Adviescommissie JMG
Jeugd-, Maatschappelijke opvang- & Gehandicaptenbeleid

College van burgemeester en wethouders
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Betreft: gevraagd advies over het Lokaal Actieprogramma Inclusie in het kader van het VN-verdrag voor mensen met een handicap

Nijmegen, 23 juni 2021

Geacht college,

Allereerst onze dank voor de mogelijkheid om advies uit te brengen bij het actieprogramma inclusie. Wij maken graag gebruik van de gelegenheid die u ons biedt. Ons advies begint met enkele algemene opmerkingen en adviezen, om daarna kort in te gaan op enkele specifieke punten.

Maar eerst nog dit. Wij willen u herinneren aan ons advies van 25 juni 2019, bijna twee jaar geleden. Wij brachten toen advies uit bij de voortgangsnotitie die op dat moment aan de orde was. Een aantal adviezen daarin is naar onze mening onvoldoende opgevolgd. Het heeft ook erg lang geduurd om te komen tot de inventarisatie van actiepunten die nu voorligt. Dat is voor ons reden om u in overweging te geven om externe expertise in te schakelen om de voortgang van het inclusieproces en het vaststellen van de lokale inclusie-agenda te versterken. Dit is eerder gebeurd, bijvoorbeeld bij het visietraject ervaringsdeskundigheid (Movisie) en bij het versterken van de sociale basis (TwijnstraGudde).

***Advies 1:*** *Stel een extern projectleider aan, die deskundig is op het terrein van het opstellen, uitvoeren en monitoren van een gemeentelijke inclusie-agenda en faciliteer deze persoon om het proces in goede banen te leiden, samen met de betrokken gemeenteambtenaren, ervaringsdeskundigen en maatschappelijke organisaties.*

De adviescommissie JMG complimenteert het College met de visie op inclusie zoals die in het programma is verwoord, en met het integrale karakter van het actieprogramma. Niettemin willen wij u ook wijzen op enkele algemene punten die ons zijn opgevallen en daar meteen adviezen aan verbinden.

**Algemene punten**

1. *Doelstellingen*
   Deze worden nergens expliciet benoemd. De tekst benoemt wel uitgangspunten, leefgebieden en thema's, maar naar ons oordeel te weinig wat de bedoeling is van inclusie voor welke doelgroepen van het VN-verdrag handicap. Wat willen we bereiken en waarom? En meer praktisch: met welke

middelen en wanneer? Het is in onze ogen een gemiste kans om geen concrete en SMART opgestelde doelstellingen te noemen in het actieplan. [1]

***Advies 2:*** *Wij adviseren u om – meer dan nu het geval is – expliciet doelen te verbinden aan de acties in het programma, bij voorkeur SMART geformuleerd. Ook benadrukt de commissie het belang om explicieter te communiceren over het waarom van inclusie. Waarom wil de gemeente inclusiever beleid en wat levert het de burger op? De commissie is van mening dat een betere communicatie over inclusie leidt tot hogere motivatie om doelstellingen te behalen, zowel bij ambtenaren als bij burgers.*

Het College heeft eerder via diverse documenten de voortgang van het Actieprogramma bekend gemaakt (voortgangsnotitie november 2019, voortgangsbrief november 2020). Deze vormen een onderbouwing van het nu voorliggende document.

***Advies 3:*** *Wij adviseren u om verwijzingen naar deze documenten mee te nemen in het actieprogramma om zo de gemaakte keuzes navolgbaar te maken voor raad en burgers.*

2. *Meetbaarheid*
   Het tweede punt sluit aan bij het vorige over doelstellingen. Het is verheugend dat onze gemeente al zo veel activiteiten organiseert om de inclusie van alle inwoners te bevorderen. Maar wij vragen ons af wat we op dit moment weten van wat er al bereikt is. De gemeente spant zich al een aantal jaren in om inclusie te versterken. De verwachting is dat er meer data beschikbaar zijn over wat werkt om inclusie te bevorderen en wat minder succesvol is. Uit de tekst wordt niet duidelijk of de activiteiten die worden gecontinueerd (meetbaar) goede resultaten hebben geboekt. Tegelijk worden nieuwe activiteiten ingezet zonder daarbij de doelen en resultaten te benoemen die bereikt moeten worden. Dat maakt het moeilijk om straks het programma, als geheel en op onderdelen, te beoordelen.

   ***Advies 4:*** *Wij adviseren u, niet alleen om SMART-geformuleerde doelen vast te stellen voor de zeven leefgebieden en voor de verschillende activiteiten, maar om ook een lerende cyclus in te richten, voor zowel beleid als uitvoering. Dit houdt in dat aan de hand van de gestelde doelen doorlopend gemonitord wordt wat de (voorlopige) resultaten van beleid en praktijk zijn, met de bedoeling om doelen, activiteiten en middelen snel en gemakkelijk te kunnen aanpassen.* [2]*.*

3. Ons derde algemene punt betreft de inzet van ervaringsdeskundigheid. Wij zien met instemming dat de inzet van ervaringsdeskundigen een uitgangspunt is in het lokale programma en dat dit bij alle leefgebieden terugkomt.
   1. Wij zien dat het begrip ‘ervaringsdeskundigheid’ niet nader wordt toegelicht en dat dit mogelijk tot verwarring kan leiden.

[1] Op p.5 van het document, tweede alinea, staat dat we samen op weg zijn ‘naar een inclusieve stad waar alle inwoners zo goed mogelijk mee kunnen doen’. Dat klinkt goed maar roept bij ons onmiddellijk vragen op: wat is dat dan ‘zo goed mogelijk’? En wie bepaalt dat? Dit is niet concreet genoeg.

[2] Elders gebeurt dat al: de gemeente Breda bijvoorbeeld gebruikt daarvoor het instrument Maatschappelijk Rendement. Daarmee wordt op een participatieve manier de maatschappelijke impact van actiepunten gemeten.

***Advies 5:*** *Wij adviseren u om helder te maken wat u onder ervaringsdeskundigheid verstaat en welke rollen u daarin hanteert. Daarbij adviseert de adviescommissie om onderscheid te maken tussen ervaring, ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid.* [3] *Wij adviseren u om deze kennis bij de uitwerking van ervaringsdeskundigheid te benutten en hieraan meer aandacht te schenken in het actieprogramma. De commissie adviseert ook om meer aandacht te besteden aan gelijkwaardige samenwerking vanuit een respect voor de unieke kennis en ervaring en het perspectief van alle stakeholders.*

4. Ons laatste algemene punt betreft het kader en de visievorming van het lokaal programma inclusie. Bij de paragraaf 'Totstandkoming van het actieprogramma' stelt de gemeente dat inclusie twee kanten op werkt: het gaat erom dat mensen willen meedoen en dat de samenleving hiervoor open staat. Verder valt het ons op dat voor het actieprogramma de juridische verplichtingen die voorvloeien uit het VN-verdrag voor mensen met een beperking als uitgangspunt zijn genomen. Wij wijzen u er graag op dat er ook andere benaderingen zijn voor het inkaderen van inclusiebeleid. Zoals bijvoorbeeld de Capability-benadering van de filosofen Martha Nussbaum en Amartya Sen. Zij hebben in feite geformuleerd wat de randvoorwaarden zijn voor een menswaardig bestaan[4]. Kern is dat ieder mens in staat gesteld moet worden om een menswaardig leven (dat de moeite waard is) te leiden. In deze benadering is het aan de overheid om daarvoor te zorgen. Dat is een fundamenteel ander startpunt dan het juridische kader.

   ***Advies 6:*** *Wij adviseren u om het kader en de visie die nu in het actieplan staan uit te breiden en niet alleen het juridisch kader, maar ook het leiden van een menswaardig bestaan voor de doelgroepen van het VN-verdrag als uitgangspunt te nemen.*

**Specifieke vragen en adviezen**

1. *Uitgangspunten*
   In hoofdstuk 3 en 4 (overkoepelende uitgangspunten) geeft het college aan dat uit de raadpleging en overleg met stakeholders drie uitgangspunten naar voren zijn gekomen, die in hoofdstuk 4 worden toegelicht. Het gaat om bewustwording, communicatie en inzet van ervaringsdeskundigheid. De commissie ondersteunt het belang hiervan, vindt ze zelfs voorwaardelijk voor het realiseren van inclusie en acties op alle leefgebieden. Bij bewustwording spreekt het college het voornemen uit om het thema blijvend op de agenda te houden om blijvende verandering te realiseren. De commissie ondersteunt de lijn dat bewustwording een blijvend proces is dat ook blijvend aandacht vraagt.

   **Vraag 1:** kan het college toelichten welke stakeholders zij geraadpleegd heeft?

   **Vraag 2:** kan het college toelichten welke blijvende verandering wordt beoogd en hoe dit meetbaar is in gedrag en hoe men dit dan gaat toetsen?

[3] De GGZ zet al veel langer ervaringsdeskundigen in. Daar is reeds een competentieprofiel ervaringsdeskundigheid ontwikkeld met daarin ook een uitwerking van verschillende niveaus waarop inzet van ervaringsdeskundigheid waardevol is en welke competenties daarbij horen. Zie ook: https://en.wikipedia.org/wiki/Capability_approach#Nussbaum's_central_capabilities *datum raadpleging 11-06-2021* en het artikel van SociaalNet over dit onderwerp: https://sociaal.net/achtergrond/capability-approach/ *datum raadpleging 11-06-2021.*

Het belang van communicatie wordt ook door de commissie onderschreven en de commissie steunt dan ook dat dit een belangrijk uitgangspunt is bij het lokaal actieprogramma inclusie. Vandaar advies 6:

***Advies 6:***
*Laat het belang van communicatie ook blijken in het Actieplan zelf en zorg voor een beter toegankelijk actieprogramma en pas de richtlijnen die worden genoemd zelf ook toe. Maak het toegankelijk voor alle doelgroepen van het VN-verdrag, slechtzienden, slechthorenden en laaggeletterden volgens de landelijke richtlijnen die hiervoor bestaan.*

2. *Voortgang*
De commissie mist in het actieplan een paragraaf over de voortgang. We hebben daar wel een uitgesproken mening over.

***Advies 7:*** *Start voortvarend met het uitwerken van de overkoepelende thema's bewustwording, communicatie en ervaringsdeskundigheid. De prioriteit van deze thema's wordt breed onderschreven en actiepunten zijn goed SMART te maken en van een begroting te voorzien.*

De inventarisatie van actiepunten per leefgebied leunt sterk op de individuele inbreng van mensen met een beperking in on- en offline bijeenkomsten. De commissie mist onderbouwing met andere bronnen, zoals de Schaduwrapportage VN-verdrag, rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de raadpleging van inhoudelijk deskundigen. Bovendien mist de commissie drie belangrijke perspectieven op inclusie bij elk leefgebied:

- Het individu; wat heeft een persoon met een beperking nodig om mee te kunnen doen en erbij te horen en wat wil/kan hij zelf?
- De omgeving; wat is nodig in de samenleving zodat mensen met een beperking als medemens worden gezien en van betekenis kunnen zijn, net als ieder ander?
- Structuren; wat is nodig zodat beleid, wet- en regelgeving, maar ook organisaties inclusie mogelijk maken voor ieder individu?

***Advies 8:*** *Vul de actiepunten per leefgebied aan, na raadpleging van diverse kennisbronnen en het betrekken van de drie hierboven genoemde perspectieven. Doe dit samen met ervaringsdeskundigen, relevante maatschappelijke organisaties en beleidsambtenaren. Daarna per leefgebied prioriteit aanbrengen (voor de korte en lange termijn), SMART uitvoeringsplannen opstellen én begroten. Betrek hierbij het door de projectgroep geformuleerde plan van aanpak per leefgebied. Wij worden graag in de gelegenheid gesteld om een advies uit te brengen over de prioritering en concretisering van alle actiepunten met inachtneming van de gegeven adviezen in dit document.*

3. De g*emeente als organisatie*
De commissie juicht het toe dat de gemeente aandacht heeft voor de inclusie van de eigen organisatie en steunt de genoemde acties. Ook heeft het college eigenaren van acties aangewezen, wat op zich goed is. Het valt de commissie echter op dat van bijna alle actiepunten de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling eigenaar is. Bovendien wordt de rol van eigenaar in het hele programma niet verder uitgewerkt.

***Advies 9***

*De commissie adviseert eigenaarschap duidelijker te definiëren en breder dan alleen de afdeling MO te benoemen. De gemeente zou als overheid een voorbeeldfunctie en voortrekkersrol kunnen (moeten?) zijn voor andere organisaties. De commissie is van mening dat dit nadruk legt op het gemeenschappelijk belang van alle actiepunten waardoor het actieplan breder gesteund wordt.*

De commissie ondersteunt het voornemen om tot een structurele verandering te komen, en vindt het daarom belangrijk dat hier ook structureel middelen voor worden vrijgemaakt. Juist ook de ondersteuning van ervaringsdeskundigen moet beter worden geborgd én gewaardeerd.

***Advies 10***

*De commissie is verbaasd over de geringe financiële onderbouwing van het Actieplan en adviseert om met een geoormerkt budget per actie tot een financiële onderbouwing te komen.*

Afsluitend wil de commissie de wens benadrukken op de hoogte gehouden te worden van de vorderingen van het lokale inclusiebeleid en vernemen graag uw opvattingen over onze adviezen en opmerkingen.

Hoogachtend,

Sandra de Vries
Voorzitter adviescommissie JMG

Adviescommissie JMG
Frank Eliëns, secretaris
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen
f.eliens@nijmegen.nl