

Aan : de raad van de gemeente Opmeer
C.c. : college van B&W
Van : Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer
Betreft: Uitkomsten Doemee onderzoek VN-verdrag Handicap

Datum: 11 september 2019

Geachte raadsleden,

De Rekenkamercommissie Medemblik- Opmeer heeft meegedaan aan een gezamenlijk onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVR) en het College voor de Rechten van de Mens naar de toegankelijkheid van het sociaal domein voor mensen met een beperking. Dit Doemee onderzoek ligt ook in de lijn van het verzoek van de raad om meer onderzoek samen met andere gemeenten te doen. 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 Opmeer, hebben wij deze voor u samengevat in deze rekenkamerbrief. De volledige rapportage die wij van de NVR 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 NVR. In september zal ook een totale landelijke rapportage door de NVR 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. Er is niet onderzocht hoe hier in de uitvoering vorm aan wordt gegeven. Omdat dit een beleidsscan is op basis van de beleidsstukken van de gemeente Opmeer, zijn bevindingen uit onderliggende stukken zoals uitvoeringsplannen of uitvoeringsinformatie niet opgenomen.¹ 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 Opmeer?

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

- a) De gemeente bevindt zich in de verkennende fase voor inclusiebeleid. De gemeente Opmeer heeft 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 Westfriese gemeenten (waaronder Opmeer) 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) De beleidsstukken voor WMO en Jeugd zijn vooral organisatiegericht en bevatten maar weinig inhoudelijke kaders. De doelgroep wordt een enkele keer benoemd, maar er worden geen maatregelen voorgesteld zoals voor toegankelijkheid, bewustwording en ontmoeting voor de doelgroep mensen met een handicap.
- b) In het recente participatiebeleid is dat anders: daar worden gerichte maatregelen voor de doelgroep benoemd, al is dat slechts op een beperkt aantal onderdelen.
- c) Over de totstandkoming is in alle gevallen weinig te vinden, het wordt wel duidelijk dat er adviesraden zijn, maar dat deze ook daadwerkelijk zijn ingezet wordt alleen bij het thema jeugd duidelijk. (Noot RKC : in de uitvoeringsnotitie Jeugd staat dat de WMO adviesraad omgevormd zal worden tot een transitiebrede 'Participatieraad Opmeer 2015'.)

Samengevat: de gemeente Opmeer heeft recent regionaal een intentieverklaring ondertekend en met de huidige beleidsplannen wel impliciet maar geen specifieke aandacht voor mensen met een handicap. Beleidsmatig zijn voor WMO en Jeugd geen maatregelen genoemd. Voor participatie is dat beperkt. Het beleid is nog niet in lijn met het VN-verdrag Handicap. Zoals uit het Doemee onderzoek naar voren komt geldt dit voor een groot gedeelte van de gemeenten die hebben meegedaan aan het onderzoek. Zoals geschetst zijn er twee mogelijkheden om in het beleid invulling te geven aan het VN-verdrag Handicap:

- 1) Bij voorkeur – conform 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 de verschillende lokale beleidsstukken (WMO en Jeugd) en regionale beleidsstukken (participatie) en beleidsstukken van andere beleidsterreinen.

Daarbij is het principe van het VN-verdrag om ook de doelgroep te betrekken (ervaringsdeskundigen) of via representatie (adviesraden).²

¹ De door de NVRR gevraagde documenten zijn door de RKC toegestuurd. De documenten zijn in de nadere toelichting en in het rapport van de NVRR met name genoemd

² https://www.opmeer.nl/bestuur-organisatie/adviesraden_44553/ Opmeer heeft een Jongeren Platform Opmeer en er is Zorg Opmeer met denkers en doeners.

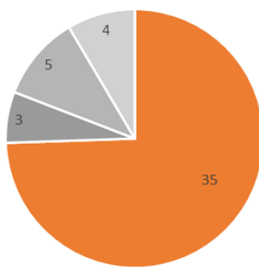
1) Nadere toelichting Inclusiebeleid

De gemeente Opmeer bevindt zich nog in de verkennende fase

De gemeente Opmeer heeft geen integraal inclusiebeleid of een inclusieagenda opgesteld. De onderzoekers constateren dat Opmeer zich nog in de verkennende fase bevindt 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, beleid Opmeer is oranje gearceerd). Er is nog geen concreet plan, alleen voornemens: op regionaal niveau is er door de Westfrieze gemeenten een intentieverklaring opgesteld. Hierin is een aantal voornemens geformuleerd om gezamenlijk toe te werken naar een inclusieve samenleving.

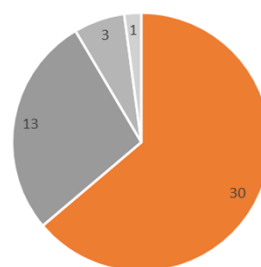
De intentieverklaring richt zich niet alleen op inwoners met een beperking, maar op inclusiviteit als norm voor alle inwoners (zie grafiek 2, beleid Opmeer is oranje gearceerd). Het gaat hierbij ook bijvoorbeeld om diversiteit en non-discriminatie. In het document wordt niet verwezen naar het VN-verdrag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

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



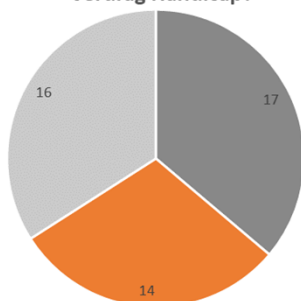
- Verkennde fase: er is nog geen concreet plan, alleen voornemens
- Plan van aanpak: Er is een plan van aanpak, de eerste stappen zijn gezet
- Gestart: Er is een concreet voorstel voor een inclusie agenda, waarmee de gemeente inmiddels is gestart
- Evaluatie: De gemeente is al geruime tijd bezig met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

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



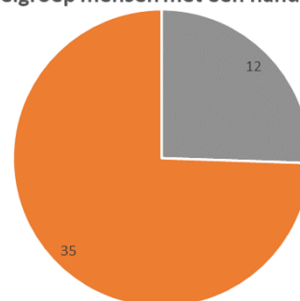
- Algemene norm: Inclusiviteit als algemene norm voor beleid dat alle inwoners van de gemeente raakt.
- Handicap: Inclusiviteit voor mensen met een handicap
- Toegankelijkheid: Toegankelijkheid voor mensen met een handicap
- Overig

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 Sociaal Domein

Weinig specifieke aandacht of maatregelen inclusie inwoners met beperking in het beleid sociaal domein

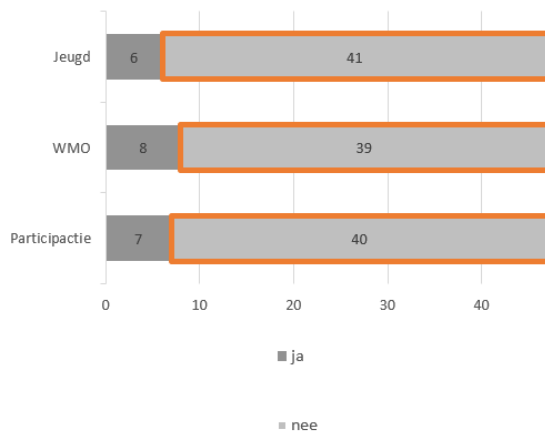
De volgende beleidsstukken zijn bestudeerd:

- Participatie : Beleidsplan WerkSaam 2018-2021 (Iedereen laten participeren)
- WMO : Innovatieagenda Sociaal Domein 2016-2018
- Jeugdbeleid : Het regionale (West-friese) Beleidskader Zorg voor Jeugd (2014-2018) en Naar lokale uitvoering van de Jeugdwet, Uitvoeringsnotitie Jeugdhulp Opmeer 2015

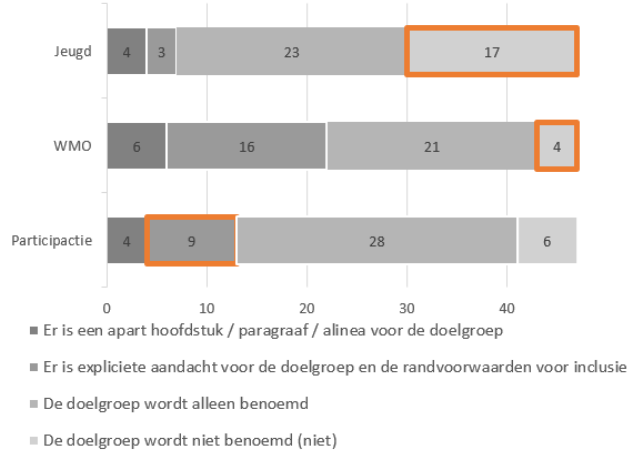
In het beleid is niet verwezen naar het VN-verdrag, dat had gezien de looptijd in sommige documenten wel gekund. Dit geldt overigens voor een grote meerderheid van de gemeenten die hebben meegedaan aan het onderzoek (zie grafiek 5, [beleid Opmeer oranje omlijnd](#)). De doelgroep wordt in WMO en Jeugdbeleid niet genoemd en in het beleid zijn geen maatregelen beschreven zoals voor toegankelijkheid, bewustwording en ontmoeting. In het participatiebeleid wordt ook niet expliciet verwezen naar het verdrag. Wel is er in dit beleidsplan expliciete aandacht voor de doelgroep vanuit de randvoorwaarden (bewustwording, ontmoeting en toegankelijkheid) voor inclusie (grafiek 6, [beleid Opmeer oranje omlijnd](#)). Uit jeugdbeleid blijkt dat vertegenwoordigers van ervaringsdeskundigen zijn betrokken geweest bij het beleid. Voor het WMO en participatiebeleid blijkt dit niet uit de stukken.

Samengevat zijn er nog weinig maatregelen¹ 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?



¹ 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-discrimatoire behandeling door zorgpersoneel, artikel 25).

RKC Medemblik – Opmeer

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. Uit deze reactie blijkt dat :

Het college zich bewust is van de opdracht van de wetgever om een lokale inclusie agenda op te stellen. Naar aanleiding van de intentieverklaring d.d. 16 april 2019 is duidelijk geworden dat de regiogemeenten ervoor kiezen deze agenda lokaal vorm en inhoud te geven. Het is de bedoeling dat de inclusie agenda onderdeel wordt van een bredere integrale visie op het gehele sociaal domein. De huidige beleidsnotitie Sociaal Domein van gemeente Opmeer loopt tot en met 2020. De lokale inclusie agenda zal onderdeel vormen van de beleidsnotitie Sociaal Domein die in werking treedt vanaf 2021. Een mogelijkheid is om een gezamenlijk participatietraject te volgen in aanloop naar nieuw beleid voor zowel de omgevingswet als het sociaal domein. Op korte termijn zal o.a. de klankbordgroep (burgerparticipatie) gevraagd worden om hierover mee te denken.

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 dan kunt u deze richten aan rekenkamer@medemblik.nl. Mochten er vragen zijn over het inclusiebeleid dan kunt u deze – conform de gebruikelijke raadsprocedures - stellen aan het college.

Hoogachtend,

De Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer:

Henk Wokke (voorzitter)
Nelleke Domburg
Edwin Westphal

Bijlage: Doe mee-onderzoek VN-verdrag Handicap – Rapportage gemeente Opmeer