

De Meerwaarde van Mensenrechtensteden

Inleiding 10 oktober 2014, Inspiratiebijeenkomst Mensenrechten en Gemeenten

Esther van den Berg

Alledaagse mensenrechten

Dit is het portret van een Haagse moeder. Zij is vrijwilligster in het project Moeders Informeren Moeders: waar ervaren moeders advies geven aan jonge moeders die net hun eerste kind hebben gehad en wel een steuntje in de rug kunnen gebruiken. Ze geven vrijwillig advies over verzorging en opvoeding en helpen als dat nodig is bij het opheffen van sociaal isolement. Als je haar werk bekijkt vanuit mensenrechtenperspectief kun je zeggen: Daarmee levert zij een bijdrage aan de rechten van het Kind.

De foto is onderdeel van de fototentoonstelling Hagenaars en kinderrechten gemaakt in opdracht van de gemeente Den Haag. Waar de fototentoonstelling mee afreken is het vaak nogal beperkte beeld dat we hebben bij mensenrechten, namelijk dat het bij mensenrechten gaat om ernstige schendingen, ver weg en dat burgers vooral slachtoffer zijn van mensenrechtenschendingen. Burgers dragen ook bij aan de verwezenlijking van mensenrechten en soms schenden ze ook mensenrechten, denk aan huiselijk geweld of discriminatie. Hoewel mensenrechten vaak met strijd en vlagvertoon worden veroverd, laat de tentoonstelling zien dat ze ook een waarborg zijn voor het gewone, voor het leven van alledag, met andere woorden: mensenrechten zijn ook alledaags. Ze gelden voor ons allemaal en we moeten ze kunnen genieten daar waar we wonen, werken en naar school gaan. Dicht bij huis dus, om de hoek, in de gemeente. En gemeenten, als onderdeel van de staat hebben ook een verantwoordelijkheid om mensenrechten te respecteren, beschermen en verwezenlijken. Als je met deze brede blik naar de mensenrechten kijkt, kun je uiteenlopende manieren verzinnen om mensenrechten toe te passen in de lokale praktijk. Dat is wat gebeurt in zogenaamde mensenrechtensteden.

Mensenrechtensteden

Barbara Oomen van het University College Roosevelt (Universiteit Utrecht) en ik hebben in de afgelopen twee jaar verkennend onderzoek kunnen doen naar het fenomeen 'mensenrechtensteden'. Dat konden we doen dankzij een onderzoeksbudget van Platform31, het voormalige NICIS voor grote steden onderzoek. Wat we hebben verkend is: Welke steden gebruiken mensenrechten? Hoe gebruiken ze mensenrechten? En wat zien ze als de meerwaarde daarvan? Een van de eerste vragen was: wat verstaan we precies onder mensenrechtensteden? Mensenrechtensteden zijn lokale overheden (en dat kunnen ook kleine gemeenten zijn) die expliciet verwijzen naar en gebruik maken van de term mensenrechten of concrete verdragen in hun beleid of activiteiten. Mensenrechten zijn vastgelegd in verdragen en in veel democratische landen opgenomen in de nationale rechtsorde. Maar ze blijven vaak op de achtergrond, ze zijn voor veel mensen onzichtbaar, ook in Nederland. Het bijzondere van mensenrechtensteden is dat ze wel expliciet verwijzen naar die normen, ze maken het onzichtbare zichtbaar. Sommigen steden noemen

zichzelf mensenrechtenstad, zij voeren officieel die titel (zoals bijvoorbeeld Graz in Oostenrijk), sommigen noemen zichzelf 'aspirant mensenrechtenstad' (zoals Eugene in de Verenigde Staten). Veel steden – ook de Nederlandse – noemen zichzelf niet officieel mensenrechtenstad, maar door hun expliciete gebruik van mensenrechten beschouwen wij ze wel als zodanig.

Het overzicht van mensenrechtensteden op de wereldkaart (zie de powerpoint) is lang niet compleet, maar het laat wel zien dat ze in alle hoeken van de wereld voorkomen. Wij hebben niet alle steden bezocht. Wel hebben we documenten bestudeerd, contacten aangeknoopt met onderzoekers en andere betrokkenen bij mensenrechtensteden. En in 2013 hebben studenten van University College Roosevelt (Universiteit Utrecht) zeven Europese mensenrechtensteden bezocht en interviews gehouden met vertegenwoordigers van de gemeenten, maatschappelijke organisaties en experts. In Nederland zelf hebben we gesproken met gemeenten en maatschappelijke organisaties die werken met mensenrechten. In de rest van mijn inleiding zal ik vertellen hoe mensenrechten worden gebruikt en wat steden zien als de meerwaarde.

Gebruik van mensenrechten

We zijn allerlei toepassingen tegengekomen en hebben ze verdeeld over 3 categorieën:

- Juridisch raamwerk: de gemeente bouwt op de juridische kracht van mensenrechten
- Moreel kader, dan bouw je op de morele zeggingskracht
- En ten slotte kun je er principes van goed bestuur uit destilleren.

Juridisch raamwerk: autonoom beleid

Mensenrechten zijn vastgelegd in verplichtende verdragen en wetten. Gemeenten kunnen gebruik maken van de juridische kracht van mensenrechten. Zij kunnen bijvoorbeeld een beroep doen op mensenrechtenverdragen om hun beleid te rechtvaardigen, bijvoorbeeld als dat beleid niet in lijn is met landelijk beleid. Een voorbeeld is de opvang van ongedocumenteerden: Verschillende gemeenten hebben door gerechtelijke uitspraken de ruimte gekregen om opvang te bieden aan bepaalde categorieën uitgeprocedeerde vluchtelingen, ondanks dat rijksbeleid dat niet in opvang en begeleiding voorziet. Gemeenten hebben het meest direct te maken met de nadelen van het op straat zetten van ongedocumenteerden en bijvoorbeeld de gemeente Utrecht biedt al jaren bed, bad, brood en begeleiding aan. Aanvankelijk beriep de gemeente zich op de zorgplicht, volksgezondheid, en veiligheid, daarna op mensenrechtenverdragen.

Juridische kracht: Verklaringen

De systematiek van verdragen en verklaringen hebben steden geïnspireerd om ook zelf verklaringen te formuleren en te ondertekenen. Zo committeren ze zich aan de beloften om mensenrechten in de stad te respecteren, beschermen en verwezenlijken. In 2000 werd in Saint Denis (Frankrijk) het *Europees Handvest voor de Bescherming van Mensenrechten in de Stad* aangenomen. Het document erkent rechten uit mensenrechtenverdragen en geeft opdracht tot democratisch, transparant en

effectief bestuur. Zo'n 350 Europese steden hebben het ondertekend. Er zijn ook steden die een eigen handvest hebben opgesteld bijvoorbeeld Montreal (Canada), Mexico-stad en Gwanju (Zuid-Korea). Vorig jaar gingen twee wethouders in Overijssel ertoe over het VN gehandicaptenverdrag symbolisch te ratificeren. Daarmee lieten zij zien dat ze zich willen committeren aan het gehandicaptenverdrag, en daarmee lopen ze vooruit op de landelijke overheid die het verdrag in 2015 zal ratificeren.

Moreel kader: leidraad voor beleid

Mensenrechten zijn ook een morele taal die verwijst naar centrale beginselen uit mensenrechtenverdragen. Hier bouwen steden niet zozeer op de juridische kracht maar op de morele zeggingskracht van centrale achterliggende waarden van mensenrechten, zoals: gelijke behandeling, menselijke waardigheid, veiligheid en aandacht voor de meest kwetsbare groepen. Deze principes worden door steden soms als leidraad gebruikt voor het formuleren van beleid. Zo ontwikkelen steden '*rights-based approaches*' voor lokaal 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 al eind jaren 1990 een verordening aan die principes uit het Vrouwenverdrag (CEDAW) en later ook het verdrag tegen rassendiscriminatie integreerde in het lokale beleid. De verordening verplicht de stad om gendergelijkheid en non-discriminatie te integreren in alle activiteiten van de gemeente. Die aanpak van San Francisco heeft ook in andere Amerikaanse steden navolging gekregen, er is nu een heuse coalitie van *Cities for CEDAW* ('steden voor het vrouwenverdrag').

Moreel kader: Verbindende taal

Mensenrechten zijn relevant voor heel veel onderwerpen en breed gedragen: daardoor kunnen ze uiteenlopende groepen samen brengen. Mensenrechtensteden proberen daarom vaak partijen te verenigen onder de noemer mensenrechten: Utrecht is actief met het organiseren van evenementen en bijeenkomsten om partijen in de stad samen te brengen. Een voorbeeld zijn de 3 maandelijkse mensenrechten-café's, straks zullen we er aansluitend een meebeleven. In Eugene in de Verenigde Staten organiseerde de stad een 'human rights summit' voor maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden. Ook in York worden gezamenlijke evenementen georganiseerd. Het doel is steeds vergelijkbaar: door partijen samen te brengen moeten nieuwe werkrelaties ontstaan, synergie in activiteiten en meer bewustwording over de relevantie van mensenrechten.

Goed bestuur

Mensenrechtenverdragen verwijzen ook naar principes van goed bestuur waarmee mensenrechtensteden aan de slag gaan, zoals:

- Transparantie, informatie: Hebben burgers voldoende toegang tot informatie over zaken die voor hen van belang zijn?

- Doelmatigheid en effectiviteit van beleid: Hier kun je denken aan monitoren. Zo wordt in Graz periodiek een mensenrechtenmonitor opgesteld samen met maatschappelijke organisaties. Of denk bijvoorbeeld aan impact assessments: dat zijn instrumenten om voorafgaand aan of na invoering van beleid de effecten 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.
- Participatie van burgers: Zijn doelgroepen op tijd en betekenisvol betrokken bij beleidsvorming en vallen geen groepen buiten de radar?

Meerwaarde

- Leidraad, bijdragen aan kwaliteit: Steden gebruiken de mensenrechten als leidraad en hopen daarmee de kwaliteit van hun beleid te vergroten.
- Autonomie: Steden kunnen met een beroep op de mensenrechten hun autonomie en zelfstandige verantwoordelijkheid markeren.
- Profiel van de stad: Mensenrechten geven de stad het profiel van een rechtvaardige stad, en ze kunnen het internationale profiel van de stad vergroten door aansluiting bij internationale netwerken.
- Nieuwe verbanden, werkrelaties.
- Aandacht voor participatierechten maakt actieve burgers.

Lessen

- Het belang van mensenrechteneducatie: Er is in het algemeen weinig kennis over mensenrechten. Wil je mensenrechten toepassen in de lokale praktijk, dan moet je het verhaal van de mensenrechten vertellen, trainingen en lezingen organiseren. Er moet een kenniskloof worden gedicht.
- Het belang van strategische coalities: om een mensenrechtenbenadering te ontwikkelen is het als gemeente nuttig samen te werken met maatschappelijke organisaties en experts. Zo kun je expertise, middelen en contacten delen.
- Er valt nog veel te winnen door kruisbestuivingen. Er zijn inmiddels instrumenten ontwikkeld over kinderrechten voor jeugdbeleid, over het gehandicaptenverdrag (en denk aan de Agenda 22) voor gehandicaptenbeleid en er zijn handreikingen voor LHBT beleid. Lessen op het ene beleidsterrein kunnen nuttig zijn voor een ander beleidsterrein.
- Lange adem: het ontwikkelen van een mensenrechtenbenadering vergt kennis en bewustwording, dat is een proces van lange adem, je moet dus een zekere continuïteit waarborgen en uithoudingsvermogen hebben.

Tot slot

Door de decentralisaties is het een woelige tijd voor gemeenten, dan moet je je afvragen: hoe past de rechtenlogica in de huidige tijdsgeest? Ik las een interview met een wethouder over de Wmo die

verzuchtte: 'Het woord recht wil ik niet meer horen'. Hij zei er al snel achteraan: 'maar de gemeente zal er zijn voor de mensen die het zelf niet redden'. Die garantie is waar het in de mensenrechten omgaat. Niet dat iedereen exact dezelfde voorziening krijgt, maar wel dat de overheid garant staat dat het uiteindelijk lukt met bijvoorbeeld participeren. Daarnaast: dit is de tijd van zelfredzaamheid, van 'doe-het-zelf' en eigen kracht: dat is precies wat mensenrechten beogen te garanderen met participatierechten. Kortom, naar ons idee sluiten mensenrechten goed aan bij het huidige discours rond decentralisaties en participatiesamenleving. Bovendien: mensenrechten zijn een verplichting, ook voor lokale overheden in transitie. Hoe mensenrechten in dit proces in te passen zijn, is onderzocht door de experts van het College voor de Rechten van de Mens, en Wendy van der Tol zal daar straks dieper op ingaan.