door lichaamstaal van een verdachte’**

Of een document op de juiste wijze wordt aangeleverd, is meer een kwestie van bewustwording dan dat het technisch ingewikkeld zou zijn. Dat geldt ook voor externe websites, die soms goed maar vaak ook onleesbaar zijn, omdat er niet is nagedacht over de toegankelijkheid voor blinden

en slechtzienden. Mijn systeem leest dan “dit is een knop”, maar kan me niet zeggen waarvoor die knop dient.

In de zittingszaal speelt mijn beperking evenmin een rol. Natuurlijk kan ik een verdachte niet goed zien. Dus ik weet ook niet of hij knikt of zijn hoofd schudt als ik hem een vraag stel. Meestal is de verdachte er door zijn advocaat al op voorbereid dat de rechter blind is en hij dus duidelijk met ja of nee moet antwoorden. Een voordeel van mijn beperking is misschien dat ik mij niet kan laten afleiden door de lichaamstaal van een verdachte die mij onbewust zou kunnen beïnvloeden.

## **‘Ik waag me absoluut niet aan de waardering van visueel bewijs’**

Tegenwoordig bestaat bewijsmateriaal ook vaak uit foto's of filmpjes, die ik natuurlijk niet goed kan beoordelen. Ik waag me dan ook absoluut niet aan het zelfstandig waarderen van dergelijk visueel bewijs. Ik vind het ook niet geloofwaardig voor een verdachte als ik zeg dat ik hem op beelden heb gezien. Mijn beoordeling van visueel bewijs is dus een probleem. Maar als een winkeldiefstal op camera is vastgelegd en zowel de verdachte als zijn advocaat, de getuigen, de politie en de officier van justitie zijn het eens over wat er op de beelden te zien is, met andere woorden: er is geen discussie over de beelden als bewijsmateriaal, dan neem ik dat aan als feit en kan ik een zaak prima afhandelen. Dat is in 99,9 procent van de zaken het geval. En in die paar gevallen van twijfel, doe ik een beroep op mijn collega's.

Ik kan na al die jaren als strafrechter in alle oprechtheid zeggen dat, afgezien van soms kleine, praktische problemen, ik geen enkele belemmering ervaar in de uitoefening van mijn beroep. Niets weerhoudt visueel beperkten ervan om carrière te maken binnen de rechterlijke macht.'





### **3.** Onderzoekfase: arrestatie en verhoor uitgelicht

Dit hoofdstuk gaat over rechtsbescherming bij arrestatie en verhoor van mensen met een (licht) verstandelijke beperking. Deze groep krijgt van alle mensen met een beperking het meest met justitie en politie te maken. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat 40 procent van alle gedetineerden een (licht) verstandelijke beperking heeft.<sup>53</sup> Het College zal daarom specifiek monitoren of en hoe de autonomie, participatie en toegankelijkheid van en voor mensen met een (licht) verstandelijke beperking gewaarborgd zijn. Ook monitort het College in hoeverre de politie relevante training krijgt (vgl. hiervoor onder 2.4).

### 3.1 Structuren en processen

Het Nederlandse strafprocesrecht geeft extra waarborgen aan 'kwetsbare verdachten'.<sup>54</sup> Daaronder verstaat de wetgever in navolging van bijvoorbeeld de Europese Commissie ook verdachten met een (licht) verstandelijke beperking. Zo bepaalt de wet dat de politie direct een advocaat inschakelt voor verdachten met een (licht) verstandelijke beperking die zijn aangehouden. Ook staat in de wet dat de verdachte vóór het eerste politieverhoor met die advocaat spreekt.<sup>55</sup> Pas na dat gesprek kan de verdachte eventueel besluiten om afstand te doen van 'rechtsbijstand' (het recht op een advocaat).<sup>56</sup>

De reden voor deze waarborgen is dat verdachten met een (licht) verstandelijke beperking meer dan andere verdachten gevoelig zouden zijn voor beïnvloeding van buitenaf. Daardoor wordt gedacht dat zij sneller geneigd zijn om antwoorden te geven waarvan zij denken dat ze verwacht worden.<sup>57</sup> Zo bestaat een risico op valse bekentenissen.<sup>58</sup> Dit risico kan (deels) opgelost worden door hulp van een advocaat. Een advocaat kan mensen namelijk helpen om hun rechten te begrijpen, hun zienswijze naar voren te brengen en hen te beschermen tegen druk van buitenaf. Het toewijzen van een advocaat aan verdachten met een (licht) verstandelijke beperking bevordert dus de toegankelijkheid van het proces voor de verdachte. Het stelt de verdachte ook in staat om op effectieve wijze in het proces te participeren.

Er zijn naast waarborgen in de wet ook waarborgen in beleidsinstrumenten. Zo heeft de politie gespecialiseerde verhoorders die zijn opgeleid voor het verhoor van kwetsbare personen. Ook kan een externe deskundige bij een verhoor worden betrokken. En in sommige gevallen kan het verhoor worden afgenomen in een aangepaste studio.<sup>59</sup> Het doel van dit beleid is om mensen zoveel mogelijk op hun gemak te stellen en rustig hun verhaal te doen. Door toegankelijk te communiceren, kunnen mensen met een beperking effectiever participeren.

Tot voor kort had het Openbaar Ministerie (OM) een bindende *Aanwijzing auditief en audiovisueel verhoren van aangevers, verdachten en getuigen*. Daarin stond dat de officier van justitie een verhoor van mensen met een verstandelijk beperking of een cognitieve functiestoornis audiovisueel vast moesten leggen.<sup>60</sup> Zo kan het verhoor op een later moment door een expert of de rechter teruggekeken worden. Bijvoorbeeld als twijfels bestaan over de betrouwbaarheid van de verklaringen.

53 X. Moonen en I. Rispens in: H. Kaal, N. Overvest en M. Boertjes (red.), *Beperkt in de keten: mensen met een licht verstandelijke beperking in de strafrecht keten*, Boom Uitgevers: Den Haag, 2017, p. 43.

54 De term 'kwetsbare verdachte' verwijst naar alle verdachten of beklaagden die door hun leeftijd, geestelijke of lichamelijke toestand of beperking niet in staat zijn een strafprocedure te begrijpen en er effectief aan deel te nemen, zie Europese Commissie, *Aanbeveling betreffende procedurele waarborgen voor kwetsbare personen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure*, 2013/C 378/02, 27 november 2013.

55 Art. 28b, eerste lid, Wetboek van Strafvordering.

56 Art. 28c, tweede lid, Wetboek van Strafvordering.

57 S. Langezaal en U. Reijnders, 'Mensen met een verstandelijke beperking in de politiecél', *Expertise en recht* 2022, nr. 1, p. 13-16, p. 15.

58 J.R. Kramer, 'Geef elke kwetsbare verdachte een advocaat bij politieverhoor: het recht op rechtsbijstand vanuit het perspectief van de kwetsbare verdachte', *BSb* 2022, nr. 2, p. 66-73, p. 69.

59 X Moonen en Rispens 2017, p. 90.

60 *Aanwijzing auditief en audiovisueel verhoren van aangevers, verdachten en getuigen*, <http://wetten.overheid.nl>.



Recentelijk is deze aanwijzing omgezet naar een instructie.<sup>61</sup> Volgens het OM heeft dat geen gevolgen voor de praktijk: de instructie bevat dezelfde en zelfs meer regels voor het vastleggen van verhoren. Zo is in de instructie vastgelegd dat de hulpofficier van justitie voorafgaand aan het verhoor toetst of er bij de verdachte sprake is van 'kennelijke kwetsbaarheid in een verhoorsituatie'. Het OM beschouwt een licht verstandelijke beperking als een 'kennelijke kwetsbaarheid'. Bij twijfel over de kwetsbaarheid wordt daarvan uitgegaan en wordt het verhoor opgenomen. In het licht van het VN-verdrag handicap is dit een positieve ontwikkeling.

Sinds een aantal jaar heeft het thema 'licht verstandelijke beperking' prioriteit binnen de strafrechtketen.<sup>62</sup> Er is een landelijke werkgroep opgezet waarbij ook de politie en het OM zijn aangesloten.<sup>63</sup> De werkgroep houdt zich onder andere bezig met het verbeteren van kennisdeling, bewustwording, communicatie en herkenning.<sup>64</sup> Met het oog daarop zijn verschillende instrumenten ontwikkeld. Zo zijn er door deskundigen handreikingen opgesteld voor de politie en het OM over het herkennen van en de omgang met mensen met een licht verstandelijke beperking.<sup>65</sup> Het doel is om kennis en handvatten te bieden die kunnen helpen bij het herkennen van en omgaan met mensen met een licht verstandelijke beperking.<sup>66</sup> De handreikingen bevatten concrete tips voor (verbale, non-verbale en schriftelijke) communicatie en omgangsvormen ('bejegening'). Voorbeeld zijn: eenvoudige taal gebruiken, het verhoor- en spreektempo aanpassen en niet te lang of te vaak verhoren. Deze tips

bevorderen de toegankelijkheid van informatie en communicatie en daarmee ook de autonomie en participatie van mensen met een licht verstandelijke beperking.

Ook hebben verschillende organisaties binnen de strafrechtketen in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) de Basistool Strafrechtketen ontwikkeld.<sup>67</sup> De Basistool Strafrechtketen is erop gericht om de communicatie en informatievoorziening toegankelijker te maken voor mensen met een licht verstandelijke beperking. De Basistool bestaat uit een kaartset, een gebruiksvriendelijke app en de Moeilijke Woordenlijst Strafrechtketen. De kaartset bevat 72 kaarten met eenvoudige pictogrammen voor veelvoorkomende begrippen uit de strafrechtketen. De kaartset is tegenwoordig voor alle werkers in de strafrechtketen en jeugdzorg altijd en overal raadplegen via de app 'Just Talk2Me'.<sup>68</sup> Ook de Moeilijke Woordenlijst Strafrechtketen is te downloaden als app.<sup>69</sup>

Het ministerie van J&V heeft ook filmpjes in begrijpelijke taal gemaakt met daarin uitleg over het strafrecht, zoals hoe een aanhouding verloopt of hoe voorarrest eruit ziet. Deze filmpjes zijn te vinden op YouTube. Voor kinderen die worden verdacht van een strafbaar feit heeft het ministerie van J&V bovendien een brochure en een 'praatplaat' ontwikkeld.<sup>70</sup> Daarin wordt in eenvoudige taal en aan de hand van afbeeldingen uitgelegd wat een verdenking en aanhouding inhoudt. Deze brochure en praatplaat worden ook gebruikt voor jongeren met een licht verstandelijke beperking.

Het College ziet de Basistool Strafrechtketen als een belangrijke ontwikkeling voor de rechten van mensen met een licht verstandelijke beperking. Maar: de gewenste resultaten kunnen alleen behaald worden als iedereen die werkzaam is in de strafrechtketen, waaronder politiemensen, advocaten en officieren van justitie, op de hoogte zijn van de Basistool en de beschikbare instrumenten daadwerkelijk inzetten.

---

61 M. Vanderhallen e.a., 'Verdachtenverhoren in Nederland door de bril van de verhoorder: Zelfrapportage over de ervaringen en opvattingen van verhoorders', *DD 2022/34*, Afl. 6, p. 484-499, p. 487.

62 *Kamerstukken II*, 2020/21, 29279, 658, p. 1.

63 *Kamerstukken II*, 2020/21, 29279, 658.

64 WODC rapport *LVB in de strafrechtketen: procesevaluatie, bijlage bij Kamerstukken II*, 2020/21, 29279, 658.

65 H. Kaal en P. Vrij, *Handreiking Politiewerk met oog voor Licht Verstandelijke Beperking: Een handreiking voor politiemedewerkers over de omgang met verdachten en slachtoffers met een LVB*, Hogeschool Leiden 2017; H. Kaal en P. Bouhaj-Vrij, *Licht Verstandelijke Beperking in het strafrecht: de officier van justitie. Een handreiking voor het openbaar ministerie voor de bejegening van verdachten met een LVB*, Hogeschool Leiden 2020.

66 Kaal en Vrij 2017, p. 4.

---

67 Zie [www.basistoolstrafrechtketen.nl](http://www.basistoolstrafrechtketen.nl).

68 [www.basistoolstrafrechtketen.nl/app-justtalk2me/](http://www.basistoolstrafrechtketen.nl/app-justtalk2me/)

69 [www.basistoolstrafrechtketen.nl/moeilijke-woordenlijst/](http://www.basistoolstrafrechtketen.nl/moeilijke-woordenlijst/)

70 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/03/01/je-wordt-verdacht-van-een-strfbaar-feit>.

Het is onduidelijk in hoeverre dit nu gebeurt. Het College moedigt de regering aan om te monitoren hoe de Basistool in de praktijk gebruikt wordt en deze blijvend (en zo nodig extra) onder de aandacht te brengen.

## 3.2 Training

Het herkennen van mensen met een licht verstandelijke beperking is de eerste stap bij het bieden van rechtsbescherming. Daarom moeten mensen bij de politie beschikken over 'herkenningsvermogen'. Dit is soms best moeilijk. De beperking is niet altijd zichtbaar. Mensen hebben vaak geleerd om hun beperking juist te verbergen. Daarom moet het herkenningsvermogen bij de politie zo groot mogelijk zijn en vormt het onderwerp 'licht verstandelijke beperking' een verplicht lesonderdeel in de basisopleiding.<sup>71</sup> Zulke verplichte training is in beginsel in lijn met het VN-verdrag handicap.

Voor politiemensen die al opgeleid zijn, bestaat er een eendaagse training (over de theorie) en meerdaagse training (over vaardigheden). Herkenningsvermogen vormt ook een lesonderdeel in de opleiding voor rechercheurs en de opleiding over de politieke jeugdtaak. Daarnaast bestaat er een gespecialiseerde opleiding voor het verhoren van jonge getuigen en getuigen met een (licht) verstandelijke beperking. En er is ook een gespecialiseerde opleiding voor het verhoren van kwetsbare verdachten, onder wie verdachten met een (licht) verstandelijke beperking.<sup>72</sup> Het is positief dat deze trainingen bestaan, maar op basis van het VN-verdrag handicap mag deelname daaraan niet uitsluitend vrijwillig zijn. Uit de raadplegingen van het College volgt dat dit nu grotendeels wel het geval is.

## 3.3 De praktijk

### a. Beter herkenningsvermogen

Ondanks de trainingen is herkenningsvermogen als het gaat om verdachten en slachtoffers met een verstandelijke beperking een knelpunt. Mensen met een (licht) verstandelijke beperking

worden vaak niet (direct) herkend tijdens de eerste contacten.<sup>73</sup> Eerder heeft het College de regering geadviseerd om te bevorderen dat iedereen die betrokken is bij het strafproces (doorlopend) wordt getraind in het herkennen van verschillende soorten beperkingen, inclusief een licht verstandelijke beperking.<sup>74</sup> Voor politiemensen in opleiding bestaat zulke training al, maar dat geldt bijvoorbeeld niet voor advocaten in opleiding. Bij de politie is bovendien nog veel te verbeteren als het aankomt op het doorlopend trainen van al opgeleide politiemensen. Uit de raadplegingen van het College blijkt dat dit nu vooral gebeurt op basis van vrijwilligheid en dat de vraag naar deze trainingen afneemt. Dat staat op gespannen voet met artikel 13, tweede lid, VN-verdrag handicap. Uit het VN-verdrag handicap volgt dat bij het ontwerpen en geven van trainingen mensen met een beperking (via hun vertegenwoordigende organisaties) betrokken moeten worden. Het College heeft aan bepaalde organisaties waaronder de politie gevraagd of mensen met een beperking betrokken worden bij de trainingen en het antwoord was nee. Het College stelt op grond daarvan vast dat dit nog te weinig gebeurt.

Het College is, mede vanwege het VN-verdrag handicap, voorstander van het uitvoeren van een standaardcheck bij alle verdachten om vast te stellen of er sprake is van een beperking.<sup>75</sup> Daarvoor kan een korte vragenlijst 'indicatie kwetsbaarheid' een nuttig hulpmiddel zijn.<sup>76</sup>

### b. Advocaat voor verdachten op vrije voeten

Een tweede kanttekening is dat de politie alleen een advocaat moet regelen voor verdachten met een (licht) verstandelijke beperking die zijn aangehouden. Mensen die niet zijn aangehouden, zijn op vrije voeten.

71 Moonen en Rispens 2017, p. 97-98.

72 Moonen en Rispens 2017, p. 97-98.

73 V. Drost, P. van Haaren en W. Jongebreur, *Mensen met een licht verstandelijke beperking in het justitiële domein: een verkenning naar de huidige uitvoeringspraktijk*, Onderzoeksbureau Significant (in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie), 2 december 2016, p. 11.

74 CRM, *(On)beperkt deelnemen aan het strafproces: Advies modernisering wetboek van Strafvordering*, Utrecht: 2018, p. 8-9.

75 CRM, *(On)beperkt deelnemen aan het strafproces: Advies modernisering wetboek van Strafvordering* (hierna: CRM 2018), Utrecht: 2018, p. 8.

76 CRM 2018, p. 8.

Is zij wel verdacht worden van een misdrijf of overtreding, zijn zij zelf verantwoordelijk voor het regelen van een advocaat. Ook kunnen zij afstand doen van het recht op een advocaat zonder hierover een advocaat te hebben gesproken.<sup>77</sup>

Dit heeft in de praktijk grote gevolgen. Deze verdachten blijken de weg naar een advocaat moeilijk te kunnen vinden. Ook is het voor hen vaak lastig te begrijpen welke rechten zij hebben en wat de gevolgen zijn van afstand doen van het recht op een advocaat.<sup>78</sup> Een advocaat zou hen hierbij kunnen helpen. Zonder advocaat moeten zij het vaak doen met de informatie die staat in de brief waarin zij worden opgeroepen om naar het politiebureau te komen voor een verhoor (de ontbiedingsbrief). De mededeling in deze brief dat zij zelf een advocaat moeten regelen en betalen schrikt vaak af. Het gevolg is dat zij geen advocaat hebben, terwijl zij dit wel zouden willen en/of niet goed voorzien wat de gevolgen zijn van het niet-regelen van een advocaat.<sup>79</sup>

Vanuit het VN-verdrag handicap is onderscheid tussen verdachten die aangehouden zijn en die op vrije voeten zijn een probleem, omdat beide groepen moeite hebben met het begrijpen van hun rechten en het regelen van een advocaat.<sup>80</sup> Het toewijzen van een advocaat aan alle verdachten met een licht verstandelijke beperking zou beide groepen in staat stellen om hun rechten op voet van gelijkheid met anderen uit te oefenen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State is daar een voorstander van.<sup>81</sup> Zo wordt de toegankelijkheid van informatie en communicatie binnen het strafproces beter en daarmee de effectieve participatie van mensen met een beperking. Daarvoor is dan wel belangrijk dat ook advocaten mensen met een licht verstandelijke beperking kunnen herkennen (vgl. hierboven onder a) en gepaste ondersteuning kunnen bieden (vgl. hierna onder c).

### c. Training van en tijd voor advocaten

Een derde kanttekening is dat de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van mensen met een licht verstandelijke beperking in het strafproces vooral bij de advocaat ligt.<sup>82</sup> De mate waarin een advocaat in staat is om een licht verstandelijke beperking bij iemand te herkennen en er op de juiste manier mee om te gaan, is sterk afhankelijk van de kwaliteit en de persoonlijkheid van de advocaat. Advocaten worden vooral juridisch opgeleid. Zij zijn vaak niet getraind in het herkennen van (en de omgang met) mensen met een beperking. Het College vindt het belangrijk dat hier verandering in komt, door in de advocatenopleiding expliciet aandacht te besteden aan mensen met een beperking en hun rechten.

In het toekomstige nieuwe Wetboek van Strafvordering (zie hierna) zal nog meer verantwoordelijkheid komen te liggen bij de verdachte en de verdediging. Zo komt er meer nadruk te liggen op het voorbereidend onderzoek dat voorafgaat aan de behandeling van een strafzaak op de zitting. Er komen meer mogelijkheden voor de verdachte en diens verdediging om al in een vroeg stadium van het proces hun onderzoekswensen in te brengen. Bovendien wordt in het nieuwe Wetboek meer nadruk gelegd op tegenspraak (je verweren tegen beschuldigingen) in de strafprocedure en de kans voor de verdachte om zijn kijk op de zaak te geven.<sup>83</sup> Tegelijkertijd zijn er bezuinigingen op de rechtsbijstand en sociale advocatuur. Die bezuinigingen beperken advocaten in de tijd die zij kunnen nemen voor een zaak of cliënt.

Het College wijst erop dat het bij deze ontwikkelingen, op basis van het VN-verdrag handicap, belangrijk is dat de overheid de rechtsbescherming van mensen met een licht verstandelijke beperking meet en evalueert in nauw overleg met mensen met een verstandelijke beperking en hun vertegenwoordigende organisaties (vgl. artikel 4, derde lid, van het VN-verdrag handicap).

---

77 Kramer 2022, p. 66.

78 Kramer 2022, p. 70.

79 Kramer 2022, p. 69.

80 Kramer 2022, p. 66.

81 Zie Afdeling advisering van de Raad van State, *Deeladvies B. De positie van procesdeelnemers. Van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 april 2022 over het nieuwe wetboek van Strafvordering*, Den Haag mei 2022, p. 70.

---

82 CRM 2018, p. 10.

83 CRM, 'Wetboek van Strafvordering wordt gemoderniseerd: wat gaat er veranderen?', [www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl), 29 november 2021.

#### **d. Communicatie voor verschillende groepen**

Uit onderzoek uit 2016 blijkt dat de politie mondeling en schriftelijk nog onvoldoende in staat is om met mensen met een licht verstandelijke beperking te kunnen communiceren.<sup>84</sup> Het taalgebruik in informatie, zoals bijvoorbeeld dagvaardingen, is vaak formeel en juridisch. Daardoor is informatie moeilijk te begrijpen.<sup>85</sup> Dit staat in de weg aan goede rechtsbescherming.

Het College ziet dat het ministerie van Justitie en Veiligheid in de afgelopen jaren al veel heeft gedaan om de communicatie richting mensen met een licht verstandelijke beperking te verbeteren. Bijvoorbeeld door middel van filmpjes over het strafrecht en een praktische kaartset met pictogrammen. Dat stemt het College positief. Het College signaleert echter ook dat er bij de politie en het OM nog altijd geen officiële brieven of folders bestaan die speciaal zijn aangepast op personen met een licht verstandelijke beperking. Wel zijn alle brieven aan slachtoffers enige tijd geleden aangepast aan B1-taalniveau. Dit is een positieve ontwikkeling, maar het is onduidelijk waarom dit nog niet is gebeurd bij brieven aan verdachten. Het College verzoekt de regering met klem om ook alle brieven aan verdachten aan te passen naar B1-taalniveau.

Uit recenter onderzoek van Stichting Accessibility blijkt verder dat de website van de politie niet goed toegankelijk is voor mensen met een (met name visuele) beperking.<sup>86</sup> Zij hebben daardoor geen gelijke toegang tot belangrijke informatie over bijvoorbeeld het doen van een melding of aangifte.

#### **e. Training is niet vrijblijvend**

Het College merkt op dat trainingen voor politiemensen (zie hiervoor onder 2.2) in lijn zijn met het VN-verdrag handicap. Zowel in opleidingen als daarna is er aandacht voor het onderwerp licht verstandelijke beperking.

Van belang is wel dat bij de opzet en de uitwerking in de praktijk ook (organisaties van) mensen met een beperking betrokken zijn. Daarvan lijkt voornog geen sprake te zijn.

Het College begrijpt daarnaast uit de raadgevingen dat de trainingen voor al opgeleide politiemensen vooral op basis van vrijwilligheid gevolgd worden, en dat de vraag naar deze trainingen afneemt. Dit is zorgelijke ontwikkeling. Het aantal verdachten en slachtoffers met een licht verstandelijke beperking neemt immers niet af. Het College vindt het belangrijk dat de politie haar werknemers blijft stimuleren, en zo nodig verplichten, om zich regelmatig te laten bijscholen over het onderwerp. Doorlopende training is een verplichting uit het VN-verdrag handicap.

### **3.4 Modernisering strafprocesrecht: voorbeelden helpen**

Op het moment van schrijven wordt het Wetboek van Strafvordering gemoderniseerd.<sup>87</sup> Daarin zal de positie van verdachten met een (verstandelijke) beperking beter beschermd worden. Als uitgangspunt zal gelden dat een verdachte het proces moet kunnen begrijpen en hieraan moet kunnen deelnemen.<sup>88</sup> Dat stelt de autonomie en de participatie van de verdachte centraal. Dat is positief vanuit het VN-verdrag handicap, want het betekent dat de verdachte tenminste in grote lijnen moet kunnen begrijpen hoe de procedure in elkaar zit en inzicht heeft in de belangen die (voor hem of haar) op het spel staan. Ook moet de verdachte kunnen communiceren met zijn of haar advocaat en de rechter, bijvoorbeeld om de feiten die hij of zij belangrijk vindt naar voren te kunnen brengen en de eigen zienswijze te kunnen uiten.<sup>89</sup>

84 Drost, van Haaren & Jongebreur 2016, p. 19.

85 Drost, van Haaren & Jongebreur 2016, p. 19.

86 Stichting Accessibility, *WCAG 2.1 onderzoek (politie.nl)*, 13 januari 2021.

87 De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in april 2022 advies uitgebracht over boek 1 t/m 6 WvSv. Op het moment van schrijven is de regering bezig met het verwerken van het advies, zie *Kamerstukken II*, 2021/22, 29279, nr. 712, p. 4.

88 Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (ambtelijke versie; hierna: MvT WvSv 2020), juli 2020, p. 1000.

89 MvT WvSv 2020, p. 1000.

Wanneer het vermoeden bestaat dat de verdachte hier niet goed toe in staat is, krijgen de officier van justitie en de rechter de mogelijkheid om noodzakelijke maatregelen te treffen om de verdachte hierbij te helpen.<sup>90</sup> Die maatregelen zijn procedurele voorzieningen en redelijke aanpassingen (vgl. artikel 5 en 13 van het VN-verdrag handicap). Deze maken effectieve deelname van mensen met een beperking aan het proces mogelijk. Voorbeelden uit de toelichting bij het wetsvoorstel zijn het toewijzen van een advocaat of het gebruiken van ‘taal die aansluit bij het niveau van de verdachte’.<sup>91</sup> De officier van justitie of de rechter moet de verdachte tevens horen voordat hij of zij de maatregelen neemt.<sup>92</sup> Op die manier wordt de persoonlijke autonomie van de verdachte gerespecteerd, maar het College heeft de regering eerder al geadviseerd om nog meer voorbeelden op te nemen in de toelichting. Voorbeelden zijn het inlassen van meer pauzes, het uittrekken van meer tijd, kortere verhoorsessies, simpel taalgebruik, alternatieve communicatievormen zoals plaatjes of filmpjes, inzet van gespecialiseerde verhoorders en ondersteuning van een persoon naar keuze (naast de advocaat).<sup>93</sup> Vooralsnog heeft de regering zo’n lijst niet opgenomen in de toelichting. Het College vindt het belangrijk dat dit alsnog gebeurt.

---

90 Artikel 6.1.2.1, eerste lid, van het voorgestelde Boek 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (hierna: het wetsvoorstel).

91 MvT WvSv 2020, p. 1000.

92 Artikel 6.1.2.1, derde lid, van het wetsvoorstel.

93 CRM 2018, p. 11.

## 4. Bezwaarprocedures: gemeenten en UWV uitgelicht

Artikel 13 VN-verdrag handicap gaat ook over voorprocedures zoals bezwaarprocedures. Mensen kunnen bezwaar maken tegen een besluit als ze ‘belanghebbend’ zijn (als het besluit hen aangaat). Gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) hebben bezwaarprocedures. Zij nemen besluiten die voor mensen met een beperking heel belangrijk zijn, bijvoorbeeld gemeenten over de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en UWV over de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) of de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Denk aan hulpmiddelen voor persoonlijke mobiliteit (artikel 20 van het VN-verdrag handicap) of werk en inkomen (artikelen 27 en 28 van het VN-verdrag handicap).<sup>94</sup> Het College onderzoekt in dit hoofdstuk of bezwaarprocedures in lijn zijn met het VN-verdrag handicap wat betreft zaken als autonomie, participatie en toegankelijkheid.

#### 4.1 Structuren en processen

Bezwaar maken tegen een besluit van een bestuursorgaan is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hierin staan bijvoorbeeld de eisen waaraan een bezwaarschrift moet voldoen. In bezwaar wordt een besluit ‘heroverwogen’: er wordt dan gekeken of het volgens de regels is én of het doelmatig is. Het recht om gehoord te worden is een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftprocedure. Voordat een

bestuursorgaan beslist op het bezwaar, moet het in de meeste gevallen de indiener van het bezwaarschrift en andere belanghebbenden de kans geven gehoord te worden. De Awb heeft geen specifieke bepalingen voor mensen met een beperking. Bezwaar maken is gratis. Mensen kunnen bezwaar maken zonder hulp van een advocaat (‘rechtsbijstand’). Ook kan een belanghebbende tijdens het horen een tolk gebruiken.

De Rijksoverheid heeft handreikingen voor bezwaar gemaakt. Die zijn niet juridisch bindend. *Zo is er de Handreiking bezwaarschriftenprocedure Awb* (2004), een praktisch instrument voor de behandeling van bezwaarschriften.<sup>95</sup> Dit document doorloopt de hele bezwaarprocedure en geeft aandachtspunten voor het bestuursorgaan dat het bezwaar behandelt. In de Handreiking wordt ook uitgelegd dat heroverweging er niet toe kan of mag leiden dat de positie van mensen die bezwaar maken slechter wordt. Die angst weerhoudt veel mensen met een beperking van het maken van bezwaar.

In de Handreiking worden mensen met een beperking alleen genoemd in het kader van reis- en verblijfkosten. Als een belanghebbende door lichamelijke beperkingen is aangewezen op eigen of bijzonder vervoer kunnen de daadwerkelijk gemaakte kosten worden vergoed. Indien nodig kan een medische verklaring worden gevraagd. In dat geval is het ook mogelijk de kosten die door een begeleider zijn gemaakt te vergoeden. De Handreiking gaat niet in op het belang van toegankelijke informatie. Hetzelfde geldt voor de *Juridische handreiking informele aanpak bestuursrechtelijke besluitvorming* die de Rijksoverheid in 2011 publiceerde en de *Handleiding Professioneel behandelen van bezwaarschriften* uit 2014. Die laatste handleiding gaat wel uitgebreider in op mensen met een beperking, ook weer in het kader van vergoedingen.<sup>96</sup>

---

94 Zie ook CRM ‘Toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit’, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2021, december 2021; CRM, ‘De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap’ (Breed advies), 27 februari 2020.  
Zie <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/767965ac-562e-4c4c-b81b-4f7f3b63c3ba>

---

95 Zie de [Handreiking bezwaarschriftenprocedure Awb van de VNG](#).

96 Zie [Kabinetsstandpunt Ervaringen met bezwaar, brief regering van 15 juli 2011](#).



Op basis van de Wmo hebben mensen recht op onafhankelijke cliëntondersteuning. Dat houdt in onafhankelijke ondersteuning met informatie en advies, en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van burgers. Het doel is om voor integrale dienstverlening te zorgen bij maatschappelijke ondersteuning.<sup>97</sup> Het is een taak van het college van burgemeester en wethouders om onafhankelijke cliëntondersteuning te regelen en om burgers erop te wijzen dat deze ondersteuning beschikbaar is. Het gebruik van cliëntondersteuning is gratis. Het belang van de burger moet het uitgangspunt zijn bij de cliëntondersteuning.<sup>98</sup>

Gemeenteraden stellen verordeningen vast om bezwaarschriftenprocedures uit te werken. Die procedures zijn een aanvulling op de regeling in de Awb. Veel gemeenten maken gebruik van modelverordeningen van de VNG. De website van VNG verwijst naar handreikingen<sup>99</sup> en naar een ledenbrief over de modelverordening behandeling bezwaarschriften 2022.<sup>100</sup> In april 2022 heeft VNG een nieuwe modelverordening opgesteld.<sup>101</sup> In de ledenbrief noemt de VNG een herziening van de vorige modelverordening nodig om een bezwaarschrift meer burger- en oplossingsgericht te (kunnen) behandelen. Daarbij noemt de VNG twee belangrijke veranderingen.

Ten eerste is er de verplichting voor de gemeente om direct na de ontvangst van het bezwaarschrift contact op te nemen met de belanghebbende. De gemeente kan dan uitleg geven over de procedure en de duur van de afhandeling van het bezwaarschrift. Ten tweede is er de verplichting om te onderzoeken of het bezwaarschrift informeel kan worden afgehandeld. Ook in dat geval moet de behandelaar van het bezwaar contact met de belanghebbende opnemen en ook met de ambtelijk voorbereider van het besluit. Als het bezwaar dan zonder formele procedure wordt geschikt, legt de gemeente dit schriftelijk vast en is geen juridische vervolprocedure meer nodig.

---

97 Artikel 1.1.1 Wmo.

98 Artikel 2.2.4.

99 Zie <https://vng.nl/artikelen/handreikingenpublicaties>.

100 Zie de handleiding uit 2014.

101 [Ledenbrief VNG](#).

Deze modelverordening of de toelichting daarop gaan niet specifiek in op mensen met een beperking. De modelverordening gaat uit van verschillende contactmomenten. Daarom is het belangrijk dat gemeenten in hun beleid, dus voor alle momenten, rekening houden met toegankelijkheid. Het College heeft hierover in het kader van dit onderzoek vragen gesteld aan de VNG. De VNG antwoordt dat belangenorganisaties van mensen met een beperking zijn geconsulteerd bij de totstandkoming van de modelverordening uit 2015, maar niet bij verdere wijzigingen. Zij benadrukt dat het aan iedere gemeente is om het model in te vullen met hun eigen (lokale) beleid. Daarmee is het ook aan die gemeenten zelf om bij de vormgeving van dat eigen lokale beleid rekening te houden met toegankelijkheid. Verder geeft VNG aan dat de informatie die zij bijvoorbeeld op haar website geeft over bezwaarschriftprocedures bedoeld is voor gemeenten en niet voor burgers. Voor (toegankelijke) informatie voor burgers verwijzen zij naar de websites van gemeenten zelf. Wanneer er in de toekomst een opvolger van de modelverordening komt, adviseert het College om daarin uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de behoeften van mensen met een beperking. Nu gemeenten steeds meer inzetten op informele contactmomenten met burgers, is het van belang dat die momenten toegankelijk zijn. Zo staat er bijvoorbeeld niets over tolkvoorziening in de huidige modelverordening. Wanneer de modelverordening daar aandacht aan besteedt, vergroot dat ook de bewustwording bij gemeenten.

UWV heeft de Awb-regels over bezwaar uitgewerkt in het Reglement behandeling bezwaarschriften UWV 2022.<sup>102</sup> Bijvoorbeeld de procedure voor het horen van bezwaarmakers en telefonisch contact. Uiterlijk twee weken na de ontvangstbevestiging van het bezwaar belt UWV de indiener om het bezwaar en de bezwaarschriftprocedure te bespreken (artikel 2, derde lid, Reglement). UWV geeft aan dat het voor mensen met een auditieve beperking een specifieke chatfunctie heeft. Bij de hoorzitting kan op verzoek van de belanghebbenden of op aanwijzing van UWV gebruik worden gemaakt van een tolk.

---

102 [Reglement behandeling bezwaarschriften UWV 2022](#).



UWV beslist op een verzoek om een tolk en zorgt voor de beschikbaarheid en vergoeding van de tolk (artikel 17 Reglement). Bij de term 'tolk' gaat het om alle tolken die de communicatie tijdens de hoorzitting makkelijker maken. Dus niet alleen de tolk/vertaler, maar bijvoorbeeld ook de tolk Nederlandse Gebarentaal of een tolk voor doofblinde mensen. Het College gaat ervan uitdat dit niet afgaat van de 'tolkuren' die mensen met een beperking krijgen toegewezen.

Verder geeft UWV ook aan zich bewust te zijn van het belang van toegankelijke informatie. Zo hanteert het UWV in alle communicatie taal-niveau B1. Voor de bezwaarprocedure zijn filmpjes (met ondertiteling) gemaakt die op hun website te vinden zijn.

## 4.2 De praktijk

### a. Gevoel van urgentie

Verschillende organisaties en ervaringsdeskundigen signaleren dat, zelfs wanneer processen op papier bedoeld zijn om de burger te helpen, de processen in de praktijk niet werken. Daarbij werden gemeenten en UWV vaak genoemd. Zij gaven ook aan dat mensen met een beperking de voorprocedures die in dit hoofdstuk centraal staan erg complex vinden en dat mensen daarom afzien van procedures of vinden dat zij vaak niet goed worden geholpen. Het College vindt dit zorgelijke signalen, waar iets aan gedaan moet worden, in samenspraak met mensen met een beperking en hun organisaties. Omdat het vaak gaat om bezwaarprocedures bij verschillende gemeentelijke diensten die allemaal hun eigen positie hebben, is er een risico dat die niet allemaal zelfstandig de gesignaleerde problemen kunnen oppakken. Het College adviseert daarom om een nationaal actieplan (vgl. § 2.4-2.5) ook voor en met gemeenten op te stellen om structurele aandacht voor mensen met een beperking in bezwaarprocedures te borgen. Het is daarbij van groot belang dat dit actieplan wordt opgesteld in samenspraak met mensen met een beperking.

### b. Toegankelijkheid en deskundigheid bij informele procedures

Bezwaar maken lijkt wellicht laagdrempelig. Het is kosteloos en kan zonder advocaat. Daarbij wordt steeds meer ingezet op 'dejuridisering' en een meer 'informele aanpak'. Maar als de toegankelijkheid van informatie en de procedures tekortschiet, dan worden voor mensen met een beperking hoge drempels opgeworpen. Dat is in strijd met de beginselen van het VN-verdrag handicap. Toegankelijke informatie is belangrijk. Zonder deze informatie is het voor mensen met een beperking niet duidelijk welke rechten ze hebben en wat ze moeten doen om hun rechten af te dwingen.<sup>103</sup> Omdat de Wmo, Wia en Wajong zo complex zijn, zijn toegankelijke informatie en rechtshulp juist al in de voorfase van groot belang.<sup>104</sup> Een ouder liet eerder aan het College weten: 'als ouder van een kind met een ernstige beperking heb meer aan een rechtenstudie dan aan een opleiding verpleegkunde'.<sup>105</sup> Bezwaarprocedures zijn op zich laagdrempelig, omdat professionele procesvertegenwoordiging niet verplicht is. De regelgeving die op mensen met een beperking betrekking heeft is echter complex. Daardoor komen mensen er zonder toegankelijke informatie en (juridische) hulp simpelweg niet uit. Ook kunnen ze niet overzien of en hoe ze rechtshulp kunnen inroepen. Daardoor worden bezwaarprocedures niet ervaren als laagdrempelig.

Het College is daarom voorstander van een versimpeling van de regelgeving in het sociale domein. In de tussentijd moet er een centraal punt komen waar mensen met een beperking terecht kunnen voor advies in hun situatie: een toegankelijke hertaling van informatie en om te beslissen of rechtshulp nodig is.

### c. Onafhankelijke cliëntondersteuning moet er echt zijn en kan nog steeds beter

De onafhankelijke cliëntondersteuning vanuit de Wmo werkt in de praktijk niet altijd goed. Ten eerste heeft het College verschillende signalen

---

103 CRM 2018, p. 39.

104 Vgl. ook Eerste Kamer, *Gelijk Recht doen*, p. 32 raadpleegbaar via [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

105 Lees het interview ook via <https://www.mensenrechten.nl/actueel/toegelicht/interviews/2021/interview-een-wirwar-aan-bureaucratie-om-de-hulpe-krijgen-die-van-levensbelang-is>

gekregen dat veel gemeenten helemaal geen cliëntondersteuning hebben. Het is de verantwoordelijkheid van het College van Burgemeester en Wethouders om dit te regelen. Ook als een gemeente wel cliëntenondersteuning heeft, werkt die vaak niet goed. Zo kan de onafhankelijkheid van de ondersteuning een knelpunt zijn. Bijvoorbeeld als de ondersteuner ook lid is van een wijkteam, waarin beslissingen over toegang tot zorg worden genomen. Het komt ook voor dat ambtenaren burgers er niet op wijzen dat zij recht hebben op gratis cliëntondersteuning.<sup>106</sup>

De onafhankelijke cliëntondersteuning is een belangrijk onderdeel van de toekomstagenda van de minister voor Langdurige Zorg en Sport.<sup>107</sup> Zij heeft aangekondigd dat de kwaliteit van de cliëntondersteuning beter moet. Zo moet er een betere overgang komen tussen Wmo-ondersteuning (vanuit de gemeente) en Wlz-ondersteuning (vanuit een zorgkantoor). Daarnaast is het erg belangrijk dat de bekendheid en vindbaarheid van cliëntondersteuning groter worden. Uit onderzoek blijkt namelijk dat minder dan 50% van de potentiële doelgroep bekend is met cliëntondersteuning. Het College vindt dit op zich positief, maar benadrukt dat de aangekondigde plannen in de toekomstagenda zullen moeten leiden tot meetbare vooruitgang.

#### **d. Aansporingen over het hoorrecht**

Het recht om gehoord te worden (hoorrecht) is een belangrijk element van rechtsbescherming. Om dat recht mogelijk te maken, hebben bestuursorganen een hoorplicht. Dat horen moet dan ook toegankelijk zijn. Toch zijn er verschillende knelpunten die moeten worden opgelost. Het College geeft een aantal voorbeelden.

- Het is niet duidelijk wat het ‘ambtelijk horen’ in de nieuwe VNG modelverordening, als alternatief voor horen door een commissie, voor de rechtspositie van burgers precies inhoudt.

- Bij UWV valt op dat het (eerste) telefonisch contact een belangrijk moment is.<sup>108</sup> Zowel inhoudelijk als voor het vervolg van de procedure. Dit contact bepaalt bijvoorbeeld of er een hoorzitting wordt ingepland. UWV geeft aan dat zij de indiener van het bezwaar per brief of sms laten weten wanneer UWV gaat bellen. De indiener van het bezwaar kan vervolgens aangeven dat telefonisch contact niet mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege een auditieve beperking. Het zou goed zijn als UWV in de aankondiging van het telefonisch contact aangeeft dat er alternatieven zijn.
- Het is onduidelijk of burgers in de praktijk proactief en tijdig naar hun voorkeuren en/of behoeftes worden gevraagd en alternatieve communicatiemethoden aangeboden worden.
- Daarnaast speelt de praktische vraag of gemeentehuizen, waar hoorzittingen plaatsvinden, toegankelijk zijn voor mensen met een beperking.

Kortom, het is de vraag in hoeverre er voldoende waarborgen zijn voor daadwerkelijke participatie van mensen met een beperking in bezwaarprocedures.

#### **Voorbeelden uit de rechtspraak over de hoorplicht**

##### **Voorbeeld 1**

**Schending van de hoorplicht is niet aangenomen in een zaak waarin bezwaarmaker in een bezwaarschrift uitdrukkelijk heeft aangegeven een hoorzitting te willen en de juistheid van de pas in beroep overgelegde telefoonnotie van het UWV betwist. Belanghebbende geeft aan dat tijdens het telefoongesprek alleen is besproken dat haar werkgever zich terugtrekt uit de procedure. De rechtbank neemt op grond van de telefoonnotitie aan dat belanghebbende toestemming heeft gegeven voor het afzien van de hoorzitting.<sup>109</sup>**

106 CRM 2018, p. 40.

107 *Kamerstukken II, 2020/21, 24170, nr. 245*. Hoofdstuk 3 van de Toekomstagenda 'Zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking' gaat over cliëntondersteuning.

108 Zie de artikelen 2, derde lid, en 12, eerste lid, Reglement.

109 Rb Rotterdam 18 mei 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:3956

### **Voorbeeld 2**

Naar het oordeel van de rechtbank wordt niet duidelijk uit het dossier dat belanghebbende anders dan verzocht in het bezwaarschrift toch afgezien zou hebben van een hoorzitting. Dit leidt tot schending van de hoorplicht. De rechtbank overweegt dat belanghebbende heeft aangegeven waarom zij zich telefonisch minder goed kan uitdrukken en dus gemotiveerd voorkeur geeft aan een 'live' hoorzitting.<sup>110</sup>

### **Voorbeeld 3**

Een schending van de hoorplicht kan ook gepasseerd ('gerepareerd') worden (artikel 6:22 Awb). In dit geval staat vast dat de belanghebbende ten onrechte niet gehoord is. Dat leidt tot schending van de hoorplicht. Belanghebbende heeft haar standpunt in beroep onvoldoende naar voren kunnen brengen, UWV moet wel de proceskosten en het griffierecht vergoeden.<sup>111</sup>

Het College beveelt gemeenten en UWV aan om over het hoorrecht meer waarborgen op te nemen in de bezwaarverordeningen (gemeenten) en het Reglement (UWV) en om autonomie, participatie en toegankelijkheid te bevorderen bij de uitvoering daarvan.

---

110 Rb Gelderland 9 maart 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:1249.

111 Rb Amsterdam 13 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1791.



**Interview** Otilie Laan

**‘Het is vaak ontzettend  
moeilijk om te krijgen  
waar je recht op hebt’**

## **‘Voor mensen met een beperking is het vaak moeilijk om te krijgen waar ze recht op hebben.’ Bouwrechtadvocaat Ottilie Laan (48) maakt zich sterk voor een betere toegankelijkheid van gebouwen en de rechten van mensen met een beperking.**

‘Strijdbaar ben ik altijd geweest. Soms misschien té strijdbaar. Ik kan niet in mijn eentje de wereld veranderen. Maar ik kom kleine praktische problemen tegen die voor mensen met een lichamelijke beperking een grote hindernis vormen. Ze zijn vaak makkelijk op te lossen. En toch gebeurt dat niet. Dan kom ik in actie.

Bijvoorbeeld: op de deuren van de apotheek in mijn buurt zat een sterke dranger. Mensen in een rolstoel en ouderen kregen de deur niet open en begonnen de apotheek te mijden. Het kostte wat overredingskracht, maar de apotheker heeft uiteindelijk de dranger verwijderd. Nu is de apotheek voor iedereen beter toegankelijk.

Ik ben als advocaat gespecialiseerd in het civielrechtelijk bouw- en vastgoedrecht. Ik heb gesolliciteerd toen ik nog redelijk kon lopen en nog geen rolstoel had. Wel moest ik tijdens mijn sollicitatie uitleggen waarom ik door operaties aan mijn benen langer over mijn studie heb gedaan. Ik ben daar open over geweest. Ik dacht toen nog dat ik ooit wel goed zou kunnen lopen.

Pas op mijn 42ste kreeg ik de diagnose spastische cerebrale parese en werd duidelijk dat ik nooit goed zou kunnen lopen. Na mijn laatste operatie in 2017 raakte ik aangewezen op een rolstoel. Die rolstoel geeft mij meer vrijheid en een grotere actieradius, zeker sinds ik een cursus rolstoelvaardigheden heb gevolgd bij het Wheelchair Skills Team.

Maar door mijn rolstoel belandde ik ook in een soort Kafkaëske strijd met de gemeente. Ik kreeg een standaardrolstoel via de Wmo. Maar door mijn beperking heb ik een moeilijke zithouding en heb ik

een rolstoel op maat nodig. Die kreeg ik eerst niet. Want: te duur, volgens de Wmo-ambtenaren. Ik moest eerst proberen of ik toch met een standaardrolstoel toe kon. Aan de standaardrolstoel heb ik een chronische bovenbeenspierontsteking overgehouden. Uiteindelijk heb ik wel de juiste aangepaste rolstoel gekregen, maar pas na eindeloos getouwtrek.

**‘Door mijn juridische achtergrond kan ik zelf een ingebrekestelling opstellen. Heb je die achtergrond niet, dan is het lastig om zo’n brief zonder juridische hulp te schrijven’**

Ook had ik een buitenliftje nodig om mijn huis in en uit te kunnen komen. Maar mijn huis is een rijksmonument en voor de lift was een omgevingsvergunning nodig. De Wmo-ambtenaren en die van de dienst Monumenten overlegden niet met elkaar. En ik zat er tussenin.

Ik merkte hoe moeilijk het is om aan de juiste informatie te komen als je bezwaar maakt tegen besluiten van de gemeente. De gemeente geeft alleen algemene informatie over klachten over niet tijdige afhandeling van Wmo-aanvragen en bezwaren tegen beschikkingen. Volgens de website kun je de gemeente in gebreke stellen door middel van een brief. Hoe je die brief concreet opstelt en wat je daarin moet zeggen, zegt de gemeente niet.

Door mijn juridische achtergrond kan ik zelf een ingebrekestelling opstellen. Heb je die achtergrond niet, dan is het lastig om zo’n brief zonder juridische hulp te schrijven waardoor de eerste stap tot toegang tot het recht al moeilijk is.



De gemeente had ook met een link op de website kunnen verwijzen naar het voorgedrukte formulier “Dwangsom bij niet tijdig beslissen” dat is te vinden op de website van de Rijksoverheid.

### **‘De rechter oordeelde dat de gemeente mij de lift moest geven’**

Voor het daadwerkelijk maken van bezwaar en het daarop volgende beroep heb ik via mijn rechtsbijstandsverzekering de hulp ingeroepen van een in sociaal recht gespecialiseerde advocatenkantoor uit Amsterdam. Ik kon dat zelf niet, omdat ik niet wist hoe ik bezwaar moest maken tegen het “niet-opgedragen Pgb” dat de gemeente mij onder het mom van beleidsvrijheid had opgedrongen. Uiteindelijk heb ik de zaak met de gemeente geschikt. De uitkomst daarvan was dat ik van de gemeente een toereikend Pgb kreeg voor de benodigde lift en ik nog steeds het recht heb om zo nodig andere voorzieningen aan te vragen.

Daarna heb ik nog een keer tegen de gemeente geprocedeerd over een accessoire voor mijn rolstoel. Ook deze rechtszaak heb ik gewonnen. Ik heb deze rechtszaak zelf gedaan, ook al had ik geen ervaring met procederen in het bestuursrecht. Zonder mijn juridische achtergrond had ik dat waarschijnlijk niet gekund of aangedurfd. Op basis van mijn eigen ervaringen help ik regelmatig mensen met een beperking of ouders van kinderen met een beperking die hun weg niet weten in het systeem en niet weten waar ze moeten beginnen om te krijgen waar ze recht op hebben.

Ik adviseer anderen om altijd een rechtsbijstandsverzekering te nemen die dit soort zaken dekt, zodat je op tijd deskundige juridische hulp kunt krijgen. Of je aan te sluiten bij een belangenorganisatie zoals Per Saldo die ook juridische hulp biedt.

### **‘De beperkte informatie die gemeenten beschikbaar stellen over de Wmo is in mijn ogen onvoldoende om als leek je recht te halen bij de gemeente’**

Van de gemeente kreeg ik een kort “excuses”. Dat was tenminste wat. Maar alle stress en ellende



waren niet nodig geweest als de gemeente mij niet vooral als een kostenpost had gezien. Ik voelde me ontmenselijkt door de opstelling van de gemeente. Ik miste inlevingsvermogen en menselijkheid. Als je een beroep doet op de Wmo ben je niet per se een kostenpost of fraudeur, maar een mens als ieder ander.

Ik wil dezelfde dingen die andere mensen ook willen: uitgaan, winkelen, werken, mijn kinderen naar school brengen, vrienden bezoeken. Het gaat om de meest basale dingen die voor anderen vanzelfsprekend zijn en die de kwaliteit van mijn leven beïnvloeden.

Nederland heeft veel voorzieningen in vergelijking met andere landen. Maar het is vaak ontzettend moeilijk om te krijgen waar je recht op hebt. Ik geloof dat de meeste ambtenaren van goede wil zijn, maar ze zijn met handen en voeten gebonden aan of verschuilen zich achter procedures en protocollen. Dat is niet alleen mijn ervaring, maar ik hoor het ook van veel anderen.

De beperkte informatie die gemeenten beschikbaar stellen over de Wmo is in mijn ogen onvoldoende om als leek je recht te halen bij de gemeente. De materie is ingewikkeld, ook voor de mensen bij het Wmo-loket. Zeker als gemeenten onder het kopje 'beleidsvrijheid' de regels in hun voordeel uitleggen of tijdens de aanvraag aanpassen.

### **'Ik was positief verrast om te ervaren dat het onderwerp toegankelijkheid hoog op de agenda staat van de Raad voor de Rechtspraak'**

Ik ervaar in mijn loopbaan weinig problemen vanwege mijn beperking. Beroepsmatig moet ik regelmatig naar de rechtbank en in het algemeen zijn die binnen goed toegankelijk voor mensen met een beperking. Toch kan het altijd beter. Daar zet ik mij samen met Jiska Ogier voor in. Zij is ook juriste en heeft een rolstoel. Onlangs hebben we met de Raad voor de Rechtspraak een gesprek gehad over de verbetering van de toegankelijkheid van rechtbanken. Ik was positief verrast om te ervaren dat het onderwerp toegankelijkheid hoog op de agenda staat van de Raad. Niet alleen voor mensen in een rolstoel, maar ook voor bezoekers met andere beperkingen. Het leeft echt.

Kan ik in de rechtbank zelf meestal goed uit de voeten, het is voor mij wel moeilijk om überhaupt bij een rechtbank te komen. Er zijn soms wel

invalidenparkeerplaatsen, maar ik weet nooit zeker of die ook beschikbaar zijn. Omdat ik het me als advocaat niet kan permitteren om te laat te komen bij een zitting, huur ik daarom, op eigen kosten, een student chauffeur in die mij voor de deur afzet en later weer ophaalt en mijn spullen draagt.

Het zou mij enorm helpen als de informatievoorziening over toegankelijkheid beter zou zijn, niet alleen bij rechtbanken maar ook bij andere gebouwen. Dat ik ergens op een website en op Google Maps kan lezen of ik met mijn rolstoel een gebouw in kan en of het gebouw zelf voldoende toegankelijk is. Bijvoorbeeld of er een invaliden WC is of niet. Ook als een gebouw niet of gedeeltelijk toegankelijk is, weet ik dat graag van tevoren, zodat ik er rekening mee kan houden.'

## **5.** Klachtprocedures: verplichte en onvrijwillige zorg uitgelicht



**Klachtprocedures zijn van belang voor de rechtsbescherming van mensen met een beperking. Veel mensen geven aan dat zij dit vooral belangrijk vinden bij verplichte en onvrijwillige zorg. Dan gaat het over belangrijke rechten uit het VN-verdrag handicap: het recht op vrijheid en veiligheid en dat mensen niet onrechtmatig of willekeurig van hun vrijheid worden beroofd (artikel 14), bescherming van de lichamelijke en geestelijke integriteit (artikel 17) en het recht op het genot van het hoogst haalbare niveau van gezondheid (artikel 25).**

Daarom licht dit hoofdstuk klachtprocedures uit in twee wetten: de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd). De Wvggz gaat over verplichte zorg voor mensen met een ernstige psychische kwetsbaarheid wie een gevaar vormen voor zichzelf of voor anderen<sup>112</sup> en Wzd over onvrijwillige zorg en onvrijwillige opname en verblijf voor mensen met een verstandelijke beperking of een psychogeriatrische aandoening.<sup>113</sup> In deze wetten staan klachtprocedures.

De Wvggz geeft dus de mogelijkheid tot het toepassen van verplichte zorg voor mensen met een psychische stoornis. In tegenstelling tot de voorganger van de Wvggz is verplichte zorg niet langer gekoppeld aan een gedwongen opname. Verplichte zorg kan bijvoorbeeld ook in de thuis-situatie worden toegepast. Een belangrijk verschil met de Wzd is dat er altijd een zorgmachtiging van de rechter moet zijn waarmee verplichte zorg op grond van de Wvggz toegepast kan worden. Dit geldt ook voor verplichte zorg in de thuissituatie. Bij de Wzd wordt alleen een rechterlijke toets gedaan bij een onvrijwillige opname. De basisvoorwaarde voor verplichte zorg is dat het gedrag

van betrokkene als gevolg van zijn psychische stoornis leidt tot ernstig nadeel voor hemzelf of voor anderen. Deze zorg kan alleen worden opgelegd als laatste middel, dus indien er geen andere mogelijkheid is.<sup>114</sup> Ook het College heeft dit benadrukt in een eerder gegeven advies in 2018.<sup>115</sup> Het doel van de wet is om verplichte zorg zo veel mogelijk te voorkomen. Als het echt noodzakelijk is, moet de minst ingrijpende vorm worden ingezet en dient de dwang zo snel mogelijk te worden afgebouwd.<sup>116</sup>

In de Wzd wordt niet gesproken over ‘verplichte zorg’, maar over ‘onvrijwillige zorg’. Ook in de Wzd is het criterium voor het verlenen van onvrijwillige zorg dat het gedrag van betrokkene als gevolg van zijn beperking of aandoening leidt tot ernstig nadeel voor hemzelf of voor anderen. Een belangrijke waarborg in de Wzd vormt het zorgplan, dat door de zorgverantwoordelijke zelf wordt opgesteld en gemonitord. Ook in de Wzd dient onvrijwillige zorg alleen te worden toegepast als laatste middel.

**Het College heeft in 2018 aan het VN-Comité gerapporteerd over de situatie rondom onvrijwillige plaatsing in een (psychiatrische) instelling. Destijds gold nog de Wet Bopz. In het rapport is geconstateerd dat er een trend bestond van een toename van het aantal onvrijwillige plaatsingen in institutionele zorg. Het College concludeerde dat dit strijdig leek te zijn met de verplichtingen onder artikel 14 van het VN-verdrag. Daarbij is opgemerkt dat nog niet duidelijk is of de nieuwe wetten deze ontwikkeling zal keren. Ook heeft het College zijn zorgen geuit over onvrijwillige maatregelen in de thuissituatie. Het heeft de zorg dat door het gebruik van beperkingen thuis de situatie van de patiënt kan verslechteren en kan escaleren tot een situatie waarin er sprake is van onmenselijke of vernederende behandeling.**

112 In de wet staat ‘psychische stoornis’. Zie bijvoorbeeld de aanhef van de Wet en artikel 3:3 van de wet.

113 Zie ook artikel 1, vierde lid, Wzd en W.J.A.M. Dijkers en T.P. Widdershoven, *Teksten Gedwongen zorg*, SDU uitgeverij bv: Den Haag, 2019, p. 151.

114 Zie artikel 3:3 Wvggz en Dijkers en Widdershoven, 2019, p. 21.

115 College voor de Rechten van de Mens: Reactie van College internetconsultatie Besluit zorg en dwang, verplichte ggz en forensische zorg, 3 februari 2018, p. 3.

116 Zie [www.dwangindezorg.nl/wvggz](http://www.dwangindezorg.nl/wvggz).

Het College heeft daarnaast vragen rondom separatie geformuleerd.<sup>117</sup>

In oktober 2022 heeft minister Helder (Langdurige Zorg en Sport) het eindrapport wetsevaluatie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Wzd) aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>118</sup> Uit de evaluatie blijkt dat er geen vermindering lijkt te zijn in het aantal gedwongen opnames en dat er ook geen verschuiving is gezien in de gedwongen zorg van instelling naar de thuissituatie.

## 5.1 Structuren en processen

De klachtprocedures in de Wvggz en de Wzd staan naast de klachtprocedure in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (hierna: Wkkgz). Zij vormen een bijzondere wet ('*lex specialis*'). Dit betekent dat in de situaties waarvoor deze wetten gelden, gevolgd moet worden in plaats van de algemene klachtenregeling in de Wkkgz.

De klachtprocedures worden in hoofdstuk 10 van de Wvggz en in hoofdstuk 4 van de Wzd behandeld. In hoofdstuk 5 van het Besluit Wvggz en in hoofdstuk 5 van het Besluit Wzd is de samenstelling van de klachtencommissie vastgelegd en is geregeld dat de klachtencommissie de klager een bewijs van ontvangst van de klacht verstuurt.

In de klachtprocedure wordt in onafhankelijkheid getoetst of bij de toepassing van de verplichte zorg of de onvrijwillige zorg in overeenstemming met de door wet en besluit gestelde rechtmatigheidseisen

is gehandeld.<sup>119</sup> De gronden waarover geklaagd kan worden staan in beide wetten.<sup>120</sup> In de Wvggz zijn dat er 24 respectievelijk en in de Wzd maar 10. Klagen kan over het uitvoeren van verplichte of onvrijwillige zorg en over het niet nakomen van verplichtingen. Wel constateert het College dat er opvallende verschillen zijn tussen de beide wetten die niet te verklaren zijn. Zo mag een cliënt onder de Wzd niet klagen over de huisregels en onder de Wvggz mag dat wel.

In de Wvggz is vermeld dat de zorgaanbieder betrokkene en zijn vertegenwoordiger schriftelijk informeert over de klachtregeling. Dit moet zo spoedig mogelijk na afgifte van een crisismaatregel, een machtiging tot voortzetting daarvan of een zorgmachtiging.<sup>121</sup>

Op dit punt verschillen de twee wetten. Op grond van de Wzd wordt een cliënt pas op zijn of haar rechten gewezen op het moment dat onvrijwillige zorg al wordt verleend, behalve als er sprake is van een noodsituatie. In deze wet is namelijk bepaald dat de zorgaanbieder de cliënt en zijn vertegenwoordiger zo spoedig mogelijk, in ieder geval binnen twee weken *na aanvang van de zorg*, een schriftelijk overzicht geeft van rechten die cliënt heeft, inclusief de door de klachtencommissie op te stellen regeling. Wel is uitdrukkelijk opgenomen dat ervoor wordt zorggedragen dat cliënt en zijn vertegenwoordiger desgewenst een mondelinge toelichting op het overzicht ontvangen.<sup>122</sup>

De Nederlandse GGZ heeft samen met ketenpartners informatieproducten ontwikkeld. Het gaat bijvoorbeeld om modellen en formats voor brieven die zorgaanbieders kunnen gebruiken voor het informeren van betrokkene. Een voorbeeld is een brief waarin het besluit tot verplichte zorg is opgenomen en de mededeling dat deze zorg wordt verleend.

117 College voor de Rechten van de Mens, *Rapportage aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap inzake de eerste rapportage van Nederland*, december 2018, p. 15 en 16.

118 J. Legemaate e.a., *Evaluatie Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet zorg en dwang Deel 2 – Doeltreffendheid en (neven)effecten*, Den Haag: ZonMw, oktober 2022.

119 Dijkers en Widdershoven 2019, p. 43 en p. 166. Het 'besluit' heeft betrekking op het Besluit verplichte geestelijke gezondheidszorg dan wel het Besluit zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijke cliënten.

120 In artikel 55, eerste lid van de Wzd staan de gronden waarover geklaagd kan worden. In artikel 10:3, eerste lid, van de Wvggz staan verwijzingen naar de artikelen op grond waarvan geklaagd kan worden.

121 Artikel 8:3, lid 1, aanhef en onder e, van de Wvggz.

122 Artikel 52 van de Wzd.

In die brief is vermeld dat er een klacht kan worden ingediend en dat daarbij van de ondersteuningsmogelijkheid gebruik kan worden gemaakt van een patiëntvertrouwenspersoon.<sup>123</sup> Verder worden er in samenwerking met deskundigen uit het veld folders voor betrokkenen ontwikkeld over de procedure rond verplichte zorg. Deze kunnen met de brieven worden meegestuurd. Er is een folder voor volwassenen en voor jeugd en er komt een animatie voor mensen met een licht verstandelijke beperking. In het merendeel van de gevallen sturen zorgaanbieders dus een modelbrief met informatie naar betrokkenen. Over meer gedetailleerde informatie over hoe specifieke zorgaanbieders in de praktijk cliënten informeren beschikt de Nederlandse GGZ niet.

In beide wetten is beschreven wie een klacht kan indienen ('klachtgerechtigden'). Het gaat om betrokkene zelf, de vertegenwoordiger of een nabestaande. Verder is bepaald dat de klacht schriftelijk en gemotiveerd (met redenen) moet worden ingediend.<sup>124</sup>

De klachtencommissie moet een regeling maken waarin wordt vastgelegd op welke wijze de klacht wordt behandeld. Op grond van beide wetten moet daarin worden opgenomen dat de klager moet worden gehoord, dat dit horen plaatsvindt op een locatie die op eenvoudige wijze bereikbaar is voor betrokkene, de klager zich kan laten bijstaan door de persoon die hij heeft aangewezen en dat de persoonlijke levenssfeer van betrokkene zoveel mogelijk wordt beschermd.<sup>125</sup> Dit is een belangrijk punt in het licht van het VN-verdrag handicap. Het versterkt de autonomie van mensen met een beperking.

Mensen met een beperking die zorg op grond van deze twee wetten krijgen, hebben recht op uitleg in begrijpelijke taal. Zo nodig is een tolk beschikbaar op de hoorzitting.<sup>126</sup> Er is zeker het een en ander geregeld specifiek voor mensen met een beperking. Dat valt het College op, omdat dit veel minder het geval is bij bezwaarprocedures (zie hoofdstuk 4.1).

Een patiëntenvertrouwenspersoon (Wvggz) of cliëntenvertrouwenspersoon (Wzd) kan advies en bijstand geven aan betrokkene over de klachtprocedure.<sup>127</sup> En een familie kan gebruik maken van de bijstand van de familievertrouwenspersoon bij een klachtprocedure.<sup>128</sup> De patiëntenvertrouwenspersoon of cliëntenvertrouwenspersoon heeft vrije toegang tot betrokkene en heeft geen toestemming nodig om met hem te kunnen spreken. De zorgaanbieder stelt de vertrouwenspersoon in de gelegenheid om met betrokkene te spreken.<sup>129</sup>

In de Wzd is nog specifiek geregeld dat de zorgaanbieder cliënt informeert over de advies- en bijstandsmogelijkheden door de cliëntenvertrouwenspersoon, op zodanige wijze dat wordt aangesloten bij de behoefte en bevattingsvermogen van de betreffende cliënt.<sup>130</sup> Deze vertrouwenspersonen hebben een rol die aansluit bij het VN-verdrag handicap omdat ze de autonomie en participatie van mensen met een beperking bevorderen. Mits zij hun werk goed kunnen doen, neemt de rechtsbescherming van mensen met een beperking toe.

Desgevraagd hebben de organisaties voor cliëntenvertrouwenspersonen aangegeven dat zij te werk gaan volgens een professionele standaard; Kwaliteitskader CVP Wzd. Dit kwaliteitskader, dat niet met het College gedeeld is, is tot stand gekomen in samenwerking met een groot aantal partijen, waaronder cliënten/belangenverenigingen (Alzheimer Nederland, LOC, LFB en Kansplus). Ook nadien is er regelmatig overleg geweest met cliënten/belangenverenigingen. Twee van de vier aanbieders van het cliëntenvertrouwenwerk zijn cliëntenorganisaties en ook betrokken bij de landelijke beleidsontwikkeling voor mensen met een beperking.

Voor het werk van de patiëntenvertrouwenspersonen zijn er 'Gedragsregels Stichting PVP' ontwikkeld. De gedragsregels zien op het handelen van de patiëntenvertrouwenspersonen.

---

123 <https://wvggz-kct.nl/informatieproducten-wvggz/informatieproducten-ggz/>

124 Artikel 10:3, lid 1, van de Wvggz en artikel 55, lid 1, van de Wzd.

125 Artikel 10:4, lid 2 van de Wvggz en artikel 56, lid 2, van de Wzd.

126 [www.dwangindezorg.nl/wvggz](http://www.dwangindezorg.nl/wvggz).

---

127 [www.dwangindezorg.nl/wvggz](http://www.dwangindezorg.nl/wvggz).

128 Artikel 12:1, lid 1 onder d van de Wvggz.

129 Zie artikel 11:1 en 11:2 van de Wvggz en artikel 58, lid 1, van de Wzd.

130 Artikel 57, lid 1, van de Wzd.

## 5.2 De praktijk

### a. Veel commissies en regelingen naast elkaar

In de praktijk blijkt dat er een veelvoud aan klachtencommissies is. Met name in de GGZ zijn er tientallen klachtencommissies.<sup>131</sup> Wat betreft de Wzd is er wel één landelijke klachtencommissie, de KlachtenCommissie Onvrijwillige Zorg (KCOZ). Daarnaast regionaal opererende klachtencommissies.<sup>132</sup>

Nergens is er een totaaloverzicht van alle klachtencommissies te vinden. Ook is geen website waar alle klachtencommissies met klachtenregelingen zijn vermeld. Onduidelijk is dus hoe de diverse klachtencommissies te werk gaan en of zij voldoen aan de vereisten van de beide wetten. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, heeft op vragen van het College geantwoord dat het instellen van klachtencommissies de verantwoordelijkheid is van uitvoerende partijen. In de Wet Bopz had elke instelling een eigen klachtencommissie. Om de kwetsbaarheid van de klachtencommissie en de zorgaanbieder te verkleinen en het vertrouwen in de onafhankelijkheid van de klachtencommissies te vergroten, is besloten externe klachtencommissies in de nieuwe wetten op te nemen. Dat was naar verluidt volgens VWS toen al een grote stap, waardoor er niet gekozen is om één centrale klachtencommissie in te stellen. Uitvoerende partijen zijn vrij om hier in de praktijk wel voor te kiezen.

In het recent gepubliceerde eerste deel van de eerste wetsevaluatie van de Wvvggz en de Wzd wordt het vermoeden geuit dat de Wvvggz-klachtencommissies onderling verschillende werkwijzen hanteren en in vergelijkbare situaties soms tot andere uitspraken komen, hetgeen de rechtseenheid en de rechtsgelijkheid niet ten

goede komt.<sup>133</sup> Het ministerie geeft aan dat het de aanbevelingen van de evaluatiecommissie over het organiseren van een structuur om onderling contact tussen klachtencommissies te faciliteren en stimuleren, zal meenemen in de beleidsreactie op de gehele wetsevaluatie.

Het valt het College op dat niet alle commissies hun uitspraken zichtbaar publiceren. Op basis van de Wvvggz artikel 10:6 lid 7 dienen de uitspraken over de aan de klachtencommissie voorgelegde klachten wel altijd openbaar toegankelijk te zijn. Schriftelijke verslaglegging over wat beslist is en op welke gronden, is niet altijd openbaar toegankelijk. Openbaarheid maakt het echter mogelijk erop toe te zien dat een proces eerlijk verloopt, dat de uitkomst in overeenstemming is met het recht en goed is onderbouwd. Bij sommige klachtprocedures ontbreekt zo'n controlemogelijkheid. Het zou de rechtszekerheid van cliënten ten goede komen als uitspraken op grond van de Wzd op een centraal punt geraadpleegd kunnen worden. Verder is het ontbreken van een overzicht van alle klachtencommissies en hun werkwijzen een knelpunt voor de toegankelijkheid van de klachtencommissie en de klachtprocedure als zodanig. Immers, op welke wijze kunnen betrokkenen daadwerkelijk toegang hebben tot een klachtencommissie en effectieve rechtsbescherming krijgen als dit overzicht ontbreekt. Betrokkenen worden enkel op individuele wijze schriftelijk of mondeling geïnformeerd over de klachtmogelijkheid bij een specifieke beslissing. Overigens blijkt uit de klachtenregeling van de KCOZ dat de klacht moet worden ingediend bij de zorgaanbieder en dat de zorgaanbieder de klacht doorzet naar de klachtencommissie.<sup>134</sup> Directe toegang tot de externe klachtencommissie is hierbij in het geding. Door de organisaties van cliëntenvertrouwenspersonen is bevestigd dat alleen bij hoge uitzondering een klacht direct naar de KCOZ kan worden verstuurd. Cliëntenorganisaties hebben met deze regeling evenwel ingestemd.

131 Naar schatting zijn er ongeveer dertig klachtencommissies, zie C.C. van Velzen 'Het gebruik van gegevens uit het medisch dossier in het kader van de Wvvggz-klachtenprocedure', «JGGZR» 2022/29.

132 J. Legemaate e.a., *Eerste evaluatie: Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg en Wet zorg en dwang, deel 1*, Den Haag: ZonMw, december 2021, p. 292. Deel 2 volgt in 2022.

133 Legemaate e.a. 2021, p. 389. Zie ook B.J.M. Frederiks, 'Eerste evaluatie van de Wet zorg en dwang: Wat betekenen de uitkomsten voor de rechtspositie van cliënten?', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2022, afl. 2.

134 'Klachtenregeling KCOZ', raadpleegbaar via [www.kcoz.nl/reglement](http://www.kcoz.nl/reglement).

Kosten die gemoeid zijn met de behandeling van klachten kunnen naar verluidt een reden vormen voor een zorgaanbieder om de klacht niet door te zetten.

Verder geven mensen met een beperking aan dat de verschillende klachtprocedures voor hen ondoorzichtig en verwarrend zijn. Sommige onderdelen van de zorg moet er geklaagd worden bij een klachtencommissie op grond van de Wkkgz en andere onderdelen bij een klachtencommissie op grond van de Wvggz dan wel Wzd. Meerdere procedures kunnen dus naast elkaar lopen. Mensen geven ook aan dat dit systeem ervoor zorgt dat zij aankloppen bij de verkeerde klachtencommissie en de klachtafhandeling daardoor onnodige vertraging oploopt. Het College beraadt zich op een aanbeveling op dit punt.

### **b. Informatie over klachtprocedures**

Voor informatie over een specifieke klachtencommissie en de procedure is een cliënt nu aangewezen op de informatie van de specifieke zorgaanbieder waar hij in behandeling is. Of deze informatie toegankelijk is, rekening houdend met procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen, valt dus niet in zijn algemeenheid vast te stellen. Ook is niet duidelijk of en op welke wijze een mondelinge toelichting wordt gegeven op het overzicht van de rechten van de cliënt, zoals in de Wzd is vereist. Vaak bestaat de informatie over klachtprocedures uit niet meer dan een verwijzing naar de website van de KCOZ en het reglement. Deze webpagina en de klachtenregeling zijn echter niet cliëntgericht. Beide informatiebronnen zijn ingewikkeld en bevatten veel juridische termen. Er is geen aparte versie met informatie in eenvoudige taal. Ook zijn de uitspraken niet eenvoudig vertaald of samengevat. Het College spoort ActiZ en VGN aan om ervoor te zorgen dat de informatie over de KCOZ zowel online als offline beschikbaar is in toegankelijke vormen, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende soorten beperkingen. Denk aan versies in eenvoudige taal en toegankelijke webpagina's.

In de wetsevaluatie is vermeld dat cliënten aangeven dat zij niet weten waar ze een klacht in kunnen dienen en hoe ze dit aan moeten pakken.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Legemaate e.a. 2021, p. 192.

Ook is vermeld dat respondenten aangaven dat de inhoud van de schriftelijke informatie vaak niet is afgestemd op het begripsvermogen van de mensen om wie het gaat.<sup>136</sup>

Dát cliënt is aangewezen op informatie van de zorgaanbieder is daarnaast problematisch, omdat de klacht van cliënt betrekking heeft op de zorgverlening door de betreffende zorgaanbieder. De zorgaanbieder zou er belang bij kunnen hebben om personen niet volledig en op toegankelijke wijze te informeren. De zorgaanbieder is namelijk partij in de klachtprocedure. Deze wijze van informatieverstrekking maakt dat het voor betrokkene lastig kan zijn om op autonome wijze (volledig) te participeren aan een specifieke klachtprocedure. Bovendien is de behandeling bij KCOZ vaak juridisch van aard en kan het voor een cliënt daardoor moeilijk zijn om op te komen voor zijn of haar rechten. Het College vindt dit zorgelijk in verband met het beginsel dat partijen zo veel mogelijk gelijkwaardig moeten zijn in een procedure ('equality of arms').

### **c. Fysieke toegankelijkheid hoorzitting**

Over de fysieke toegankelijkheid van de klachtprocedures kan het College niets zeggen. Volgens de wetten dienen de klachtencommissies de klager te horen en moet dit plaatsvinden op een plaats die eenvoudig bereikbaar is voor de klager. Of dit daadwerkelijk zo gebeurt en of er voorzieningen zijn getroffen om het horen op een toegankelijke wijze te kunnen doen, bijvoorbeeld met gebruik van een tolkvoorziening, is niet bekend. Uit de klachtenregeling van de KCOZ blijkt dat de zittingen in beginsel digitaal plaatsvinden.<sup>137</sup> Voorstelbaar is dat deze wijze van horen niet in alle gevallen toegankelijk is. Zowel vanuit de Stichting patiëntenvertrouwenspersonen als de organisaties van cliëntenvertrouwenspersonen is aangegeven dat cliënten wisselende ervaringen hebben met het digitaal procederen. Voor sommige mensen is het een uitkomst, voor anderen een probleem.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Legemaate e.a. 2021, p. 379.

<sup>137</sup> Zie [www.kcoz.nl/reglement](http://www.kcoz.nl/reglement).

<sup>138</sup> Zie voor een bundeling van ervaringen met online-zittingen: 'Video vergaderen in de ggz: een blijvertje?', JGGZR 2022/1



Belangrijk punt dat genoemd is, is dat bij de KCOZ alleen digitaal een klachtprocedure kan worden gevoerd en dat je daarbij toegang moet hebben tot een digitaal portaal. Knelpunt hierbij is dat dit voor veel mensen niet toegankelijk is. Voorbeelden hiervan zijn: mensen hebben geen mailadres, begrijpen het portaal niet en kunnen zonder hulp van een ander niet zelf de informatie bekijken.

#### **d. Geen centrale plek voor publicatie van uitspraken**

Het is goed dat uitspraken worden gepubliceerd, maar er is geen centrale plek waar de uitspraken van de klachtencommissies worden gepubliceerd.<sup>139</sup> Dit maakt dat het voor cliënten moeilijk is om hun eigen procedure op eigen wijze te voeren, aangezien inzicht in uitspraken bijdraagt aan de behandeling van de klacht en daarmee van invloed is op de rechtsbescherming van klager. Hierdoor komt de autonomie en participatie in het voeren van procedures in de knel.

#### **e. Klachtprocedure is ingewikkelder geworden**

Uitgangspunt is dat klagers zelf de klachtprocedure kunnen voeren. In het onderzoek voor de wets-evaluatie is gebleken dat cliënten moeilijker zelfstandig een klacht in kunnen dienen dan voorheen onder de wet Bopz. De procedure is ingewikkelder geworden. Feitelijk is het voor cliënten onmogelijk om alleen een klacht in te dienen.<sup>140</sup> De autonomie van mensen bij en het participeren in het voeren van een klachtprocedure, komt dus in de knel. Dit heeft ook een negatief effect op de toegankelijkheid van de klachtprocedure.

#### **f. Rol vertrouwenspersonen in klachtprocedures**

Klagers kunnen gebruik maken van de bijstand en adviezen van een vertrouwenspersoon. De zorgaanbieder moet ervoor zorgen dat klager en de vertrouwenspersoon elkaar kunnen spreken. De organisaties van cliëntenvertrouwenspersonen geven aan dat er aanvankelijk problemen waren met de toegang tot cliënten. In 2021 waren er nog problemen bij ongeveer 10 zorgaanbieders.

Bij die zorgaanbieders wordt met name de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van locatiebezoeken ter discussie gesteld. Op dit moment wordt er getracht hier verandering in te brengen. Ook is de ervaring dat mentoren of curatoren een gesprek tussen een cliëntenvertrouwenspersoon en cliënt willen voorkomen of zelfs verbieden. Het College merkt op dat het van belang is dat cliënten op cruciale momenten, bijvoorbeeld als onvrijwillige zorg wordt opgenomen in het zorgplan dan wel wordt toegepast, worden gewezen op de mogelijkheid om een cliëntenvertrouwenspersoon te spreken. Of er over de advies- en bijstandsmogelijkheden door de cliëntenvertrouwenspersoon wordt geïnformeerd op zodanige wijze dat wordt aangesloten bij de behoefte en bevattingsvermogen van de betreffende cliënt, wordt door de organisaties van cliëntenvertrouwenspersonen aangegeven dat dit niet altijd het geval is. De ervaring is dat de communicatie vaak niet goed aansluit. Taalgebruik is vaak te ingewikkeld en de dialoog die gevoerd wordt is niet altijd te volgen. De Stichting patiëntenvertrouwenspersonen geeft aan dat de informatieverschaffing over de werkwijze van de klachtencommissies onder de Wvzgg in de regel op orde is. De Stichting ziet met name een probleem dat bepaalde zorg ten onrechte niet als 'verplichte zorg' wordt gezien en daardoor niet gewezen wordt op de klachtwaardigheid daarvan en daarmee de ondersteuningsmogelijkheden van de patiëntenvertrouwenspersoon. In de wetsevaluatie is genoemd dat ook behandelaren aangeven dat ze vaak niet weten hoe de klachtprocedure werkt.<sup>141</sup> De informatie over de patiëntenvertrouwenspersoon lijkt de patiënt niet te bereiken, de brieven hierover lijken op de grote stapel te belanden.<sup>142</sup>

Verder zou de rol van cliëntenorganisaties bij de klachtprocedure in kaart gebracht moeten worden. Uit beide wetten blijkt dat de klachtencommissie is ingesteld door één of meer representatief te achten cliëntenorganisaties.<sup>143</sup>

---

139 Legemaate e.a. 2021, p. 390.

140 Legemaate e.a. 2021, p. 192.

---

141 Legemaate e.a. 2021, p. 193.

142 Legemaate e.a. 2021, p. 193.

143 Artikel 10:1, eertse lid, Wvzgg en artikel 53, eerste lid, Wzd. De KCOZ is ingesteld door ActiZ en VGN, in samenwerking met cliëntenorganisaties Ieder(in), KansPlus, LOC Waardevolle Zorg en LSR.

Het ministerie van VWS heeft aangegeven dat niet over alle klachtencommissies is vast te stellen op welke wijze cliëntenorganisaties zijn betrokken. Wat de verdere rol is van deze cliëntenorganisaties is onduidelijk gebleven. Bij het College is slechts bekend dat Ieder(In) samen met cliëntenorganisaties Alzheimer Nederland, LFB, KansPlus, Per Saldo en LSR een project 'Stem van de client' heeft opgezet. Dit met als doel het cliëntperspectief bij de implementatie van de Wzd beter voor het voetlicht te brengen.

Het College benadrukt dat het in het licht van het VN-verdrag handicap van belang is dat (organisaties van) mensen met een beperking geconsulteerd worden bij de totstandkoming van wetgeving en beleid (zie de verdragsverplichting in artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap en de monitor 2020 van het College). Cliëntenorganisaties zouden dan ook actief benaderd moeten worden bij de ontwikkeling van de klachtprocedure en in zoverre een bijdrage leveren aan de toegankelijkheid van de procedure en de autonomie en participatie in het voeren van deze procedure voor betrokkenen. De huidige rol van de cliëntenorganisaties bij de totstandkoming en ontwikkeling van de klachtprocedure is onduidelijk. Ze komen naar verluidt regelmatig bij elkaar, maar de informatie is vaak te ingewikkeld om effectief bij te kunnen dragen aan de verdere ontwikkeling van klachtprocedures.





**Interview** Wendy Vos

**‘Bij zittingen, raadkamers en andere overleggen maak ik gebruik van een schrijftolk, zodat ik alles goed kan volgen’**

**Wendy Vos (40) is griffier bij de Vreemdelingenkamer van de Raad van State, alleenstaande moeder en doof. Ze heeft altijd geweigerd zich hierdoor te laten beperken in haar persoonlijk leven en haar werk. 'Ik heb nooit gekozen voor de makkelijke weg.'**

**'Als dove word je snel in een hokje gestopt. Dat wil ik niet. Ik wil volop deel uitmaken van de samenleving. Dat is soms moeilijk, een gevecht. Maar ik heb in mijn leven nooit voor de makkelijke weg gekozen'**

'Ik ben horend geboren, maar op mijn vijfde kreeg ik hersenvliesontsteking en werd ik doof. Toen ik na een lange afwezigheid terugkeerde op school, was ik daar niet meer welkom. Ik werd meteen apart gezet en mocht aan allerlei activiteiten niet meedoen. Ze gingen er als vanzelfsprekend vanuit dat ik toch niet meer mee zou kunnen komen. Voor een klein meisje was dat natuurlijk vreselijk. Achteraf denk ik: wat was het beschamend wat ze hebben gedaan!

**'Uiteraard kon ik niet alles volgen van wat er in de lessen werd gezegd, maar ik werd creatief in het vinden van oplossingen'**

Mijn ouders hebben veel moeite moeten doen om een andere school voor me te vinden. Vanwege mijn beperking kon ik, na een lange zoektocht, alleen terecht op een school voor kinderen met hoor- en spraakproblemen. Het niveau was daar echter veel te laag voor mij. Na groep acht wilde ik daarom graag naar een reguliere school.

Op de Havo en later het VWO kon ik goed meekomen. Uiteraard kon ik niet alles volgen van wat er in de lessen werd gezegd. Maar als dat gebeurt, word je gewoon heel erg creatief in het vinden van oplossingen. Ik zorgde er bijvoorbeeld voor dat ik altijd naast iemand zat die veel aantekeningen maakte en schreef die over.

Na het VWO besloot ik Economie en Rechten te gaan studeren aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Economie moest ik opgeven, omdat ik de uitleg van al die lastige wiskundige formules niet goed kon volgen. Maar Rechten ging prima. Rechten is vooral veel leeswerk.

**'Ik heb het op eigen kracht gedaan en daar ben ik trots op'**

Tijdens colleges zat ik vaak naast dezelfde medestudent. Die maakte aantekeningen voor me. Ook kreeg ik de aantekeningen van een van de beste studenten, zodat ik wat vergelijkingsmateriaal had. Ik had inmiddels geleerd om goed te liplezen en kon me daarmee in één op één gesprekken prima redden. Ik had regelmatig gesprekken met de studentendecaan en had een ambulante begeleider die ervaring had met dove studenten in het reguliere onderwijs. Zij stond me met raad en daad bij. Maar ik heb het uiteindelijk op eigen kracht gedaan en daar ben ik trots op.

Ik studeerde af met twee Masters en goede cijfers en dacht wel snel een baan te kunnen vinden. Maar dat viel enorm tegen. Ik heb talloze sollicitatiebrieven verstuurd en ben ontelbare keren op gesprek geweest. In mijn brieven vermeldde ik meestal niet dat ik doof was, want ik vond dat dat geen rol zou moeten spelen. Maar het is meer dan eens gebeurd dat ik binnen vijf minuten weer buiten stond als ze merkten dat ik niet kon horen. Het meest gehoorde argument was dat ze eigenlijk iemand 'voor aan de telefoon' zochten. Als ik wel vermeldde dat ik doof was, werd ik niet eens uitgenodigd op gesprek. Het was ontzettend frustrerend. Ik heb wel eens gedacht dat het me nooit zou lukken. Veel steun en begrip van de instanties kreeg ik ook niet.

### **‘Bij zittingen, raadkamers en andere overleggen maak ik gebruik van een schrijftolk, zodat ik alles goed kan volgen’**

Ik wilde graag bij de overheid werken en meldde me aan voor een traineeship bij het Rijk. Om toegelaten te worden, moest je een assessment doen en ik scoorde ontzettend goed. Ik dacht: dit gaat het worden! Maar toen kreeg ik een brief: we gaan niet verder met u. Ik was verbijsterd.

Omdat ze alleen telefonisch te benaderen waren, heb ik mijn voormalig ambulante begeleider gevraagd om voor mij te bellen om navraag te doen. Zij kreeg toen te horen dat ze er vanuit gingen dat de opleiding voor mij niet haalbaar was vanwege mijn beperking. Ik was ontzettend boos en teleurgesteld. Ze konden het mij toch gewoon laten proberen?

Later heb ik het nog een keer geprobeerd, maar werd opnieuw afgewezen om dezelfde reden. Na enig getouwtrek mocht ik het alsnog wel gaan proberen. Toen bleek de opleiding geen enkel probleem. Ondanks mijn beperking deed ik probleemloos mee met het programma.

Via dit traineeship kon ik aan de slag bij de Raad van State. Daar kon ik laten zien wat ik waard was. Het ging zo goed, dat ze me een vaste baan aanboden. Ik werk sinds 2011 als griffier bij de vreemdelingenkamer en in 2019 werd ik benoemd tot Ambtenaar van Staat. Wat inhoudt dat je zelfstandig complexe zaken kunt afhandelen. Inmiddels superviseer ik ook beginnende juristen.

Bij zittingen, raadkamers en andere overleggen maak ik gebruik van een schrijftolk, zodat ik alles goed kan volgen. De tekst verschijnt dan op mijn telefoon.

### **‘Dat ik doof ben, speelt verder geen rol in mijn werk en de manier waarop ik word beoordeeld. Voor mijn collega’s ben ik gewoon Wendy, de griffier’**

Mijn collega’s moesten wel even aan me wennen. Dat begrijp ik wel, want ik ben hun enige dove collega. Nu zijn ze aan me gewend. Eén op één communiceren via lippenlezen gaat prima. Maar het blijft voor mij moeilijk dat ik gesprekken tussen collega’s onderling niet kan volgen. Als er opmerkingen of grapjes worden gemaakt, krijg ik die niet mee. Je wordt als dove soms ook wel achterdochtig: gaat het over mij? Gelukkig zijn mijn collega’s van die types die mij dan snel even bijpraten!

Ik weet ook dat ze me waarderen. Ik doe mijn werk goed en mijn leidinggevende weet wat ik kan en wat ik waard ben. Dat ik doof ben, speelt verder geen rol in mijn werk en de manier waarop ik word beoordeeld. Voor mijn collega’s ben ik gewoon Wendy, de griffier.

Ik heb het goed naar mijn zin bij de Raad van State. Het werk is boeiend. Behoeft om elders te gaan werken heb ik op dit moment niet. Mijn ambitie is wel om ooit rechter of staatsraad te worden. Dat gaat me lukken ook!

Mijn dochter Avalon van 7 voed ik alleen op. Ik ben actief op haar school en ga regelmatig mee met schoolreisjes. Ik ben een gelukkig mens. Maar het gevoel dat ik me extra moet bewijzen omdat ik niet kan horen, raak ik nooit kwijt. Dat heeft natuurlijk te maken met wat ik heb meegemaakt in mijn leven. Ik ben altijd onderschat. Als dove sta je altijd bij voorbaat achter.’





## 6. Procedures bij de rechter: een inclusieve start

Soms is het nodig om naar de rechter te gaan om rechten af te dwingen of volgt een rechterlijke procedure na een onderzoek door politie en justitie. De rechter kan dan in een concreet geval beoordelen of de rechten van mensen met een beperking zijn nageleefd. Dat kan alleen als ook mensen met een beperking toegang tot de rechter hebben. Wil de rechter zich over kwesties die hen raken kunnen uitspreken, is het nodig dat ook de rechter en de mensen die betrokken zijn bij de toegang goed op de hoogte zijn van de rechten van mensen met een beperking. Dit hoofdstuk gaat over wat er is geregeld en hoe dat in de praktijk werkt.

## 6.1 Structuren en processen

Het recht op toegang tot de rechter is een voorwaarde voor de effectieve bescherming van mensenrechten, dus ook van de rechten uit het VN-verdrag handicap. De Eerste Kamer heeft op 5 juli 2022 in tweede lezing ingestemd in met de opname in de Grondwet van een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Dit recht zal van toepassing zijn op alle rechtsgebieden.

Het recht op rechtsbijstand is gegarandeerd in artikel 18 Grondwet en verder uitgewerkt in de Wet op de rechtsbijstand. Deze wet stelt de Raad voor Rechtsbijstand in, die zorgt voor de organisatie en de verlening van rechtsbijstand. De Raad neemt besluiten over de aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand ('toevoeging'). Mensen die zelf geen advocaat kunnen betalen, kunnen in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat vraagt men niet zelf aan, dat doet een advocaat die daarvoor is ingeschreven. De Raad voor Rechtsbijstand beoordeelt of je daarvoor in aanmerking komt. Het Juridisch Loket is een voorziening die mensen kan adviseren over juridische problemen en mensen kan doorverwijzen naar een advocaat. Het juridisch advies is gratis. Het Juridisch Loket is telefonisch bereikbaar en per e-mail. Er zijn ook fysieke locaties, in totaal zijn er 30. Men kan een afspraak

maken. Daarnaast hebben vestigingen een aantal uren per week een inloopsprekkuur. Uit raadpleging van het College blijkt dat de juristen van het Juridisch Loket gebruik maken van interne en externe informatiebronnen bij de advisering van de burgers. Hierin hebben zij onder andere informatie tot hun beschikking over het VN-verdrag handicap en het verbod op discriminatie maar ook over de verschillende zorgwetten waarop een beroep kan worden gedaan.

De eisen voor de fysieke toegankelijkheid van overheidsgebouwen zoals gerechtsgebouwen staan in het Bouwbesluit 2012.<sup>144</sup> Uit consultatie van organisaties van mensen met een beperking door het College in het kader van deze monitor, blijkt dat het Bouwbesluit 2012 niet genoeg is om te voldoen aan het vereiste in artikel 9 VN-verdrag handicap om te zorgen voor toegankelijkheid van de fysieke leefomgeving voor mensen met een handicap.<sup>145</sup> Het Bouwbesluit 2012 voorziet namelijk slechts in gedeeltelijke toegankelijkheid van nieuwe gebouwen met een bepaalde omvang. Daarnaast is vaak geen sprake van adequate handhaving van het Bouwbesluit 2012.<sup>146</sup> Uit een inventarisatie van het College blijkt dan ook dat niet alle gerechtsgebouwen volledig toegankelijk zijn voor alle mensen met een beperking. Veel gebouwen zijn wel rolstoeltoegankelijk, maar beschikken bijvoorbeeld niet altijd over een ringleiding voor slechthorenden.<sup>147</sup>

De eisen voor de toegankelijkheid van overheidswebsites – zoals die van de rechtspraak – is vastgelegd in het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid.<sup>148</sup> Voor de websites van dienstverleners zoals advocaten gelden diverse regelingen, waaronder de WGBH/CZ.

---

144 Zie verder CRM, *Toegankelijkheid van goederen en diensten, Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland*, 2019.

145 Dit stelt het College ook vast in zijn rapport over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland. Zie: CRM, *VN-verdrag handicap in Nederland*, 2017.

146 Zie O. Laan, 'Wat Nederland meer kan doen om gebouwen sneller en beter toegankelijk te maken (ook zonder het VN-verdrag Handicap)', *Handicap en Recht* 2019-1.

147 Zie bijlage 'Toegankelijkheid rechtbanken – overzicht!'

148 <https://www.digitotoegankelijk.nl/wetgeving>



Van groot belang voor de zelfstandige participatie van mensen met een auditieve beperking aan procedures bij de rechter is de erkenning van Nederlandse Gebarentaal (NGT) als officiële taal per 1 juli 2021. Daardoor mogen mensen die tijdens een rechtszaak het woord voeren dit in Nederlandse Gebarentaal doen (artikel 6 Wet erkenning Nederlandse Gebarentaal). Als iemand als verdachte,<sup>149</sup> partij, getuige of belanghebbende zich tijdens de zitting wil bedienen van de Nederlandse Gebarentaal, bepaalt de rechter of bijstand wordt verleend door een tolk. Dat kan de rechter doen als er een verzoek is gedaan, of als de rechter dat zelf nodig vindt. De kosten van de tolk zijn in beginsel voor het Rijk. Het College vindt dit een belangrijke stap in de richting van inclusieve procedures bij de rechter.

De rechter kan mensen die een verstandelijke beperking hebben, ook horen als getuige of als dader. Daarvoor is van belang dat de rechter op de hoogte is van het feit dat betrokkene een (licht) verstandelijke beperking heeft. In het geval iemand met een verstandelijke beperking onder curatele is gesteld, vertegenwoordigt de curator betrokkene voor de rechter, tenzij het gaat om het instellen of verlengen van de curatele. Curatele staat er niet aan in de weg dat de rechter zich tot de betrokkene kan richten als die in de rechtbank aanwezig is als partij of getuige. Dit is vanuit het VN-verdrag handicap belangrijk.

Mensen die onder curatele staan kunnen niet zelf een rechtszaak starten, dat kan alleen de curator doen. Die heeft daarvoor toestemming nodig van de rechter. De rechter houdt toezicht op de curator.<sup>150</sup> De curator vertegenwoordigt de betrokkene in gerechtelijke procedures.<sup>151</sup> Wel kan de betrokkene zelfstandig hoger beroep instellen tegen een uitgesproken curatele of een beslissing over de opheffing van curatele. Betrokkene kan ook zelf ontslag van de curator vragen en zich bij de kantonrechter beklagen over het bewind

van de curator.<sup>152</sup> Op de hoofdregel dat de curator de betrokkene vertegenwoordigt in procedures bestaat in bestuursrechtelijke zaken een uitzondering: de bestuursrechter kan de betrokkene zelf als procespartij toelaten wanneer deze tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat wordt geacht.<sup>153</sup> Curatele beperkt dus de autonomie en participatie van betrokkene. Het is de plicht van de curator de onder curatele gestelde zoveel mogelijk te betrekken bij beslissingen en te stimuleren zoveel mogelijk zelf te beslissen en te doen. De kantonrechters hebben afspraken gemaakt over het behandelen van curatele-zaken. Deze verwijzen naar het VN-Verdrag handicap, waarin is bepaald dat de rechter niet verder mag ingrijpen in de autonomie van burgers dan noodzakelijk is. Dus als een beschermingsmaatregel lichter dan curatele voldoende is, moet de rechter daarvoor kiezen. Ook mag curatele niet langer duren dan nodig is.<sup>154</sup>

## 6.2 Training van rechters, OM en advocaten

De opleiding en bijscholing van rechters en het OM zijn in handen van SSR. Er is in de opleiding aandacht voor zaken die mensen met een beperking raken, zoals een cursus over de Wet zorg en dwang en een over curatele, bewind en mentor-schap voor administratie. Een specifieke cursus over mensen met een beperking en hun rechten in andersoortige rechterlijke procedures blijkt er niet te zijn.

De Nederlandse Orde van Advocaten organiseert de Beroepsopleiding Advocaten. Via de voor het publiek toegankelijke onderdelen van de website is geen informatie te achterhalen over de toegankelijkheid van de onderwijslocaties en het studiemateriaal. Volgens de Nederlandse Advocatenorde wordt in de Beroepsopleiding Advocaten (BA) bovendien geen specifieke aandacht besteed aan de rechten van mensen met een beperking en het VN-verdrag handicap. Sinds 1 januari 2019 zijn advocaten verplicht te registreren op welke rechtsgebieden zij werken.

---

149 Zie ook artikel 276 Sv: als de rechter constateert dat een tolk nodig is, beveelt hij de oproeping.

150 Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Curatele, bewind en mentorschap*, 2019, en <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Curatele/Paginas/informatie-voor-betrokkene.aspx>

151 Overgenomen van <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Aanbevelingen-curatele.pdf>

---

152 Artikel 1:381 lid 6 en 385 lid 1 sub d BW.

153 Artikel 8:21 Awb.

154 Landelijk Overleg Vakinhoud Toezicht, *Aanbevelingen curatele*, vastgesteld op 4 maart 2021.

Rechtsgebieden zijn bijvoorbeeld strafrecht, arbeidsrecht en personen- en familierecht. Er is geen informatie over specifieke kennis over de positie van mensen met een beperking of andere groepen. Een individuele advocaat, of een praktijk, kan specifieke kennis uiteraard op de eigen website zetten.<sup>155</sup>

Via de website van het Juridisch Loket is niet te achterhalen of er specifieke kennis is over problemen waar mensen met een beperking vaak mee te maken hebben. Ook is niets te vinden over kennis over mensenrechten en gelijke behandeling in het algemeen, en van het VN-Verdrag handicap in het bijzonder. Juridisch medewerkers van het Juridisch Loket behoeven geen specifieke beroepsopleiding te hebben afgerond, ook is er geen verplichte bijscholing.

Om participatie van mensen met een beperking in juridische procedures mogelijk te maken, is de eerste voorwaarde dat hun beperking onderkend wordt. Daarvoor moeten de betrokken professionals, zoals politie en advocatuur, zijn getraind op het herkennen ervan. Het is wenselijk om zo vroeg mogelijk in kaart te brengen of er een beperking is en wat die inhoudt. Het niet signaleren van een beperking kan namelijk misverstanden of miscommunicatie tot gevolg hebben. De consequenties daarvan kunnen groot zijn, zoals het afleggen van niet waarheidsgetrouwe of onvolledige verklaringen,<sup>156</sup> of het afstand doen van bepaalde rechten zonder begrip van de gevolgen daarvan.<sup>157</sup> Als professionals de beperking niet (h) erkennen, zullen zij ook een specialist in verhoor of ondersteuning van mensen met een beperking niet inschakelen. Om die reden is training van alle rechters, advocaten en medewerkers van het Juridisch Loket bijvoorbeeld, cruciaal en verplicht onder artikel 13 VN-Verdrag Handicap. Dat geldt ook voor officieren van justitie. Zij moeten getraind

worden in het herkennen van een beperking en hoe daarmee om te gaan. Bovendien kan training hen beter in staat stellen om op een effectieve manier om te gaan met de doelgroep.

Slachtofferhulp heeft een handreiking ontwikkeld over mensen met een lichte verstandelijke beperking. Dit omdat het aantal verdachten en slachtoffers met een licht verstandelijke beperking nog niet afneemt en er signalen zijn dat mensen met een licht verstandelijke beperking een verhoogd risico lopen op zowel dader- als slachtofferschap.<sup>158</sup> De handreiking is er onder meer voor bedoeld om professionals en vrijwilligers van Slachtofferhulp te helpen een licht verstandelijke beperking te herkennen en mensen adequaat te kunnen bijstaan en wanneer nodig te kunnen verwijzen naar een advocaat.

## 6.3 De praktijk

### a. Toegankelijke informatie in eenvoudige taal

De website rechtspraak.nl bevat veel informatie die vanuit het gezichtspunt van de burger is geschreven. Er is duidelijk werk gemaakt van de toegankelijkheid van de inhoud van deze informatie. Op deze website is bijvoorbeeld informatie beschikbaar over een proces bij de rechter, wat het betekent als iemand wordt opgeroepen om naar een zitting te komen en wat mensen kunnen verwachten tijdens een zitting. Ook is er informatie wat de stappen zijn als je zelf een zaak tegen een andere burger, een bedrijf of de overheid aanspant. De website legt juridische termen uit. Ook is er een toelichting over hoe het eraan toegaan in de rechtszaal. De website doet dat voor verschillende soorten rechtszaken, zoals het strafrecht, bestuursrecht en burgerlijk recht. De informatie is algemeen van aard, en gaat niet in op de situatie van mensen met een beperking. Er is geen aparte versie met informatie in eenvoudige taal. De website van het Juridisch Loket geeft informatie over de dienstverlening in begrijpelijke taal. Die vorm van informatie is er niet over inhoudelijke kwesties.

---

155 Zie bijvoorbeeld <https://www.woudegraaf.nl/nl/mr-dr-mf-vermaat-matthijs/> die op de website heeft vermeld dat hij autoriteit is op het gebied van gehandicaptenrecht.

156 P.R. Kranendonk, 'Verdachten met een LVB in het politieverhoor, de invloed van verhoormethoden op de inhoud van verklaringen', *Justitiële Verkenningen* 2017, jaargang 43, pp. 74-91.

157 CRM, (On)beperkt deelnemen aan het strafproces. *Advies modernisering Wetboek van Strafvordering*, juli 2018.

---

158 Hendrien Kaal, Dominique Dehue, Paula Vrij, *Licht Verstandelijke Beperking en Slachtofferhulp Nederland. Een handreiking voor medewerkers van Slachtofferhulp Nederland over de ondersteuning van slachtoffers met een LVB*, Leiden: Hogeschool Leiden, 2019, p. 6.

## **b. Gebouwen toegankelijk voor mensen met verschillende beperkingen**

Een voorwaarde om aan een zitting deel te nemen is de bereikbaarheid van de gebouwen waar de rechtszittingen zijn en de zalen waarin deze plaatsvinden. De fysieke toegankelijkheid van de rechtspraak moet goed geregeld zijn om ervoor te zorgen dat ook mensen met een beperking zelf kunnen deelnemen aan een proces. Zo is het belangrijk dat alle gebouwen rolstoeltoegankelijk zijn en dat er voldoende aandacht is voor faciliteiten voor mensen met een visuele beperking, zoals geleidestrepen op de grond. Veel gerechtsgebouwen in Nederland zijn al grotendeels toegankelijk voor rolstoelen. Maar ook voor mensen met andere beperkingen moeten de gebouwen zelfstandig begaanbaar zijn.

De website [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl) biedt onder het kopje 'toegankelijkheid' informatie over de [toegankelijkheid van zijn website](#). Wie informatie zoekt over bereikbaarheid en toegankelijkheid van de gerechtsgebouwen, kan dat per locatie zoeken onder 'Bezoekinformatie'. Hier lijkt ruimte voor verbetering, zowel in de beschikbaarheid van voorzieningen als in de informatievoorziening daarover. Ook valt op dat het taalgebruik beter kan. We zien nog vaak de termen 'gehandicapten' en 'mindervaliden', terwijl mensen met een beperking aangeven dat dit niet past bij het sociaal model. Niemand is zijn beperking. Het College concludeert dat deze aanduidingen daarom ook niet passen bij het VN-verdrag handicap en beveelt aan (te bevorderen) dat de rechtspraak dit aanpast (zie ook hiervoor onder 2.1).

Bij de meeste locaties is duidelijk of deze al dan niet rolstoeltoegankelijk is. Zo is er informatie over de rolstoeltoegankelijkheid het [Paleis van Justitie in Den Haag](#). Ook is vermeld dat er rolstoelvriendelijke toiletten zijn. Verder is er volgens de informatie een ringleiding / infraroodsysteem aanwezig in vrijwel alle grotere zittingszalen. Gecertificeerde assistentiehonden mogen mee naar binnen. Parkeren kan problemen opleveren. Op 200 m van de hoofdingang zijn parkeerplaatsen voor mensen met een beperking ('gehandicapten parkeerplaatsen', aldus de website). Deze zijn echter voor algemeen gebruik en kunnen niet worden gereserveerd. De website vermeldt waar men terecht kan voor vragen of begeleiding.

Met name als gevolg van de coronapandemie is de mogelijkheid van online zittingen verder ontwikkeld. Als iemand om bijvoorbeeld gezondheidsredenen een zitting niet fysiek kan bijwonen, wordt een passende oplossing gezocht, zoals een (deels) digitale zitting. De website [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl) bevat daarover informatie.<sup>159</sup> Dat kan de participatie van mensen met een beperking die bijvoorbeeld niet gemakkelijk kunnen reizen bevorderen.

## **c. Digitale informatie over fysieke toegankelijkheid**

Om adequaat juridische procedures te voeren en om optimaal gebruik te kunnen maken van voorzieningen is de eerste stap toegang tot begrijpelijke en vindbare informatie. Verder vereist toegankelijkheid dat de informatie ook is toegespitst op mensen met een beperking. Het College ziet echter dat dit niet het geval is en dat de informatie over procedures algemeen van aard is. Ook blijkt uit een inventarisatie van het College dat informatie over de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de gerechtsgebouwen vaak beperkt is.<sup>160</sup> De meeste rechtbanken en gerechtshoven hebben informatie over een aantal verschillende voorzieningen bij elkaar gezet. Dit betekent dat de informatie over toegankelijkheid en de ringleiding staat tussen informatie over gratis water en draadloos internet. Daarnaast is toegankelijkheidsinformatie op veel plaatsen niet compleet, in de zin dat lang niet altijd voor alle beperkingen is aangegeven welke voorzieningen er zijn (rolstoel meestal wel, maar niet altijd over ringleiding, wel of niet assistentiehond, informatie over parkeergelegenheden en de kosten daarvan).

Als informatie over manieren van geschillenbeslechting, het proces en de mogelijke uitkomsten en de toegankelijkheid van gerechtsgebouwen ontbreekt of ontoegankelijk is voor mensen met een beperking, kunnen zij zich niet adequaat voorbereiden op een procedure en effectief hieraan deelnemen. Het gevolg is dat mensen met een beperking hun zaken niet altijd zonder hulp van anderen kunnen starten en voeren en dat hun

---

159 De regels zijn vastgelegd in de [Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak](#), deze versie geldt tot 1 augustus 2022 of zoveel langer als de Rechtspraak aansluit bij verlenging van de huidige Coronamaatregelen door het kabinet.

160 Zie bijlage 'Toegankelijkheid rechtbanken – overzicht!'

autonomie hiermee in de knel komt. Juist omdat juridische procedures vaak complex zijn, is toegankelijke informatie en ondersteuning vooraf essentieel.

#### **d. Nauw overleg met mensen met een beperking en hun organisaties**

Om te zorgen dat mensen met een beperking weten welke weg ze moeten bewandelen om hun recht te halen en welke voorzieningen er zijn, is gezien het VN-verdrag handicap van belang dat organisaties van mensen met een beperking betrokken worden bij het opzetten van de website van het Juridisch Loket en de informatie die daarop beschikbaar is gesteld.

Uit raadplegingen van het College blijkt dat er in 2022 een landelijke schouw wordt gepland voor alle gerechtsgebouwen waarbij de parkeer-voorzieningen, ingangen en deuren, balies en loketten, toiletten, meubilair en logistiek getoetst worden. Het College acht het van belang dat mensen met een beperking betrokken worden bij het verbeteren van de fysieke toegankelijkheid en de landelijke schouw. Zo zouden alle gerechten mensen met verschillende soorten beperkingen kunnen uitnodigen om het gebouw op toegankelijkheid te beoordelen. Denk bijvoorbeeld aan mensen die blind of slechtziend zijn, die misschien behoefte hebben aan geleidestreden of koffieautomaten met brailletoetsen. De mensen voor wie de verbeteringen bedoeld zijn kunnen op die manier aangeven waar zij het meeste baat bij hebben.

#### **e. Voldoende tolken NGT**

Een mogelijk knelpunt is de beschikbaarheid van voldoende tolken NGT die bevoegd zijn in de rechtszaal op te treden. Tolken die in rechtszaken optreden, moeten namelijk als gerechtstolk zijn gecertificeerd. Er is een vereniging van gerechts-tolken, die een register met tolken aanbiedt. Daar kunnen menseneen taal kiezen. NGT staat daar niet tussen. Er is ook een register van tolken NGT. Daar is het mogelijk om justitie als specialisatie te kiezen.

#### **f. Blijvende zorgen om financiële drempels voor bepaalde groepen**

Er zijn diverse financiële drempels die de toegang tot de rechter kunnen belemmeren voor mensen met een laag inkomen. Veel mensen met een

arbeidsbeperking van jongs af aan die op de Participatiewet zijn aangewezen of een wajong-uitkering krijgen – dezelfde groep die te maken krijgt met vele, zeer complexe regels – hebben daar last van.<sup>161</sup> Het College houdt daar grote zorg om.

De kosten van professionele rechtsbijstand zijn hoog, tenzij men voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komt. Niet alle advocaten nemen cliënten aan die niet zelf de kosten voor hun dienstverlening kunnen betalen. Ook wie voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komt, betaalt een eigen bijdrage aan de kosten. De hoogte daarvan is afhankelijk van inkomen, vermogen en woonsituatie. Die informatie is weliswaar beschikbaar op de website van de Raad voor de Rechtsbijstand, maar het is niet eenvoudig vast te stellen wat de kosten daarvoor zijn. Griffierechten vormen een volgende financiële drempel. Deze kunnen aanzienlijk zijn. En ook hier geldt, dat het moeilijk is zelf vast te stellen hoe hoog de kosten zijn. Tot slot kan verlies van een rechtszaak leiden tot een veroordeling in de proceskosten.

In veel gevallen geldt dat degene die een juridische procedure start griffierecht moet betalen. Die kosten kunnen aanzienlijk zijn. Een overzicht van de bedragen is te vinden op de website rechtspraak.nl.<sup>162</sup> Mensen met een laag inkomen kunnen bijzondere bijstand aanvragen bij de gemeente. Er gelden voorwaarden om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Een daarvan is wat ‘financieel belang’ wordt genoemd. Dat komt erop neer dat als het op geld waardeerbaar belang onder de € 250,- blijft, en het om eenvoudig rechtskundig advies gaat, de betrokkene geen gefinancierde rechtsbijstand krijgt. Als het niet om eenvoudig rechtskundig advies gaat, is dat bedrag € 500.<sup>163</sup> Voor mensen met een laag inkomen en voor mensen die een groot deel van hun inkomen kwijt zijn aan kosten voor zorg en ondersteuning is dit veel geld.

---

161 CRM, De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap – Breed advies, februari 2020.

162 <https://www.rechtspraak.nl/Naar-de-rechter/Kosten-rechtszaak/Griffierecht>

163 Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria, artikel 4, eerste en tweede lid.

# 7. Internationaal: het Facultatief Protocol uitgelicht

Ook op internationaal niveau zijn er procedures waardoor mensen met een beperking rechtsbescherming kunnen krijgen.<sup>164</sup> Dit hoofdstuk licht het Facultatief protocol bij het VN-verdrag handicap uit (hierna: Facultatief Protocol). Daarin staat een klachtprocedure bij het VN-comité handicap waar mensen een klacht in kunnen dienen als zij menen dat de staat hun rechten uit het VN-verdrag handicap schendt. Staten die partij zijn bij het VN-verdrag handicap mogen zelf kiezen of ze ook de bevoegdheid van het VN-comité erkennen om klachten in behandeling te nemen.<sup>165</sup> Nederland is nog geen partij bij dit protocol en erkent dus deze bevoegdheid niet.

Als staten het Facultatief Protocol hebben geratificeerd, kunnen burgers (zelf of via iemand anders, mits ze daarvoor toestemming hebben gegeven) of groepen burgers een klacht indienen bij het VN-comité handicap. Dat kan als zij vinden dat zij slachtoffer zijn van een schending van hun rechten uit het VN-verdrag handicap.<sup>166</sup> Hiervoor moet eerst aan verschillende procedurele voorwaarden zijn voldaan.<sup>167</sup> Alle beschikbare 'nationale rechtsmiddelen' moeten zijn uitgeput. Dat betekent dat mensen eerst naar de rechter moeten, tot de hoogste instantie aan toe. Uitzondering op deze regel is als de zaak onredelijk wordt gerekt of de rechtsgang niet tot een effectief herstel zal leiden

(artikel 2, onder d Facultatief Protocol). Dit zou voor Nederland betekenen dat de klacht eerst door een hoogst mogelijke rechter moet zijn behandeld.<sup>168</sup> Alleen klachtbehandeling door bijvoorbeeld het College voor de Rechten van de Mens is niet voldoende. De procedure bij het VN-comité handicap neemt vaak veel tijd in beslag. Hierdoor is de procedure minder geschikt om een snelle oplossing van een concreet geschil te krijgen. De procedure leent zich met name om bijvoorbeeld fouten in nationale wetgeving, of tekortkomingen in het systeem aan te kaarten.

Niet meedoen met het Facultatief Protocol betekent dat Nederlandse burgers met een beperking minder rechtsbescherming hebben dan burgers van sommige andere EU-staten. Voor (organisaties van) mensen met een beperking is dat een extra gemis, omdat het internationaal klachtrecht juist hun toegang tot het recht versterkt.<sup>169</sup>

Met de Afdeling advisering Raad van State – zie haar voorlichting uit 2022 over gevolgen van ratificatie van het Facultatief Protocol – is het College doordrongen van de betekenis van het klachtrecht. Allereerst kunnen deze helpen om de betekenis van verdragsbepalingen concreter te maken. Het VN-comité handicap geeft namelijk aan de hand van klachten uitleg over de betekenis en reikwijdte van bepalingen uit het verdrag. De nationale rechter kan uitspraken van het VN-comité handicap gebruiken om bepalingen uit het VN-verdrag handicap op de juiste manier uit te leggen in concrete zaken: over andere landen, maar helemaal als het over Nederland gaat.<sup>170</sup>

---

164 Een voorbeeld is de klachtprocedure bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

165 Artikel 1 Facultatief Protocol.

166 Zie verder T. Stavrinaki, 'Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities', in: I. Bantekas, M. A. Stein, D. Anastasiou, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Oxford University press 2018, p. 1223-1224.

167 Zie artikel 2 Facultatief Protocol en J.R.E Stolk, 'Het individueel klachtrecht bij het VN-comité handicap. Slechts toekomstmuziek of ook nu al relevant', *Handicap en Recht* 2019/2, p. 35-40.

---

168 De Hoge Raad der Nederlanden, de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

169 Alliantie VN-verdrag handicap, *The Netherlands Disabled Persons' Organizations report on the CRPD in the Netherlands* (<https://iederin.nl/schaduwrapport-uitvoering-vn-verdrag-naar-geneve/>), 3 december 2019 (update 1 februari 2022), p. 9.

170 AaRvS, *Voorlichting over de facultatieve protocollen bij het VN-verdrag handicap en IVESCR en het 3e protocol bij het IVRK* (<https://www.raadvanstate.nl/@128426/w13-21-0367-iii-vo/>); hierna: voorlichting AaRvS 2022], 29 juni 2022, p.13.



Ten tweede kan de nationale rechter de uitspraken gebruiken om Nederlandse wet- en regelgeving uit te leggen in het licht van het VN-verdrag handicap (verdragsconforme uitleg).<sup>171</sup> Dit gebeurt ook nu al. Zo heeft de rechter in een zaak over onder curatele stelling aangegeven dat nationale regelgeving in overeenstemming met het VN-verdrag handicap moet worden uitgelegd.<sup>172</sup> Ook het College legt in zijn oordelen de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) uit in lijn met het VN-verdrag handicap. Bijvoorbeeld waar het gaat om het begrip handicap.<sup>173</sup> Dit alles helpt om de mensenrechten van mensen met een beperking in de nationale rechtsorde beter te beschermen.

Bij de behandeling van de goedkeuringswet heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen.<sup>174</sup> Daarin werd de regering verzocht om het Facultatief Protocol zo spoedig mogelijk te ondertekenen, omdat dit onlosmakelijk met het verdrag is verbonden.<sup>175</sup> Zes jaar na de inwerkingtreding van het verdrag heeft de Nederlandse regering nog geen besluit genomen over ratificatie van het Facultatief Protocol, omdat zij eerst meer wil weten over de gevolgen van ratificatie van het Facultatief Protocol.<sup>176</sup> Het College vindt dit zorgelijk en vraagt regering nogmaals om ratificatie van dit protocol, samen met het andere vergelijkbare protocollen

die ook nog niet ondertekend zijn.<sup>177</sup> Inmiddels heeft de Raad van State hier meer uitleg over gegeven en zal de regering in december met een reactie komen.<sup>178</sup>

---

171 Voorlichting AaRvS 2022, p. 13.

172 Rb. Midden-Nederland, 3 maart 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:805.

173 CRM, *Oordeel 2020-79*, 22 september 2020, par. 6.2.

174 Voluit: de Goedkeuringswet voor de inwerkingtreding van het VN-verdrag handicap, Stb. 2016, 182.

175 *Kamerstukken II 2015/16*, 33990, nr. 38; *Handelingen II 2016*, 45, nr. 7, p. 1.

176 *Kamerstukken II 2021/22*, 34104, nr. 356; Brief van de Minister voor Medische Zorg en Sport van 17 maart 2021 over de besluitvorming Facultatief Protocol, 1825446-218221-DMO. Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 27 september 2021 over de Nadere stand van zaken inzake besluitvorming facultatieve protocollen bij VN-verdrag handicap, IVESCR, IVRK, 2346563-1007077-DMO; Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 27 september 2021 over de beantwoording van vragen schriftelijk overleg inzake de stand van zaken besluitvorming facultatief protocol VN-verdrag handicap, 2368092-1009680-DMO.

---

177 CRM, *Rapportage aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap inzake de eerste rapportage van Nederland*, 2018 (<https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/08835554-39ba-4fcc-b1b8-bad4a-caf34db>), p. 8; CRM, *Inbreng College voor de Rechten van de Mens inzake commissiedebat VWS van 21 april 2022, 14 april 2022* (<https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/4590ee93-7f8f-4be5-9b53-d403f-08cbb4>), p.3.

178 Brief van de Minister voor Medische Zorg en Sport van 14 juli 2022 over de Voorlichting facultatieve klachtprotocollen VN-verdrag handicap, VN-kinderrechtenverdrag en IVESCR, 3396416-1032296-WJZ.

## 8. Slotbeschouwing en aanbevelingen

In deze slotbeschouwing trekt het College op basis van zijn bevindingen in de voorgaande hoofdstukken conclusies over de situatie in Nederland in het licht van het beoordelingskader (§ 8.1). Op basis van deze conclusies doet het College verschillende aanbevelingen. In § 8.2 doet het College aan de regering de aanbeveling voor een nationaal actieplan/meerjarige strategie. In § 8.3-8.5 werkt het College uit welke bevindingen en aanbevelingen daarvoor vooral relevant zijn. Het College sluit in § 8.6 af met aanbevelingen over het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag handicap (hoofdstuk 7) en de werking van het VN-verdrag handicap voor Caribisch Nederland (§ 2.6).

Een overzicht van concrete actiepunten compleetert dit hoofdstuk. Het gaat daarbij om actiepunten voor de regering en soms specifiek voor/op het terrein van politie en justitie (onderzoeksfase, hoofdstuk 2), gemeenten en UWV (bezwaarprocedures, hoofdstuk 3), aanbieders van verplichte en onvrijwillige zorg (klachtprocedures, hoofdstuk 5) en de Rechtspraak (een inclusieve start van procedures bij de rechter, hoofdstuk 6).

### 8.1 Waar rechtsbescherming volgens het verdrag aan moet voldoen: autonomie, participatie en toegankelijkheid

Het VN-verdrag handicap gaat uit van een sociaal model, dat er op gericht is om de obstakels in de samenleving weg te nemen die mensen met een beperking verhinderen om daadwerkelijk te participeren in de maatschappij. Toegang tot de rechter en het verkrijgen van rechtsbescherming spelen hierbij een belangrijke rol: zonder de mogelijkheid van rechtsbescherming is het moeilijk om je rechten te kunnen krijgen of te behouden, je te verweren tegen besluiten van de overheid, of je rechten te kunnen krijgen als je met politie en justitie in aanraking komt. Problemen rond het krijgen of behouden van je rechten hebben weer

gevolgen voor het daadwerkelijk deel kunnen nemen aan de samenleving, zoals het volgen van onderwijs, werken en vrijetijdsbesteding.

De bepaling in het VN-verdrag handicap die gaat over toegang tot de rechter is artikel 13. Om te waarborgen dat mensen met een beperking toegang hebben tot een rechterlijke instantie, moeten staten *procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen* bieden. De verplichting tot het bieden van procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen houdt in dat mensen met een beperking in een proces alle noodzakelijke en passende wijzigingen en aanpassingen moeten krijgen die nodig zijn om te waarborgen dat zij op gelijke voet met anderen kunnen deelnemen. Om de toegang tot een rechterlijke instantie te helpen waarborgen is in artikel 13, tweede lid, van het VN-verdrag handicap bepaald dat verdragsstaten passende training bevorderen voor mensen die werkzaam zijn in de rechtsbedeling, met inbegrip van medewerkers van politie en het gevangeniswezen.

In deze monitor vat het College het recht op toegang tot de rechter ruim op, aansluitend aan het VN-verdrag handicap. Niet alleen procedures bij de rechter, maar ook voorprocedures: de onderzoeksfase door politie en justitie in strafprocedures, bezwaarprocedures en klachtprocedures zijn gemonitord. Het College heeft daarin scherpe keuzes gemaakt en zich gericht op onderwerpen waarop een grote groep mensen problemen meldt en die door mensen met een beperking en hun organisaties als belangrijk zijn aangewezen: arrestatie en verhoor, bezwaar bij gemeenten en UWV, klachten over verplichte en onvrijwillige zorg en een inclusieve start van procedures bij de rechter.

Het College hanteert een *beoordelingskader* om rechtsbescherming van mensen met een beperking te monitoren (zie hoofdstuk 2). Kort samengevat gaat het om de volgende elementen:

- **Autonomie (eigen regie):** artikel 13 VN-verdrag handicap benadert mensen met een beperking als 'autonome rechts-subjecten'. Dit betekent dat zij dezelfde rechten hebben als mensen zonder een beperking en hun rechten via juridische procedures moeten kunnen afdwingen. De

autonomie van mensen met een beperking moet ook centraal staan bij het bieden van procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen. Hun keuzevrijheid, voorkeuren en behoeften zijn leidend.

- **Participatie in alle rollen:** juridische systemen en procedures moeten zo worden ingericht dat mensen met een beperking effectief kunnen deelnemen in een procedure. Daarbij moeten mensen met een beperking, zelf, of via hun representatieve organisaties, betrokken worden bij het vormgeven van *procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen*. Ook moeten mensen met een beperking kunnen participeren in *juridische beroepen* en betrokken zijn bij de opzet en het geven van *training* aan mensen werkzaam in de rechtsbedeling.
- **Toegankelijkheid:** om op autonome wijze te kunnen participeren in een procedure, is het noodzakelijk dat de procedure toegankelijk is. Het gaat om de toegankelijkheid van de fysieke omgeving, procedures en juridische beroepen. Daarnaast moet er toegankelijke informatie beschikbaar zijn voor mensen met een beperking. Hierbij moet rekening gehouden worden met verschillende soorten beperkingen.

## 8.2 Nationaal actieplan in het kader van een meerjarige strategie is nodig

Het VN-comité handicap heeft voor verschillende landen een actieplan aanbevolen, gericht op rechtsbescherming voor mensen met een beperking (§ 2.4). Het College ziet dat er in Nederland weliswaar ruim aandacht is voor rechtsbescherming van mensen met een beperking, maar dat zou baat hebben bij een gecoördineerde aanpak. De aanbeveling van het College uit 2018 voor een breed mensenrechtelijk actieplan voor rechtsbescherming is dan ook nog altijd relevant (§ 2.5). Toen beval het College de regering aan om een breed actieplan op te stellen met concrete doelstellingen zodat (groepen) mensen, die het risico lopen op een mindere mate van rechtsbescherming, effectief rechtsbescherming kunnen genieten. Het College staat nog altijd achter deze aanbeveling. In een dergelijk actieplan zal dan ook specifiek aandacht moeten worden besteed aan

knelpunten vanuit van het VN-verdrag handicap zoals deze in deze rapportage aan het licht zijn gekomen.

In welke vorm dan ook, moet het nationaal actieplan onderdeel zijn van een meerjarige strategie voor mensen met een beperking (vgl. ook, over meer onderwerpen dan alleen rechtsbescherming, de recent door de Tweede Kamer aangenomen motie-Werner, Mohandis en Westerveld<sup>179</sup>). Bij een dergelijke strategie beveelt het College de regering aan om concrete maatregelen te nemen die de rechtsbescherming van mensen met een beperking blijvend ten goede komen en te bevorderen dat belangrijke actoren actie ondernemen om rechtsbescherming effectiever en toegankelijker te laten zijn. Deze actoren zijn – in de volgorde van de hoofdstukken van deze monitor – politie en justitie (hoofdstuk 2), gemeenten en UWV (hoofdstuk 3), aanbieders van verplichte en onvrijwillige zorg (hoofdstuk 5) en de Rechtspraak (hoofdstuk 6).

## 8.3 Autonomie

Om de autonomie van mensen met een beperking bij rechtsbescherming te waarborgen is het van belang om maatregelen te nemen die het bewustzijn van ambtenaren vergroten, rechtsbijstand uit te breiden in voorprocedures en om onafhankelijke cliëntondersteuning in de praktijk mogelijk te maken of in te voeren waar die nog niet bestaat.

### a. Bewustwording vergroten

In het contact met mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties is naar voren gekomen dat er knelpunten zijn voorafgaand aan een mogelijke procedure. Dit speelt met name bij bezwaarprocedures (§ 4.2 onder a) en klachtprocedures bij verplichte en onvrijwillige zorg (hoofdstuk 5). Mensen geven aan dat zij vaak niet eens een procedure starten, omdat zij zich ontmoedigd of afgeschrikt voelen. Daarbij speelt mee dat veel mensen met een beperking in hogere mate dan anderen in een afhankelijkheidsrelatie staan tot de overheid of een zorgaanbieder. Verder melden mensen dat zij zich in contacten onheus bejegend en niet serieus genomen voelen. Mensen ervaren stress om een procedure te voeren.

<sup>179</sup> Kamerstukken II 2022-2023, 36 200 XVI, nr. 70.

Het College beveelt de overheid daarom aan om de bewustwording bij ambtenaren over de omgang met mensen met een beperking te vergroten (zie § 3.3 onder a en c en § 8.4). Ook beveelt het College gemeenten en UWV (§ 4.2 onder b) en aanbieders van verplichte en onvrijwillige zorg (§ 5.2 onder b) aan om mensen met een beperking beter te informeren. Het gaat om informatie over hun procedurele rechten bij het opstarten van een procedure: uitleg over hoe de procedure werkt en over eventuele gevolgen van een procedure. Voor bezwaarprocedures is het verbod van *reformatio in peius* belangrijk: dat je er nooit slechter van mag worden als je bezwaar maakt tegen een besluit van een bestuursorgaan en dat daar waarborgen voor bestaan.

### **b. Rechtsbijstand uitbreiden in voorprocedures**

Een knelpunt is het verschil in het automatisch toewijzen van een advocaat in het strafproces van mensen met een (licht) verstandelijke beperking (zie § 3.3 onder b). Er zou in het contact met de politie altijd automatisch een advocaat moeten worden toegewezen, zodat mensen beter in staat zijn om effectief en op autonome wijze te participeren in het strafproces. Dit sluit ook aan bij de wijzigingen in het toekomstige nieuwe Wetboek van Strafvordering waarin meer nadruk wordt gelegd op tegenspraak en de verantwoordelijkheid van de verdediging daarbij. Het College roept de overheid op het huidige verschil in het toewijzen van advocaten in het nieuwe Wetboek van Strafvordering op te heffen.

Ook bij het voeren van bezwaar- en klachtprocedures en voor een inclusieve start van procedures bij de rechter is goede rechtsbijstand van belang. Mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties geven aan dat wetten en regelgeving ingewikkeld te doorgronden zijn (zie § 4.2 onder a en § 6.3 onder f). Om daadwerkelijk te participeren in een procedure en toegang te hebben tot rechtsbescherming, beveelt het College de overheid aan om te investeren in – en niet nog verder te bezuinigen op – de (sociale) advocatuur (zie § 3.3 onder c en § 6.3 onder f). Het is van belang dat de overheid in samenspraak met de (sociale) advocatuur en organisaties van mensen met een beperking onderzoekt wat er precies nodig is. Het zou dan om financiële investeringen gaan, maar ook om meer tijd en training (zie ook hierna (§ 8.5).

### **c. Onafhankelijke cliëntondersteuning regelen, verbeteren en uitbreiden**

Bij bezwaarschriftprocedures bij gemeenten hebben mensen met een beperking recht op een onafhankelijke cliëntondersteuner. Wederom is gebleken dat nog niet alle gemeenten deze vorm van cliëntenondersteuning hebben geregeld. Het College roept gemeenten op om zorg te dragen voor een onafhankelijke cliëntondersteuner in elke gemeente. Daarnaast is gebleken dat de kwaliteit van de cliëntondersteuning niet altijd goed is. In de toekomstagenda van de minister voor Langdurige Zorg en Sport heeft zij aangekondigd dat de kwaliteit beter moet.<sup>180</sup> Het College sluit zich hierbij aan en beveelt de centrale overheid aan om landelijke kwaliteitseisen op te stellen (zie § 4.2 onder c).

In de procedures bij het UWV komt naar voren dat mensen met een beperking de verschillende wet- en regelgeving complex vinden (zie § 4.2 onder a). Een onafhankelijke cliëntenondersteuner zou mogelijk ook in deze procedures uitkomst kunnen bieden. Het College beveelt de centrale overheid aan om, in samenspraak met het UWV en organisaties van mensen met een beperking, de mogelijkheden van een cliëntenondersteuner te onderzoeken en nadien wet- en regelgeving hierop aan te passen (zie § 4.2 onder c).

Bij klachtprocedures over verplichte en onvrijwillige zorg is gebleken dat het zelfstandig voeren van een klachtprocedure ingewikkelder is geworden (zie § 5.2 onder a en e). Mensen kunnen bijstand krijgen van een cliëntenvertrouwenspersoon of patiëntenvertrouwenspersoon. De cliëntenvertrouwenspersonen en patiëntenvertrouwenspersonen worden over het algemeen goed betrokken door zorgaanbieders. Mensen met een beperking hebben echter zeer wisselende ervaringen met de steun van de vertrouwenspersonen bij het voeren van een klachtprocedure en dat is niet goed. Juist op dit terrein, dat de kern van de mensenrechten raakt, is het essentieel dat dit goed loopt. Dat dit nog niet het geval is, is zorgelijk. In samenspraak met de organisaties van vertrouwenspersonen zal dan ook onderzocht moeten worden op welke wijze de rol van de vertrouwenspersonen kwalitatief kan verbeteren zodat mensen de hulp krijgen die zij nodig hebben (zie § 5.2 onder f).

---

180 Kamerstukken II, 2020/21, 24170, nr. 245.

## 8.4 Participeren in alle rollen

Om te kunnen participeren in alle rollen bij de rechtsbescherming is het nodig om in te zetten op trainingen die in overeenstemming zijn met het VN-verdrag handicap en om bezwaar- en klacht-procedures samen met mensen met een beperking en hun organisaties tegen het licht te houden. Ook is het in dit kader belangrijk om het belang te benoemen dat mensen met een beperking juridische beroepen daadwerkelijk kunnen uitoefenen (over de toegankelijkheid van juridische beroepen, zie hierna, § 8.3 onder c).

### a. Trainingen over het VN-verdrag handicap verbeteren of invoeren

In diverse procedures die het College heeft uitgelicht, is naar voren gekomen dat de kennis over de rechten van mensen met een beperking bij betrokkenen bij de rechtsbescherming van mensen met een beperking nog onvoldoende is (zie § 3.2, § 3.3 onder a en c en § 6.2). Bovendien vindt op dit moment binnen de advocatuur en de Rechtspraak geen scholing plaats over de rechten van mensen met een beperking, meer in het bijzonder het VN-verdrag handicap. Dit is niet in lijn met artikel 13, tweede lid, VN-verdrag handicap. Het College beveelt politie en justitie, de advocatuur en de Rechtspraak aan om mensen werkzaam voor deze instanties standaard en op terugkerende basis te trainen in de rechten van mensen met een beperking. In het licht van het verdrag dient deze training tot stand te komen in samenwerking met (organisaties van) mensen met een beperking. Mensen met een beperking moeten betrokken zijn bij het opzetten én geven van deze training (zie § 2.3 onder b en § 3.3 onder a en e).

Dat dit belangrijk is, volgt onder meer uit de constatering dat er bij medewerkers van deze instanties problemen zijn in het herkennen van en omgaan met mensen met een beperking (zie § 3.2, § 3.3 onder a en c en § 6.2). In het kader van arrestatie en verhoor vormt dit bijvoorbeeld een knelpunt, omdat dit mogelijk in de weg staat aan een adequate behandeling, wat kan leiden tot een onterechte veroordeling. Ook in bezwaarschrift-procedures wordt niet altijd adequaat omgegaan met mensen met een beperking door bijvoorbeeld gebruik te maken van een informele aanpak zonder te toetsen of die aanpak wel geschikt is (zie § 4.1 en § 4.2 onder b). Ook worden advocaten op dit

moment niet specifiek opgeleid in het omgaan met mensen met een beperking (zie § 6.2), terwijl mensen met een beperking in gesprekken aangeven dat daaraan wel behoefte is en dat zij zich gestigmatiseerd voelen (bijvoorbeeld bij een psychische kwetsbaarheid). Het College roept op dat bij de ontwikkeling van de training over de rechten van mensen met een beperking ook aandacht moet zijn voor het herkennen van en omgaan met mensen met een beperking en het vermijden van stigma's.

### b. Inzet van ervaringsdeskundigheid bij voorprocedures

Bij de procedures bij het UWV heeft het College geconstateerd dat er een trend is in het gebruik maken van de zogeheten 'informele aanpak' (zie 4.2 onder b). Het College ziet hierin een gevaar voor de rechtsbescherming van mensen met een beperking. Er is vrees dat er aan de bezwaren van mensen met een beperking tijdens zo'n informeel overleg onvoldoende recht wordt gedaan. De complexiteit van regels die van toepassing zijn op mensen met een beperking heeft als gevolg dat een vorm van rechtsbescherming die op zich laagdrempelig is omdat die zonder verplichte professionele procesvertegenwoordiging gevoerd kan worden, zijn doel voorbij kan schieten. Mensen kunnen zonder toegankelijke informatie en (juridische) hulp er immers simpelweg niet uitkomen en tegelijkertijd niet overzien of en hoe ze rechtshulp kunnen invoeren. Het College beveelt aan dat in er in samenspraak met mensen met een beperking en hun organisaties wordt gekeken naar de wijze waarop bezwaarschriften worden afgehandeld (zie bijvoorbeeld 4.2 onder d).

Bij verplichte en onvrijwillige zorg dienen cliëntenorganisaties betrokken te worden bij de totstandkoming van klachtencommissies. Gebleken is dat bij bepaalde klachtencommissies cliëntenorganisaties betrokken zijn geweest (zie 5.2 onder f). Over een groot aantal klachtencommissies is dit onbekend. Het College beveelt de minister aan om de huidige rol van cliëntenorganisaties bij de totstandkoming van klachtencommissies (én bij de toegankelijkheid van deze klachtprocedures, zie hierna) te onderzoeken, inzichtelijk te maken en te verbeteren.



## 8.5 Toegankelijkheid

Om rechtsbescherming toegankelijk te laten zijn, is fysieke toegankelijkheid van locaties een punt van blijvende aandacht. Het is belangrijk dat de vele knelpunten rond toegankelijke informatie en communicatie aangepakt worden. Tot slot moeten juridische beroepen toegankelijker worden voor mensen met een beperking.

### a. Fysieke toegankelijkheid is een punt van blijvende aandacht

Voor alle procedures geldt dat de locaties waar voorprocedures en procedures bij de rechter plaatsvinden toegankelijk moeten zijn voor mensen met verschillende beperkingen. Alleen op die manier kunnen mensen zelf (als autonoom rechts-subject) participeren in een procedure. Voor verschillende procedures geldt dat de fysieke toegankelijkheid nog niet optimaal is geregeld. Mensen met een beperking hebben aangegeven dat zij een gemeentehuis of UWV-kantoor waar hoorzittingen plaatsvinden, de locatie waar klachtcommissies bij verplichte en onvrijwillige zorg bijeenkomen of rechtbanken niet altijd (zelfstandig) kunnen bereiken (zie bijvoorbeeld § 5.2 onder c en § 6.3 onder b). Ook is onduidelijk welke procedurele en/of leeftijdsconforme voorzieningen er zijn getroffen om de fysieke toegankelijkheid te borgen.

Het College roept politie en justitie, gemeenten en UWV, aanbieders van verplichte en onvrijwillige zorg en de Rechtspraak op om de fysieke toegankelijkheid van locaties te bevorderen door in samenspraak met organisaties van mensen met een beperking noodzakelijke aanpassingen aan te brengen.

Uit de monitor volgt ook dat (hoor)zittingen, als gevolg van de coronapandemie, vaak online plaatsvinden (zie ook § 6.3 onder b). Mensen met een beperking geven aan dat zij wisselende ervaringen hiermee hebben. Het College roept gemeenten en UWV, aanbieders van verplichte en onvrijwillige zorg en de Rechtspraak op om, waar dat nog niet gebeurd is, regels op te stellen voor het houden van online zittingen, waarbij ruimte is voor maatwerk en inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze mensen daarop een beroep kunnen doen.

### b. Toegankelijke informatie en communicatie: pak de vele knelpunten aan

Het College heeft bij alle uitgelichte procedures knelpunten geconstateerd op het gebied van toegankelijke informatie.

Voor de onderzoeksfase bij de politie en justitie is geconstateerd dat het onduidelijk is in hoeverre mensen werkzaam in de strafrechtketen op de hoogte zijn van de Basistool Strafrechtketen (zie § 3.1). Ook ziet het College dat er nog altijd geen officiële brieven of folders bestaan die speciaal zijn aangepast op personen met een licht verstandelijke beperking. Het College doet met klem een oproep om alle brieven aan verdachten en folders aan te passen naar B1-taalniveau (zie § 3.3 onder d). Verder wijst het College de politie op de noodzaak om de website toegankelijk te maken voor mensen met een (met name visuele) beperking, zodat zij gelijke toegang hebben tot belangrijke informatie (zie ook § 3.3. onder d).

Voor bezwaarprocedures bij gemeenten zijn er diverse instrumenten centraal en decentraal ontwikkeld voor de behandeling van bezwaarschriften. Opvallend is dat daarin niet specifiek wordt ingegaan op mensen met een beperking (zie § 4.2 onder d). Ook zijn er geen versies beschikbaar in toegankelijke taal en wordt de informatie niet door middel van verschillende communicatiemiddelen gedeeld.

Bij klachtprocedures rondom verplichte en onvrijwillige zorg heeft het College knelpunten geconstateerd op het gebied van toegankelijke informatie. Er zijn veel verschillende klachtcommissies met verschillende klachtregelingen. Er is geen centrale plek waar informatie is te vinden over deze commissies en regelingen (zie § 5.2 onder a en d). Cliënten zijn nu aangewezen op de informatie die een zorgaanbieder verstrekt. Onduidelijk is gebleven of er in die informatieverstrekking rekening wordt gehouden met verschillende soorten beperkingen. Het College spoort zorgaanbieders ActiZ en VGN aan om ervoor te zorgen dat de informatie over de KCOZ zowel online als offline beschikbaar is in toegankelijke vormen, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende soorten beperkingen. Denk aan versies in eenvoudige taal en toegankelijke webpagina's (zie § 5.2 onder b).

Ook bij de Rechtspraak ziet het College dat er per rechterlijke instantie verschillen zijn in de informatievoorziening. Het College ziet verder dat de informatie over procedures algemeen van aard is en niet is toegespitst op de situatie van mensen met een beperking. Ook is informatie over de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de gerechtsgebouwen op veel plaatsen niet compleet (zie § 6.3 onder a en c). Ook vraagt het College aandacht voor de beschikbaarheid van voldoende tolken NGT die bevoegd zijn in de rechtszaal op te treden (zie § 6.3 onder e).

Op grond van de hiervoor geconstateerde knelpunten, ziet het College aanleiding voor het benoemen van concrete actiepunten. Het College beveelt aan om de informatie over de verschillende procedures compleet en op toegankelijke wijze op te stellen, zodat mensen met een beperking daadwerkelijk in staat worden gesteld om rechtsbescherming te verkrijgen. Als informatie ontbreekt of ontoegankelijk is voor mensen met een beperking, kunnen zij zich immers niet adequaat voorbereiden op een procedure en niet effectief hieraan deelnemen. Bij de ontwikkeling daarvan moeten mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties betrokken worden (zie ook artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap en de monitor van het College uit 2020).

### **c. Juridische beroepen moeten toegankelijker worden voor mensen met een beperking**

In een inclusief rechtssysteem werken ook mensen met een beperking aan het bieden van rechtsbescherming. Zie daarover de interviews die in deze monitor zijn opgenomen. Mensen met een beperking moeten toegang hebben tot alle juridische beroepen, inclusief het beroep van rechter, officier van justitie en advocaat (zie hiervoor § 2.3 onder b en c). De overheid moet zich dan ook inspannen om via concrete maatregelen en beleid de representatie van mensen met een beperking binnen het rechtssysteem te bevorderen. Zij moet mensen met een beperking aanmoedigen om te kiezen voor een carrière in de rechtsbedeling en ondersteuning (in de vorm van redelijke aanpassingen) bieden aan studenten en werknemers met een beperking. Daarvoor moet de overheid voldoende financiële middelen vrijmaken.

## **8.6 Ter afsluiting twee aanbevelingen: het Facultatief Protocol en het verdrag met betrekking tot Caribisch Nederland**

Ter afsluiting wijst het College nog op twee situaties die problematisch zijn in het licht van de rechtsbescherming van mensen met een beperking in Nederland: ratificatie van het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag handicap (zie hoofdstuk 7) en de werking van het VN-verdrag handicap met inbegrip van het recht op toegang tot de rechter voor Caribisch Nederland (zie § 2.6).

Ten eerste, niet meedoen met het Facultatief Protocol betekent dat Nederlandse burgers met een beperking minder rechtsbescherming hebben dan burgers van sommige andere EU-staten. Voor (organisaties van) mensen met een beperking is dat een extra gemis, omdat het internationaal klachtrecht juist hun toegang tot het recht versterkt. Het College vindt dit zorgelijk en vraagt regering nogmaals om ratificatie van dit protocol, samen met de andere vergelijkbare protocollen die ook nog niet ondertekend zijn.

Ten tweede, Bonaire, Sint -Eustatius en Saba vormen Caribisch Nederland. Sinds 2010 zijn zij binnen het Koninkrijk onderdeel van het land Nederland als openbare lichamen. Het VN-verdrag handicap is nog niet bekrachtigd voor deze eilanden. Dit is afhankelijk gesteld van de totstandkoming van uitvoeringswetgeving. Het College roept de regering dan ook al langere tijd op om deze wetgeving ook in Caribisch Nederland in te voeren. Het is van groot belang dat de regering het formele en daardoor feitelijke verschil in mensenrechtenbescherming tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland met grote voortvarendheid opheft. Het College roept daarnaast op tot bekrachtiging van het VN-verdrag handicap voor Caribisch Nederland.

**Bijlage:** concrete  
actiepunten per fase van  
rechtsbescherming

Het College voor de Rechten van de Mens beveelt de regering aan om een nationaal actieplan in het kader van een meerjarige strategie te ontwikkelen voor rechtsbescherming van mensen met een beperking, met speciale aandacht voor autonomie, participatie in alle rollen en toegankelijkheid (zie § 8.2-8.6) en om onderstaande actiepunten op te pakken per fase van rechtsbescherming.

### Onderzoeksfase (arrestatie en verhoor):

- monitor hoe de Basistool Strafrechtketen in de praktijk gebruikt wordt en deze blijvend (en zo nodig extra) onder de aandacht te brengen (§ 3.1);
  - spoor de politie, de Nederlandse Orde van Advocaten en het Studiecentrum Rechtspleging aan om medewerkers standaard en op terugkerende basis te trainen in de rechten van mensen met een beperking, het herkennen van en omgaan met mensen met een beperking. In het licht van het verdrag dient deze training tot stand te komen in samenwerking met (organisaties van) mensen met een beperking. Met andere woorden, mensen met een beperking moeten betrokken zijn bij het opzetten én geven van de training (§ 2.3 onder b, § 3.3 onder a, c en e; zie ook § 6.2);
  - hef het bestaande verschil op tussen de regels omtrent het toewijzen van een advocaat in een strafproces (§ 3.3 onder b);
  - investeer, in samenspraak met de (sociale) advocatuur en organisaties van mensen met een beperking, in de (sociale) advocatuur om mensen met een beperking te kunnen bijstaan (§ 3.3 onder c);
  - bevorder dat alle brieven aan verdachten en folders worden aangepast naar B1-taalniveau (§ 3.3 onder d);
  - bevorder dat de politie haar website toegankelijk maakt voor mensen met een (met name visuele) beperking, zodat zij gelijke toegang hebben tot belangrijke informatie (zie ook § 3.3. onder d); en
- neem bij het moderniseren van het Wetboek van Strafvordering meer voorbeelden op van de mogelijke procedurele en leeftijdsconforme voorzieningen en van redelijke aanpassingen die effectieve deelname van mensen met een beperking aan het strafproces mogelijk maken (zie § 3.4 voor concrete voorbeelden).

### Bezwaarprocedures bij gemeenten en UWV:

- waarborg in een nationaal actieplan structurele aandacht voor mensen met een beperking in bezwaarprocedures. Het is daarbij van groot belang dat dit actieplan wordt opgesteld in samenspraak met mensen met een beperking (§ 4.2 onder a);
- spoor gemeenten en UWV aan om mensen met een beperking op toegankelijke wijze te informeren over hun rechten om een bezwaarprocedure te starten, hoe de procedure werkt en uitleg te geven over de eventuele gevolgen van een procedure (§ 4.2 onder b);
- spoor alle colleges van burgemeester en wethouders aan om ervoor te zorgen dat elke gemeente een onafhankelijke cliëntenondersteuner heeft (§ 4.2 onder c);
- onderzoek in samenspraak met het UWV en organisaties van mensen met een beperking de mogelijkheden van een onafhankelijke cliëntenondersteuner en nadien wet- en regelgeving hierop aan te passen (§ 4.2 onder c);
- stel landelijke kwaliteitseisen op voor de onafhankelijke cliëntenondersteuner bij gemeenten (§ 4.2 onder c);
- bevorder dat gemeenten en UWV onderzoeken, in samenspraak met mensen met een beperking en hun organisaties, hoe bezwaarschriften worden afgehandeld en in hoeverre er voldoende waarborgen zijn voor daadwerkelijke participatie van mensen met een beperking (§ 4.2 onder d); en
- bevorder dat gemeenten en UWV over het hoorrecht meer waarborgen opnemen in de bezwaarverordeningen (gemeenten) en het Reglement (UWV) en autonomie, participatie en toegankelijkheid bevorderen bij de uitvoering daarvan (§ 4.2 onder d).

## **Klachtprocedures bij verplichte en onvrijwillige zorg:**

- bevorder dat zorgaanbieders in het kader van de WZD en Wvvgz mensen met een beperking op toegankelijke wijze informeren over hun procedurele rechten om een procedure te starten, hoe de procedure werkt en uitleg te geven over de eventuele gevolgen van een procedure (§ 5.2 onder a, b en e);
- spoor brancheverenigingen van zorgaanbieders ActiZ en VGN aan om ervoor te zorgen dat de informatie over de KCOZ zowel online als offline beschikbaar is in toegankelijke vormen, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende soorten beperkingen. Denk aan versies in eenvoudige taal en toegankelijke webpagina's (§ 5.2 onder b);
- spoor zorgaanbieders in het kader van de WZD en Wvvgz aan om de fysieke toegankelijkheid van locaties voor hoorzittingen te verbeteren door in samenspraak met organisaties van mensen met een beperking, noodzakelijke aanpassingen aan te brengen;
- stel regels op voor het houden van online zittingen, waarbij ruimte is voor maatwerk en waarbij inzichtelijk gemaakt wordt op welke wijze mensen daarop een beroep kunnen doen (§ 5.2 onder c); en
- onderzoek, in samenspraak met de organisaties van vertrouwenspersonen, op welke wijze de rol van de vertrouwenspersonen kwalitatief kan verbeteren zodat mensen de hulp krijgen die zij nodig hebben (zie § 5.2 onder f).

## **Een inclusieve start van procedures bij de rechter:**

- bevorder dat mensen met een beperking op toegankelijke wijze worden geïnformeerd over hun rechten om een procedure te starten, hoe de procedure werkt en uitleg te geven over de eventuele gevolgen van een procedure (§ 6.3 onder a en c);
- bevorder de fysieke toegankelijkheid van gerechtsgebouwen door in samenspraak met organisaties van mensen met een beperking, noodzakelijke aanpassingen aan te brengen. Zo is het van belang dat mensen met verschillende beperkingen worden uitgenodigd bij een landelijke schouw van gerechtsgebouwen en

dat regels worden opgesteld voor het houden van online zittingen. Hierbij moet er ruimte zijn voor maatwerk en moet het inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze mensen daarop een beroep kunnen doen (§ 6.3, onder b en d); en

- zorg dat er voldoende tolken NGT beschikbaar zijn (§ 6.3 onder e).

## **Internationale rechtsbescherming:**

- Onderteken en bekrachtig het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag handicap.

## **Rechtsbescherming binnen Nederland:**

- Breid de werking van het VN-verdrag handicap uit tot Caribisch Nederland.





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

