

Opkomst van **mensenrechtensteden**

De Nederlandse regering presenteerde in december 2013 een Nationaal Actieplan Mensenrechten ter bescherming en bevordering van mensenrechten in Nederland.

In 1993, tijdens de VN Wereldconferentie Mensenrechten in Wenen spraken lidstaten af een actieplan op te stellen. Dat het zo lang heeft geduurd voordat Nederland hieraan meedeed, is verklaarbaar. In het verleden werden mensenrechten voornamelijk gezien als relevant voor het verre buitenland en niet zozeer voor binnenlandse kwesties. Terwijl vanaf de jaren zeventig opeenvolgende ministers van Buitenlandse Zaken nota's uitbrachten, waarin mensenrechten als hoeksteen van het buitenlands beleid werden bestempeld, bleef het bewustzijn en de erkenning van de binnenlandse relevantie ervan achter.²

Inmiddels is de situatie aan het veranderen. In oktober 2012 kreeg Nederland een College voor de Rechten van de Mens. Het had als belangrijkste taak de naleving van mensenrechten in Nederland te bevorderen. De Commissie Gelijke Behandeling ging in het College op.

Een ander teken is de toegenomen aandacht en erkenning voor de rol van gemeenten bij de bevordering van mensenrechten. In het op 10 december gepresenteerde actieplan staat expliciet dat alle bestuurslagen, ook de lokale, afzonderlijk zorg dragen voor de bescherming en bevordering van mensenrechten.³

Lokale overheden

Het nationaal actieplan bevestigt de rol van gemeenten bij het bevorderen van mensenrechten. Internationale organisaties, zoals de Raad van Europa en VN comités die toezicht houden op de naleving van mensenrechten, hebben die rol al eerder benoemd. Steden binnen en buiten Nederland hebben de rechten van de mens ook zelf ontdekt als een relevant kader voor hun beleid. Sommige steden afficheren zich zelfs als 'mensenrechtenstad'. De vraag is: waar komt die lokale ontdekking van de mensenrechten vandaan? Wat is de meerwaarde van internationaal ge-

formuleerde mensenrechten voor lokale overheden? Allereerst heeft de toegenomen aandacht voor mensenrechten op lokaal niveau te maken met ontwikkelingen in het internationale mensenrechtenregime. Terwijl in de eerste decennia na de aanneming van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) veel energie van de wereldgemeenschap ging zitten in het uitwerken van de principes van de Universele Verklaring in bindende verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, is de laatste decennia de aandacht verschoven naar het implementeren van die verdragen op nationaal, maar ook lokaal niveau.

Daar waar mensen wonen, werken en leven, moeten mensenrechten gerealiseerd worden. Daarnaast speelt de wereldwijde trend van decentralisatie een rol in de toegenomen aandacht voor mensenrechten op lokaal niveau. Ook in Nederland is dat een uiterst relevante ontwikkeling.

Het overbrengen van belangrijke taken op het terrein van zorg en welzijn, passend onderwijs, jeugdzorg en arbeidsparticipatie naar de lokale overheid maakt dat de verwezenlijking van de op deze gebieden toepasselijke mensenrechten op het bord van gemeenten komt. Zo zijn er het recht op huisvesting, onderwijs, arbeid en een behoorlijke levensstandaard, het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven en de plicht om met effectieve maatregelen de persoonlijke mobiliteit en zelfstandigheid van personen met een beperking te waarborgen. Tenslotte past de lokale nadruk op mensenrechten in

1 Met dank aan Nicola Jägers en Esther van Weele.

2 Oomen, B. (2013), *Rights for Others. The slow homecoming of human rights in the Netherlands*, Cambridge: Cambridge University Press; Berg, E. van den (2012), *Acting Normal and Doing Good. The Dutch and Human Rights*, in I. Lintel, A. Buyse & B. McGonigle Leyh (eds.), *Defending Human Rights: Tools for Social Justice*, Cambridge: Intersentia.

3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Nationaal Actieplan Mensenrechten. Bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau*.



Rosario in Argentinië, de eerste mensenrechtenstad

een trend van toegenomen zelfbewustzijn van lokale overheden. Tekenend is de groeiende rol van gemeenten in internationale betrekkingen via deelname aan (advies)organen van internationale organisaties (het Comité van de Regio's van de Europese Unie, het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa) en internationale netwerken (United Cities and Local Governments). Via deze netwerken komen steden in aanraking met mensenrechtennormen en doen ze inspiratie op om mensenrechten lokaal toe te passen. Het zelfbewustzijn wordt uitgedragen via *city marketing*. Mensenrechten passen in het beeld dat de stad graag van zichzelf presenteert: onze stad is niet alleen een economische motor maar ook een rechtvaardige stad, een goede plek om te wonen.

Mensenrechtensteden

De gedachte dat steden de plaats zijn waar rechten

gerealiseerd moeten worden, is niet nieuw. De socioloog Henri Lefebvre introduceerde in 1968 het idee van *la droit à la ville*, het recht op de stad. De kern daarvan is democratisering en participatie. Burgers moeten een stem hebben in het proces van urbanisatie, zodat een rechtvaardiger, toegankelijker en plezierigere stad kan ontstaan.⁴

De term 'mensenrechtenstad' werd voor het eerst door de niet-gouvernementele organisatie People's Movement for Human Rights Learning (PDHRE) geïntroduceerd. De organisatie werd in 1989 opgericht met als doel mensen in gemeenschappen over mensenrechten te onderwijzen, opdat ze het gereedschap in handen krijgen om hun dagelijks leven te verbeteren. Van daaruit werd het idee ontwikkeld voor het vormen van lokale leergemeenschappen, waar organisaties uit de lokale *civil society*, lokale overheden en professionele organisaties samenwerken aan een rechtvaardige stad met de rechten van de mens als leidraad.

De eerste stad waar dit gedachtegoed in de praktijk werd gebracht was Rosario (Argentinië). De geschiedenis van de militaire dictatuur tussen 1976 en 1983

4 Lefebvre, H. (1996 [1967]), The right to the city, in E. Kofman, & E. Lebas (eds.) *Writings on Cities*, London: Blackwell; Oomen, B. & M. Baumgärtel (to be published), *Human Rights Cities*, in *Sage Handbook of human rights*.

en de economische tegenslag in de daarop volgende periode (Rosario had als bijnaam 'hoofdstad van de werkeloosheid') verklaart waarom juist daar de gedachte postvatte dat mensenrechten een bindend ideaal zou kunnen zijn om vooruitgang te boeken. In 1997 namen vertegenwoordigers van lokale overheid en organisaties uit de plaatselijke *civil society* een verklaring aan, waarin zij beloofden van Rosario een mensenrechtenstad te maken.

In de jaren daarna ontstonden ook elders in de wereld mensenrechtensteden, zoals in Mali, Kenya, Ghana, India, Brazilië en Canada. Zij werden gefaciliteerd of geïnspireerd door de People's Movement for Human Rights Learning, dat een stappenplan had ontwikkeld om dergelijke initiatieven tot wasdom te laten komen. Daartoe behoorden het instellen van een lokale stuurgroep met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, de overheid en professionals, het gezamenlijk opstellen van een actieplan, het uitvoeren en monitoren van het actieplan en mensenrechteneducatie.

De eerste Europese stad die volgens deze methodiek aan het werk ging was Graz (Oostenrijk). Daar nam de gemeenteraad in 2001 een verklaring aan die Graz als mensenrechtenstad bestempelde. De aanwezigheid van een actief academisch centrum op het terrein van mensenrechteneducatie, bereidwillige bestuurders en een betrokken *civil society* waren de ingrediënten die de ontwikkeling van deze stad als Europese mensenrechtenstad op weg hielpen.

Wereldwijde groei

Onder mensenrechtensteden worden gemeenten verstaan die in hun activiteiten, verklaringen en beleid expliciet naar internationale mensenrechtennormen verwijzen. Nederlandse gemeenten hebben de rechten van de mens relatief kort geleden als kader voor beleid ontdekt. Het lokaal toepassen van mensenrechten is bij ons een nog jonge praktijk, zichtbaar in steden als Utrecht, Den Haag en Middelburg. De wijze van ontstaan en de motieven daarvoor lopen uiteen. Soms is het een proces dat vanuit de lokale *civil society* wordt gestimuleerd. Een voorbeeld is Salzburg, waar de opkomst van extreem rechts de aanleiding was voor maatschappelijke organisaties, waaronder de kerken, aandacht voor mensenrechten te vragen.

In andere gevallen kwam het initiatief vanuit de lokale overheid, geïnspireerd door samenwerking in internationale netwerken, nationale ontwikkelingen

of vanwege specifieke lokale problemen die om een oplossing vroegen. In Barcelona speelde een combinatie van deelname aan internationale netwerken en het in goede banen leiden van een grote toestroom van migranten.⁵

De ontwikkeling van Utrecht als mensenrechtenstad kwam min of meer toevallig op gang na een verzoek aan de burgemeester om op een Europese bijeenkomst over lokale mensenrechten te spreken. Daarnaast was er een uitnodiging om deel te nemen aan een Europees project over mensenrechten in een meerlagig bestuurlijk systeem. De verzoeken vielen in vruchtbare aarde. Toenmalig burgemeester Aleid

Het lokaal toepassen van mensenrechten is bij ons een nog jonge praktijk

Wolfsen had interesse in mensenrechten. De afdeling die met internationale zaken is belast, zag in mensenrechten een bruikbaar thema om lokale vraagstukken met internationale netwerken te verbinden. Daarnaast pasten mensenrechten in de politieke koers van het Utrechtse gemeentebestuur van GroenLinks, PvdA en D'66.

Verschillende strategieën

Steden gebruiken verschillende strategieën om mensenrechten in de praktijk te brengen. Sommige verwijzen naar de brede mensenrechtencatalogus en richten zich vooral op het stimuleren van bewustwording. Een voorbeeld is de Britse stad York, waar academici, maatschappelijke organisaties en de gemeente het initiatief namen tot het organiseren van evenementen om - in weerwil van het kritische opinieklimaat - een positief verhaal over mensenrechten te vertellen. Ook in Utrecht wordt de rechtencatalogus als uitgangspunt gebruikt en is het bevorderen van bijeenkomsten en evenementen een van de manieren om mensenrechten meer bekendheid te geven.

Andere steden kiezen voor een beperkte invalshoek en gebruiken een specifiek verdrag om de rechten van een bepaalde groep burgers te realiseren of om specifiek beleid langs de mensenrechtenmeetlat te

5 M. Grigolo (2010), Human Rights and Cities: the Barcelona Office for Non-Discrimination and its work for Migrants, in *The International Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 6, p. 896-914.

leggen. Zo heeft San Francisco een verordening aangenomen die op het VN Vrouwenverdrag is geïnspireerd. De verordening verplicht de stad gendergelijkheid en mensenrechten van vrouwen in allerlei activiteiten te integreren. Met de principes van het Vrouwenverdrag als leidraad, moet het beleid tegemoet komen aan de behoeften van vrouwen en meisjes. Maatregelen die een onevenredig nadelige invloed op vrouwenrechten hebben, moeten worden aangepast.⁶

Den Haag gebruikt de rechten van het kind als uitgangspunt van het lokale jeugdbeleid

Den Haag gebruikt de rechten van het kind als uitgangspunt van het lokale jeugdbeleid. Voor beleidsadviseurs jeugdzorg, jeugdparticipatie en voor professionals bij centra voor jeugd en gezin zijn de rechten van het kind inspiratiebron en leidraad. De kinderrechten hebben ook de ontwikkeling van kindvriendelijke wijken gevoed.

Om de zorg voor mensenrechten duurzaam te verankeren, kiezen steden soms voor institutionalisering van hun ambities. Ze zetten speciale bureaus op, benoemen functionarissen of passen procedures aan. Barcelona heeft een afdeling burgerrechten in het eigen ambtelijk apparaat, met onder meer een anti-discriminatie bureau en een bureau voor religieuze zaken. Burgers kunnen daar klachten indienen en bemiddeling bij conflicten aanvragen.⁷

Handvest

Voor veel steden is het aannemen van een mensenrechtenverklaring het startpunt in hun ontwikkeling als mensenrechtenstad. In Europa werd vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw aan een Europees Handvest voor de Bescherming van Mensenrechten in de Stad gewerkt. Het quasi-juridische document werd in 2000 door een coalitie van steden voor mensenrechten aangenomen. Het erkent afzonderlijke rechten uit mensenrechtenverdragen, geeft opdracht

tot democratisch, transparant en effectief bestuur en de implementatie van mensenrechten.⁸

Het is inmiddels door ruim 350 Europese steden ondertekend. Vanuit de mondiale organisatie van lokale overheden UCLG is het initiatief gekomen voor een wereldwijd handvest: *Global Charter-Agenda for Human Rights in the City*. Steden kunnen op basis van dit document een op de lokale situatie toegesneden actieplan opstellen.

Civil society

Belangrijke stimulansen voor de erkenning van mensenrechten als een relevante taak van gemeenten komen vanuit de *civil society*. In de literatuur is een verklaring hiervoor te vinden. Mensenrechten worden in internationale arena's geformuleerd en bediscussieerd, dat is het domein van gespecialiseerde juristen en internationale activisten. Die wereld staat ver af van bewoners in wijken en hun lokale problemen. Maar maatschappelijke organisaties en landelijke mensenrechtenorganisaties in het bijzonder worden in staat geacht de kloof tussen die twee werelden te dichten. Zij zijn als intermediair zowel verbonden met internationale netwerken als met lokale gemeenschappen en hebben het vermogen de internationale, juridische taal van de mensenrechten naar lokale termen te vertalen. Andersom kunnen zij lokale sociale problemen in mensenrechtenterminologie duiden. Allereerst heeft Amnesty International zich in de afgelopen jaren op bewustwording in gemeenten gericht. Die ruimte is ontstaan na de mandaatwijziging van 2001, toen nationale afdelingen ook actie voor mensenrechten in het eigen land mochten gaan voeren. In samenwerking met de VNG is in 2012 een eerste handreiking over de betekenis van mensenrechten voor gemeenten uitgebracht.⁹

Daarnaast zijn er verschillende instrumenten voor mensenrechteneducatie ingezet, waaronder een reizende fototentoonstelling, een *rights walk app* voor mensenrechtenwandelingen in Nederlandse steden en workshops om belangengroepen, bestuurders, beleidsmakers en professionals kennis te laten maken met mensenrechten.

Andere stimulansen hangen samen met de verwachte ratificatie van het VN Gehandicaptenverdrag. Organisaties uit de wereld van patiënten- en gehandicaptenorganisaties hebben in de afgelopen jaren de komst van het VN-Gehandicaptenverdrag aangegrepen om de principes uit het verdrag onder de aandacht te brengen. De Coalitie voor Inclusie, gestart

6 Columbia Law School, Human Rights Institute (2012). *Bringing Human Rights Home: How State and Local Governments Can Use Human Rights to Advance Local Policy*.

7 M. Grigolo a.v.

8 European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City.

9 Amnesty International en VNG (2012), Goed bezig. De betekenis van Mensenrechten voor gemeenten.



In Utrecht moet een mensenrechtencultuur ontstaan die de leefbaarheid in de stad kan vergroten

in 2007 als een beweging van mensen en organisaties die streven naar inclusie van mensen met een beperking, richt zich niet alleen op het landelijke, maar ook op het lokale niveau.

WMO

Beleidsontwikkelingen in het kader van de WMO en de decentralisaties maken het logisch de pijlen op gemeenten te richten. In de afgelopen twee jaar werden regionale werkbijeenkomsten georganiseerd met gemeenten en belanghebbenden uit het veld. Voor gemeenten is een handreiking ontwikkeld om principes uit het verdrag in gemeentelijk beleid te integreren. In april 2013 vond op de regionale bijeenkomst in Overijssel voor het eerst een symbolische ratificatie plaats van het VN Gehandicaptenverdrag door gemeenten. De wethouders van Zwolle en Wierden zetten hun handtekening onder de belofte de rechten uit het verdrag te beschermen, bevorderen en te waarborgen. De handeling was symbolisch, het is immers de rijksoverheid die verdragen ratificeert. Maar het laat zien dat gemeenten bereid zijn zich aan de principes uit het verdrag te committeren, daarmee vooruitlopend op de ratificatie door de regering.¹⁰ Mensenrechten zijn echter nog niet in alle delen van

de *civil society* gemeengoed. Het vertalen en verspreiden van het mensenrechtenkader naar lokale problemen is een relatief nieuw terrein, dat de ontwikkeling van expertise vergt en ruimte om na te denken over het integreren van kennis in de organisatie en

Het vertalen van het mensenrechtenkader naar lokale problemen is een nieuw terrein

de werkwijze. Dat is voor veel organisaties lastig in tijden van crisis en het verlies van financiële en organisatorische armslag.

Meerwaarde

Wat is de meerwaarde van het mensenrechtenperspectief op lokaal niveau? Gemeenten hebben hun eigen verantwoordelijkheid om mensenrechten voor hun inwoners te waarborgen. Ook moeten ze van de

10 Coalitie voor Inclusie (2012). Taken Coalitie voor Inclusie en Stichting Inclusie Nederland; Coalitie voor Inclusie (2013), Impressie landelijke werkbijeenkomst VN verdrag NU waarmaken, 27 september 2013, Den Haag.

landelijke overheid de ruimte krijgen om dat te doen. In de afgelopen jaren hebben we gezien dat het verwijzen naar verplichtingen vanuit mensenrechtenverdragen kan helpen de zelfstandige rol van gemeenten te markeren. Een voorbeeld is de opvang van migranten met een asielachtergrond. Terwijl het rijksbeleid er in de afgelopen jaren op was gericht geen opvang meer te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers die niet willen of kunnen terugkeren naar het land van herkomst, boden verschillende gemeenten wel noodopvang en begeleiding. Aanvankelijk baseerde men zich op de zorgplicht en aspecten van openbare orde en de volksgezondheid, later op mensenrechten. Uitspraken van rechters met een beroep op internationale mensenrechtennormen hebben voor gemeenten de ruimte geboden opvang te bieden.

Mensenrechten bieden een opsomming van verplichtingen, rechten en vrijheden, maar ook een systematiek om belangen en rechten af te wegen. Tevens bieden ze waarborgen en vereisten voor het beleidsproces. Juist in een tijd van financiële krapte en toenomen verantwoordelijkheden gezien de decentralisaties, kan het mensenrechtenkader welkom zijn. De essentie van mensenrechten is niet dat iedereen altijd overal recht op heeft, maar wel dat er een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen de rechten van verschillende groepen gezien de middelen die de overheid ter beschikking staan. Mensenrechten heb-

Wordt niemand gediscrimineerd? Is het beleid effectief en doelmatig? Welke indicatoren moeten worden gebruikt om dat vast te stellen? Aandacht voor mensenrechten garandeert dat deze vragen in het beleidsproces aan de orde komen.

Mensenrechten zijn meer dan een verzameling juridische verplichtingen, ze zijn ook een taal, een moreel vocabulaire. De gedachte dat ieder mens gelijkwaardig is en geboren met dezelfde rechten is een breed gedragen ideaal. Mensenrechten kunnen een gezamenlijk uitgangspunt voor dialoog zijn en verschillende groepen in de samenleving samenbrengen. Zo profiteren organisaties van elkaars netwerken, kennis en middelen en kan samenhang en synergie in activiteiten ontstaan. De gemeente Utrecht ziet potentie in deze gedachte. Ze brengt actoren uit het lokale middenveld en het bedrijfsleven bijeen onder de noemer mensenrechten en onderzoekt samen met hen welke vormen van samenwerking mogelijk zijn en welke rol van de gemeente wenselijk is. Doel is door gezamenlijke activiteiten meer mensen met mensenrechten bekend te maken. Doel is ook de aanwezige kennis over de leefsituatie van inwoners van de stad te bundelen en in het licht van mensenrechten te zien. Zo moet een mensenrechtencultuur ontstaan die de leefbaarheid in de stad kan vergroten.

Besluit

Uit opinieonderzoek blijkt, dat mensenrechten weliswaar een positieve klank bij Nederlanders hebben, maar dat er weinig kennis over bestaat. Ze worden vooral in verband gebracht met situaties in het buitenland. In Nederland zijn de zaken goed geregeld, zo is de gedachte.

Tot op grote hoogte is deze gedachte juist. Wat ook tegen een eenvoudige entree van mensenrechten werkt, is de associatie met een claimcultuur. Vooral in een tijd waarin de overheid zich terugtrekt en burgers worden geacht te participeren en zelfredzaam te zijn, kan het begrip mensenrechten weerstand bij lokale overheden oproepen. De opdracht is echter dat voor iedere inwoner de menselijke waardigheid is gewaarborgd. Eindverantwoordelijk blijft de nationale overheid die gemeenten moet faciliteren om hun werk goed te doen. Dat betekent beleidsruimte en middelen beschikbaar stellen om de wetten uit te kunnen voeren. Ook, misschien wel juist, als het gaat om mensenrechten. ■

Mensenrechten bieden een systematiek om belangen en rechten af te wegen

ben geen pasklaar antwoord op concrete vragen, maar ze bieden wel een onpartijdig afwegingskader om moeilijke beslissingen te nemen en zijn een leidraad hoe je als gemeente het beleidsproces 'mensenrechten-sensitief' kunt inrichten.

Dan gaat het in de eerste plaats om de totstandkoming van beleid: transparant bestuur, het betrekken van de doelgroepen, het waarmaken van het recht op informatie en participatie. Andere vragen hebben te maken met het anticiperen op en volgen van de effecten van beleid. Welke gevolgen hebben maatregelen voor kwetsbare groepen burgers? Zijn voorzieningen van goede kwaliteit, aangepast aan de behoeften van de doelgroep en voldoende toegankelijk?