



Rekenkamercommissie SED

Stede Broec - Enkhuizen - Drechterland

Aan de raden van de gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland

C.c. : Colleges van Burgemeester en Wethouders

Van: De rekenkamercommissie (RKC) Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland

Betreft: Uitkomsten doe mee-onderzoek toegankelijkheid sociaal domein

Datum: 27 november 2019

Geachte raadsleden,

De Rekenkamercommissie SED heeft meegedaan aan een gezamenlijk onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) en het College voor de Rechten van de Mens. Dit doe-mee onderzoek kijkt naar het beleid van gemeenten ten aanzien van de toegankelijkheid van het sociaal domein voor mensen met een beperking. Hierbij is door externe onderzoekers het beleid van 47 gemeenten getoetst aan het VN-verdrag Handicap. Gemeenten hebben een belangrijke rol bij de implementatie van dit verdrag dat in 2016 door 160 landen, waaronder Nederland, is geratificeerd.

Om u op een overzichtelijke wijze te informeren over de uitkomsten voor de SED-gemeenten, hebben wij deze voor u samengevat in deze rekenkamerbrief. De volledige rapportages die wij van de NVRK hebben ontvangen zijn als bijlagen bijgevoegd bij deze brief. In deze bijlagen zijn vooral ook resultaten van alle 47 gemeenten opgenomen van dit onderzoek van de NVRK. In september zal ook een totale landelijke rapportage door de NVRK gepubliceerd worden.

Wat is het VN-verdrag Handicap?

Het doel van het VN-verdrag Handicap is om de rechten van personen met een beperking te beschermen en gelijkheid te bevorderen. Belangrijke uitgangspunten van het verdrag zijn: autonomie en onafhankelijkheid, non-discriminatie, volledige participatie in de samenleving en respect voor handicaps als onderdeel van de menselijke diversiteit, gelijke kansen, gelijkheid tussen mannen en vrouwen, toegankelijkheid en respect voor de identiteit en ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen met een handicap (artikel 3, VN-verdrag Handicap). Sinds de ratificering van dit verdrag in 2016 zijn gemeenten verplicht om in hun beleid sociaal domein invulling hieraan te geven. Gemeenten hoeven hierbij niet ineens alles op orde te hebben, maar er wordt van hen gevraagd om stapsgewijs hun beleid in overeenstemming te brengen met het verdrag.

Bij het vormgeven van het beleid is het belangrijk dat personen uit de doelgroep zelf worden betrokken (bijvoorbeeld in de vorm van adviesraden). Daarnaast heeft de wetgever bepaald dat gemeenten de bepalingen uit het verdrag een plaats kunnen geven in hun afzonderlijke beleidsplannen sociaal domein (Participatie, Jeugd en WMO), maar dat het de voorkeur heeft om dit in één integraal plan te doen.¹ Om gemeenten hierbij te ondersteunen is de VNG gestart met een koploperprogramma, en heeft zij een handreiking opgesteld.²

¹ Wetsvoorstel 33990 *Uitvoering van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* & 33990, nr. 35 - Amendement Van der Staaij/Bergkamp.

² vng.nl/handreiking-lokale-inclusie-agenda
vng.nl/iedereen-doet-mee

Wat zijn de scope en de signaalfunctie van deze beleidsscan?

Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op het beleid, en er is niet onderzocht hoe hier in de uitvoering vorm aan wordt gegeven. Omdat dit een beleidsscan is op basis van de door de SED gemeenten aangeleverde beleidsstukken, zijn bevindingen uit onderliggende stukken zoals uitvoeringsplannen of uitvoeringsinformatie niet opgenomen. Dit betekent dat in deze stukken aanvullende informatie (kan) staan, die een nadere kleuring (kunnen) geven aan de omgang met inclusie in de praktijk. De RKC SED ziet de onderzoeksbevindingen daarom als signalen over het beleid en niet als een duiding van de praktijk.

Belangrijkste bevindingen en signalen over het beleid

Onderstaand kader geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek voor de SED-gemeenten. Zoals eerder in deze brief is aangegeven heeft het de voorkeur (van de wetgever en de VNG) dat gemeenten in een integraal inclusiebeleid invulling geven aan het VN-verdrag (zie 1), maar is het ook mogelijk om dit te doen in de afzonderlijke beleidsplannen sociaal domein (Participatie, Jeugd en WMO, zie 2). Omdat voor de drie SED-gemeenten dezelfde beleidsdocumenten leidend zijn, zijn de onderstaande bevindingen voor de drie gemeenten gelijk.

1) Inclusiebeleid

- a) De SED-gemeenten hebben geen afzonderlijk integraal inclusiebeleid of een inclusieagenda. Dit geldt voor een meerderheid van de gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek (35 van de 47 gemeenten zitten in een verkennende fase).
- b) De Westfrieze gemeenten hebben wel op 16 april 2019 een intentieverklaring opgesteld. De focus van deze intentieverklaring is algemeen, er wordt niet verwezen naar het VN-verdrag en bevat (gezien het karakter van een intentieverklaring) geen concreet beleid voor inwoners met een beperking.

2) Sociaal Domein

- a) Westfrieze beleidsdocumenten vormen de belangrijkste kaders voor de SED-gemeenten in het sociaal domein. Twee van deze documenten (beleidskaders Jeugd en WMO) dateren nog van voor het VN-verdrag, waardoor logischerwijs bepalingen uit dit verdrag nog geen plek hebben in het beleid.
- b) Het WMO- en Jeugdbeleid is vooral organisatiegericht en bevat weinig kaders. In deze regionale beleidsplannen 'Transitie van AWBZ naar WMO' (vanaf 2013) en 'Zorg voor Jeugd' (2014-2018) wordt de doelgroep benoemd, maar worden er geen maatregelen voor uiteengezet.
- c) Het Participatiebeleid bevat op een beperkt aantal onderdelen maatregelen die zich richten op de doelgroep.
Het beleidsplan van WerkSaam 'Iedereen laten participeren' (2018-2021) bevat op onderdelen gerichte maatregelen voor de doelgroep.

Op basis van bovenstaande bevindingen signaleert de Rkc dat de SED-gemeenten (zoals de meeste gemeenten die hebben meegedaan aan dit onderzoek) nog behoorlijk wat stappen moeten zetten om hun beleid in lijn te brengen met het VN-verdrag Handicap. Zoals geschetst zijn er twee mogelijkheden:

- 1) Bij voorkeur – conform de wetgever- in de vorm van een integraal inclusiebeleid of een inclusieagenda. De VNG-handreiking biedt hiervoor bruikbare handvatten. De Westfrieze intentieverklaring van 16 april 2019 is een begin en het is belangrijk om het beleid nu uit te werken.
- 2) En anders in de verschillende beleidsstukken van het sociaal domein en andere beleidsterreinen. De Rkc signaleert dat er momenteel geen actuele beleidsplannen zijn voor Jeugd en WMO. Regionale kaders uit 2013 zijn leidend voor de uitvoering op deze twee belangrijke beleidsterreinen. Wij hebben begrepen dat de organisatie op dit moment bezig is alle beleid te inventariseren en daar waar nodig te actualiseren.

Daarbij is het principe van het VN Verdrag om ook de doelgroep te betrekken (ervaringsdeskundigen) of via representatie (bijvoorbeeld in de vorm van adviesraden, die ook in de SED-gemeenten een rol hebben) bij het opstellen van dit nieuwe beleid.

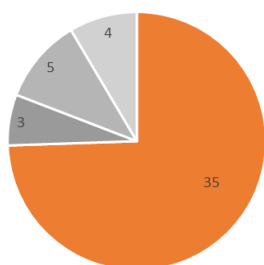
1) Nadere toelichting op resultaten inclusiebeleid

SED-gemeenten bevinden zich nog in de verkennende fase

De SED-gemeenten hebben geen integraal inclusiebeleid of een inclusieagenda opgesteld. De onderzoekers constateren dat de SED-gemeenten zich nog in de verkennende fase bevinden bij het in lijn brengen van hun beleid met het VN-verdrag Handicap. Dit geldt voor 35 van de 47 gemeenten die hebben meegedaan aan het onderzoek (zie grafiek 1, SED is oranje gearceerd). Er is nog geen concreet plan, alleen voornemens: op regionaal niveau is er door de Westfriese gemeenten een intentieverklaring opgesteld. Hierin is een aantal voornemens geformuleerd om gezamenlijk toe te werken naar een inclusieve samenleving.

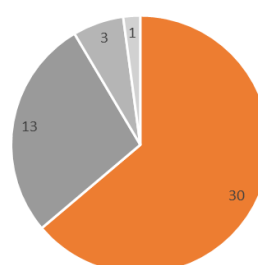
De intentieverklaring richt zich niet alleen op inwoners met een beperking, maar op inclusiviteit als norm voor alle inwoners (zie grafiek 2, SED is oranje gearceerd). Het gaat hierbij ook bijvoorbeeld om diversiteit en non-discriminatie. In het document wordt niet verwezen naar het VN-verdrag Handicap en het bevat geen gerichte beleidsmaatregelen voor inclusie/ toegankelijkheid of meedoen van inwoners met een beperking (zie grafiek 3 en 4, SED is oranje gearceerd).

Grafiek 1: Hoe ver zijn gemeenten met het ontwikkelen van beleid waarin het VN-verdrag Handicap is geïmplementeerd?



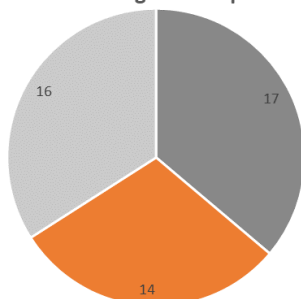
- Verkennende fase: er is nog geen concreet plan, alleen voornemens
- Plan van aanpak: Er is een plan van aanpak, de eerste stappen zijn gezet
- Gestart: Er is een concreet voorstel voor een inclusie agenda, waarmee de gemeente inmiddels is gestart
- Evaluatie: De gemeente is al geruime tijd bezig met het thema en is bezig met evalueren en bijstellen van de plannen

Grafiek 2: Wat is de primaire focus van het beleid?



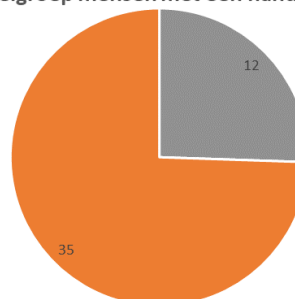
- Algemene norm: Inclusiviteit als algemene norm voor beleid dat alle inwoners van de gemeente raakt.
- Handicap: Inclusiviteit voor mensen met een handicap
- Toegankelijkheid: Toegankelijkheid voor mensen met een handicap
- Overig

Grafiek 3: Wordt in het (voorstel voor) inclusiebeleid expliciet verwezen naar het VN-verdrag Handicap?



- Ja
- Nee
- Niet van toepassing (er is geen beleid, of een voorstel hiertoe)

Grafiek 4: Is er gericht beleid voor inclusie/toegankelijkheid/meedoen van de doelgroep mensen met een handicap?



- Ja
- Nee

2) Nadere toelichting op resultaten sociaal domein

Weinig aandacht voor inclusie inwoners met een beperking in het beleid sociaal domein

De volgende Westfriese beleidsdocumenten zijn de belangrijkste kaders voor de SED-gemeenten in het sociaal domein:³

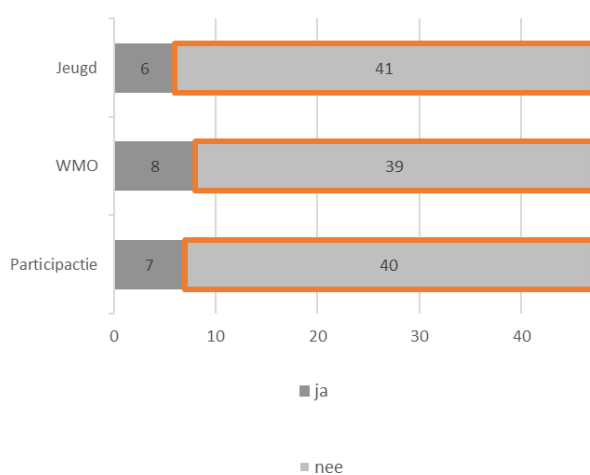
- Beleidsplan WerkSaam Westfriesland 'Iedereen laten participeren' (2018-2021)
- Beleidskader 'Transitie van AWBZ naar WMO' (vanaf 2013)
- Beleidskader 'Zorg voor Jeugd' (2014-2018)

De beleidsdocumenten voor WMO en Jeugd dateren van voor het VN-verdrag Handicap (2016), waardoor het beleid op deze terreinen logischerwijs nog niet in lijn is met de bepalingen uit dit verdrag. De onderzoekers concluderen dat de documenten voor WMO en Jeugd vooral organisatiegericht zijn en maar weinig inhoudelijke kaders bevatten. De doelgroep wordt een enkele keer benoemd, maar het beleid bevat geen concrete maatregelen (zie grafiek 6, antwoorden voor SED-gemeenten zijn oranje omlijnd).

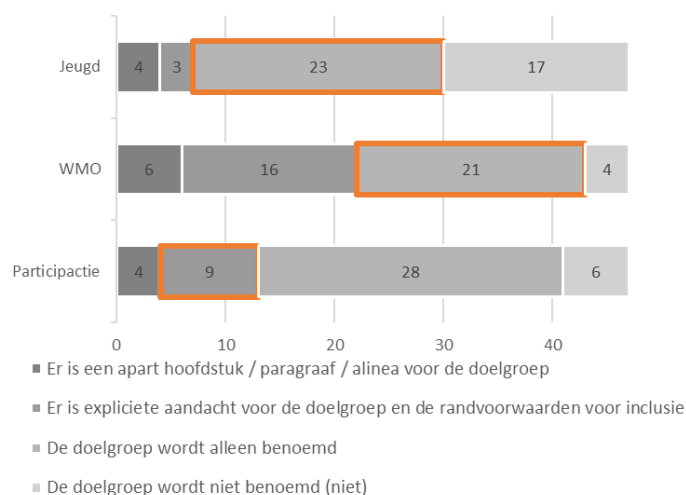
Ook in het recentere participatiebeleid wordt niet expliciet verwezen naar het verdrag. Dit geldt overigens voor een grote meerderheid van de gemeenten die hebben meegedaan aan het onderzoek (zie grafiek 5). Wel bevat dit beleidsplan op een beperkt aantal onderdelen gerichte maatregelen⁴ voor de doelgroep vanuit de randvoorwaarden voor inclusie (zie grafiek 6).

Samengevat zijn er nog weinig maatregelen⁵ voor inclusie in het beleid benoemd.

Grafiek 5: Wordt in het beleid sociaal domein expliciet verwezen naar het VN-verdrag Handicap?



Grafiek 6: In welke mate is er aandacht voor inclusiviteit in het beleid sociaal domein?



³ Contact met de SED-organisatie per email (27 mei 2019)

⁴ Op het gebied van werk en inkomen wordt in het VN-verdrag verwezen naar maatregelen m.b.t. toegang tot werk, aanpassingen werkplek en tegemoetkoming extra kosten (artikel 27 en 28 van het verdrag).

⁵ Hierbij valt te denken aan maatregelen op het gebied van onderwijs en ontwikkeling (toegang tot, ondersteuning bij en eventueel aanpassing van de opleiding, artikel 24 van het VN-verdrag Handicap), wonen (het bieden van een passende woning en de bescherming van het gezinsleven, artikel 19 en 23), vrije tijd (toegankelijkheid van publieke voorzieningen, sport, cultuur, recreatie en het bevorderen van mogelijkheden voor sociale ontmoeting), vrije tijd (toegankelijkheid van publieke voorzieningen, sport, cultuur, recreatie, artikel 9 en 30), vervoer (het bieden van ondersteuning bij mobiliteit en het bevorderen van het gebruik van openbare wegen en openbaar vervoer, artikel 9) en welzijn (toegang tot zorg en ondersteuning en bevorderen van een non-discriminatoire behandeling door zorgpersoneel, artikel 25).

Ambtelijke en bestuurlijke reactie

Gezien het karakter van dit onderzoek (een beleidsscan die is uitgevoerd door externe onderzoekers), heeft de Rkc gekozen voor een efficiënte invulling van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. Deze brief is daartoe voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Op vrijdag 1 november 2019 heeft de Rkc een ambtelijk memo ontvangen namens het bestuur, die als bijlage is bijgevoegd bij deze brief.

In de memo wordt de conclusie onderschreven dat de SED-gemeenten geen integraal inclusiebeleid of een inclusieagenda hebben. Gelijktijdig wijst de ambtelijke organisatie op een aantal initiatieven die de afgelopen jaren zijn genomen in het sociaal domein op het gebied van inclusie, zowel lokaal als regionaal. Ook wordt aandacht besteed aan inclusie in de conceptvisie sociaal domein die naar verwachting begin 2020 zal worden vastgesteld. Tot slot wijst de ambtelijke organisatie op de fysieke richtlijn toegankelijkheid gebouwen en de werkgroep toegankelijkheid die is aangesteld en gevraagd en ongevraagd advies geeft op gebied van fysieke toegankelijkheid.

De Rkc is content dat de gemeenten – in lijn met het VN Verdrag zoals die in deze brief wordt geschetst – aangeven in het nieuwe beleid sociaal domein nadrukkelijker aandacht te besteden aan inclusie en toegankelijkheid.

Tot slot

Uiteraard geven wij graag een nadere toelichting. Deze zal plaatsvinden, in afstemming met uw griffie, in de betreffende commissie en/of raadsvergadering.

Hoogachtend,

De Rekenkamercommissie SED: Henk Wokke (voorzitter), Tijmen Siermann, Laurens van Ede

De secretaris/ onderzoeker: Geerten Kruis

Bijlagen: Doe mee-onderzoek VN-verdrag Handicap – Rapportage gemeente Stede Broec
Doe mee-onderzoek VN-verdrag Handicap – Rapportage gemeente Enkhuzen
Doe mee-onderzoek VN-verdrag Handicap – Rapportage gemeente Drechterland
Memo ambtelijke organisatie: reactie op rekenkamerbrief inclusie en toegankelijkheid