



# ***INCLUSIE IN HET VENLOSE EXTERNE BELEID***

EEN ANALYSE VAN INCLUSIE IN DE DOOR DE RAAD VASTGESTELDE BELEIDSDOCUMENTEN IN DE RAADSPERIODE 2018-2022

# INHOUDSOPGAVE

|   |                                |    |
|---|--------------------------------|----|
| 1 | INLEIDING EN ACHTERGROND       | 3  |
| 2 | WAT IS INCLUSIE?               | 4  |
| 3 | ONDERZOEKSMETHODEN             | 8  |
|   | Respons en validiteit          | 8  |
| 4 | ANALYSE INCLUSIESCAN           | 9  |
|   | Overige documenten             | 9  |
|   | Algemene inclusiescore         | 10 |
|   | Per diversiteitskenmerk        | 11 |
| 5 | INCLUSIEBEWUSTZIJN: INTERVIEWS | 14 |
| 6 | CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN     | 15 |

# 1 INLEIDING EN ACHTERGROND

De aandacht voor een inclusieve samenleving, waarin iedereen mee kan doen en gelijkwaardig behandeld wordt ongeacht achtergrond, geloof, beperkingen, of andere diversiteitskenmerken, wordt steeds groter. Om er daadwerkelijk voor te zorgen dat alle inwoners in de samenleving kunnen participeren, moet rekening worden gehouden met belemmeringen waar mensen mee te maken kunnen krijgen.

Er zijn immers veel factoren die participatie aan de samenleving kunnen bemoeilijken voor mensen. Dat is zelden een vrije, rationele keuze. Persoonlijke belemmeringen zijn bijvoorbeeld gezondheidsproblemen, taalproblemen of schulden. Een deel van de belemmeringen om te participeren overstijgt het individu: zo kunnen mensen met (systematische) uitsluiting te maken krijgen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt, vanwege hun religie, huidskleur of genderidentiteit/sekse. De gevolgen van dit onvrijwillige gebrek aan participatie zijn groot. Beleid kan een belangrijke rol spelen in het wegnemen van deze belemmeringen, en in het zorgen voor gelijke behandeling en kansen voor iedereen, ongeacht hun diversiteitskenmerken. Het is daarom van belang om na te denken over inclusie in gemeentelijk beleid en zo de algehele participatie te bevorderen.

Wanneer grote groepen (dreigen te) worden uitgesloten, vergroot dat het maatschappelijk onbehagen. Een gebrek aan participatie leidt bovendien tot maatschappelijke kosten. Mensen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien krijgen inkomensondersteuning. Ongewenste inactiviteit kan het risico op gezondheidsklachten vergroten en is daarmee een determinant van zorggebruik. Armoede en schulden kunnen leiden tot een toename van het gebruik van (jeugd)zorg. Gebrek aan maatschappelijk perspectief kan ook leiden tot een verhoogde kans op crimineel gedrag, met alle gevolgen en kosten die daarmee gepaard gaan.

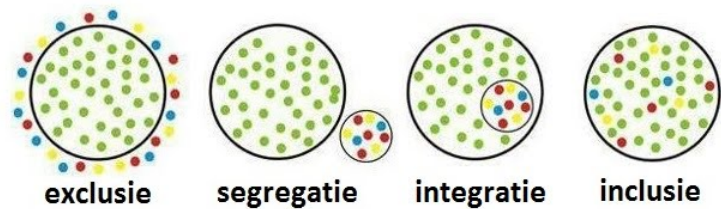
De Venlose gemeenteraad besloot aan het begin van de raadsperiode 2018-2022 dan ook om het onderwerp Inclusie tot A-dossier te benoemen. De raads werkgroep Inclusie die vervolgens is opgericht, stelde als doel om tot een inclusieve samenleving te komen in Venlo, waarin iedereen mee kan doen, en niemand langs de kant hoeft te staan. In dat kader is gevraagd in kaart te brengen wat de huidige stand van zaken is wat betreft inclusie in het Venlose beleid. Daartoe is eind 2021 een inventarisatie gedaan van inclusie in de gemeente Venlo, zowel in beleid als in 'mindset'.

In dit rapport, *Inclusie in de gemeente Venlo* worden de uitkomsten van de gemeentebrede inventarisatie gepresenteerd. Op basis van dit rapport kan de Raads werkgroep Inclusie een mening vormen of in het huidige beleid van de gemeente Venlo het inclusieaspect voldoende is geborgd, of dat er richting de toekomst meer of minder aandacht besteed moet worden aan dit thema binnen het door de raad vastgestelde beleid. Voor dit onderzoek zijn twee zaken geïnventariseerd: allereerst is er een documentenanalyse uitgevoerd van een groot aantal door de raad vastgestelde documenten in de periode 2018-2022. Het gaat daarbij om beleid- en visiestukken van alle beleidsdomeinen, behalve vanuit de interne organisatie/bedrijfsvoering. Daarnaast zijn interviews met sleutelfiguren binnen de ambtelijke organisatie afgenomen, om zo een impressie van het inclusiebewustzijn in de ambtelijke organisatie te kunnen schetsen.

## 2 WAT IS INCLUSIE?

Inclusie betekent dat alle mensen mee mogen en kunnen doen in de samenleving: dat iedereen gelijke kansen en mogelijkheden krijgt om te participeren.

Hoewel het uitsluiten van mensen bij wet verboden is, en het hoge maatschappelijke en economische kosten met zich mee kan brengen, zijn er in de praktijk nog altijd mensen die minder kansen krijgen op basis van bepaalde diversiteitskenmerken. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer mensen actief gediscrimineerd worden op basis van die kenmerken, maar er kan ook sprake zijn van onbewuste/systematische uitsluiting. Dit laatste kan onbewust het gevolg zijn van beleid, maar het kan ook juist voorkomen worden door beleid.



Wanneer er geen of onvoldoende rekening wordt gehouden met inclusie in het opstellen of uitvoeren van beleid, kan dat tot gevolg hebben dat sommige (groepen) mensen minder goed kunnen meedoen. Zelfs in (beleids)velden waarvan dat op het eerste gezicht niet zo lijkt: als er bijvoorbeeld in bouwplannen geen rekening wordt gehouden met toegankelijkheid voor mensen met een fysieke beperking, verkleint dat de kansen van deze groep om het betreffende gebouw binnen te kunnen. Een ander voorbeeld is wanneer er bij een aanvraagformulier voor een bepaalde voorziening geen rekening is gehouden met laaggeletterden. Hoewel het gebouw of de voorziening in het voorbeeld bedoeld is voor iedereen, lukt het in de praktijk sommige mensen veel minder makkelijk om er daadwerkelijk gebruik van te kunnen maken. Om ervoor te zorgen dat alle mensen kunnen participeren, moet er dus actief gewerkt worden aan inclusie.

Om het concept 'inclusie' verder af te bakenen en meetbaar te maken, is gebruik gemaakt van het inclusievlechtwerk, dat ook door de raads werkgroep Inclusie wordt gebruikt om inclusie te kunnen definiëren. Het vlechtwerk in onderstaande afbeelding is ontworpen door Movisie (2020). Er is gekozen voor een vlechtwerk om de intersectionaliteit van de diversiteitskenmerken te belichten. Dit houdt in dat de *combinatie* van (onder andere) deze diversiteitskenmerken iemands positie in de maatschappij bepaalt.



De interactie tussen deze factoren kan bovendien iets zeggen over de mate van discriminatie die iemand kan ervaren. Een voorbeeld van intersectionaliteit is dat vrouwen kunnen worden uitgesloten om hun vrouw-zijn, maar zwarte vrouwen daarbij ook nog eens vanwege hun huidskleur kunnen worden uitgesloten. Uitsluiting kan dus plaatsvinden op meer dan één grond tegelijkertijd, wat de gelaagdheid van sociale ongelijkheid laat zien. Hoewel intersectionaliteit en inclusie niet hetzelfde zijn, kan een intersectionele blik of werkwijze wel bijdragen aan een inclusieve samenleving. Dit betekent dat er steeds rekening wordt gehouden met het feit dat mensen achtergesteld kunnen worden door discriminatie op grond van (een combinatie van) bovenstaande factoren, en er zelfs in gericht beleid niet slechts naar één van deze factoren wordt gekeken. Bij armoedebeleid kan bijvoorbeeld ook rekening worden gehouden met leeftijd, educatie, geletterdheid, etc. In de praktijk kan het ook betekenen dat men zich er bewust van is dat bijvoorbeeld een hulpvraag van een inwoner niet hoeft te gaan om diens gezondheid, huidskleur of geletterdheid, maar het wel degelijk een rol kan spelen in diens participatie en kansen.

Voor deze inventarisatie wordt grotendeels gewerkt met de diversiteitskenmerken zoals beschreven door Movisie. Hieronder volgt een overzicht van de kenmerken die in dit onderzoek worden gemeten, met korte uitleg en voorbeelden.

#### Seksuele oriëntatie:

Mensen kunnen op basis van hun seksuele oriëntatie – de personen tot wie zij zich seksueel/romantisch aangetrokken voelen (LHBTIQ+) – slachtoffer worden van discriminatie. Een voorbeeld van beleid rondom deze groep is de organisatie van Roze Zaterdag of het bevorderen van acceptatie binnen bijv. sportclubs.

#### Gender & sekse:

Sekse gaat over de biologische verschillen op het gebied van geslacht. Gender gaat over de culturele en maatschappelijke betekenis van biologische verschillen. Een voorbeeld van uitsluiting op basis van sekse of gender is wanneer een mannelijke sollicitant bij gelijke geschiktheid wordt verkozen boven een vrouwelijke sollicitant vanwege verwachtingen/vooroordelen over bijvoorbeeld zwangerschap of zorgtaken voor kinderen.

#### Leeftijd:

Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van leeftijdsdiscriminatie als mensen boven een bepaalde leeftijd minder kansen krijgen op de arbeidsmarkt. Maatregelen die hiertegen genomen kunnen worden, zijn bijvoorbeeld het aanbieden van specifieke cursussen aan bepaalde leeftijdsgroepen.

#### Gezondheid (psychische/fysieke beperkingen):

Het VN-verdrag Handicap spreekt van personen met functiebeperkingen en sociale en fysieke drempels die hen belet ten volle, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving. In het inclusievelichtwerk wordt dit samengebracht onder het diversiteitskenmerk 'gezondheid', hoewel het niet betekent dat de mensen om wie het gaat 'on gezond' zijn. Mensen met psychische of fysieke beperkingen kunnen met moeilijkheden en uitsluiting te maken krijgen wanneer er geen extra maatregelen worden getroffen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer gebouwen niet toegankelijk zijn voor mensen in een rolstoel, maar ook wanneer mensen met een psychische beperking sneller worden afgewezen op de arbeidsmarkt. Mogelijke maatregelen zijn het inzetten van ervaringsdeskundigen om begrip en kennis over psychische beperkingen in een organisatie te brengen of het zorgen voor gebouwen die voor iedereen even toegankelijk zijn.

#### Taal/geletterdheid:

Omdat niet iedereen (goed) Nederlands spreekt, kunnen (moeilijke) teksten soms leiden tot moeilijkheden of onbegrip. Een voorbeeld van beleid om dit tegen te gaan is het aanbieden van gemeentelijke websites in zowel reguliere als eenvoudigere taal, of het aannemen van wijkteamleden die met bepaalde doelgroepen in de moedertaal kunnen spreken als dit niet Nederlands is.

#### Religie & levensbeschouwing:

Onder religie wordt geloofsleer of een godsdienst verstaan. Een levensbeschouwing gaat over het hebben van een bepaalde visie of filosofie op het leven. Uitsluiting op basis van religie of levensbeschouwing gebeurt bijvoorbeeld wanneer er een verbod op hoofddeksels is in een ruimte, en daarbij geen uitzondering wordt gemaakt voor religieuze hoofdbedekking.

#### Financiële situatie:

De mate waarin iemand financieel in staat is om voor zichzelf (en eventueel voor anderen) te zorgen. Ongelijke kansen vanwege financiële situatie zijn bijvoorbeeld wanneer mensen die in armoede leven geen geld hebben om een gezonde levensstijl aan te houden (sportabonnement of lidmaatschap te duur, geen geld voor sportkleding, hogere kosten van 'gezond eten' versus 'ongezond eten, etc.). Inclusief beleid rondom dit kenmerk is bijvoorbeeld het aanbieden van een sportbudget voor bijstandsgerechtigden (bv. Jeugdsportfonds)

#### Etnische achtergrond:

Mensen kunnen met exclusie te maken krijgen wanneer zij (of hun ouders) van niet-Nederlandse afkomst zijn. Discriminatie op basis van dit kenmerk is bijvoorbeeld minder kansen krijgen/worden uitgesloten op basis van uiterlijke kenmerken (zoals huidskleur), achternaam, of taal/accent. Een voorbeeld van inclusief beleid voor dit diversiteitskenmerk is het stimuleren van een anoniem sollicitatieproces, waarbij de naam van de sollicitant onbekend blijft gedurende het proces.

#### (Arbeids)participatie:

Dit gaat over toegang of afstand tot de arbeidsmarkt. Ook gaat het over hoe goed iemand zich kan bewegen op de arbeidsmarkt. Inclusief beleid rondom dit kenmerk is bijvoorbeeld het organiseren van CV-checks of het bieden van een coach voor een sollicitatieprocedure, maar ook het stimuleren van werkgevers om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen.

## 3 ONDERZOEKSMETHODEN

Het eerste deel van het onderzoek bestond uit een analyse van visie- en beleidsstukken die door de Venlose gemeenteraad zijn vastgesteld in de raadsperiode 2018-2022. De beleids- en visiedocumenten die binnen de scope van het onderzoek vallen zijn aan de hand van een inclusiematrix gescand (zie bijlage), die in samenspraak met Onderzoek en Statistiek tot stand is gekomen. In de opdracht staat een uitgebreide beschrijving van het concept inclusie, vergelijkbaar met het voorgaande hoofdstuk van dit rapport, en worden de verschillende facetten van inclusie met bijpassende voorbeelden uitgelegd.

Allereerst wordt er middels de matrix een algemene score op inclusie toegekend voor het document in zijn totaliteit, met als mogelijke scores:

- 1: Inclusie is hierin helemaal niet belangrijk/wordt ook niet impliciet genoemd
- 2: Inclusie wordt af en toe (impliciet) genoemd
- 3: Inclusie wordt meermaals en/of expliciet benoemd
- 4: Inclusie is (één van) de hoofdthema's in dit document

Vervolgens kan er met hetzelfde scoresysteem in de matrix worden aangegeven op welk diversiteitskenmerk het betreffende beleidsdocument betrekking heeft. Daarmee wordt binnen het document gespecificeerd in hoeverre de aparte diversiteitskenmerken aan bod komen in het document. De diversiteitskenmerken zijn gekozen en onderbouwd aan de hand van het inclusievelichtwerk. De diversiteitskenmerken die zijn meegenomen in het onderzoek zijn: leeftijd, gezondheid (psychische/fysieke beperking), seksuele oriëntatie, gender/seks, financiële situatie, taal/geletterdheid, religie/levensbeschouwing, etnische achtergrond en arbeidsparticipatie.

### Respons en validiteit

Er zijn in totaal 45 documenten gescand aan de hand van de matrix, afkomstig van verschillende beleidsdomeinen. De cijfers die hieruit volgen bieden een indicatie over de stand van zaken rondom inclusie in het Venlose beleid. Daarbij is het echter belangrijk om te onthouden dat hier wel een bepaalde mate van subjectiviteit in zit: de scores zijn toegekend naar het inzicht en de mening van een groot aantal verschillende medewerkers en teamleiders. Daardoor kan het voorkomen dat inclusie in sommige documenten een grotere rol speelt dan is aangegeven in de score, of juist andersom. Hierop wordt in de analyse dieper ingegaan.



## 4 ANALYSE INCLUSIESCAN

Door de gemiddelden per domein en per diversiteitskenmerk vast te stellen, wordt duidelijk in welke (beleids)velden actief rekening wordt gehouden met inclusie, en welk verschil in aandacht er is voor de verschillende diversiteitskenmerken in het door de raad vastgestelde beleid in Venlo.

De VNG onderscheidt zes verschillende 'levensdomeinen' waarop door gemeenten rekening gehouden kan worden met inclusie. Dit zijn *Onderwijs en Ontwikkeling, Thuis, Werk en Inkomen, Vrije Tijd, Vervoer, en Welzijn, Gezondheid en Ondersteuning*<sup>1</sup>.

De gescande beleidsdocumenten worden per levensdomein geanalyseerd op zowel inclusie in het algemeen, als inclusie op de verschillende diversiteitskenmerken. De domeinen die in dit rapport gebruikt worden zijn gebaseerd op bovenstaande indeling van VNG, met kleine aanpassingen. Er wordt in dit hoofdstuk onderscheid gemaakt tussen zeven domeinen:

1. *Wonen en Openbare Ruimte*: hieronder valt onder meer beleid rondom wonen (o.a. de Woonvisie), huisvesting van arbeidsmigranten en de starterslening.
2. *Veiligheid*: onder andere het Integraal Veiligheidsbeleid en APV.
3. *Werk en Inkomen*: binnen dit domein zijn stukken over o.a. armoede en schulden gescand.
4. *Vrije Tijd*: onder dit domein valt sport en cultuur.
5. *Vervoer*: beleid rondom openbaar, zelfstandig en aangepast vervoer.
6. *Welzijn, Gezondheid en Ondersteuning*: hieronder vallen stukken over jeugdbeleid en zorg/gezondheid.
7. *Domeinoverstijgend*: deze extra categorie is toegevoegd om recht te doen aan beleids- en visiedocumenten die niet duidelijk in één van bovenstaande domeinen te plaatsen zijn omdat ze aan meerdere domeinen raken (bijvoorbeeld Fier op Venlo). In de bijlage is te zien om welke documenten het gaat.

### Overige documenten

Een aantal documenten is wel gescand, maar niet meegenomen in bovenstaande figuren en het overzicht vanwege de aard van de documenten. Het gaat daarbij voor het overgrote deel om bestemmingsplannen. Omdat deze documenten qua inhoud en doelstelling afwijken van de overige beleidsdocumenten, is er voor gekozen deze niet mee te nemen in deze analyse, omdat dit anders mogelijk een vertekend beeld op kan leveren.

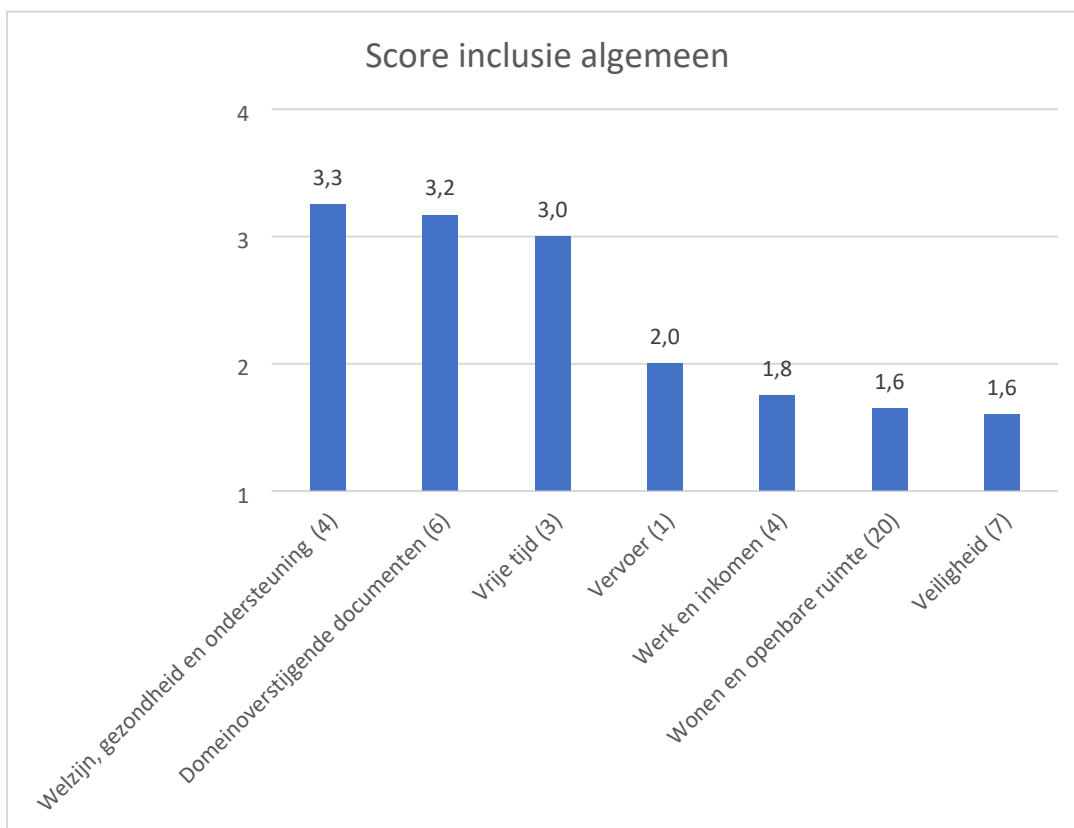
---

<sup>1</sup> Zie voor meer uitleg over het belang van inclusie voor deze levensdomeinen de website van VNG. [vng.nl/artikelen/levensdomeinen](https://vng.nl/artikelen/levensdomeinen)

## Algemene inclusiescore

Een eerste analyse van de binnengekomen cijfers laat zien dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de domeinen wat betreft inclusie. Bij deze cijfers gaat het om de scores die de steller van het stuk (of een directe collega) zelf aan de documenten heeft toegekend, bij de vraag in hoeverre het document *in het algemeen* rekening houdt met inclusie. Hoewel de methode door alle medewerkers zo objectief mogelijk is toegepast, is er altijd sprake van enige mate van subjectiviteit. Het is daarbij tevens belangrijk om de verschillen in hoeveelheden gescande documenten per domein voor ogen te houden. Deze staan tussen haakjes achter het domein vermeld. In de bijlage staan de titels van alle gescande documenten per beleidsveld voor meer duiding.

De maximale gemiddelde score die hierbij haalbaar is, is 4, wanneer alle documenten van een domein die score hebben gekregen. Dat zou alleen het geval zijn als inclusie het expliciete hoofdonderwerp is in alle documenten, maar omdat het streven in de meeste gevallen vooral gaat om het *meenemen* van inclusie in beleid, kan een score tussen 2 en 3 wenselijk zijn. Het gemiddelde van alle beleidsdomeinen komt uit op 2.3, met een standaardafwijking (de mate waarin de waarden onderling verschillen, ofwel de spreiding van de verdeling) van 0.77.



Uit figuur 1 blijkt duidelijk dat inclusie een terugkerend thema is in het domein Welzijn, Gezondheid en Ondersteuning (o.a. zorg en jeugd), waar de hoogste score wordt behaald op inclusie in het algemeen. Gezien de aard van dit domein is dat niet verrassend: inclusie is in veel beleidsopgaven die aan thema's rondom jeugd en zorg raken een belangrijk onderwerp.

In domeinoverstijgende stukken lijkt inclusie met een gemiddelde van 3,2 ook een grote rol te spelen. Zo krijgt de programmabegroting 2019-2022 score '4' op inclusie in het algemeen, en scoort de Strategische Visie 2040 een '3'. Het beleidsdocument Fier op Venlo scoort ook hoog binnen de domeinoverstijgende stukken. Daarin wordt op verschillende manieren benoemd dat iedereen naar vermogen moet kunnen meedoen in Venlo, en wordt relatief veel ingegaan op gelijke kansen en maatwerk om dit te bewerkstelligen.

Het domein Vrije Tijd scoort met bijvoorbeeld de Cultuurvisie en de Sportvisie eveneens hoog op inclusie.

Omdat voor Vervoer maar één document gescand is, is de representativiteit van dat domein in dit overzicht laag. Werk en Inkomen scoort met een 1,8 opvallend minder hoog dan andere domeinen. Dit is deels te verklaren omdat een aantal documenten waarin hier wel specifiek op wordt ingegaan nu binnen de categorie 'domeinoverstijgende documenten' vallen, zoals Fier op Venlo.

Het domein Wonen en Openbare Ruimte scoort relatief laag, maar daarvan is ook een aanzienlijk hoger aantal documenten afkomstig. Wanneer wordt ingezoomd op dat domein, blijkt dat bijvoorbeeld de Woonvisie de maximale score '4' is toegekend voor inclusie. Een aantal van de hiervan afkomstige documenten is daarbij van een andere aard dan in andere domeinen, zoals een Stedenbouwkundige Visie of een Planontwikkeling voor supermarkten en appartementen.

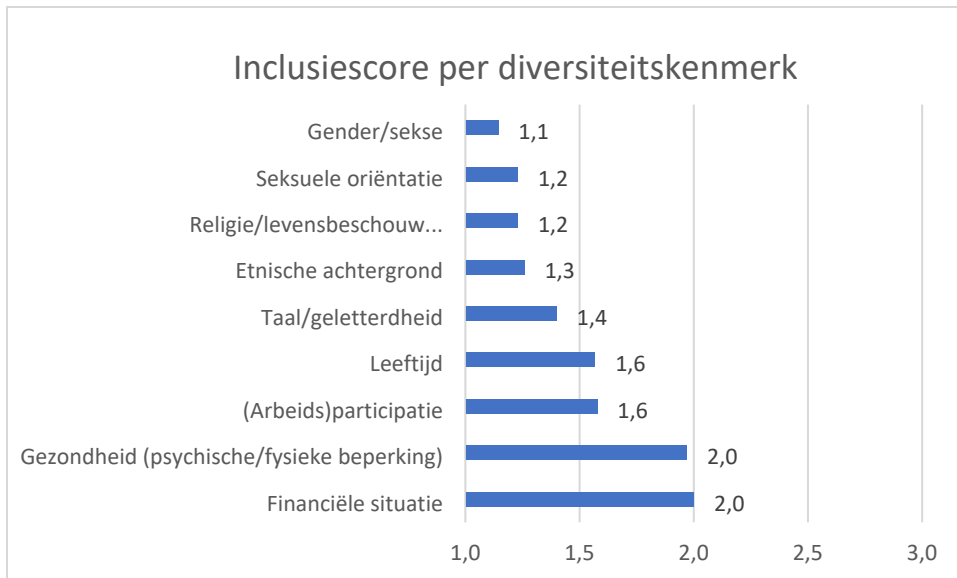
Ook in het domein Veiligheid valt de relatief lage score op inclusie op. Hoewel een aantal documenten daar inderdaad niet hoger dan '1' scoren, zoals de 'noodverordening wanordelijkheden' of een protocol voor politieke ambtsdragers bij agressie, scoort de Nota Integraal Veiligheidsbeleid met een '3' wel hoog op inclusie in het algemeen.

### Per diversiteitskenmerk

Naast de toekenning van een algemene score voor inclusie is er voor ieder beleidsdocument een score toegekend voor alle negen diversiteitskenmerken. In figuur 2 zijn de gemiddelde scores per diversiteitskenmerk weergegeven, die tot stand zijn gekomen door de gemiddelden van alle documenten per kenmerk te berekenen. Daaruit wordt duidelijk waar, door alle beleidsdomeinen heen, de meeste aandacht aan besteed wordt.

Deze scores vallen gemiddeld lager uit dan de inclusiescores van figuur 1, omdat veel documenten een hogere *algemene* inclusiescore krijgen dan per diversiteitskenmerk. Dit is bijvoorbeeld het geval in een beleidsdocument waarin inclusie wel impliciet wordt benoemd ('iedereen moet mee kunnen doen', 'gelijke kansen voor iedereen'), waardoor het document een algemene score krijgt toegekend van 2 of 3. Wanneer er vervolgens nergens specifiek wordt ingegaan op een bepaald diversiteitskenmerk, krijgen daarna alle diversiteitskenmerken

de score '1'. Ondanks deze lage score kan inclusie dus wel degelijk een (belangrijk) onderdeel uitmaken van het document. Bovendien komen aparte kenmerken wanneer ze wel terugkomen in de stukken niet vaak boven score 2 of 3 uit, omdat score 4 betekent dat inclusie op het betreffende diversiteitskenmerk het hoofdonderwerp is van het stuk. Om duiding te geven aan deze cijfers kan er daarom beter gekeken worden naar de verschillen ten opzichte van elkaar, en niet zo zeer ten opzichte van de maximaal te behalen score 4. Omdat de maximaal behaalde score 2 is, is in figuur 2 gebruik gemaakt van een y-as die van 1 tot 3 loopt. Daardoor worden de verschillen tussen de diversiteitskenmerken duidelijker verbeeld. Het gemiddelde van alle scores op de diversiteitskenmerken is 1,5, met een standaardafwijking van 0,32.



Bij de diversiteitskenmerken steken er twee duidelijk boven de andere kenmerken uit: gezondheid en financiële situatie. Uit de scores van deze kenmerken wordt duidelijk dat er in het Venlose beleid meer aandacht is voor deze diversiteitskenmerken dan voor de andere kenmerken. Deze worden gevolgd door arbeidsparticipatie en leeftijd, maar deze kenmerken lijken, net als taal en geletterdheid, al significant minder vaak terug te komen in de beleidsdocumenten.

De diversiteitskenmerken religie en levensbeschouwing behoren, net als etnische achtergrond, tot de laagst scorende kenmerken. Dat kan betekenen dat beleid niet specifiek ingaat op de diversiteit die hierin bestaat. Ook seksuele oriëntatie staat onderaan de lijst, met alleen hoge scores binnen het beleidsdomein Welzijn, Gezondheid en Ondersteuning. Opvallend is dat het diversiteitskenmerk gender/sekse nog verder achterblijft op de andere diversiteitskenmerken. Hierop wordt in de conclusie verder ingegaan.

Om verdere duiding te kunnen geven aan deze cijfers, is in onderstaande tabel de scores per beleidsdomein op de verschillende kenmerken gepresenteerd. Hieruit blijkt dat inclusie op het gebied van gender en sekse, buiten de domeinen Vrije Tijd en Welzijn, Gezondheid en Ondersteuning, geen aandacht krijgt. In het laatstgenoemde domein komt dit kenmerk terug

in de Regiovisie Aanpak Huiselijk Geweld (vrouwenopvang). Toch scoort gender/sekse ook in deze domeinen erg laag in vergelijking met de andere diversiteitskenmerken.

Het valt op dat binnen sommige beleidsdomeinen duidelijke aandacht is voor specifieke diversiteitskenmerken. Zo is het logisch dat in het domein Werk en Inkomen het diversiteitskenmerk 'financiële situatie' de meeste aandacht krijgt (score 3,3). Bij Vrije Tijd, waar sport onder valt, scoort 'gezondheid' logischerwijs het hoogst. Voor de domeinoverstijgende documenten, zoals de Programmabegroting en Strategische visie, geldt dat van de aparte diversiteitskenmerken vooral hoog wordt gescoord op gezondheid (3,5), evenals taal/geletterdheid (2,2) en arbeidsparticipatie (2,5). De enige diversiteitskenmerken die ook in deze domeinoverstijgende documenten nauwelijks terugkomen (score 1,2) zijn gender/sekse, seksuele oriëntatie, en religie/levensbeschouwing.

Buiten het domein *Werk en Inkomen* en het domein *Welzijn, Gezondheid en Ondersteuning* scoort geen enkel domein gemiddeld hoger dan een '2' op een specifiek diversiteitskenmerk. Wel worden er hoge scores gehaald in de overkoepelende documenten, vooral op het gebied van gezondheid en arbeidsparticipatie. Dat betekent dat aparte kenmerken niet of nauwelijks terugkomen in stukken buiten bovengenoemde domeinen, en wanneer dat wel zo is, ze veelal alleen impliciet worden genoemd. Wanneer er echter verder wordt ingezoomd op stukken binnen bijvoorbeeld het domein Veiligheid, wordt zichtbaar dat daar in het overkoepelend beleidsdocument (Nota Integraal Veiligheidsbeleid) specifiek aandacht wordt besteed aan de diversiteitskenmerken Leeftijd en Gezondheid. Ondanks de lage gemiddelde score, wordt dus binnen de andere beleidsdomeinen ook beleid ontwikkeld waar rekening wordt gehouden met (specifieke diversiteitskenmerken van) inclusie.

| <i>Beleidsdomein</i>                 | <i>Financiële situatie</i> | <i>Gezondheid (psychische/fysieke beperking)</i> | <i>Arbeidsparticipatie</i> | <i>Leeftijd</i> | <i>Taal/geletterdheid</i> | <i>Etnische afkomst</i> | <i>Religie/levensbeschouwing</i> | <i>Seksuele oriëntatie</i> | <i>Gender/sekse</i> |
|--------------------------------------|----------------------------|--|----------------------------|-----------------|---------------------------|-------------------------|----------------------------------|----------------------------|---------------------|
| Wonen en openbare ruimte             | 1,4                        | 1,4  | 1,2                        | 1,4             | 1,2                       | 1,2                     | 1,2                              | 1,1                        | 1,1                 |
| Overkoepelende documenten            | 2,2                        | <b>3,5</b>                                       | 2,5                        | 1,8             | <b>2,2</b>                | 1,7                     | 1,2                              | 1,2                        | 1,2                 |
| Werk en inkomen                      | <b>3,3</b>                 | 1,5  | <b>2,5</b>                 | 1,0             | 1,5                       | 1                       | 1,0                              | 1,0                        | 1,0                 |
| Vrije tijd                           | 2,0                        | 2,3  | 1,3                        | 2               | 1,3                       | <b>1,7</b>              | 1,3                              | 1,3                        | 1,3                 |
| Veiligheid                           | 1,2                        | 1,4  | 1,3                        | 1,3             | 1,3                       | 1,0                     | 1,0                              | 1,1                        | 1,0                 |
| Vervoer                              | 2,0                        | 1,0  | 1,0                        | 1,0             | 1,0                       | 1,0                     | 1,0                              | 1,0                        | 1,0                 |
| Welzijn, gezondheid en ondersteuning | 2,0                        | 2,8  | 1,3                        | <b>2,5</b>      | 1,0                       | 1,3                     | <b>2,0</b>                       | <b>2,0</b>                 | <b>1,5</b>          |

## 5 INCLUSIEBEWUSTZIJN: INTERVIEWS

Naast de kwantitatieve meting van inclusie in het gemeentebestuur, zijn er voor dit rapport gesprekken gevoerd over het inclusiebewustzijn binnen de organisatie. Het belang van inclusief werken en inclusief beleid wordt binnen de organisatie onderstreept. Voor de organisatie betekent inclusie dat iedereen zich welkom moet voelen, iedereen mee kan doen, en dat niet gediscrimineerd wordt of uitzonderingen worden gemaakt. Het houdt ook in dat de samenleving actief op zo'n manier wordt ingericht dat iedereen mee kan doen.

Idealiter wordt er iedere keer dat beleid wordt gemaakt, nagedacht over of het wel voor iedereen werkt. Wanneer er aan de voorkant geen rekening wordt gehouden met inclusie kan dat achteraf betekenen dat sommige groepen geen gebruik kunnen maken van bepaalde voorzieningen. Inclusie is meer dan alleen 'geen uitzonderingen maken': in een gegeven voorbeeld is iedereen wel welkom in een nieuw gebouw, maar door gebrek aan aandacht voor mensen met een fysieke beperking in het ontwerp leidt het er toch toe dat een bepaalde groep niet naar binnen kan. Het is daarom veel effectiever en kostenbesparender is om de inclusiegedachte steeds aan de voorkant, bij het ontwerp, mee te nemen. Daar zou in alle domeinen over nagedacht moeten worden.

Daarbij werd gesteld dat sommige aspecten van inclusie inmiddels zo vanzelfsprekend zijn dat daar misschien geen aparte aandacht meer voor nodig is: daar bestaat al gelijkheid en gelijkwaardigheid in, en dat wordt dus al automatisch meegenomen in beleid. Ook rijst de vraag hoe ver een gemeente kan gaan op dit gebied. Niet alles kan immers altijd voor iedereen toegankelijk en inclusief zijn.

Het werken aan een inclusieve stad wordt gezien als een constant streven: het is nooit 'af', en dat hoeft ook niet. Immers, iedere tijd brengt nieuwe uitdagingen op het gebied van inclusie met zich mee: zo moet er in deze tijd rekening gehouden worden met mensen die digibeet zijn, terwijl dat twee decennia geleden nog niet speelde. Daarom moet er steeds worden nagedacht wat inclusie op dat moment betekent, en hoe daar in beleid rekening mee gehouden kan worden. Daarbij rijst echter de vraag: hoe kom je tot beleid waarmee je die inclusie echt nastreeft, en wat doe je aan de blinde vlekken die er zijn? Het belang van bewustwording van eigen vooroordelen wordt genoemd: iedereen heeft vooroordelen, maar lang niet iedereen is zich daarvan bewust. Dat kan het streven naar inclusie sterk belemmeren.

Er is al veel gedaan, en Venlo kan trots zijn op diens diversiteit. Binnen de organisatie ziet men nog wel mogelijkheden om stappen te zetten naar een meer inclusieve stad. Er worden grofweg twee mogelijkheden genoemd om verder te werken aan inclusie: middels apart beleid specifiek gericht op dit onderwerp, of door het integreren van de inclusiegedachte in al het beleid. Hoewel de laatste optie de voorkeur heeft, moet het dan wel méér zijn dan alleen een het afvinken van checklistje: er moet daadwerkelijk iets mee gebeuren.

## 6 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Dit onderzoek dient als basis voor de raads werkgroep om een oordeel te kunnen vormen over de vraag of er in het door de raad vastgestelde beleid van de gemeente Venlo voldoende rekening wordt gehouden met inclusie. Het is aan de raad om te bepalen of dit voldoet. Mede op basis van de uitkomsten van die discussie en de eventueel daarop volgende besluitvorming zal de ambtelijke organisatie het toekomstig beleid inrichten en verder richting geven aan de wijze waarop inclusie wordt meegenomen bij het opstellen van nieuw beleid.

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat er aandacht is voor inclusie in de gemeente Venlo. De gemiddelde score van alle door de raad vastgestelde beleidsdocumenten duidt erop dat er over het algemeen in de meeste documenten rekening wordt gehouden met inclusie. De mate van aandacht verschilt sterk tussen de verschillende beleidsdomeinen, maar dat valt deels te verklaren. Inclusie en de verschillende diversiteitskenmerken komen immers vaker expliciet terug in het sociaal domein (bijvoorbeeld beleid gericht op armoede of jeugd, wat al inherent over een bepaald diversiteitskenmerk gaat), waardoor hier hoger op wordt gescoord dan in sommige andere domeinen.

Ook wanneer expliciet naar de scores van de diversiteitskenmerken wordt gekeken, kan worden gesteld dat het logisch is dat de aandacht per diversiteitskenmerk verschilt tussen de domeinen. Gezondheid en financiële situatie staan sterk op de voorgrond in het Venlose beleid, en er is redelijke aandacht voor arbeidsparticipatie, leeftijd en geletterdheid.

Uit de opvallend lage scores voor diversiteitskenmerken zoals religie, etniciteit, sekse en gender, blijkt echter dat inclusie van deze diversiteitskenmerken erg achterblijft in de beleidsdocumenten.

Eerder in het rapport wordt uitgelegd wat het belang is van rekening houden met de verschillende diversiteitskenmerken van het inclusievelichtwerk, en de daarbij horende intersectionaliteit. Deze lage scores voor de diversiteitskenmerken gender/sekse, seksuele oriëntatie, religie en etniciteit kunnen dan ook op twee manieren geïnterpreteerd worden. Zo kan worden aangenomen dat deze kenmerken minder hoog scoren omdat er al wordt gehandeld vanuit het idee van volledige gelijkheid binnen deze kenmerken en de vanzelfsprekendheid daarvan. Anderzijds kan gesteld worden dat mogelijke ongelijkheid met die gedachte over het hoofd wordt gezien. Er is immers geen zekerheid dat hier ware gelijk(waardig)heid in bestaat, dus kan het toch van belang zijn om ook 'vanzelfsprekende' diversiteitskenmerken mee te nemen in het inclusiebewustzijn bij het maken van beleid. Zo is seksuele oriëntatie voor een domein als Vervoer veel minder relevant dan voor een domein als Veiligheid. Bij Veiligheid kan juist verwacht worden dat er meer aandacht is voor LHBTI+ mensen, omdat bekend is dat mensen die tot de LHBTI-gemeenschap horen vaker met onveilige situaties te maken krijgen en slachtoffer worden van geweld. Voor een domein als Vervoer speelt dat diversiteitskenmerk logischerwijs minder, maar daar kan de aandacht voor het diversiteitskenmerk gezondheid en financiële situatie weer meer op zijn plaats zijn.

De relevantie van de diversiteitskenmerken verschilt dus per domein, maar er kan er per domein worden nagedacht welk diversiteitskenmerk relevant is om rekening mee te houden. De 'levensdomeinen' zoals origineel beschreven door de VNG zijn immers juist op deze manier ingedeeld, omdat inclusie voor al deze domeinen relevant is. Er kan dus nog gewerkt worden aan het inclusiebewustzijn in bepaalde beleidsdomeinen, en dus in bepaald beleid.

In de interviews werd dan ook aangegeven dat het de voorkeur heeft om in alle beleidsstukken en regelingen van te voren na te denken over in hoeverre het beleid inclusief is. Er kan dan ook worden aanbevolen op sommige beleidsdomeinen actief meer aandacht aan inclusie aan te brengen. Door aan de voorkant een goede afweging te maken, kan er een weloverwogen besluit worden genomen over de mate waarin inclusie wordt meegenomen in het beleid en de uitvoering daarvan.

Toch zijn en worden er al duidelijke stappen gezet richting een meer inclusieve gemeente. Eén voorbeeld dat tijdens dit onderzoek naar voren is gekomen waar duidelijk uit blijkt dat Venlo ook buiten het sociaal domein aandacht heeft voor inclusie, is het Venlose beleid rondom begraafplaatsen: daarbij wordt bekeken hoe er in het beleid rekening gehouden kan worden met inclusie van de Islamitische gemeenschap en hun wensen rondom begraven.

De bestaande aandacht voor inclusie kan, in ieder geval in de mindset van de gemeente, deels worden toegeschreven aan het feit dat inclusie in de raadsperiode 2018-2022 een A-dossier is geweest en daarmee ook ambtelijk op de agenda stond.

Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat er overeenstemming is over het meebewegen met de maatschappelijke ontwikkeling, alsmede de wens van de raad, om inclusie hoger op de agenda te zetten. Daarvoor is het nodig dat een bepaalde mate van inclusiebewustzijn in de gehele organisatie terugkomt. Voordat dat echter kan worden bewerkstelligd, zal er eerst een uniform beeld moeten zijn van wat verstaan wordt onder inclusie en hoe de gemeente naar inclusie toe wil werken in de toekomst. Daarbij moet gerealiseerd worden dat werken aan een inclusieve stad altijd een *work in progress* zal blijven.

Eén van de belangrijkste stappen die hierin gezet kunnen worden is het vergroten van het inclusiebewustzijn. Door inclusie te agenderen en expliciet bespreekbaar te maken, kunnen blinde vlekken verminderd worden. Dat kan bijvoorbeeld door trainingen over vooroordelen, waardoor ambtenaren zich daar beter bewust van kunnen worden en dit mee kunnen nemen in het opstellen van beleid. Momenteel is er al een interne training 'Diversiteit en Inclusie' beschikbaar, maar het is lang niet vanzelfsprekend dat iedere ambtenaar deze training volgt. Op dat gebied liggen daarom nog mooie kansen. De gemeente Venlo kan daarbij gebruik maken van 'best practices' van andere gemeentes die hier al een verdere ontwikkeling hebben doorgemaakt. Er kan daarbij bijvoorbeeld gekeken worden naar gemeente Arnhem die hier al veel stappen in heeft gemaakt.

Ten slotte is het belangrijk om te benadrukken dat dit rapport slechts de uitkomsten van een eerste inventarisatie waren, en wordt aanbevolen om er ook in en na 2022 op toe te zien dat inclusie de benodigde aandacht krijgt.



