

Handreiking *inclusief beleid*

Samenvatting

Het kabinet heeft op 28 november 2003 het *Actieplan gelijke behandeling in de praktijk* naar de Tweede Kamer gestuurd. In dat Actieplan wordt aangegeven dat het kabinet *inclusief beleid* als uitgangspunt voor het beleid wil nemen om discriminatie van mensen met beperkingen te voorkomen en gelijke behandeling te bereiken. Het is beleid gebaseerd op mensenrechten. Onder *inclusief beleid* wordt verstaan: beleid, waarbij in alle fasen van de beleidscyclus rekening wordt gehouden met verschillen tussen mensen en dan met name verschillen tussen mensen met en zonder beperkingen.

Het kabinetsbesluit heeft consequenties voor alle departementen: alle departementen zijn er voor verantwoordelijk dat op hun beleidsterrein bij alle maatregelen de positie van mensen met beperkingen is meegenomen. Deze handreiking is bedoeld als een handreiking aan beleidsmedewerkers bij de verschillende departementen om dit te bewerkstelligen.

Binnen een mensenrechtenbenadering zal vanaf het eerste begin aan al deze aspecten aandacht besteed worden en hoeven er (hopelijk) achteraf geen maatregelen worden getroffen om achterstanden weg te werken.

Om *inclusief beleid* te kunnen bereiken dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

1. Wat wil je bereiken?
welke uitgangspunten worden gehanteerd; welke problemen moeten worden opgelost; welke doelstellingen zullen moeten worden bereikt?
2. Zijn de gevolgen gelijk voor mensen met en zonder beperkingen?
Bieden deze uitgangspunten van het beleid een gelijk startpunt voor mensen met beperkingen?
3. Uitgangspunten herzien?
Kunnen de uitgangspunten worden bijgesteld, zodat gelijke behandeling wordt verwezenlijkt en/of de nadelige positie wordt opgeheven?
4. Als het antwoord op 3 negatief is: kunnen uitzonderingen worden geformuleerd?
5. Als het antwoord op 4 negatief is: creëer een voorziening om de achterstandspositie op te heffen.

Als vragen 2, 3 of 4 voor alle vormen van gehandicapt zijn met "ja" worden beantwoord, zal het waarschijnlijk niet nodig zijn de volgende vragen in de beschouwing te betrekken. Een belangrijke afweging hierbij is de relatie tussen de kosten en de baten. Andere antwoorden leiden tot aanpassingen aan de betreffende maatregelen.

De antwoorden worden in een aparte paragraaf in de betreffende beleidsvoorstellen opgeschreven.

In deze brochure worden handvatten gegeven en voorbeelden om deze vragen te kunnen beantwoorden.

Inleiding

Nederland heeft een lange traditie van liefdadigheid en zorgen voor mensen die op de een of andere manier (buiten hun schuld) in een achterstandspositie verkeren. Voor mensen met beperkingen (gehandicapten) heeft ons land vooropgelopen in het creëren van instellingen en voorzieningen. Het gevolg daarvan is dat mensen met beperkingen soms (letterlijk) buiten de samenleving zijn geplaatst. Een ander gevolg is dat in het dagelijks leven geen rekening wordt gehouden met het feit dat veel mensen door hun handicap dingen niet kunnen: er is het vertrouwen dat er een aparte voorziening wordt getroffen, zodat mensen met beperkingen steeds in een uitzonderingspositie worden geplaatst. Mede onder druk van belangenorganisaties en vanuit de Europese Commissie is in Nederland een veranderingsproces op gang gekomen. De periode waarin participatie van mensen met beperkingen kon worden bereikt door het creëren van specifieke voorzieningen is voorbij.

Het kabinet heeft in het *Actieplan Gelijke behandeling in de praktijk*¹ aangegeven het beleid op basis van mensenrechten te willen vormgeven. Hiervoor wordt de term “*inclusief beleid*” gebruikt.

Deze verandering van uitgangspunten van beleid is niet simpel door te voeren. Het vergt nogal wat. Beleidsmakers moeten zich bewust worden dat de maatregelen die worden ontwikkeld gevolgen zullen kunnen hebben voor mensen met beperkingen.

De ervaring leert echter dat deze inspanning zich terug verdient: als er geen of minder aparte voorzieningen nodig zijn, wordt een bezuiniging gerealiseerd. Door tijdens de bouw rekening te houden met mensen op wielen (kinderwagens, rolstoelers) is het bijvoorbeeld niet meer noodzakelijk achteraf een hellingbaan aan te leggen. Een hellingbaan die later wordt aangelegd, pas vaak niet in het architectonisch beeld of kan niet volledig worden geïntegreerd in de omgeving en is veel duurder dan een integrale oplossing.

Het voorbeeld van de hellingbaan gaat in op mensen met motorische beperkingen. Er zijn ook mensen met een verstandelijke beperking, zintuiglijke beperkingen en met combinaties van deze beperkingen.

Deze handreiking biedt handvatten om dit inclusieve beleid vorm te geven, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de verschillende beperkingen. Door nu de beleidsmaatregelen te ontwikkelen op basis van het concept “*inclusief beleid*” wordt “gelijke behandeling” in de praktijk gebracht. Soms zullen specifieke maatregelen noodzakelijk blijven; door deze direct in combinatie met de reguliere maatregelen te presenteren wordt toch voldaan aan de wens om te komen tot “*inclusief beleid*”. Soms zal het veel goedkoper zijn om een specifieke oplossing te creëren; er zal dan wel moeten worden meegewogen dat een uitzondering soms stigmatiserend werkt.

Definities en begripsomschrijvingen

Onder *inclusief beleid* wordt verstaan: beleid, waarbij in alle fasen van de beleidscyclus rekening wordt gehouden met verschillen tussen mensen en dan met name verschillen tussen mensen met en zonder beperkingen.

Bij *mensen met beperkingen* denken we aan mensen met een (verstandelijke, motorische of zintuiglijke) stoornis, ouderen met functiebeperkingen, chronisch zieken en mensen met een psychiatrische aandoening.

Ziekten, stoornissen en beperkingen zijn kenmerken van personen. Iemand lijdt aan reuma (de ziekte), mist een been (de stoornis), heeft (mede) daardoor problemen met lopen en problemen om ergens te komen (beperkingen). Het doel van *inclusief beleid* is te bereiken dat de maatschappij geen onnodige drempels opwerpt; mensen met een stoornis of beperking zal ook in de samenleving kunnen participeren.

¹ Kamerstukken II, 29355 nr. 1 (28 november 2003)

Gelijke behandeling is een uitwerking van artikel 1 van de Grondwet. In de *Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte* (WGBH/CZ) is aangegeven dat de plicht tot gelijk behandelen en het verbod op het maken van onderscheid ook inhoudt, dat daar waar een nadelige positie dreigt, een aanpassing noodzakelijk kan zijn of beter nog deze nadelige positie moet worden voorkomen.

Voorzieningen is een overkoepelend begrip voor de maatregelen om te compenseren voor het hebben van een ziekte, stoornis of beperking. Het zijn zaken die een directe relatie hebben tot het individu en een indirecte relatie hebben met het functioneren in de samenleving. Preventie, hulpmiddelen, zorg etc zijn voorbeelden van deze voorzieningen, die in verschillende fasen aan de orde kunnen zijn. Als iemand niet kan lopen, kan een rolstoel een uitstekend hulpmiddel zijn om te compenseren; in het gebruik blijkt pas of iemand door het bezit van de rolstoel zich ook meer zal verplaatsen. In deze handreiking wordt de term *voorzieningen* gebruikt, tenzij een van de specifiekere termen van toepassing is.

Beleid en de inrichting van de samenleving

De keuze voor *inclusief beleid* door de overheid betekent dat niet meer alleen de compensatie van de beperkingen van de persoon centraal staat, maar dat ook aandacht besteed moet worden aan de belemmeringen die de maatschappij opwerpt, waardoor weer andere voorzieningen noodzakelijk worden. De beschikbaarheid van compensatie van de beperkingen op het individuele niveau is en blijft noodzakelijk; het is een voorwaarde voor het individu om te kunnen participeren. De verschuiving in de richting van meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger en minder vanzelfsprekende rol van de overheid speelt een rol bij de bekostiging van de compensatie, maar niet bij de noodzaak voor deze compensatie.

De inrichting van de samenleving bepaalt in hoeverre iemand daadwerkelijk kan participeren. Een rolstoel is bijvoorbeeld een goed middel om ergens te komen, zolang er geen drempels zijn. Soms gaat het om complexere zaken. Ogenschijnlijk neutrale zaken kunnen in de praktijk negatief uitwerken voor mensen met beperkingen. Zo sluit een verbod om huisdieren mee te nemen, mensen uit die van een hulphond gebruik maken; afsluiten van een stadscentrum voor alle rijdend verkeer sluit mensen die fysiek afhankelijk zijn van een auto uit. Een oplossing kan zijn een uitzondering te creëren; maar soms zal een alternatief moeten worden gezocht. Het verbod om een hond mee te nemen in een slagerij is van een andere orde dan in een kledingwinkel. In het eerste geval is misschien een alternatief noodzakelijk; in het tweede moet een uitzondering worden gemaakt.

Door te kiezen voor een mensenrechtenbenadering en "*inclusief beleid*" heeft het kabinet de keuze gemaakt om de directe en indirecte drempels die door het handelen van de rijksoverheid worden opgeworpen zoveel mogelijk te voorkomen en in ieder geval rekenschap te geven van de keuzes die worden gemaakt. Zo werd bij de laatste rit van prinses Juliana een apart podium gebouwd voor rolstoelers, zodat deze mensen haar ook de laatste eer konden bewijzen².

Handreiking

Deze handreiking biedt een handvat aan beleidsmakers om te kunnen beoordelen

- in hoeverre een nadelige positie ontstaat voor mensen met beperkingen,
- in hoeverre deze is te voorkomen of
- hoe die kan worden gecompenseerd.

Het is ook niet meer dan een handvat: de eigen deskundigheid op het voorliggende terrein zal leidend blijven. Kosten en baten dienen hierbij in ogenschouw te worden genomen.

² Beter zou het zijn geweest als het podium voor alle mensen die niet over anderen heen kunnen kijken beschikbaar was gesteld, maar dan waren er meer podia nodig geweest. Een apart podium zou niet nodig zijn als je er gewoon van uit kan gaan dat iedereen er op let dat er geen kleine mensen of rolstoelers op de achterste rij staan.

Het doorlopen van de volgende stappen biedt een leidraad om veel voorkomende valkuilen te signaleren en te voorkomen. De stappen gezamenlijk bieden het kader voor *inclusief beleid*.

1. Wat wil je bereiken?

Hierbij moet aandacht worden besteed aan de gehanteerde uitgangspunten, de problemen die moeten worden opgelost en de doelstellingen of resultaten die moeten worden bereikt. Het gaat er om hier een zo helder mogelijk antwoord op te geven. Is het doel files te voorkomen met als middel road pricing; of is het doel wegenbelasting te heffen over het gebruik van wegen.

2. Zijn de gevolgen gelijk voor mensen met en zonder beperkingen?

Bij de beantwoording van dit cluster vragen speelt ook een rol of mogelijke alternatieven ook wenselijk zijn. (Achterin wordt een overzicht gegeven van aandachtspunten die een rol kunnen spelen bij deze beantwoording)

- Alarmering bij rampen is voor iedereen van belang ook voor doven en slechthorenden. Alleen alarmeren met een geluidssignaal is dus niet effectief.
- Vrije verkiezingen zijn een hoog goed. Het meedoen aan verkiezingen stelt eisen aan de toegankelijkheid van de stembureaus en de bruikbaarheid van stemmachines (voor mensen met beperkte handmotoriek, kleine mensen, rolstoelgebruikers, visueel gehandicapten).
- Voor het ophalen van een rijbewijs moet het gebouw toegankelijk zijn; er is namelijk geen andere manier om aan dit document te komen.
- Als er verschillende manieren zijn om een dienst te bereiken of om er gebruik van te maken, moet er op gelet worden dat voor iedereen een bruikbare methode beschikbaar is. Internet is een alternatief voor het kopen van boeken; is het ook een alternatief voor het kopen van verse groente en fruit? Kan van mensen worden verwacht dat ze gebruik maken van internet? Voorleeshulp aan visueel gehandicapten kan soms nuttig zijn.

Bij maatregelen moet onderscheid worden gemaakt of er sprake is van:

a. Bestaand beleid.

Van ervaringen uit het verleden is duidelijk waar knelpunten zouden kunnen liggen. Bij verkiezingen is bekend waar knelpunten zijn geweest; er kan dus snel gezocht worden naar adequate oplossingen.

b. Nieuw beleid en kaderstellende nota's

Het is niet vanzelfsprekend waar knelpunten kunnen ontstaan. Bij 7 wordt aangegeven waar adviezen kunnen worden verzameld.

c. Opheffen van een knelpunt

Is de maatregel bedoeld om een specifiek knelpunt weg te nemen of om de ontoegankelijkheid voor mensen met beperkingen te verminderen? Let erop dat het nieuwe drempels kan opwerpen voor andere groepen. Door het aanbrengen van verlaagde stoepranden wordt bereikt dat mensen in een rolstoel (maar ook mensen met een kinderwagen) makkelijk kunnen oversteken. Echter voor mensen met een visuele beperking is de verhoogde stoeprand een waarschuwing voor het verlaten van het veilige trottoir. Vandaar zien we bij een verlaagde stoeprand vaak een rij rubberen tegels die de signaalfunctie voor het verlaten van de stoep hebben.

d. Een bezuiniging

Sommige beleidsmaatregelen hebben tot doel te komen tot bezuinigingen. De belangrijkste vraag is dan in hoeverre de beschikbaarheid van de betreffende voorzieningen voor mensen met een beperking van belang is en of dat belang wezenlijk verschilt van het belang van andere gebruikers. Belangrijke verschillen zijn dan in hoeverre de maatregel bedoeld is om mensen met beperkingen (net als ieder ander) minder van de voorzieningen gebruik te laten maken of is de bedoeling juist om het gebruik door mensen met beperkingen op den duur te

garanderen? Veel mensen met beperkingen maken gebruik van het zogenaamde “grijze kenteken”, omdat het gebruikte voertuig een bedrijfsauto is en het is een tegemoetkoming in de meerkosten van de aangepaste auto. Het grijze kenteken is bedoeld om bedrijven een voordeel te bieden; als burgers er gebruik van maken is het oneigenlijk gebruik. Daar het afschaffen van het grijs kenteken gehandicapten relatief zwaar treft, wordt voor deze groep een uitzondering gemaakt.

3. Uitgangspunten herzien?

Wanneer in stap 2 de conclusie is dat er een nadelige positie is ontstaan voor mensen met beperkingen komt de vraag aan de orde of deze moeten worden herzien.

Waar kun je aan denken:

- a. Als het uitgangspunt is dat alle mensen met een geluidssignaal moeten worden gewaarschuwd, is het duidelijk dat mensen met een gehoorprobleem hier een nadelige positie zullen krijgen. Het uitgangspunt zou dan kunnen worden, dat alle mensen moeten worden gewaarschuwd. Er moet dus worden nagedacht over het alternatief voor een geluidssignaal. Als hiervoor een oplossing is, dan afvragen of deze oplossing voor iedereen beter is en of andere mensen daardoor weer in de problemen kunnen komen. Ook speelt mee in hoeverre de kosten voor het alternatief vergelijkbaar zijn met die van de oorspronkelijke opzet; ook specifieke voorzieningen kunnen hoge kosten met zich mee brengen.
- b. Als het uitgangspunt is dat alle mensen geïnformeerd moeten worden:
 - i. denk na over de gevolgen voor mensen voor wie de *taal* te ingewikkeld kan zijn en voor wie de *informatie* te ingewikkeld is;
 - ii. als je mensen informeert met geschreven informatie: is de *vorm* voor iedereen leesbaar (naast zwartschrift, braille, geluidscassettes); zijn de kleuren voldoende contrasterend;
 - iii. als het via internet gebeurt, is de WAI-standaard gebruikt;
 - iv. als de informatie via radio en tv wordt gedaan, is de taal begrijpelijk; is er ondertiteling gebruikt? Ook hier geldt weer of de boodschap door iedereen moet kunnen worden begrepen of door de meeste mensen.

4. Kunnen uitzonderingen worden geformuleerd?

Wanneer het niet mogelijk is het uitgangspunt zodanig te formuleren dat mensen met beperkingen er geen (extra) last van hebben, dan moet er nagedacht worden of er een uitzondering kan worden geformuleerd. Deze uitzondering is dan onderdeel van de regeling. Bij het rekeningrijden werd nagedacht over de mogelijkheid om mensen die fysiek volledig afhankelijk zijn van het eigen vervoer uit te zonderen van de plicht om de heffing te betalen. Ze werden daarmee in de zelfde positie geplaatst als brandweer, politie, etc. Ook hier speelt een afweging van kosten en baten een rol.

5. Creëer een voorziening om de achterstandspositie op te heffen.

Als het niet mogelijk is een uitzondering te creëren zal er nagedacht moeten worden of er iets specifiek moet worden gedaan. Wanneer het niet mogelijk is voor mensen met beperkingen een ontheffing te verlenen van een verplichting of verbod, dan kan het mogelijk zijn een aparte regeling of een aparte voorziening in het leven te roepen. Waar het bij vraag 3 gaat om een uitzondering gaat het hier om een (materiële) wijziging. Er wordt iets anders gemaakt of geleverd voor een specifieke groep.

- a. Er is al een voorziening die dit doel heeft. Toets of deze voorziening ook in dit geval bruikbaar is; zorg voor voldoende budget om de meerkosten te dekken. Als mensen ergens moeten kunnen komen, is gebruik van het openbaar vervoer gebruikelijk of eigen vervoer. Als mensen liggend vervoerd moeten worden is het WVG-vervoer meestal niet adequaat; is een ambulance een goed alternatief? Mensen met beperkingen zouden bij verkiezingen gebruik kunnen maken van de (experimentele) mogelijkheid voor Nederlanders in het buitenland om via internet te stemmen.

- b. Een alternatief dat voor mensen met beperkingen wordt gebruikt, zou (eventueel tegen andere kosten) ook voor iedereen gebruikt kunnen worden. Collectief Vraagafhankelijk Vervoer en Wvg-vervoer zijn hier voorbeelden van. Een schrijfmachine is indertijd ontwikkeld als een hulpmiddel voor mensen met visuele beperkingen. Een niche kan als hulpmiddel worden verstrekt aan mensen met beperkingen; een keramische kookplaat is voor mensen met tilproblemen een uitkomst bij het koken. Voor mensen die het niet kunnen betalen zouden de meerkosten ten opzicht van het meest eenvoudige gasfornuis kunnen worden vergoed.
 - c. Er is nog geen voorziening, kijk dan of deze kan worden gecreëerd. Wanneer informatie mondeling moet worden gegeven, let er dan op dat er een ringleiding is, een doventolk of dat informatie in geschreven vorm beschikbaar is. De beschikbaarheid van een doventolk bij strafrechtzaken waar een dove in de beklagdenbank staat, is hiervan een recent voorbeeld. Toegankelijkheid van een stembureau kan worden verkregen met een rijplaat en assistentie voor rolstoelers, maar ook vervoer naar een wel toegankelijk stembureau behoort tot de mogelijkheden.
 - d. Er kan gedacht worden aan een financiële tegemoetkoming, waarbij aangesloten kan worden bij een bestaande voorziening.
 - i. Voor de compensatie aansluiten bij een voorziening via wettelijk kader of regeling, zoals de kinderbijslagregeling
 - ii. compensatie door een extra bijdrage (integratietegemoetkoming);
 - iii. compensatie in de fiscale sfeer.
6. Het is niet mogelijk een zodanige voorziening te creëren dat de achterstandspositie wordt weggelaten.
Wanneer deze activiteit niet leidt tot een bevredigend resultaat, beschrijf in de betreffende stukken helder en duidelijk waardoor deze nadelige positie voor mensen met beperkingen ontstaat en waarom er geen compensatie mogelijk of wenselijk is.
7. Waar moet je aan denken om *inclusief beleid* te verwezenlijken
Zoals uit het voorgaande blijkt is het niet eenvoudig rekening te houden met de gevolgen voor mensen met beperkingen.
Het voorbeeld van “verkiezingen” laat zien dat op grond van ervaringen uit het verleden ervaringen kunnen worden gebruikt om te komen tot het vorm geven van toegankelijke en vrije verkiezingen voor iedereen.
Het *Actieplan gelijke behandeling in de praktijk* geeft een overzicht van knelpunten waar mensen met beperkingen tegen aan lopen. Deze lijst kan een indicatie geven van mogelijke problemen ook op andere terreinen.
Bij de belangenorganisaties en de Directie Gehandicaptenbeleid van het ministerie van VWS werken veel mensen met ervaring op verschillende terreinen, waar mogelijk knelpunten voor mensen met beperkingen kunnen ontstaan.
In de volgende schema's wordt een handvat gegeven om enig zicht te krijgen op mogelijke gevolgen voor mensen met beperkingen. Verticaal zijn vormen van handicaps onderscheiden; horizontaal staan verschillende activiteiten aangegeven. Wanneer de cellen een grijze kleur hebben, is met grote zekerheid te verwachten dat maatregelen een probleem opleveren. Waakzaamheid is dan geboden.
Wanneer een onderwerp te maken heeft met rampenbestrijding dan is alarmering van belang. Meestal wordt daarbij gekozen voor een akoestisch signaal, waarbij mensen met gehoorproblemen dan specifieke aandacht vragen. Na alarmering is het van belang dat mensen wat doen. Onder stress-situaties staat aangegeven dat speciale aandacht nodig is voor mensen met een verstandelijke handicap, demente bejaarden etc, naast mensen met een motorische

aandoening. Ook in het geval van rampen aandacht voor mensen met reuk-problemen: zijn missen mogelijk belangrijke informatie.

Aandachtspunten handreiking

	Communicatie	Informatie	Internet	Inrichting van openbare ruimtes	Mobiliteit	Onderwijs	Kinderopvang	Arbeid	wonen	sport en spel	Toegang gebouwen	Beschikbaarheid aangepast toilet	alarmering	stress-situaties en rampen	natuurgebieden	tentoonstellingen	voeding	ziektkosten / kosten aanpassingen	Inkomen / belastingen	banken / verzekeringen	
Aard van de stoornis of beperkingen																					
Lichamelijk																					
Motorisch																					
Handmotoriek			■																■	■	■
Beenmotoriek					■																
<i>stoklopen</i>					■														■		
<i>rollator</i>					■														■		
<i>rolstoel</i>					■														■		
handbewogen					■														■		
elektrisch					■														■		
<i>scootmobiel</i>					■														■		
Spraak	■																				■
Zintuiglijk																					
Gehoor																					
<i>Slechthorend</i>	■				■														■	■	■
<i>gebruik hoorapparaat</i>	■				■														■	■	■
<i>doof</i>	■				■														■	■	■
Gezicht																					
<i>slechtziend</i>	■				■														■	■	■

