



Mensenrechten en lokaal beleid

Handreiking voor beleidsmakers

Esther van den Berg en Barbara Oomen

University College Roosevelt (Universiteit Utrecht)

Coverfoto: Fleur Beemster, in opdracht van de gemeente Den Haag voor de fototentoonstelling 'Hagenaars en kinderrechten', 'Kinderwerkster van stichting VÓÓR Welzijn'.

Uitgave

Platform31
Den Haag, september 2014

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Platform31 is de fusieorganisatie van KEI, Nicis Institute, Nirov en SEV

Projectconsortium

Binnen het onderzoeksprogramma 'Kennis voor krachtige Steden' van Platform31 (voorheen Nicis Institute) zijn ruim vijftig projecten in uitvoering. Deze brochure is het resultaat van het project 'Meerwaarde van mensenrechtensteden' (2012-2014). Ieder onderzoeksproject wordt uitgevoerd door een consortium van één of enkele universitaire onderzoeksgroepen en een aantal stedelijke partijen. Het is een samenwerkingsverband tussen wetenschappers en professionals uit de stedelijke praktijk.

Het consortium voor dit onderzoek bestond uit:

- University College Roosevelt (Universiteit Utrecht)
- Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (Universiteit Utrecht); de gemeenten Utrecht, Middelburg en Amsterdam; Amnesty International; College voor de Rechten van de Mens; Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Platform31 (voorheen Nicis Institute)

Projectleider van het onderzoek was Barbara Oomen, hoogleraar sociologie van de mensenrechten aan de Universiteit Utrecht.

Het onderzoeksteam bestond uit Barbara Oomen en Esther van den Berg (University College Roosevelt, Universiteit Utrecht). Vanuit het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten was betrokken: Jenny Goldschmidt, hoogleraar mensenrechten aan de Universiteit Utrecht. Namens de stedelijke en maatschappelijke partijen namen deel: Dave Hardy, Eduard Nazarski, Wilco de Jonge (Amnesty International), Maartje Eigeman (Amnesty International/Netwerk Mensenrechten Lokaal), Hans Sakkers, La'shan Lewis, Wien de Smet (gemeente Utrecht), Renske Steenbergen, Annemiek Wissink (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), Esther van Weele (College voor de Rechten van de Mens), Sabine Bierens (gemeente Middelburg), Nico van Rossen en Raoul Galarraga (gemeente Amsterdam), Mies van Niekerk en Lydia Sterrenberg (Platform31). Daarnaast werd samengewerkt met internationale collega's als Klaus Starl (Graz), Paul Gready (York) en Eva Chueca (Barcelona).

Voor meer informatie over het onderzoeksproject 'Meerwaarde van mensenrechtensteden' zie: <http://mensenrechten.verdus.nl>

Voor praktijkvoorbeelden en documenten zie de website van het *Netwerk Mensenrechten Lokaal*: www.mensenrechtenlokaal.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Wat zijn Mensenrechtensteden?	9
3	Pionieren in de polder: mensenrechtensteden in Nederland	11
4	Mensenrechten in de beleidspraktijk	15
5	Inspiratie voor beleidsmakers	19
	Bijlage: mensenrechten	21

1 Inleiding

Bij mensenrechten denken we al snel aan marteling en verdwijningen in dictaturen ver weg. Maar mensenrechten gelden overal en voor iedereen. Ook hier in Nederland. Met name op lokaal niveau - daar waar mensen leven, werken en naar school gaan - moeten mensenrechten worden nageleefd en gerealiseerd. Lokale sociale problemen zoals armoede, participatie van mensen met een beperking, huiselijk geweld, discriminatie of jeugdwerkloosheid raken aan rechten en plichten uit mensenrechtenverdragen zoals het recht op een bestaansminimum, het recht op deelname aan het maatschappelijk leven, op bescherming van de lichamelijke integriteit, het discriminatieverbod of het recht op arbeid. Met de decentralisatie van essentiële voorzieningen naar lokale overheden worden mensenrechten steeds relevanter voor gemeenten.

Steeds meer steden binnen en buiten Nederland nemen de mensenrechten als kader voor hun beleid. Deze 'mensenrechtensteden' gebruiken de standaarden uit internationale mensenrechtenverdragen bij het aanpakken van stedelijke problemen. Dat kan op verschillende manieren. In Nederland verwijst de gemeente Utrecht bijvoorbeeld naar de verzamelde mensenrechten als een gedeeld ideaal en *lingua franca* om maatschappelijke organisaties te verenigen en sociale samenhang te versterken. De gemeenten Den Haag en Middelburg daarentegen nemen respectievelijk het Verdrag voor de Rechten van het Kind en het Gehandicaptenverdrag als uitgangspunt voor het ontwikkelen van het jeugdbeleid c.q. het Wmo-beleid. De verdragsbepalingen bieden daarbij een leidraad voor het formuleren van uitgangspunten voor lokaal sociaal beleid.

Het onderzoek *Meerwaarde van mensenrechtensteden* (2012-2014) bracht in kaart welke steden binnen en buiten Nederland gebruik maken van mensenrechten en hoe en waarom zij dat doen. Aan de hand van interviews met vertegenwoordigers van gemeenten, maatschappelijke organisaties en experts, zijn ervaringen en opvattingen opgetekend over het gebruik van mensenrechten in de lokale praktijk. De lessen uit die gesprekken komen in deze brochure terug als 'Inspiratie voor beleidsmakers'.

7

2 Wat zijn mensenrechtensteden?

Utrecht, Den Haag en Middelburg zijn voorbeelden van mensenrechtensteden. Ieder op hun eigen manier gebruiken zij de rechten van de mens in lokaal beleid. Utrecht neemt de brede verzameling mensenrechten als een verbindend ideaal om uiteenlopende partijen samen te brengen en bewustzijn te bevorderen over de waarde van mensenrechten voor de stad. Den Haag verwijst naar het Kinderrechtenverdrag als leidraad voor het jeugdbeleid en Middelburg heeft de rechten van personen met een handicap genomen als uitgangspunt voor het beleid rond de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Geen van deze steden noemt zichzelf officieel 'mensenrechtenstad', hoewel Utrecht die titel kreeg van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten Navanethem Pillay. Toen zij de stad bezocht in 2012 voor de opening van het College voor de Rechten van de Mens loofde zij Utrecht als 'eerste mensenrechtenstad van Nederland'.

Wij beschouwen een mensenrechtenstad als een gemeente die in haar activiteiten, verklaringen of beleid gebruik maakt van de term mensenrechten of expliciet verwijst naar mensenrechtenprincipes of een specifiek verdrag. Mensenrechtensteden kunnen zelfbenoemd zijn (zoals Graz en Barcelona) of ze kunnen de ambitie hebben om een mensenrechtenstad te worden (Eugene in de Verenigde Staten). Maar ook gemeenten die zichzelf officieel geen mensenrechtenstad noemen, zoals de Nederlandse steden, beschouwen we vanwege hun expliciete gebruik van mensenrechten als mensenrechtenstad.

Het ontstaan van mensenrechtensteden dateert uit de jaren negentig van de vorige eeuw. De in New York gevestigde *People's Movement for Human Rights Learning* (PDHRE) stond aan de wieg van die ontwikkeling. De organisatie was opgericht om mensen in gemeenschappen te onderwijzen over mensenrechten zodat ze daarmee het gereedschap in handen hadden om hun dagelijks leven te verbeteren. Van daaruit ontstond het idee om lokale leergemeenschappen te vormen waar maatschappelijke organisaties, lokale overheden en professionals samenwerkten aan een rechtvaardige stad met de rechten van de mens als leidraad.

In 1997 was Rosario (Argentinië) de eerste stad waar dit gedachtegoed in de praktijk werd gebracht. Met steun van de PDHRE werkten zij aan een stappenplan om het idee van mensenrechtenstad tot wasdom te laten komen: het instellen van een lokale stuurgroep uit de gemeenschap, het schrijven van een actieplan, het uitvoeren en monitoren van het actieplan, en mensenrechteneducatie als centraal element. Sindsdien zijn in alle hoeken van de wereld mensenrechtensteden ontstaan. Zij maken gebruik van heel uiteenlopende methodieken en strategieën. Steden geïnspireerd door de PDHRE methode zijn te vinden in landen als Mali (Kati), Kenya (Nairobi) en Ghana (Accra), Brazilië (Porto Alegre), Oostenrijk (Graz), Engeland (York) en Canada (Edmonton). In de Verenigde Staten is San Francisco het vroege voorbeeld van een stad die koos voor het aannemen van een lokale verordening (1998) die verplichtingen van specifiek het VN Vrouwenverdrag vastlegde. Dat voorbeeld is door meer steden in de Verenigde Staten gevolgd. Een grote groep steden in Europa heeft in het kielzog van Barcelona een Europees Handvest voor de Bescherming van Mensenrechten in de Stad opgesteld en ondertekend (2000).

3 Pionieren in de polder: mensenrechtensteden in Nederland

In Nederland worden mensenrechten van oudsher vooral gezien als onderdeel van het buitenlands beleid, veel minder vaak worden ze in verband gebracht met de situatie hier. Toch hoor je de laatste jaren steeds vaker dat mensenrechten betekenis hebben voor binnenlandse en ook voor lokale problemen. De oprichting van het College voor de Rechten van de Mens (2012), met zijn jaarrapportages, trainingen en voorlichting, heeft hieraan bijgedragen. In 2013 schreef de Nederlandse regering voor het eerst een Nationaal Actieplan Mensenrechten waarin de rol van gemeenten bij het realiseren van mensenrechten wordt benadrukt. De verschillende bestuurslagen "... dragen elk afzonderlijk en (in medeverantwoordelijkheid) zorg voor de bescherming en bevordering van mensenrechten. ... Met de transities... krijgen gemeenten nieuwe taken en verantwoordelijkheden. De naleving van mensenrechten verdient daarbij voortdurende aandacht", aldus de regering. In verschillende steden is de afgelopen jaren een start gemaakt met het expliciet gebruiken van mensenrechten in lokaal beleid, terwijl ook maatschappelijke organisaties de pijlen richten op gemeenten om het mensenrechtenperspectief onder de aandacht te brengen. Een al langer bestaande samenwerking tussen gemeenten, wetenschappers en maatschappelijke organisaties leidde in 2013 tot de lancering van het Netwerk Mensenrechten Lokaal. Eerder dit jaar is een Meerpartijen-initiatief Mensenrechten in Nederland gestart, bestaande uit Eerste en vooral Tweede Kamerleden van verschillende politieke partijen in samenwerking met maatschappelijke organisaties en experts. Het doel is structurele betrokkenheid van de Kamerleden bij het thema te faciliteren door samenwerking en kennisoverdracht. Decentralisaties en mensenrechten vormen een van de prioritaire thema's voor de komende periode. Daarbij valt te leren van steden die al iets verder zijn met dit thema: Utrecht, Den Haag, Middelburg, Nijmegen en Amsterdam.

11

Utrecht

Utrecht is de eerste stad in Nederland die mensenrechten in brede zin (alle rechten) toepast. De strategie van Utrecht als mensenrechtenstad rust op twee pijlers: het bevorderen van bewustwording en kruisbestuivingen in de eigen (gemeentelijke) organisatie en het stimuleren van samenwerking in het maatschappelijk middenveld. In 2011 ondernam de gemeente een unieke exercitie door het eigen beleid op tien terreinen langs de meetlat van de mensenrechten te leggen. De tien onderzochte casussen varieerden van homo-emancipatiebeleid tot armoedebeleid en van cameratoezicht (privacy) tot de aanpak van huiselijk geweld. De casussen werden zorgvuldig uitgekozen waarbij een balans werd gezocht tussen traditioneel linkse en rechtse thema's. De gemeente wilde politisering van de mensenrechtenbenadering en affichering van mensenrechten als 'linkse hobby' voorkomen. Het was een eerste verkenning van de raakvlakken tussen mensenrechten en gemeentelijk beleid, en leverde een opsomming op van Utrechtse *best practices* en onderwerpen die extra aandacht verdienen vanuit mensenrechtenperspectief. Vanaf 2011 zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd over mensenrechten door en voor beleidsmedewerkers. Naast deze op de eigen organisatie gerichte pijler, heeft Utrecht van meet af aan veel aandacht besteed aan het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij het organiseren van bijeenkomsten en evenementen. In 2011 en 2012 organiseerde de stad een week van de mensenrechten. Maatschappelijke organisaties werden uitgenodigd activiteiten te organiseren, waarvoor ook een bescheiden budget beschikbaar was. In 2013 zijn mogelijkheden verkend voor het vestigen van een mensenrechtencoalitie. In 2014 is Utrecht gestart met het

organiseren van driemaandelijke 'mensenrechten-café's' waar de gemeente, maatschappelijke organisaties en professionele instellingen elkaar kunnen ontmoeten en zaken doen.

Lokaal asielbeleid

Utrecht is een van de voortrekkers als het gaat om het bieden van noodopvang en begeleiding aan dakloze vreemdelingen en het gebruik van mensenrechtennormen ter onderbouwing van het beleid. Al in 2001 besloot de gemeente tot het bieden van noodopvang aan dakloze vreemdelingen met een asielachtergrond die geen opvang krijgen van het rijk. Het betreft bijvoorbeeld uitgedeelde asielzoekers die wel terug willen maar nog niet terug kunnen naar hun land van herkomst, of om asielzoekers die om medische redenen recht hebben om in Nederland te verblijven maar desondanks geen opvang van het rijk krijgen. Vanaf 2003 biedt de gemeente Utrecht ook alleenstaande minderjarige asielzoekers die 18 jaar zijn geworden opvang en begeleiding. Door het bieden van 'bad, bed, brood en begeleiding' wil de gemeente voorkomen dat mensen op straat en in de illegaliteit belanden. Tot circa 2006 onderbouwde de gemeente Utrecht haar standpunt met verwijzing naar de zorgplicht, volksgezondheid en openbare veiligheid om - in weerwil van het steeds strengere rijksbeleid - noodopvang te bieden aan deze groepen mensen. Daarna ging de gemeente zich beroepen op mensenrechtenverdragen, geholpen door uitspraken over de onrechtmatigheid van het op straat zetten van asielkinderen van het Europees Comité voor Sociale Rechten, het Comité van Ministers van de Raad van Europa en enkele uitspraken van Nederlandse rechters. In 2007 kreeg de gemeente Utrecht de Clara Wichmann Penning van de Liga voor de Rechten van de Mens, en de Stichting J'accuse vanwege de onderscheidende wijze waarop de gemeente zich heeft ingezet voor ongedocumenteerde vreemdelingen.

12

Bronnen: Gemeente Utrecht (2011). *Mensenrechten in Utrecht. Hoe geeft Utrecht invulling aan internationale mensenrechtenverdragen? Een stedelijke zoektocht naar sociale rechtvaardigheid.*; Zie ook <http://humanrightsutrecht.blogspot.nl>.

Den Haag

Den Haag gebruikt de Rechten van het Kind als grondslag voor het jeugdbeleid. Zoals in Utrecht is de aandacht voor het Kinderrechtenverdrag zowel op de eigen gemeentelijke organisatie gericht als op het betrekken van organisaties en instellingen als sportclubs, scholen en kinderrechtenorganisaties. Het Kinderrechtenverdrag wordt expliciet genoemd als uitgangspunt in het beleidsprogramma Jeugd en Gezin (2011-2014). Voor beleidsadviseurs en professionals in de gemeente zijn de beginselen uit het verdrag een inspiratiebron en soms ook een toetssteen voor het eigen handelen. Het verdrag komt ook terug in de pedagogische visie van de Haagse Centra voor Jeugd en Gezin. Professionals die daar werken worden geacht de rechten van het kind te kennen en het kind te zien als een drager van mensenrechten. In de afgelopen jaren heeft de gemeente veel energie gestoken in het ontwerpen van het meetinstrument 'Jeugd op de Kaart' ter ondersteuning van de ontwikkeling van kind- en gezinsvriendelijke wijken. Door het verzamelen van digitale gegevens kan in beeld worden gebracht: hoe ziet de bevolkingsopbouw in de wijk eruit? Welke kind- en gezinsvriendelijke voorzieningen zijn er en welke ontbreken? Hoe bereikbaar zijn de voorzieningen? In bijeenkomsten binnen de gemeente worden medewerkers aangemoedigd wijkontwikkeling te bespreken vanuit het 'kinderperspectief'. Ten slotte komen de rechten van het kind terug in het jeugdparticipatiebeleid van de gemeente Den Haag.

Via jeugdambassadeurs, het belonen van maatschappelijke inzet door jongeren en het organiseren van evenementen rond de rechten van het kind probeert de gemeente jongeren te betrekken bij beleid, hen te activeren en bewust te maken van kinderrechten.

Bezuinigingen en de Wmo

Den Haag staat ook aan de wieg van een juridisch onderzoek naar de rechtmatigheid van bezuinigingen van het rijk op voorzieningen uit de Wmo. Een motie aangenomen door de Haagse Gemeenteraad (8 november 2012) lag ten grondslag aan het juridische onderzoek, alsmede aan verschillende onderzoeken naar de effecten van de zorgmaatregelen voor hulpontvangende inwoners van Den Haag. Tom Barkhuysen, advocaat-partner bij kantoor Stibbe en hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden concludeerde in zijn advies dat de aanvankelijk voorgenomen (maar inmiddels teruggedraaide) bezuinigingen voor 2014 strijdig waren met de Gemeentewet, in het bijzonder met de verplichting van het rijk om de kosten te vergoeden die gemeenten maken voor aan hen toegekende Wmo-taken.

Het advies richtte zich ook op de vraag in hoeverre de voorgenomen structurele bezuiniging van 40 procent op de voorziening "hulp bij het huishouden" en wijziging van de Wmo per 1 januari 2015 in lijn zijn met verschillende mensenrechtennormen. Volgens Barkhuysen komen mensenrechten zoals het recht op (zelfstandig) wonen en het recht op sociale bescherming in het geding. Een door B&A verricht onderzoek onder Haagse hulpontvangers laat namelijk zien dat circa 6.000 hulpbehoevenden als gevolg van een opstapeling van structurele bezuinigingen met betrekking tot de Wmo hun zelfstandigheid in wonen dreigen te verliezen. Ook het mogelijk schrappen van de compensatieplicht in de nieuwe Wmo kan als strijdig worden gezien met internationale mensenrechtennormen. Zonder compensatieplicht zouden gemeenten eerder een verzoek om hulp kunnen afwijzen. Daardoor gaat de sociale bescherming achteruit, wat niet in overeenstemming is met het vereiste van 'progressieve verwezenlijking' van mensenrechten.

13

Bronnen: Centrum Jeugd en Gezin Den Haag (2008). Heel het kind: Haagse pedagogische visie in relatie tot het CJG; Gemeente Den Haag (2011). Programma Jeugd en Gezin 2011-2014, voor de stukken van het juridisch Wmo-advies zie <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/document/Afdoening-motie-huishoudelijke-hulp-.htm>.

Middelburg

In Middelburg worden het Wmo- en onderwijsbeleid ontwikkeld met behulp van beginselen uit het VN-Gehandicaptenverdrag. Centraal in de Middelburgse aanpak staat het streven naar inclusie: alle inwoners, ook degenen met een beperking, moeten in staat zijn deel te nemen aan alle domeinen van het leven. Moties uit de gemeenteraad waren een belangrijke stimulans voor het betrekken van mensenrechten bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid. De aanwezigheid van actieve partners uit de gehandicaptenzorg in Zeeland, die vanwege hun vernieuwende methoden bekend zijn als 'koplopers in de zorg', heeft ook bijgedragen aan de aandacht voor gelijke kansen voor mensen met een beperking. In de Wmo beleidsnota van 2012 worden mensenrechten expliciet genoemd als kader en wordt ook een opening geboden voor de toepassing van mensenrechten op andere gebieden. Na Den Haag biedt ook Middelburg sinds het voorjaar van 2014 tijdelijk opvang aan mensenrechtenverdedigers uit andere landen in het kader van het 'shelter city project'. Doel is mensenrechtenverdedigers die bedreigd worden voor een periode van drie maanden op adem te laten komen in Middelburg. Zij krijgen training en werken aan hun (internationale) netwerk. Nevendoel is mensenrechteneducatie: Middelburgse

inwoners krijgen meer inzicht in mensenrechten door de spreekbeurten en bezoeken van de mensenrechtenverdedigers bij scholen en instellingen.

Bronnen: Gemeenteraad Middelburg, motie 10-41, 15 februari 2010, ingediend door PvdA, CDA, GroenLinks, SP, ChristenUnie, Lokale Partij Middelburg; Gemeenteraad Middelburg, motie 10-104, 7 juni 2010, ingediend door PvdA, CDA, GroenLinks, SP, ChristenUnie, VVD, D'66, Duurzaam Rood, Lokale Partij Middelburg; Gemeenteraad Middelburg, motie 11-143, 7 november 2011, ingediend door PvdA en Duurzaam Rood; Gemeente Middelburg (2012). Nota Welzijn, ondersteuning en zorg in Middelburg: Ambities binnen de Wmo in Middelburg.

Initiatieven in Nijmegen en Amsterdam

Tijdens de onderzoeksperiode kwamen in Nijmegen en Amsterdam de eerste initiatieven van de grond op het gebied van mensenrechtenbeleid. In Nijmegen organiseerden de lokale adviescommissies hun jaarlijkse gezamenlijke bijeenkomst rond het thema lokale mensenrechten. Dat was het startpunt voor verkenning van de mogelijkheden om mensenrechten toe te passen in lokaal beleid. Uiteindelijk werd gekozen voor een focus op kinderrechten. In Nijmegen zijn zowel door de adviescommissies als later door de gemeente zelf informatieve bijeenkomsten georganiseerd over de relevantie van de rechten van het kind en de transities in het jeugdbeleid. Ook in Amsterdam zijn initiatieven genomen om de verbinding te leggen tussen mensenrechten en lokale beleidsterreinen. Een kennisgroep van D'66 Amsterdam organiseerde bijeenkomsten rond het thema lokale mensenrechten. De groep had inbreng in het verkiezingsprogramma van D'66 Amsterdam en leverde inhoudelijke steun aan een initiatiefvoorstel van de gemeenteraad over mensenrechteneducatie op scholen. Begin 2014 werd het initiatiefvoorstel ingediend door de raadsfracties van GroenLinks, D'66 en de PvdA. De raadsleden vroegen het Amsterdamse college een kwartiermaker te benoemen die samen met scholen een volwaardige invulling van burgerschapseducatie zou ontwikkelen, met inbegrip van mensenrechten. Ook vroegen zij het college om te bepleiten dat mensenrechten een verplicht onderdeel gaan vormen van het burgerschapsonderwijs in heel Nederland. Het initiatiefvoorstel werd in maart 2014 in de raad aangenomen.

4 Mensenrechten in de beleidspraktijk

Mensenrechten kunnen op veel verschillende manieren worden toegepast in de beleidspraktijk. We bespreken hieronder de drie belangrijkste.

Juridisch raamwerk

Allereerst verwijzen mensenrechten naar een juridisch raamwerk. Het zijn normen die zijn vastgelegd in verplichtende verdragen en wetten. Gemeenten kunnen gebruik maken van de juridische kracht van mensenrechten. Zij kunnen bijvoorbeeld een beroep doen op verplichtingen uit mensenrechtenverdragen die Nederland heeft ondertekend om hun beleid te rechtvaardigen. Zo hebben verschillende gemeenten door gerechtelijke uitspraken de ruimte gekregen om opvang te bieden aan bepaalde categorieën uitgeprocedeerde vluchtelingen, in weerwil van rijksbeleid dat niet in opvang en begeleiding voorziet (zie bijvoorbeeld Utrecht). Voor gemeenten zijn diverse verdragen van belang: het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, het Vrouwenverdrag, het Kinderrechtenverdrag, het Gehandicaptenverdrag en het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Rassendiscriminatie. Al deze verdragen kennen een rechtbank (het Hof in Straatsburg) of een toezichhoudend comité dat verantwoordelijk is voor de interpretatie van het verdrag.

De systematiek van verdragen en verklaringen hebben steden geïnspireerd om ook zelf verklaringen te formuleren en zich te committeren aan de beloften om mensenrechten in de stad te respecteren, beschermen en verwezenlijken. Zo werd in 2000 in Saint Denis (Frankrijk) het Europees Handvest voor de Bescherming van Mensenrechten in de Stad aangenomen. Het document erkent het 'recht op de stad' en afzonderlijke rechten uit mensenrechtenverdragen en geeft opdracht tot democratisch, transparant en effectief bestuur en de implementatie van mensenrechten. Het is inmiddels door ruim 350 Europese steden ondertekend. Vanuit de mondiale organisatie van lokale overheden (United Cities and Local Governments) is het initiatief gekomen voor een wereldwijd handvest: *a Global Charter-Agenda for Human Rights in the City*. Steden kunnen op basis van dit document een op de lokale situatie toegesneden actieplan opstellen. Steden die een eigen handvest hebben opgesteld zijn bijvoorbeeld Montreal (Canada), Mexico-stad en Gwanju (Zuid-Korea).

15

Moreel kader

Mensenrechten vormen ook een moreel kader en verschaffen een taal die verwijst naar centrale beginselen in mensenrechtenverdragen, zoals gelijke behandeling, menselijke waardigheid, veiligheid en aandacht voor de meest kwetsbare groepen. Deze principes kunnen een leidraad zijn voor het formuleren van beleid. Gemeenten als Den Haag en Middelburg hebben mensenrechtenprincipes als kader en doelstelling opgenomen in beleidsstukken over respectievelijk het jeugdbeleid en de Wmo. San Francisco nam een verordening aan die principes uit het Vrouwenverdrag en later ook het verdrag tegen rassendiscriminatie integreerde in het lokale beleid. De verordening verplicht de stad om *gender*-gelijkheid en non-discriminatie te integreren in alle activiteiten van de gemeente. Daarvoor zijn samen met maatschappelijke organisaties richtlijnen opgesteld.

Mensenrechten als moreel kader kunnen bogen op brede steun. Dat heeft steden als York en Utrecht geïnspireerd om zoveel mogelijk partijen in de stad te verenigen die zich willen inzetten voor mensenrechten. Door het gezamenlijk organiseren van mensenrechtenevenementen voor een groot publiek moet meer bewustwording ontstaan over het belang van mensenrechten.

Goed bestuur

Ten slotte verwijzen mensenrechten ook naar principes van goed bestuur, zoals transparantie, verantwoording afleggen, doelmatigheid en effectiviteit van beleid, en participatie van burgers. Waar het gaat om de doelmatigheid van beleid ontwikkelde een aantal steden in het buitenland instrumenten om voorafgaand aan of na invoering van beleid het effect voor de mensenrechten in te schatten. In de Amerikaanse stad Eugene wordt gewerkt met een 'Triple Bottom Line Analysis Tool', terwijl in Aberdeen 'Human Rights Impact Assessments' worden toegepast. De Nederlandse non-profit organisatie *Rights for Change* heeft specifieke instrumenten ontwikkeld voor het monitoren van beleid voor kwetsbare groepen, met aandacht voor huiselijk geweld tegenover vrouwen en het recht op gezondheid. Dit soort instrumenten gaat uit van de systematische beantwoording van een serie vragen door beleidsmedewerkers die garanderen dat mensenrechtenprincipes een plek krijgen in het beleidsproces.

16

Ook het uitwerken van een participatieve methode voor beleidsvorming past binnen het streven van mensenrechtensteden. In de Oostenrijkse steden Graz en Salzburg bestaan Mensenrechten Adviesraden waarin naast het lokale bestuur en experts ook vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zitting hebben. De raden adviseren over mensenrechtenonderwerpen en spelen een rol bij het monitoren van de mensenrechten in de stad. Met het oog op de decentralisaties is in Nederlandse steden het optimaliseren van lokale participatie van cliëntgroepen een relevant thema. Vanuit mensenrechtenperspectief gaat het om het waarmaken van het recht op informatie en participatie: Worden groepen in een vroeg stadium betrokken? Is iedereen vertegenwoordigd? Vallen er geen groepen buiten de radar?

Om te zorgen dat de aandacht voor mensenrechten gewaarborgd is kiezen steden ervoor hun ambities vast te leggen of te institutionaliseren. Dit kan in verschillende vormen van intensiteit. Het voordeel van institutionaliseren is dat mensenrechten dwingender op de agenda staan, dat het streven breed in de gemeente bekend raakt, dat de continuïteit geborgd is en de aandacht niet vervliegt na personele- of bestuurlijke veranderingen. Het noemen van mensenrechten of verdragen in beleidsstukken is een lichte vorm van verankering. Mensenrechten kunnen ook worden opgenomen in de begroting of een subsidieverordening. Sommige steden nemen mensenrechten op in scholingsprogramma's, stellen een mensenrechtenadviseur of ambassadeur aan of maken een specifieke afdeling verantwoordelijk voor de beleidsvorming in lijn met mensenrechten. Zo heeft Barcelona al jaren een mensenrechtenafdeling in het gemeentelijk apparaat waar ook taken rond inburgering en non-discriminatie zijn ondergebracht.

Concrete beleidsvelden in Nederland

Mensenrechten zijn voor lokale beleidsthema's relevant. In Nederlandse gemeenten worden ze echter lang niet altijd herkend en expliciet benoemd. Toch zien we dat mensenrechten in de afgelopen jaren meer zichtbaar zijn geworden in bijvoorbeeld het gehandicaptenbeleid van sommige gemeenten. Op andere beleidsterreinen, zoals non-discriminatie en LHBT-emancipatie komen mensenrechten minder vaak expliciet aan de orde. Het College voor de Rechten van de Mens ontwikkelt handreikingen om mensenrechten te integreren in de transities van het sociale domein.

Gehandicaptenbeleid

In het kader van het gehandicaptenbeleid is in de jaren 1990 de zogenaamde Agenda 22 geïntroduceerd. Deze omvat 22 standaardregels van de Verenigde Naties om gelijke kansen voor mensen met een beperking te realiseren. De standaardregels zijn gebaseerd op de gedachte dat ieder mens gelijkwaardig is en gelijke rechten heeft. Ze markeren een verandering in het denken over steun aan mensen met een beperking. In plaats van het medisch-denken werd het rechten-denken geïntroduceerd: mensen met een beperking zijn niet louter subject in het medisch circuit maar houder van rechten. Voorzieningen zijn geen privilege maar een fundamenteel recht. Een ander belangrijk uitgangspunt is het 'sociale model van handicap'. Een beperking krijgt pas betekenis in de interactie met de omgeving, omdat die niet is ingericht op deelname door mensen met een beperking. Een handicap is daarmee niet meer een individueel probleem maar een probleem waar de samenleving als geheel verantwoordelijkheid voor draagt. De standaardregels zijn in 1993 aangenomen door de Algemene Vergadering. Met de komst van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (2008) werden ze bindend. Nederland heeft het verdrag ondertekend en zal het naar verwachting in 2015 ratificeren, waarna het ook voor Nederland verplichtend is. Al vanaf het eind van de jaren 1990 is vanuit organisaties van de Nederlandse patiënten- en gehandicaptenbeweging aandacht gevraagd voor de standaardregels. Inmiddels worden ze door veel gemeenten toegepast, waaronder Utrecht, Venlo, Lelystad, Rotterdam en Amsterdam.

Sinds de inwerkingtreding van het Gehandicaptenverdrag hebben belangenorganisaties geijverd voor ratificatie en effectieve invoering van dit verdrag. De Coalitie voor Inclusie - een beweging van mensen en organisaties die streven naar inclusie van mensen met een beperking - richtte zijn pijlen op gemeenten. In 2013 organiseerde men regionale bijeenkomsten door het land onder de noemer 'VN verdrag om de hoek' en werd een instrument ontwikkeld om principes uit het verdrag in lokaal beleid te integreren. Tijdens de bijeenkomst in Overijssel vond de symbolische ratificatie plaats van het VN Verdrag door wethouders van Zwolle en Wierden. De Coalitie werkt momenteel met Ambassadeurs die gemeenten adviseren om de bepalingen uit het verdrag gestalte te geven in de lokale praktijk.

17

Non-discriminatie

Het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie vormen de basis van verschillende mensenrechtenverdragen die Nederland heeft ondertekend. Nederland kent een uitgebreide infrastructuur van lokale en regionale antidiscriminatie bureaus. Ze zijn veelal ontstaan als particulier initiatief en hebben al een lange geschiedenis in de strijd tegen rechts-extremisme en racisme die teruggaat tot de jaren tachtig. Om landelijke dekking en deskundigheid te bevorderen werd in 2009 de Wet Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen ingevoerd die gemeenten verplicht alle inwoners toegang te bieden tot een laagdrempelige antidiscriminatievoorziening (ADV). In bijna alle gemeenten is een dergelijke voorziening beschikbaar en sommige gemeenten hebben zelf antidiscriminatiebeleid geformuleerd. Antidiscriminatiebureaus of gemeenten onderbouwen hun werk echter vaker met een verwijzing naar nationale wetgeving dan naar internationale mensenrechtenverdragen. Maar daar waar de Nederlandse wet ontoereikend is nemen ADV's hun toevlucht tot internationale mensenrechtennormen.

Internationaal zien we dat bijvoorbeeld ook in de Verenigde Staten een uitgebreide infrastructuur bestaat van lokale en regionale antidiscriminatie commissies. Een flink aantal van deze commissies noemt zichzelf *human rights commission*, daarmee verwijzend naar de burgerrechten en mensenrechten die ten grondslag liggen aan hun opdracht. Dit is in lijn met de achtergrond van het

College voor de Rechten van de Mens in Nederland; deze kwam voort uit de Commissie Gelijke Behandeling.

LHBT beleid

Een laatste voorbeeld is LHBT beleid, ofwel beleid dat tot doel heeft de positie te verbeteren van mensen met lesbische, homoseksuele, biseksuele en/of transgender geaardheid. Seksuele oriëntatie is een grond waarop niet mag worden gediscrimineerd. Belangenorganisaties zoals het COC omarmen het mensenrechtenperspectief en hebben aan de erkenning van LHB-rechten als mensenrechten bijgedragen. In het afgelopen decennium is het zwaartepunt voor LHBT-beleid verschoven van de landelijke naar de lokale overheid. Vanaf 2007 bestaat het zogenaamde koploperprogramma, geïnitieerd door het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, waarin inmiddels 41 gemeenten werken aan de ontwikkeling van hun LHBT-emancipatiebeleid. Samen met belangenorganisaties en maatschappelijke partijen zoals scholen, sportclubs of de politie wordt in de koplopergemeenten bijvoorbeeld gewerkt aan veiligheid, non-discriminatie en sociale acceptatie, en is er aandacht voor kwetsbare LHBT groepen zoals jongeren en ouderen. Dankzij inhoudelijke steun van Movisie zijn inmiddels flink wat ervaringen, *best practices* en handreikingen beschikbaar voor lokaal LHBT-emancipatiebeleid.

5 Inspiratie voor beleidsmakers

Mensenrechten kunnen op lokaal beleidsniveau op verschillende wijzen vorm krijgen. Hieronder geven we een aantal handvatten voor de realisering van mensenrechtenbeleid. Ze laten tevens zien wat de meerwaarde daarvan kan zijn voor gemeenten.

Bijdragen aan kwaliteit van beleid

Aandacht voor mensenrechten draagt bij aan de kwaliteit van beleid. Het garandeert dat allerhande vragen een plek krijgen in het beleidsproces. Welke gevolgen hebben onze maatregelen voor kwetsbare groepen burgers? Zijn onze voorzieningen van goede kwaliteit, aangepast aan de behoeften van de doelgroep en voldoende toegankelijk? Wordt niemand gediscrimineerd? Is ons beleid effectief en doelmatig? Welke indicatoren gebruiken we om dat vast te stellen? Kortom, als mensenrechten als kader voor lokaal beleid worden genomen verhoogt dit de kwaliteit van het werk van gemeenten.

Autonomie

Mensenrechten zijn vastgelegd in verdragen en wetten. Gemeenten hebben als lokale autoriteit een eigenstandige verantwoordelijkheid om mensenrechten te waarborgen. Met een beroep op mensenrechtenverdragen kunnen gemeenten hun eigen beleid rechtvaardigen, ook als dat niet in lijn is met landelijk beleid.

Het profiel van de stad

Door mensenrechten een plek te geven in beleid en activiteiten kan de gemeente het beeld van een innovatieve en rechtvaardige stad bevorderen. Het biedt ook de mogelijkheid aan te sluiten bij internationale netwerken van mensenrechtensteden, wat bijdraagt aan het internationale profiel van de gemeente.

19

Nieuwe verbanden

Mensenrechten zijn een breed gedeeld ideaal. Daarmee heeft het de potentie verschillende groepen en partijen in de stad samen te brengen. Zo ontstaan nieuwe werkrelaties, nieuwe initiatieven en synergie in bestaande activiteiten.

Participatie

Participatierechten zijn een belangrijk onderdeel van mensenrechten. Daarbij gaat het niet alleen om politieke participatie (stemrecht bijvoorbeeld), maar ook om participatie in de samenleving. De overheid is verplicht passende maatregelen te nemen om maatschappelijke participatie mogelijk te maken en isolatie of uitsluiting tegen gaan. Op deze manier vormen mensenrechten een waarborg voor het welslagen van de participatiemaatschappij.

Mensenrechteneducatie

Mensenrechten zijn bekend en onbekend tegelijk. Ze hebben de connotatie van iets goeds en verhevens maar roepen de associatie op van misstanden ver van huis. Daarom is het niet vanzelfsprekend en niet altijd makkelijk om mensenrechten aan de orde te stellen en om ze te integreren in bestaande procedures en beleid. De opdracht is dan: vertel en leg uit. Of laat dat doen door experts. Door het organiseren van trainingen, workshops en het integreren van mensenrechteneducatie in bestaande opleidingsprogramma's wordt het bewustzijn over

mensenrechten vergroot. Vergroting van dit bewustzijn leidt weer tot socialer beleid en meer betrokken burgers.

Strategische coalities

Om een mensenrechtenbenadering te ontwikkelen en te laten landen in de gemeente is het nuttig samen te werken met partners van buiten. Het vormen van lokale coalities met maatschappelijke organisaties en experts vergroot de kans op succes. Met hulp van deskundigen kan juridische taal worden vertaald naar concrete problemen in de stad. Door samenwerking met maatschappelijke organisaties en professionals worden expertises, menskracht en financiën gebundeld en ontstaat de mogelijkheid om nieuwe initiatieven te ontwikkelen.

Kruisbestuivingen zijn vruchtbaar

Op afzonderlijke beleidsterreinen zijn inmiddels ervaringen opgedaan en beproefde methoden ontwikkeld. Voorbeelden zijn een e-learning tool (2013) van het Kinderrechtencollectief over kinderrechten voor beleidsspecialisten die werken aan de uitvoering van de nieuwe Jeugdwet; een Routeplanner voor gemeenten (2013) van de Coalitie voor Inclusie voor de lokale invoering van het VN Verdrag voor de Rechten van Mensen met een Beperking; en handreikingen voor het ontwikkelen en onderbouwen van gemeentelijk emancipatiebeleid van lesbische vrouwen, homomannen, biseksuelen en transgenders (LHBT) van Movisie. Die methodieken, ontwikkeld voor het ene beleidsterrein, kunnen toepasbaar zijn op een ander terrein. Met andere woorden: er valt veel te winnen door kruisbestuivingen tussen verschillende beleidsterreinen.

Lange adem

20

Het ontwikkelen van een mensenrechtenaanpak vergt kennis en bewustwording en dit is een proces van lange adem. Het gaat daarbij niet zozeer om financiering voor nieuwe initiatieven alswel om een andere manier van denken en het stellen van nieuwe vragen. Aandacht voor mensenrechten in beleid leent zich goed voor realisering in bestaande programma's en werkwijzen. Daarmee kan al op eenvoudige wijze een begin worden gemaakt met een mensenrechten-sensitieve benadering in lokaal beleid.

Bijlage: mensenrechten

Mensenrechten zijn die fundamentele rechten die ieder mens heeft, altijd en overal. Na de Tweede Wereldoorlog werd het bevorderen van mensenrechten als een van de doelstelling opgenomen in het handvest van de nieuwe wereldorganisatie: de Verenigde Naties. In 1948 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens aan. Dat was het startpunt van het wereldwijde mensenrechtenregime zoals we dat nu kennen. De rechten die in de Universele Verklaring zijn opgesomd variëren van *burger- en politieke rechten* - zoals het recht op leven, vrijheid en onschendbaarheid van persoon, vrijheid van meningsuiting, het recht om deel te nemen aan het bestuur van je land - en *sociaaleconomische rechten* - zoals het recht op arbeid, een adequate levensstandaard, het recht op onderwijs. In de decennia die volgden zijn de rechten uit de Universele Verklaring verder uitgewerkt en uitgebreid in bindende verdragen, waaronder het Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten, het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten, het Verdrag tot Uitbanning van Rassendiscriminatie, het Vrouwenverdrag, het Kinderrechtenverdrag en het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap.

Ook in regionaal verband zijn verdragen geformuleerd. De Raad van Europa bracht niet alleen het Europees Sociaal Handvest voort, maar ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (1951), wellicht het belangrijkste mensenrechtenverdrag in Nederland. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens houdt toezicht op de naleving van dit verdrag. Burgers kunnen een zaak aanhangig maken bij het hof wanneer nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. De Europese Unie kent het Handvest van de Grondrechten.

21

Nederland heeft bijna alle mensenrechtenverdragen ondertekend en bekrachtigd (geratificeerd). Naar verwachting zal Nederland in 2015 ook het VN-verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap ratificeren. Het betekent dat de landelijke overheid, maar ook de decentrale overheden, verantwoordelijk zijn voor het *eerbiedigen, beschermen* en *verwezenlijken* van de rechten die in de verdragen staan. Mensenrechtenverdragen brengen een baaierd aan bepalingen, rechten en verplichtingen met zich mee. Bij het *eerbiedigen* van mensenrechten gaat het erom dat overheden, gemeenten inbegrepen, bijvoorbeeld niet mogen discrimineren. Worden groepen burgers niet onevenredig benadeeld of buitengesloten door beleid? Bij het *beschermen* van mensenrecht moet een overheid ook actief voorkomen dat anderen dan zichzelf de rechten van burgers schenden. Denk aan het voorkomen van discriminatie door derden, of eerbiediging van het recht op privacy van cliënten bij het uitwisselen van informatie uit dossiers door professionals, of denk aan een adequate aanpak ter voorkoming van huiselijk geweld. Bij het *verwezenlijken* van mensenrechten gaat het erom dat de overheid de omstandigheden creëert waardoor burgers hun rechten ook daadwerkelijk kunnen genieten. Denk aan het bieden van voldoende openbaar onderwijs of het uitvoeren van de leerplichtwet door gemeenten ter verwezenlijking van het recht op onderwijs. Of het waarborgen van voldoende, toegankelijke, en acceptabele voorzieningen voor het realiseren van de grootst mogelijke mate van zelfstandigheid voor mensen met een beperking.

Een uitgave in opdracht van Platform31.

Auteurs : Esther van den Berg en Barbara Oomen (University College Roosevelt)
Drukwerk : Platform P
Opmaak : Platform31

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens.

Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Den Haag, september 2014



Postbus 30833, 2500 GV Den Haag

www.platform31.nl

twitter: @platform31

PLATFORM31

Platform31 is de fusieorganisatie van KEI, Nicis Institute, Nirov en SEV