

Mensenrechten en het sociaal domein

Netwerk Mensenrechten Lokaal, inspiratiebijeenkomst, 10 oktober 2014

Wendy van der Tol, College voor de Rechten van de Mens

Een praktijkvoorbeeld

Binnen het project 'Geschikt Wonen voor Iedereen' van de gemeente Breda, heeft de gemeente samen met maatschappelijke partners een netwerk van vijftien Centrale Zones ontwikkeld waarin iedereen - oud of jong, met of zonder beperking - onbekommerd kan wonen. In een Convenant zijn de diverse afspraken vastgelegd op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Het Convenant regelt onder meer dat de samenwerking voorop staat, samenwerking niet alleen tussen gemeente, woningcorporaties, welzijnsinstellingen, zorgaanbieders, maar ook samenwerking met consumentenorganisaties. Zoals het Bredaas Centrum Gehandicaptenbeleid en de ouderenbond.

Door een mensenrechtenbril

Als we dit verhaal bekijken door een mensenrechtenbril is dit een mooi voorbeeld waarin een gemeente bezig is met de bescherming en bevordering van mensenrechten. Maar het is goed mogelijk dat de Gemeente Breda dat zelf niet zo noemt, het staat in elk geval niet met zoveel woorden in de betreffende documentatie. Wat doet de gemeente? De burger krijgt de gelegenheid te participeren bij het maken van beleid op het terrein van zorg en huisvesting. Dat is belangrijk voor de verwezenlijking van relevante economische en sociale mensenrechten.

Decentralisatie: daarom juist nu aandacht voor mensenrechten

De decentralisatie in het sociale domein betekent nieuwe taken voor de gemeente en meer verantwoordelijkheden op terreinen die mensen en hun rechten direct raken. Zorg, opvang, ondersteuning en participatie zijn bij uitstek terreinen waar de rechten van de mens een toetssteen van het beleid kunnen zijn. Beleid op deze terreinen gaat vaak over mensen in een kwetsbare situatie. En het is juist hier waar de rechten van de mens een handvat bieden om te kunnen vaststellen of hun rechten wel voldoende worden gewaarborgd.

Mensenrechten bieden een stabiel normenkader

Mensenrechten beogen de menselijke waardigheid te beschermen. Ze bieden een stabiel normenkader. Stabiel want onvervreemdbaar; garanties vallen niet weg wanneer er een andere politieke wind waait. Maar deze garanties zijn niet star; mensenrechten laten ruimte om rekening te houden met relevante

omstandigheden zoals de samenstelling van de bevolking. Vanwege het fundamentele karakter nemen mensenrechten een bijzondere plaats in binnen het recht. Nationale wetgeving, beleid en praktijk moeten in overeenstemming zijn met deze [internationale] normen. Mensenrechten zijn minimumnormen. Dat betekent dat zij een ondergrens aangeven: onder geen enkele omstandigheid mag het niveau van bescherming zakken onder dat wat als mensenrecht is gegarandeerd. Zo is een van die minimumgaranties, dat altijd verzekerd moet zijn dat een maatregel niet het meest nadelig uitpakt voor de meest kwetsbare personen. Een andere ondergrens is dat niemand gediscrimineerd mag worden.

Participatie als belangrijk mensenrecht

Een belangrijk onderdeel van mensenrechten is het recht om te participeren. Dat iedereen het recht heeft mee te doen in de samenleving en (mee) te beslissen over zaken die hem aangaan. Over het eigen huishouden, de school, de inrichting van de straat of op het werk. Ook breder, in de lokale en landelijke politiek. Uitgangspunt is dat iedereen mag participeren en mag meepraten over beleid dat hen aangaat. Betrokkenheid van alle belanghebbenden en hun vertegenwoordigers in alle fases van het proces: bij het maken, uitvoeren en evalueren van beleid. Mensen moeten op geschikte momenten en goed geïnformeerd kunnen meedenken en meebeslissen. En dat blijkt nog niet eenvoudig.

De Wmo-evaluatie van het SCP van dit jaar, leert ons dat kennis van het bestaan van een Wmo-raad onder aanvragers van Wmo-voorzieningen zeer beperkt is. In 2012 wist slechts een kwart van hen dat hun gemeente de mogelijkheid bood om mee te praten over het Wmo-beleid. Noemenswaardig is ook dat in de huidige Wmo-raden bepaalde groepen niet goed vertegenwoordigd zijn. Uit de WMO evaluatie blijkt dat er ook in 2012 nog aanzienlijke verschillen in participatie zijn tussen mensen met en zonder beperkingen in de algehele bevolking. De problemen doen zich voor bij belangenbehartiging van mensen met chronische psychische problemen en mensen met psychosociale problematiek. Ongeveer de helft van de Wmo-raden meldde daar problemen. Niemand zal ontkennen dat ook mensen met chronische psychische en psychosociale problemen tot groepen behoren die aandacht behoeven en dat ook hun belangen moeten worden vertegenwoordigd. Hier ligt dan ook voor gemeenten nog een uitdaging om zich in te spannen en maatregelen te nemen om ook hen te betrekken bij beleid.

Vertaling mensenrechten naar de praktijk

Het is niet aan het College om een blauwdruk te geven voor de gemeentelijke praktijk maar wel om de randvoorwaarden, de kaders vanuit mensenrechtelijk perspectief te schetsen. In mijn presentatie wil ik u daarom een aantal handvatten bieden om de tamelijk abstracte internationale mensenrechtennormen te operationaliseren voor het gemeentelijk niveau. Gemeente én burger hebben BAAT bij een helder mensenrechtelijk kader. Veel taken van de gemeenten betreffen economische, sociale en culturele rechten. Deze zijn als mensenrecht nog minder bekend dan burgerrechten en politieke rechten zoals het recht op de bescherming van privacy en het recht op vrije meningsuiting.

Het VN Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten heeft een mooi schema ontwikkeld om ESC-rechten concreter te maken: de 4A's. ESC-rechten moeten Available, Acceptable, Adaptable en Accessible zijn. Met andere woorden: beschikbaar, aanvaardbaar, aanpasbaar en toegankelijk. Ik leg dit

uit aan de hand van voorbeelden met zorg, maar de aandachtspunten zijn even goed toepasbaar op huisvesting, werk en welzijn.

Beschikbaarheid

Het gaat hierbij om de daadwerkelijke beschikbaarheid van zorg. Welke faciliteiten, goederen en diensten precies beschikbaar zijn hangt van veel factoren af, waaronder de beschikbare middelen. Het gaat om de beschikbaarheid van gezondheidscentra en zorgprofessionals in alle wijken binnen de gemeente. Vanzelfsprekend moet het gaan om kwalitatief goede zorg.

Vanuit de mensenrechtenbenadering rond toegang tot zorg en het belang van participatie is het belangrijk om inzicht te hebben in de samenstelling van de bevolking in uw gemeente. Indien u als gemeente de samenstelling van uw wijken kent, kunt u gericht het gesprek aangaan met betrokken burgers over welke zorgbehoeften er zijn, gekoppeld aan de voorzieningen.

Een voorbeeld uit de praktijk:

In de gemeente Den Haag heeft de stichting *Vóór Welzijn* in bepaalde stadsdelen wijkanalyses gemaakt met hierin per wijk een schets van de bevolkingssamenstelling, sociale cohesie, financiële positie huishoudens, onderwijs(achterstanden), problemen in de buurt, veiligheid, vrije tijdsbesteding en wonen. Deze analyses zijn mede gebaseerd op overleg met bewoners en organisaties in deze wijken over de situatie aldaar. Vervolgens zijn per wijk wijkprogramma's opgesteld rond drie thema's: opvoeden en opgroeien, participatie en gezond en wel. En zo worden in de ene Haagse wijk vrijwilligers als ouderenconsulent getraind om ouderen mishandeling te onderkennen. En wordt er in een andere wijk gestart met een Opvoedcentrale waarbij bewoners elkaar ondersteunen bij opvoedvragen rond hun kinderen. Een mooi voorbeeld van het betrekken van burgers bij zorg- en welzijnvoorzieningen om te komen tot een gericht aanbod van voorzieningen en diensten in een gemeente.

Aanvaardbaarheid

Zorg moet de medisch-ethische standaarden in acht nemen, en cultureel aanvaardbaar zijn. Dat betekent dat respectvol wordt omgegaan met verschillen. Er wordt rekening gehouden met verschillende achtergronden, culturen, leeftijden, mannen en vrouwen. Participatie in dit verband betekent dat rekening wordt gehouden met de diversiteit van de bevolking. Praktische vragen die daarbij passen; Is het Sociaal Wijkteam voldoende toegerust en vaardig genoeg om om te gaan met verschillende bewoners in een wijk? En weet het Sociaal WijkTeam die diverse groepen en individuen ook te bereiken om inzicht te krijgen in de ondersteuningsbehoeften. Op meer individueel niveau betekent aanvaardbaarheid ook het gesprek aangaan met een cliënt over passende voorzieningen. Als het individu centraal staat bij het inventariseren en vormgeven van de benodigde steun en voorzieningen laat de gemeente zien dat het de burger niet enkel als probleem, maar ook als deel van de oplossing beschouwt.

Een voorbeeld uit de praktijk.

Met het Netwerk Welzijn Versterkt ondersteunt de Gemeente Peel & Maas kwetsbare inwoners. De ondersteuning is vraag-gestuurd. Het is de burger zelf die aangeeft wat hij of zij wil. De aanpak is uitgestrekt over diverse terreinen als arbeid, zorg en dagbesteding. De gemeente is binnen dit project met een aantal kwetsbare burgers in gesprek gegaan over hun individuele behoeften. Zo ook in het geval van de heer, laten we hem voor het gemak, Jan noemen. Jan is een jongeman die door 'gewoon' werken gezonder leven, gelukkig wil worden. En hij wil voorkomen dat hij terugvalt in de oude situatie van dakloosheid en drugsgebruik. In gesprek met hem, bleek dat Jan niet zo graag in een GGZ-instelling wilde wonen, dat zou onder het oude beleid de meest waarschijnlijke optie zijn geweest om zorg te verlenen. Nu Jan mee mocht praten, gaf hij te kennen dat hij behoefte had aan een "Baantje overdag en 's avonds graag wat sporten". Aldus werd het geregeld in de gemeenten: met ondersteuning en begeleiding op maat; overdag werkt Jan eerst bij een fietsenstalling, later bij een bakker en 's avonds gaat hij sporten. Winst voor gemeente: minder geld naar zorg, winst voor Jan: voelt zich gehoord en neemt actief deel aan invullen maatwerk en het regelen van een aanvaardbare voorzieningen. Burgers zien meer perspectief en zijn gezonder, zo blijkt uit de evaluatie van deze aanpak.

Aanpasbaarheid

Als de omstandigheden veranderen, dan is het nodig het beleid bij te stellen of aan te passen. Gedurende de uitvoering van beleid, moeten burgers met hun signalen over knelpunten ergens terecht kunnen bij hun gemeente. Kan de gemeente dan het beleid aanpassen, zijn burgers en de gemeenteraad daar dan ook voldoende bij betrokken? Het kan ook zijn dat de samenstelling van een gemeente of wijk aanzienlijk verandert, en daarmee de behoeften. Als gemeente is het van belang om te onderzoeken of nieuwe mechanismen nodig zijn om iedereen te betrekken. Als bijvoorbeeld door een beleidswijziging op centraal niveau meer mensen met een psychiatrische stoornis in een wijk komen te wonen, is het nodig dat de gemeente het beleid daarop aanpast. Zijn er mogelijkheden om een klacht neer te leggen of bezwaar of beroep aan te tekenen tegen een voorziening. Is er een gemeentelijke ombudsman ingesteld? Leiden dergelijke processen tot het aanpassen van gemeentelijk beleid?

Toegankelijkheid

Voorzieningen moeten voor iedereen toegankelijk zijn. Toegankelijkheid kent een aantal aspecten.

Iedereen moet toegang hebben tot ondersteuning en voorzieningen, er mag geen sprake zijn van discriminatie. Speciale aandacht in het bijzonder voor de meest kwetsbare en gemarginaliseerde groepen in de samenleving.

Economische toegankelijkheid, oftewel betaalbaarheid. Diensten moeten voor iedereen betaalbaar zijn, ook voor sociaal zwakkeren (socially disadvantaged). Mensen met minder te besteden zouden niet buitenproportioneel belast moeten worden met zorguitgaven, in vergelijking tot rijkere.

Toegankelijkheid van informatie: iedereen heeft het recht informatie en ideeën over gezondheidskwesties te zoeken en te ontvangen. Maar ook privacy verdient de aandacht binnen

zorgkwesties. Hoe weet een burger welke informatie over hem beschikbaar is binnen de gemeente en hoe kan een burger daar zelf een rol in spelen?

Een voorbeeld uit de praktijk

De gemeente Leeuwarden heeft de aanpak sterk gericht op de praktijk van de sociale wijkteams: wie heeft welke informatie op welk moment nodig? Het uitgangspunt van Leeuwarden is dat bij een vraag van een burger de burger zelf de hoofdpersoon en informatiebron is. Het vroegtijdig koppelen van gegevens is nog niet aan de orde. Eventueel kan in een later stadium bij het maken van een plan van aanpak met de burger samen gekeken worden naar welke informatie nog nodig is.

Kortom.

Het BAAT-kader kan u helpen om na te gaan of u allerlei factoren en groepen heeft betrokken in uw beleidsproces. En ondersteunt u om afwegingen op te baseren en toe te lichten welke keuzes u in uw beleid maakt.

Tot Slot

Rond het proces van decentralisatie bestaan veel zorgen. Het College deelt veel van deze zorgen en houdt de ontwikkelingen dan ook nauwlettend in de gaten. Echter, het College ziet het proces van decentralisatie ook als een kans de mensenrechten nog beter te verwezenlijken in Nederland. De gemeente is veel meer betrokken bij hun wijken en burgers. Gemeenten weten welke mogelijkheden er zijn, en welke obstakels. Een mensenrechtelijke benadering vereist dat gemeenten zich inspannen voor participatie: de gemeente zorgt dat alle mensen kunnen worden gehoord. Wat levert dit dan op? Participatie draagt bij aan empowerment van mensen, mits die participatie wezenlijk is, zoals in het geval van de gemeente Peel en Maas of Den Haag. Een benadering die burgers dichterbij de besluitvorming brengt zal leiden tot betere dienstverlening en maakt dat lokaal beleid eerder wordt gezien als legitiem. Bij de voorbereiding van deze dag hebben we gezien hoe ontzettend veel initiatieven binnen de decentralisatie-operatie er al zijn genomen door gemeenten. Het College wil daar zijn eigen bijdrage aan leveren. Natuurlijk niet door op uw stoel te gaan zitten. Maar door u de kaders te laten zien die de rechten van de mens stellen. Rechten waar ook u, als overheidsorgaan, verantwoordelijk voor bent.

Dank voor uw aandacht.