

Aan : De raad van de gemeente Koggenland
Postbus 21, 1633 ZG Avenhorn
Van : De Rekenkamercommissie Koggenland (RKC)
Betreft: Uitkomsten Doe-mee-onderzoek VN-verdrag Handicap
Datum : 28 oktober 2019

Geachte leden van de raad,

De Rekenkamercommissie Koggenland heeft meegedaan aan een gezamenlijk onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRN) en het College voor de Rechten van de Mens naar 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 gemeente Koggenland, hebben wij deze voor u samengevat in deze rekenkamerbrief. De volledige rapportage die wij van de NVRN hebben ontvangen is als bijlage bijgevoegd bij deze brief. In deze bijlage zijn vooral ook resultaten van alle 47 gemeenten opgenomen van dit onderzoek van de NVRN. De NVRN zal ook een totale landelijke rapportage publiceren.

Samenvatting:

Uit het onderzoek van de NVRN blijkt samengevat dat er nog weinig maatregelen voor inclusie in het beleid benoemd zijn, zoals bijvoorbeeld genoemd in de VNG Index voor de Lokale Inclusie Agenda.

- 1) De gemeente Koggenland heeft geen integraal inclusiebeleid of agenda. Dit geldt voor een meerderheid van de gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek (35 van de 47 gemeenten zitten in een verkennende fase).
- 2) In het huidige beleidsplan sociaal domein is specifieke aandacht voor mensen met een handicap. Beleidsmatig zijn maatregelen genoemd die in lijn zijn met het VN-verdrag Handicap. Zoals uit het Doemee onderzoek naar voren komt geldt dit voor een klein gedeelte van de gemeenten die hebben meegedaan aan het onderzoek. De onderzoekers merken hierbij op dat de maatregelen niet bij ieder thema even sterk zijn.

Hierna wordt geschetst dat er globaal twee voor de hand liggende mogelijkheden zijn om in het beleid invulling te geven aan het VN-verdrag Handicap:

- 1) Bij voorkeur – van de wetgever – in de vorm van een integraal inclusiebeleid of een inclusieagenda. De VNG-handreiking biedt hiervoor bruikbare handvatten. De Westfriese intentieverklaring van 16 april 2019 is een begin en het is belangrijk om het beleid nu uit te werken.
- 2) En anders door een actualisatie van/ aanvulling op het huidige Beleidsplan Transformatie ‘Vanuit de klei’ 2017-2020 en beleidsstukken van andere beleidsterreinen.

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

Wat zijn de scope en de signaalfunctie van deze beleidsscan?

Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op het beleid. Er is niet onderzocht hoe hier in de uitvoering vorm aan wordt gegeven. Omdat dit een beleidsscan is op basis van de door de gemeente Koggenland 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 kan geven aan de omgang met inclusie in de praktijk. De RKC ziet de onderzoeksbevindingen dus als signalen over het beleid, maar niet als een duiding van de praktijk.

Wat zijn de belangrijkste bevindingen/signalen over het beleid van Koggenland?

Onderstaand kader geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek voor de gemeente Koggenland. 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).

1) Inclusiebeleid (hoofdstuk 1 van het NVRD Doe mee rapport).

- a) "De gemeente bevindt zich in de verkennende fase voor inclusiebeleid. De gemeente Koggenland heeft geen afzonderlijk integraal inclusiebeleid of een inclusieagenda."
- b) "De gemeente Koggenland heeft een integraal document (Transformatie 'Vanuit de klei': Dichtbij, inclusief én samen!, 2017-2020) voor het sociaal domein aangeleverd met in de titel het woord inclusief. Het is echter geen inclusieagenda zoals bedoeld in het VN-verdrag handicap, maar beleid met als uitgangspunt de inclusieve samenleving. In het document wordt niet verwezen naar het VN-verdrag handicap."

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

2) Sociaal Domein (hoofdstuk 2 van het NVRR Doe mee rapport)

- a) “Het integrale beleid sociaal domein van de gemeente Koggenland is in een gezamenlijk proces met de Adviesraad Sociaal Domein opgesteld. Het is niet duidelijk of daarin ook ervaringsdeskundigen participeren.”
- b) “Inclusie is een veelvoorkomend woord in het beleidsdocument. Daarbij gaat het zowel om integraal beleid over alle levensdomeinen tegelijk, als om inclusie als kenmerk voor een samenleving waarin het normaal is dat iedereen meedoet. “
- c) “In het document worden maatregelen en voorbeelden van maatregelen genoemd die de toegankelijkheid voor de doelgroep bevorderen. Er is vanuit de randvoorwaarden voor inclusie aandacht voor de doelgroep. Dat gebeurt integraal in een apart hoofdstuk en werkt door in de meer specifieke maatregelen per thema, al is dat niet bij ieder thema even sterk.”

Aanvullende bevinding van de RKC op basis van andere Doe-mee onderzoeken in de regio.³ Hierin staat: “Voor het inclusiebeleid is een intentieverklaring aangeleverd van de Westfriese gemeenten. Daarin wordt een aantal plannen en voornemens geformuleerd om gezamenlijk toe te werken naar een inclusieve samenleving. Deze intentieverklaring verwijst niet expliciet naar het VN-verdrag Handicap en is ook breder dan alleen de doelgroep van het Verdrag, het gaat ook om diversiteit en non-discriminatie. De onderzoekers hebben vastgesteld dat het inclusiebeleid zich in de verkennende fase bevindt.”

³ Drechterland-Gemeenterapport VN verdrag Handicap

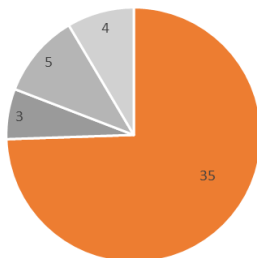
1) Nadere toelichting Inclusiebeleid

De gemeente Koggenland bevindt zich nog in de verkennende fase

De gemeente Koggenland heeft geen integraal inclusiebeleid of een inclusieagenda opgesteld. Er is nog geen concreet plan, alleen voornemens. Dit geldt voor 35 van de 47 gemeenten die hebben meegedaan aan het onderzoek (zie grafiek 1, Koggenland is onderdeel van de oranje arcering).

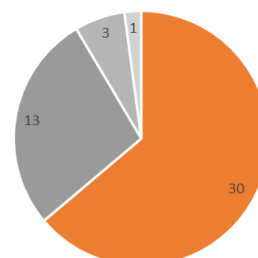
Het beleidsplan (Transformatie 'Vanuit de klei': Dichtbij, inclusief én samen!, 2017-2020) richt zich niet alleen op inwoners met een beperking, maar op inclusiviteit als norm voor alle inwoners (zie grafiek 2 Koggenland is onderdeel van de oranje arcering).

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



- Verkenning 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

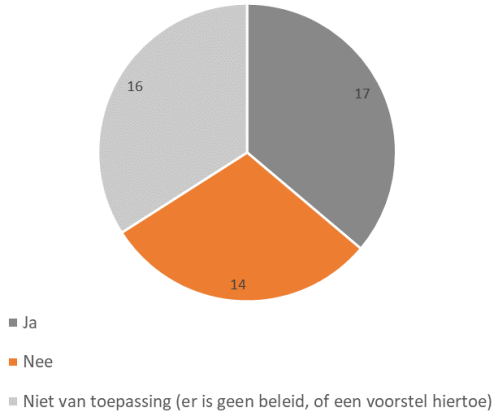
In het beleidsplan wordt niet verwezen naar het VN-verdrag Handicap (zie grafiek 3, Koggenland is onderdeel van de oranje arcering).

Omdat het beschermen van de rechten van mensen met een handicap en het bevorderen van hun gelijke behandeling inhoudt dat op alle levenssterreinen aandacht is voor deze groep, is de verwachting dat inclusiebeleid maatregelen bevat op een heel aantal domeinen. Deze domeinen zijn weergegeven in de VNG Index voor de Lokale Inclusie Agenda.⁴ Als laatste wordt in het Verdrag aan gemeenten gevraagd om specifieke aandacht te hebben voor vrouwen en kinderen met een beperking, omdat zij door hun handicap extra risico lopen op discriminatie. Deze maatregelen zijn niet opgenomen in inclusiebeleid of sociaal beleidsplan. (zie grafiek 4, Koggenland is onderdeel van de oranje arcering).

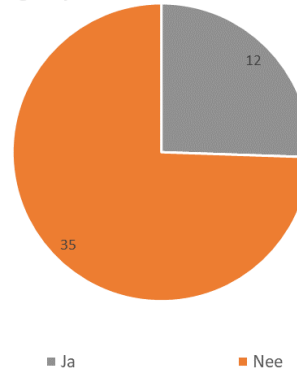
⁴ Hierbij valt te denken aan maatregelen op het gebied van onderwijs en ontwikkeling (toegang tot, ondersteuning bij en eventueel aanpassing van de opleiding, artikel 24 van het VN-verdrag Handicap), wonen (het bieden van een passende woning en de bescherming van het gezinsleven, artikel 19 en 23), werk en inkomen (toegang tot werk, aanpassingen werkplek, tegemoetkoming extra kosten art 27 en 28) vrije tijd (toegankelijkheid van publieke voorzieningen, sport, cultuur, recreatie en het bevorderen van mogelijkheden voor sociale ontmoeting, 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).



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



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



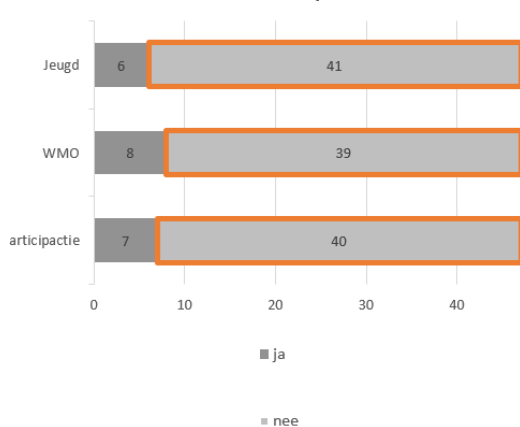
2) Nadere toelichting Sociaal Domein

Aandacht voor doelgroep en op onderdelen maatregelen en randvoorwaarden ingevuld

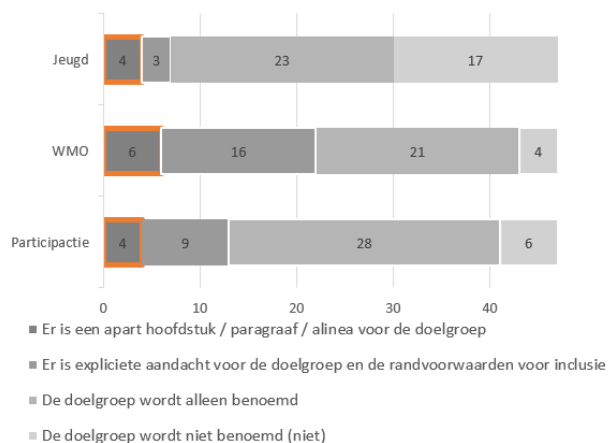
Het huidige Beleidsplan Transformatie 'Vanuit de klei': Dichtbij, inclusief én samen!, 2017-2020 is door de onderzoekers geanalyseerd. De gemeente Koggenland hanteert integraal beleid voor het hele sociaal domein en werkt op een aantal onderdelen in de uitvoering samen met andere gemeenten in de regio Westfriesland.

In het beleid is niet verwezen naar het VN Verdrag. Dit geldt overigens voor een grote meerderheid van de gemeenten die hebben meegedaan aan het onderzoek (zie grafiek 5, antwoord Koggenland oranje omlijnd). De doelgroep is wel expliciet doelgroep van het integrale beleid en er zijn maatregelen beschreven zoals voor toegankelijkheid. (zie grafiek 6 antwoorden voor Koggenland zijn oranje omlijnd). Verder zijn in Koggenland vertegenwoordigers (de Adviesraad Sociaal Domein) van ervaringsdeskundigen betrokken geweest bij het beleid.

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?



Ambtelijke en bestuurlijke reactie

Gezien het karakter van dit onderzoek, namelijk dat het een beleidsscan 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 en aansluitend heeft de RKC verzocht om een bestuurlijke reactie op het onderzoek. De bestuurlijke reactie van 24 oktober 2019 is bij deze brief als bijlage 1 toegevoegd. Voor het gemak hebben wij de inhoudelijke reactie van het college hieronder opgenomen.

Het college is zich bewust van de opdracht om een lokale inclusie-agenda op te stellen. Via het huidige beleidsplan Sociaal Domein, Transformatie 'Vanuit de klei': Dichtbij, inclusief én samen! is hiermee al een start gemaakt. Het beleidsplan heeft een looptijd van 2017 - 2020.

Het huidige beleidsplan heeft als doelstelling om te komen tot een inclusieve Koggenlandse samenleving. Inclusief, dus een samenleving waarin kwetsbare mensen 'gewoon' deel uitmaken van ons maatschappelijk verkeer.

In het jaar 2020 zal er een nieuw beleidsplan Sociaal domein per 2021 worden opgesteld. Aan het nieuwe beleidsplan sociaal domein wordt als vervolgstap een lokale inclusie agenda toegevoegd. Het nieuwe beleidsplan Sociaal Domein zal weer via een gezamenlijk proces met de adviesraad Sociaal Domein worden opgesteld. De adviesraad Sociaal Domein bestaat uit vertegenwoordigers vanuit de Koggenlandse samenleving waarin de specifieke doelgroep is vertegenwoordigd.

Tot slot

Wij gaan ervan uit dat u met deze brief een goed beeld heeft gekregen van het Doemee onderzoek. Mochten er nog vragen zijn over het onderzoek zelf dan kunt u deze richten aan rekenkamercommissie@koggenland.nl. Mochten er vragen zijn over het inclusiebeleid dan kunt u deze – conform de gebruikelijke raadsprocedures - stellen aan het college.

Hoogachtend,

De Rekenkamercommissie Koggenland:

Henk Wokke (voorzitter)
Karin van der Gaast
Rianka Te Winkel
Timona Blom

Bijlagen:

- 1) Reactie op uitkomsten Doe-mee-onderzoek VN Verdrag handicap, 24 oktober 2019
- 2) Doe mee-onderzoek VN-verdrag Handicap – Rapportage gemeente Koggenland