

Symposium Arbeidspotentieel.
Er is meer dan je denkt
(Groningen, 29-11-2007)

Rechten van Kinderen en hun toekomstperspectief

Jaap E. Doek

Introductie

De centrale vraag van dit symposium is hoe de arbeidsparticipatie van jongeren met een verstandelijke beperking en een chronische - lichamelijke en of psychische - aandoening kan worden bevorderd. Daarbij zal met name aandacht worden besteed aan de rol van het onderwijs, de overgang van school naar werk en de rol van de werkgever.

Bij dit alles is het m.i. van groot belang dat men zich bewust is van de mensenrechtelijke context die bij de discussie over de centrale vraag en verwante onderwerpen een belangrijke rol behoort te spelen. Het streven naar arbeidsparticipatie van de jongeren die vandaag centraal staat is niet alleen een kwestie van het verwezenlijken van de rechten die deze jongeren en andere personen met beperkingen hebben. Inspanningen gericht op die verwezenlijking moeten overigens veel eerder beginnen dan tegen de tijd dat de kinderen de adolescentie bereiken en op weg zijn naar o.a. arbeidsparticipatie. Het VN Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna IVRK of het Verdrag) biedt daarvoor in ruime mate aanknopingspunten.

Ik zal derhalve in de korte tijd mij gegund vooral aandacht besteden aan het IVRK niet alleen omdat het door 193 landen, waaronder Nederland, is geratificeerd, maar ook omdat het tot voor kort het enige mensenrechtenverdrag was waarin expliciet aandacht wordt besteed aan personen (in dit geval kinderen = personen < 18 jr) met verstandelijke en/of lichamelijke beperkingen. Maar sinds begin dit jaar bestaat er ook een internationaal verdrag voor de bescherming en bevordering van de rechten en waardigheid van personen met handicaps (The Convention on the Rights of Persons with Disabilities) (1). Ik zal daaraan ook kort aandacht besteden omdat het in de komende jaren een belangrijk instrument zal worden voor de verwezenlijking van de rechten van personen met handicaps. Maar het Verdrag is nog niet in werking getreden.

Terug eerst naar het IVRK. Wat is er bijzonder aan?

1^e. Art. 2 verbiedt elke vorm van discriminatie door te bepalen dat Staten die partij zijn bij het IVRK de rechten beschreven in dat verdrag zullen eerbiedigen en waarborgen voor ieder kind op hun grondgebied (onder hun rechtsbevoegdheid) zonder discriminatie van welke aard dan ook, ongeacht ras, huidskleur, taal, godsdienst enz. Een soortgelijke bepaling komt ook voor in andere mensenrechtenverdragen en sommige daarvan zijn uitsluitend gewijd aan de bestrijding en uitbanning van discriminatie (2). Maar geen van die verdragen vermeldt nadrukkelijk handicap als een verboden grond voor die discriminatie. Dit uitdrukkelijke verbod betekent o.a. dat de Nederlandse regering alle passende maatregelen moet nemen om ook het gehandicapte kind te beschermen tegen alle vormen van discriminatie met het doel te bevorderen dat dit kind ten volle de rechten neergelegd in het Verdrag kan genieten. Reeds in 1994 werd opgemerkt dat de gevolgen van op handicaps gebaseerde discriminatie zeer ernstig zijn op het terrein van toegang tot onderwijs, werk, huisvesting, culturele activiteiten, openbare gelegenheden en diensten (3). Hoe groot het belang van krachtige inspanningen door alle 193 verdragsstaten is voor de bestrijding van discriminatie van kinderen met handicaps is vanuit een wereldwijd perspectief kan ook geïllustreerd worden met enkele cijfers.

- . Er zijn 150 miljoen kinderen met een handicap in de wereld en dat aantal neemt toe, vooral als gevolg van verbeterde registratie maar ook omdat de oorzaken van handicaps zoals ondervoeding, besmettelijke ziektes en gewapende conflicten nog steeds niet voldoende worden bestreden.

- . Onevenredig veel kinderen met een handicap leven in armoede.

- . Een gehandicapt kind loopt vier keer meer dan andere kinderen de kans van verwaarlozing of lichamelijke mishandeling en drie keer meer het risico om emotioneel/psychisch te worden mishandeld.

- . In sommige landen wordt 90% van de gehandicapte kinderen niet ouder dan 20 jaar.

- . In de ontwikkelingslanden heeft gemiddeld genomen slechts 2% van de gehandicapte kinderen toegang tot onderwijs.

Maar de eisen die het IVRK aan de verdragsstaten zoals Nederland stelt zijn niet beperkt tot het bestrijden van discriminatie.

Artikel 23 IVRK is geheel gewijd aan de (rechts)positie van het gehandicapte kind (een unieke voorziening omdat een dergelijke afzonderlijke bepaling in andere mensenrechtenverdragen ontbreekt).

Het verlangt van de verdragsstaat dat aan het gehandicapte kind en zijn ouders of andere verzorgers bijzondere zorg en bijstand wordt verleend. Deze bijstand - waar nodig en mogelijk gratis te verlenen - dient erop gericht te zijn te waarborgen dat het gehandicapte kind

daadwerkelijk toegang heeft tot onderwijs, opleiding, voorzieningen voor gezondheidszorg en revalidatie, voorbereiding voor een beroep en recreatiemogelijkheden op een wijze die ertoe bijdraagt dat het kind een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling bereikt.

Het VN Comité voor de rechten van het kind, waarvan ik de afgelopen 6 jaar voorzitter was, is belast met het internationale toezicht op de naleving van het IVRK. Staten, partij bij het Verdrag, moeten regelmatig aan dit comité rapporteren over de maatregelen die zijn genomen om gevolg te geven aan de rechten van het kind erkend in het verdrag en over de moeilijkheden in het naleven van het verdrag. In verreweg de meeste landen zijn er Non Governmentele Organisaties (NGO's) die een eigen rapport - meestal een aanvulling en/of kritiek op het regeringsrapport - indienen. Daarnaast is er per land een grote hoeveelheid informatie van VN organisaties, in het bijzonder UNICEF. Al deze informatie is de basis voor een dialoog met de delegatie van de regering van het betrokken land, een dialoog die resulteert in vaak concrete en specifieke aanbevelingen neergelegd in een document bekend als "Concluding Observations". Dit document bevat belangrijke informatie per land over voortgang, problemen en nog te nemen maatregelen in verband met de implementatie van het IVRK (4). Het gaat dit bestek ver te buiten om uitvoeriger in te gaan op dit proces van toezicht (monitoring).

In de genoemde dialoog passeren zeer veel onderwerpen waarover het IVRK regels bevat, de revue. De bijzondere behoeften en rechten van kinderen met een handicap is een van die onderwerpen. Het werk in het Comité heeft geleerd dat regeringen in veel landen proberen rechten van gehandicapte kinderen en volwassenen te verwezenlijken. Die inspanningen leveren soms positieve resultaten op maar veel wetgeving en plannen falen door gebrek aan voldoende geschoold personeel en te weinig geld.

In de meeste landen is er nog een lange weg te gaan voordat we bereikt hebben wat in dit verband het centrale doel van het IVRK is: elk kind met een geestelijke en/of lichamelijke handicap heeft een volwaardig en behoorlijk leven in omstandigheden die de waardigheid van het kind verzekeren, zijn zelfstandigheid bevorderen en zijn actieve deelname aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken (5). De concrete aanbevelingen die het Comité aan de individuele regeringen geeft zijn bedoeld om dit doel te bereiken. Daarnaast geeft het Comité meer uitgewerkte aanbevelingen gebaseerd op een samenhangende interpretatie van de artikelen van het IVRK in zgn. General Comments met betrekking tot bijv. HIV/AIDS en de rechten van

kinderen, Health and development of Adolescents en ook recentelijk (sept. 2006) over de Rights of Children with Disabilities.

Als u wilt weten wat het werk van het IVRK betekent voor gehandicapte kinderen en wat in dit verband van regeringen wordt verwacht bestudeer General Comment No 9 (6)

Ik zal hier volstaan met vermelding van de opvattingen van het Comité die relevant zijn voor het thema van dit symposium: onderwijs + arbeidsparticipatie.

Centraal uitgangspunt: Children with disabilities have the same right to education as all other children and shall enjoy this right without any discrimination and on the basis of equal opportunity as stipulated in the Convention. For this purpose, effective access of children with disabilities to education has to be ensured to promote “the development of the child’s personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential” (see articles 28 en 29 of the Convention and the Committee’s General Comment No. 1 (2001) on the aims of education (CRC/GC2001/1). The Convention recognizes the need for modification to school practices and for training of regular teachers to prepare them to teach children with diverse abilities to ensure that they achieve positive educational outcomes.

Wat dat betekent voor de kwaliteit van dit onderwijs wordt uitgewekt als volgt:

As children with disabilities are very different from each other, parents, teachers and other specialized professionals have to help each individual child to develop his or her ways and skills to communication, language, interaction, orientation and problem solving which best fit the potential of this child. Everybody, who furthers the child’s skills, abilities and self-development has to precisely observe the child’s progress and carefully listen to the child’s verbal and emotional communications in order to support education and development in a well-targeted and well-matched manner.

Meer in het bijzonder met betrekking tot onderwijs en arbeidsparticipatie zijn de volgende beschouwingen van het Comité van groot belang:

It is imperative to begin preparation at an early age because career development is seen as a process that begins at birth and continues throughout life. Developing career awareness and vocational skills as early as possible, beginning in the elementary school, enables the children to make better choices later in life in terms of employment. Career education in the elementary school does not mean using young children to perform labor that ultimately opens the door for economic

exploitation. It begins with students choosing goals according to their evolving capacities in the early years. It should then be followed by a functional secondary school curriculum and offers adequate skills and access to work experience, under systematic coordination and monitoring between the school and the work place.

Career development and vocational skills should be included in the school curriculum. Career awareness and vocational skills should be incorporated into the years of compulsory education. In countries where compulsory education does not go beyond the elementary school years, vocational training beyond elementary school should be mandatory for children with disabilities. Governments must establish policies and allocate sufficient funds for vocational training.

De conclusie op basis van het vorenstaande is;

Een succesvolle arbeidsparticipatie van mensen met een handicap begint met respect voor en volledige implementatie van de rechten van het gehandicapte kind zoals neergelegd in het IVRK.

Dit is ook de beste opmaat en aanloop tot de verwezenlijking van de rechten van gehandicapte personen, meer in het bijzonder in het kader van dit symposium, het recht op werk “on an equal basis with others”, zoals erkend in het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Dit recht op werk is tot in details uitgewerkt in art. 27 van dit verdrag. Dit recht omvat o.a. “ the opportunity to gain a living by work freely chosen or accepted in a labor market and work environment that is open, inclusive and accessible to persons with disabilities”. Landen die dit verdrag ratificeren (NL moet dat nog doen en een wetsvoorstel met dat doel is nog niet ingediend) moeten diverse maatregelen nemen om dit recht op werk te verwezenlijken bijvoorbeeld:

- maatregelen om het recht van personen met handicaps te beschermen - opnieuw: on an equal basis, including opportunities and equal remuneration for work of equal value”;
- maatregelen - geheel in lijn met de opvattingen van het IVRK comité zojuist genoemd - om personen met handicaps in staat te stellen effectieve toegang te hebben tot algemene technische en beroepsbegeleiding programma’s, diensten voor plaatsing en doorgaande beroepstraining;
- zorg ervoor dat mensen met een handicap in de publieke sector in dienst worden genomen;
- bevorder het in dienst nemen van personen met handicaps in de particuliere sector via passende maatregelen die ook mogen inhouden positieve discriminatie (affirmative action) en speciale beloningen (incentives), kennelijk vooral voor werkgevers.

Er is nog veel meer te zeggen over dit artikel en andere artikelen van dit nieuwe verdrag bijv. art. 24 over het recht op onderwijs met een zwaar accent op “inclusive education” voor mensen met handicaps. Het IVRK comité heeft zeer verhelderende beschouwingen gewijd aan wat “inclusive education” betekent.

Het Comité maakt duidelijk dat “inclusive education” meer is dan “simpel” alle kinderen met handicaps in het “gewone” onderwijs op te nemen. In par. 64 en 65 van General Comment No. 9 (sept. 2006) over “The Rights of Children with Disabilities” zegt het Comité het volgende:

Inclusive education should be the goal of educating children with disabilities. However, placement and type of education must be dictated by the individual educational needs of the child, since the education of some children with disabilities requires a kind of support that the regular school cannot offer. In general, schools with appropriate accommodations and individual supports should be the goal of educating children with disabilities. The committee notes the explicit commitment towards the goal of inclusive education in the International Convention on Persons with Disabilities and encourages States parties that have not begun a programme towards inclusion to introduce the necessary measures to achieve this goal. However, the Committee underlines that the extent of inclusion may vary. A continuum of services and programme options must be maintained in circumstances where inclusive education is not feasible to achieve in the immediate future or where the capacity of the child with disability cannot be promoted “to the fullest potential”.

Movement towards inclusive education has received much support in recent years. However, the term inclusive may have different meanings. At its core, inclusive education is a set of values, principles, and practices that seeks meaningful, effective, and quality education for all students, that does justice to the diversity of learning conditions and requirements not only of children with disabilities, but for all students. This goal can be achieved by different organizational means which respect the diversity of children. Inclusion may range from full-time placement of all students with disabilities into one regular classroom with varying degree of inclusion including a certain portion of special education. It is important to understand that inclusion should not be understood nor practiced as simply integrating children with disabilities into the regular system regardless of their challenges and needs. Close cooperation among special educators and regular educators is essential. Schools’ curricula must be re-evaluated and developed to meet the needs of children with and without disabilities.

Modification in training programmes for teachers and other personnel involved in the educational system must be achieved in order to fully implement the philosophy of inclusive education.

Maar ik moet afsluiten en doe dat met enige opmerkingen m.b.t. de voor de hand liggende vraag: En wat betekent dit voor mij al dan niet eenvoudige professional in het beroeps of ander onderwijs en voor mij als werkgever.

1. In het algemeen: leerkrachten en werkgevers dienen zich met enige regelmaat bewust te zijn van het feit dat kinderen en volwassenen met handicaps recht hebben op maximaal genot van mensenrechten en fundamentele vrijheden op dezelfde en gelijke basis als anderen en voorts dat deze kinderen en volwassenen recht hebben op bijzondere ondersteuning, begeleiding en bijstand met als overheersende doel: het realiseren/tot stand brengen/bevorderen dat “they enjoy a full and decent life in conditions that ensure respect for their inherent dignity, promote self-reliance and their full inclusion and participation in the community”.

- uw doen en laten moet geïnspireerd worden door het streven naar de verwezenlijking van dit overkoepelende doel via respect voor en toepassing van de rechten van personen met handicaps;

- de primaire verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de rechten van kinderen en volwassenen met handicaps berust bij de overheid. Zij wordt geacht de maatregelen te nemen die blijkens de tekst van de relevante verdragen van haar worden verwacht en als het om kinderen gaat de aanbevelingen van het IVRK comité op te volgen.

Bij dit uitgangspunt twee opmerkingen:

a. het betekent dat de overheid ook moet kunnen rekenen op een royale medewerking in de uitvoering van haar maatregelen van allen die daar direct bij betrokken zijn en dat geldt dus o.a. voor leerkrachten (en niet alleen in het beroepsonderwijs), werkgevers en diverse diensten op lokaal niveau betrokken bij o.a. werkgelegenheidsbevordering.

b. het betekent voorts dat de overheid aan deze verantwoordelijkheid mag en vaak moet worden herinnerd. Dit kan gebeuren door individuele acties maar is waarschijnlijk meer effectief als deze acties worden gevoerd door organisaties van leerkrachten en werkgevers; acties die gepaard kunnen gaan met zeer gericht lobbywerk in het parlement. Vergeet niet: het parlement heeft een cruciale rol te spelen om dat het er o.a. voor moet zorgen dat de Nederlandse overheid de verplichtingen aangegaan onder internationale verdragen daadwerkelijk nakomt. Als het gaat om mensen met handicaps ben ik niet getroffen door een pro-actieve en waar nodig initiatiefnemende

houding van het parlement. Daar is nog het nodige zendingswerk te doen. Een belangrijk aanknopingspunt daarvoor moet m.i. zijn het aandringen op een spoedige ratificatie van het Verdrag inzake de rechten van personen met handicaps.

Immers, dat verdrag kan, naast het IVRK, een uitstekende basis vormen voor verbetering van o.a. onderwijs en arbeidsparticipatiemogelijkheden voor deze mensen.

Tenslotte - en zonder iets af te doen aan de noodzaak van politieke acties - begin dicht bij huis in de opleiding en in de onderneming met het streven naar een erkenning van het recht van personen met handicaps op respect voor hun menselijke waardigheid en op een ontwikkeling van hun geestelijke en fysieke mogelijkheden tot het maximum van hun potenties teneinde bij te dragen aan het volste genot van al hun rechten op dezelfde en gelijke voet als anderen.

Noten

1. Zie voor de tekst van dit verdrag UN Doc. A/61/611 (6 December 2006) Final Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities; zie ook UN Doc. A/62/230 (14 August 2007). Report of the Secretary General on the Status of the Convention.

Tijdens een plechtigheid op 30 maart 2007 werd het verdrag getekend door 81 landen en door de Europese Unie. Op 3 augustus 2007 hadden 100 landen het Verdrag getekend en 56 het OP over individuele klachtmogelijkheid.

Ratificatie: Jamaica en Hongarije. Het Verdrag treedt in werking op 30^e dag na 20^e ratificatie.

2. Dit betreft met name de Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (van kracht sinds 4 januari 1969) en de Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (ook bekend als het Vrouwenrechten verdrag, van kracht sinds 3 september 1981).

3. General Comment No. 5 (E/1995/22) van het VN Comité inzake econ., soc. cult. rechten over "Persons with Disabilities", par. 15.

4. Deze "Concluding Observations", maar ook landenrapporten en andere informatie, bijv. over Nederland, zijn te vinden op www.ohchr.org

5. Zie meer informatie over de huidige stand van zaken (voortgang, problemen, nodige maatregelen): Promoting the Rights of children with Disabilities Innocenti Digest No. 13 (2007); een publicatie van het Innocenti Research Centre van UNICEF in Florence waarin ook de tekst is opgenomen van het nieuwe Verdrag inzake de rechten van personen met handicaps.

6. De tekst is te vinden op [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CRC.C.GC.9.En?](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.C.GC.9.En?OpenDocument) Open Document.