



Rijksoverheid

Nationaal Actieplan Mensenrechten 2020

Toegankelijkheid van voorzieningen



Colofon

Het Nationaal Actieplan Mensenrechten is een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Contact

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Mr. dr. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt

Mr. dr. N.S. van der Have

F. van Leeuwen, MSc

December 2019 | 19411014

Nationaal Actieplan Mensenrechten 2020

Toegankelijkheid van voorzieningen

Inhoudsopgave

Inleiding	6
1. Achtergrond	6
2. Doelen	7
3. Proces en beleidscyclus	8
Deel I: Toegankelijkheid van voorzieningen	10
1. Themakeuze	11
2. Inclusie: iedereen moet mee kunnen doen	15
3. Integrale aanpak: oplossingen als het systeem vastloopt	23
4. Participatie en bescherming: opkomen voor je rechten	33
Deel II: Mensenrechteninfrastructuur en beleid in Nederland	40
1. Juridisch kader	41
2. Rol van de overheid	48
3. Mensenrechteninfrastructuur en beleid	52

Voorwoord



Mensenrechten zijn belangrijk en gelden voor iedereen. Dat is dé centrale boodschap van dit nieuwe Nationaal Actieplan Mensenrechten. Het is een boodschap die vaak naar voren is gekomen in gesprekken met maatschappelijke organisaties en toezichhouders tijdens de ontwikkeling van het Actieplan. Het is een boodschap die ik van harte onderschrijf. Het thema van dit Actieplan – de toegankelijkheid van voorzieningen – is dan ook gekozen omdat het voor iedereen relevant is en laat zien hoe mensenrechten een rol spelen in ieders dagelijks leven.

Alle mensenrechten gaan uit van menselijke waardigheid. Daarmee staat de mens centraal en niet de instanties, procedures of systemen. Mensenrechten helpen daarmee de situatie van mensen in Nederland te verbeteren. Dit Actieplan geeft hiervoor een gerichte impuls.

Bij de vormgeving van voorzieningen gaat de overheid uit van mensenrechtelijke normen. Overheidsvoorzieningen zoals huurtoeslag en studiefinanciering geven bijvoorbeeld invulling aan het recht op behoorlijke huisvesting en het recht op onderwijs. Overheidsvoorzieningen zijn daarom belangrijk om mensenrechten voor iedereen in Nederland realiteit te laten zijn. Daarbij hoort de overheid de voorzieningen zo in te richten dat mensen in de praktijk daadwerkelijk toegang krijgen tot de voorzieningen die er voor hen zijn: zonder discriminatie en financieel en fysiek toegankelijk voor iedereen.

Het blijkt niet altijd even gemakkelijk om de weg naar de juiste voorzieningen te vinden. Iedereen kan in een kwetsbare positie belanden. Bijvoorbeeld als je schulden hebt of meerdere problemen tegelijk, zoals het verlies van je baan waardoor je moeite hebt om je huur of hypotheek te betalen. Een beroep op de juiste voorzieningen en de daarbij behorende mensenrechten wordt dan extra belangrijk. Mensen in een kwetsbare positie zien soms door de bomen het bos niet meer of lopen vast. De overheid moet daarom extra aandacht schenken aan de toegankelijkheid van voorzieningen en deze waar nodig op proactieve wijze verbeteren. Zo kunnen we ervoor zorgen dat mensen op de overheid kunnen vertrouwen, ook als ze kwetsbaarder zijn. Dat is de inzet van het Nationaal Actieplan Mensenrechten.

Daarnaast is het belangrijk dat er mogelijkheden bestaan om voor je rechten op te komen als dat nodig is. Daarvoor bestaan vele procedures en instanties. Dat klinkt abstract, maar ze zijn wel hard nodig. Ook hier gaat het vaak om overheidsvoorzieningen. Dit Actieplan beschrijft de inzet van het kabinet om zo laagdrempelig mogelijk op te komen voor je rechten.

Alle hierboven omschreven voorzieningen maken onderdeel uit van de bredere mensenrechteninfrastructuur in Nederland. Het tweede deel van dit Actieplan brengt die infrastructuur (zowel nationaal en internationaal) en het mensenrechtenbeleid in Nederland verder in beeld. Daarmee is het een bron van mensenrechtenkennis, want: opkomen voor je rechten begint bij goede informatie over je rechten. De samenleving verandert ondertussen voortdurend. Nieuwe ontwikkelingen zoals digitalisering geven soms aanleiding voor onderhoud en verbeteringen. Met onderzoek naar dit soort ontwikkelingen en waar nodig aanpassingen investeert het kabinet in de mensenrechteninfrastructuur voor de lange termijn.

Nederland kent een hoog niveau van mensenrechtenbescherming. Daar mogen we best trots op zijn. Daar hoort ook bij dat de overheid oog heeft voor verbeteringen. Met dit actieplan zet het kabinet zich daar voluit voor in.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Raymond Knops

Inleiding

1. Achtergrond

Dit Nationaal Actieplan Mensenrechten heeft twee delen. Het eerste deel geeft een gerichte impuls aan de verdere realisering van mensenrechten in Nederland door acties aan te kondigen voor het bevorderen van de toegankelijkheid van voorzieningen. Het tweede deel biedt een overzicht van de mensenrechteninfrastructuur en het mensenrechtenbeleid in Nederland. Deze inleiding geeft een overzicht van de achtergrond, doelen en het totstandkomingsproces van het Actieplan.

Internationale Context

- Actieplannen Mensenrechten komen voort uit de **Wereldconferentie Mensenrechten van 1993**.¹ In de Weense Verklaring en Actieprogramma beveelt de Wereldconferentie landen aan om na te gaan of het wenselijk is een Nationaal Actieplan Mensenrechten aan te nemen en daarin stappen te identificeren voor de verdere realisering van mensenrechten.
- In 2002 publiceerde de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten een **Handboek Nationale Actieplannen Mensenrechten**.²
- In 2009 publiceerde de **Commissaris voor de Rechten van de Mens** van de Raad van Europa een Aanbeveling over systematisch werk om mensenrechten op nationaal niveau te implementeren.³ Hierin besteedt hij aandacht aan Actieplannen Mensenrechten.
- Wereldwijd hebben inmiddels **veel landen** een Nationaal Actieplan Mensenrechten. Binnen Europa zijn er negen landen met een geldend Actieplan Mensenrechten.⁴ Daarvan hebben sommige al een tweede of derde Actieplan Mensenrechten, zoals Finland en Zweden.

Dit actieplan is een vervolg op het eerste Nationaal Actieplan Mensenrechten uit 2013.⁵ Sinds 2013 hebben meerdere nationale en internationale toezichthouders hun waardering uitgesproken voor het Actieplan 2013 en daarbij ook suggesties gedaan ter verbetering. Inmiddels heeft Nederland aanbevelingen ontvangen om een volgend Actieplan Mensenrechten te ontwikkelen – zoals tijdens de Universal Periodic Review (UPR), het mensenrechtenexamen van de Verenigde Naties (VN).⁶ Ook de Tweede Kamer heeft het kabinet opgeroepen om een nieuw Actieplan te ontwikkelen en de aanbevelingen van de UPR hierbij te betrekken.⁷ Het kabinet heeft deze oproepen ter harte genomen.

¹ World Conference on Human Rights in Vienna, Vienna Declaration and Programme of Action, 25 juni 1993, zie: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>, para. 71.

² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Handbook on National Human Rights Plans of Action, 29 augustus 2002, zie: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>.

³ Council of Europe Commissioner for Human Rights, Recommendation on Systematic Work for Implementing Human Rights at the National Level, 18 februari 2009, CommDH(2009)3, zie: <https://rm.coe.int/16806da952>, hfst 4.

⁴ Zie: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/systematic-human-rights-work>.

⁵ Kamerstukken II, 2013/14, 33826, nr. 1. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/12/10/nationaal-actieplan-mensenrechten>.

⁶ Report by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to the Netherlands from 20 to 22 May 2014, 14 oktober 2014, zie: <https://rm.coe.int/16806db830>, para 63; CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands, E/C.12/NLD/CO/6, 6 July 2017, zie: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fNLD%2fCO%2f6&Lang=en, para 8; CAT, Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands, CAT/C/NLD/CO/7, 18 December 2018, zie: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fNLD%2fCO%2f7&Lang=en; Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Netherlands, A/HRC/36/15, 18 July 2017, aanbeveling 131.29 en 131.30, zie: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/netherlands/session_27_-_may_2017/a_hrc_36_15_e.pdf.

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 30950, nr. 129, zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2017Z09876&did=2017D20569>.

2. Doelen

Met het Nationaal Actieplan Mensenrechten worden verschillende doelen nagestreefd. Deze doelen gelden voor zowel de inhoud van dit Actieplan als voor de totstandkoming. Zoals in het VN Handboek Nationale Actieplannen Mensenrechten staat omschreven is het proces namelijk even belangrijk als de uitkomst.⁸ Daarmee wordt bedoeld dat het proces op een transparante en inclusieve manier gevoerd moet worden en een belangrijke rol speelt in de bewustwording over mensenrechten bij allerlei betrokkenen. Daarmee is het proces ook op zichzelf van waarde.

Doelen

1. **Realiseren** van mensenrechten in Nederland.
2. **Inzicht bieden** in de rol die de overheid vervult in dit kader.
3. **Verbinden** van partijen bij de realisering van mensenrechten.
4. **Uitdragen** van het belang dat Nederland hecht aan mensenrechten.
5. **Input leveren** voor internationale beleidsontwikkeling en verdragsrapportages.

1. Het eerste en belangrijkste doel is om een gerichte impuls te geven aan de verdere realisering van mensenrechten in Nederland. Deze realisering van mensenrechten is in Nederland over het algemeen van hoog niveau, maar ook hier valt altijd nog iets te verbeteren. In het eerste deel van dit Actieplan zijn concrete acties opgenomen voor het verbeteren van de toegankelijkheid van voorzieningen voor iedereen.
2. Op dit moment gebeurt er ook al een heleboel om mensenrechten in Nederland te realiseren, al wordt dit niet altijd expliciet gemaakt. Het tweede deel van het Actieplan biedt een overzicht van de bestaande infrastructuur en het lopende beleid. Het toont de rol van de overheid en van allerlei onafhankelijke partijen bij het realiseren van mensenrechten in Nederland.
3. Het realiseren van mensenrechten kan de overheid niet alleen. Daarvoor is de inzet van vele partijen uit het maatschappelijk middenveld onmisbaar, zoals toezichhouders, niet-gouvernementele organisaties en uiteindelijk ook individuele burgers zelf. Tijdens het totstandkomingsproces is daarom veel aandacht besteed aan het betrekken van belangrijke belanghebbenden in de vorm van een klankbordgroep en het horen van andere partijen door middel van interviews en een schriftelijke bevraging (zie: *Proces en beleidscyclus*).
4. Het Actieplan heeft ook een zekere symbolische waarde. Het kabinet draagt hiermee uit dat het doorlopend aandacht heeft voor mensenrechten in Nederland. Daarnaast wordt ook aan andere landen getoond dat Nederland zich actief inzet voor mensenrechten in eigen land en zich openstelt voor een dialoog daarover. Het Actieplan komt daarmee de geloofwaardigheid en effectiviteit van Nederlands optreden in het buitenland ten goede.
5. Tenslotte kan het Actieplan ook nog op een andere manier bijdragen aan de rol van Nederland in het buitenland, namelijk door inbreng te leveren voor verdragsrapportages en internationale beleidsontwikkeling. Het kan hierbij zorgen voor beter overzicht en een grotere samenhang.

⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Handbook on National Human Rights Plans of Action, 29 augustus 2002, p. 56, zie: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>.

Mensenrechtenperspectief

Alle mensenrechten gaan uit van menselijke waardigheid. Daarmee wordt de mens centraal gesteld en niet instanties, procedures, systemen of formulieren. Vanuit het perspectief van mensenrechten kijken naar de toegankelijkheid van voorzieningen heeft daarom een paar belangrijke voordelen.

Het mensenrechtenperspectief staat voor een integrale benadering. Het biedt een domein- en organisatie-overstijgende blik op wetgeving, beleid en de praktijk. Zoals hierna zal blijken, kan dat helpen als het overzicht verloren raakt of als verkokering een integrale aanpak in de weg staat.

Mensenrechten bieden verschillende handvatten om een mensenrechtenperspectief te kunnen toepassen. Zo kennen alle mensenrechten een aantal algemene uitgangspunten waar bij de vormgeving van beleid en wetgeving altijd rekening mee gehouden moet worden: gelijkheid, autonomie, participatie en rechtsbescherming.

3. Proces en beleidscyclus

Bij de ontwikkeling van een nieuw Actieplan is gebruik gemaakt van de ervaringen met en evaluaties van het eerste Actieplan uit 2013. Daaruit zijn als belangrijke aandachtspunten naar voren gekomen:

- het belang van een uitgebreidere en inclusievere consultatie van het maatschappelijk middenveld;
- transparante in de verantwoording van gemaakte keuzes en
- het concretiseren van nieuwe actiepunten.

Dit heeft geleid tot drie belangrijke aanpassingen. Zo is er meer tijd genomen voor de totstandkoming van het tweede Actieplan, is er veel aandacht besteed aan het voeren van een inclusief proces en is er een klankbordgroep opgericht met personen uit het maatschappelijk middenveld, onder onafhankelijk voorzitterschap van dhr. prof. mr. R. de Lange. De leden van de klankbordgroep hebben actief meegedacht in alle fasen van het totstandkomingsproces (voor een volledig overzicht van de leden, zie: *Bijlagen, Annex I*). Daarnaast heeft een onafhankelijk onderzoeksbureau verschillende belanghebbenden geïnterviewd en een schriftelijk verzoek om informatie gedaan. Gedurende het proces en in dit Actieplan zijn de gemaakte keuzes zo helder mogelijk verantwoord. Tot slot is een thematische focus aangebracht, met de bedoeling om concrete acties te kunnen formuleren en een duidelijke meerwaarde te bieden in de praktijk.

Proces

1. **Vorbereidingsfase:** plan van aanpak, onderzoek en themakeuze.
2. **Consultatiefase:** gesprekken met belanghebbenden en een brede schriftelijke bevraging.
3. **Schrijffase:** formuleren van concrete acties met andere departementen en betrokken partijen.

Het totstandkomingsproces bestaat uit drie fases (zie: *Proces*). Tijdens de eerste fase is een plan van aanpak geschreven en is het nodige achtergrondonderzoek verricht. Zo is gekeken naar de effecten van grote maatschappelijke ontwikkelingen op mensenrechten in Nederland, is het lopende nationale mensenrechtenbeleid in kaart gebracht en is een overzicht en analyse gemaakt van nationale en internationale aanbevelingen van toezichthouders. Tijdens deze fase zijn ook verschillende thema's voor het Actieplan verkend, met de betrokkenheid van een interdepartementale werkgroep en de klankbordgroep. Beide groepen hebben geadviseerd om te kiezen voor het thema *toegankelijkheid van voorzieningen* vanuit de gedachte dat mensenrechten belangrijk zijn en gelden voor iedereen. Het thema is voor iedereen relevant en laat zien hoe mensenrechten een rol spelen in ieders dagelijks leven. Het kabinet heeft dit advies overgenomen. In de tweede fase heeft een extern onderzoeksbureau de knelpunten en kansen op het vlak van de toegankelijkheid van voorzieningen in kaart gebracht. Hiervoor zijn interviews verricht en is een brede schriftelijke

bevraging gedaan. Daarnaast zijn er verdiepende gesprekken gevoerd met maatschappelijke organisaties en gemeenten. In de derde en laatste fase heeft het kabinet acties geformuleerd om de knelpunten aan te pakken. Deze actiepunten komen aan bod in het eerste deel van dit Actieplan.

Zoals eerder aangegeven, is het proces van totstandkoming even belangrijk als het concrete resultaat. De aandacht voor het belang van mensenrechten maakte daarom onderdeel uit van het proces. Het projectteam Nationaal Actieplan Mensenrechten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft – naast de concrete werkzaamheden voor het nieuwe Actieplan – ook bijeenkomsten en symposia georganiseerd om bewustwording te vergroten en de toegevoegde waarde van een mensenrechtenperspectief te laten zien.⁹ Het belang van het proces houdt ook in dat het Actieplan niet is afgerond met het uitbrengen ervan. Dit Actieplan leidt tot implementatie, toezicht op de implementatie in (o.a.) het Interdepartementaal Overleg Actieplan Mensenrechten, evaluatie en zo nodig actualisering. Tegen deze achtergrond geldt het Actieplan als een levend document.

⁹ Onder andere het symposium 'Mensenrechten in het Openbaar Bestuur' op 12 december in 2018 en het symposium 'Toegankelijkheid van voorzieningen' op 12 december 2019.

Deel I:

Toegankelijkheid van voorzieningen

1. Themakeuze

Nederland kent een hoog niveau van mensenrechtenbescherming. Het Nationaal Actieplan Mensenrechten draagt eraan bij om dit niveau op peil te houden en verbeteren (zie Inleiding onder 1 en 2). Daarnaast biedt het Actieplan een gerichte impuls om mensenrechten te bevorderen op een terrein dat voor iedereen relevant is. De realisering van mensenrechten is namelijk nooit af. Om die gerichte impuls te kunnen geven is voor dit Actieplan, in samenwerking met maatschappelijke organisaties, als thema gekozen: de toegankelijkheid van voorzieningen.

Om mensenrechten te kunnen realiseren stelt de overheid verschillende voorzieningen beschikbaar. Denk bijvoorbeeld aan zorg- en huurtoeslag, hulp bij schulden, studiefinanciering, arbeidsbemiddeling na baanverlies en de daarbij behorende loketten (fysiek en digitaal). Mensenrechten (zie: *Categorieën rechten en verplichtingen*, p.49) brengen plichten voor de overheid met zich mee voor de toegankelijkheid van deze voorzieningen. Dat gaat bijvoorbeeld over betaalbaarheid, fysieke toegankelijkheid en nabijheid, non-discriminatie en toegang tot informatie.

Mensenrechten zijn belangrijk en gelden voor iedereen. Dit uitgangspunt staat centraal in het nieuwe Actieplan. Het betekent onder andere dat de bijbehorende voorzieningen voor iedereen voor wie ze zijn bedoeld toegankelijk moeten zijn. Dit deel van het Actieplan richt zich daarom op dit belangrijke aspect van mensenrechten. In het streven van de overheid om toegankelijke voorzieningen te bieden, zijn verschillende mensenrechten nauw met elkaar verbonden. Het is bijvoorbeeld lastiger voor mensen die geen goed onderwijs hebben genoten en daardoor nauwelijks kunnen lezen en schrijven om hun vrijheid van meningsuiting uit te oefenen of deel te nemen aan politieke activiteiten.

Definitie: toegankelijkheid van voorzieningen

Toegankelijkheid is een belangrijk begrip in het kader van mensenrechten, omdat het centraal staat in het kunnen verwezenlijken van je rechten. Het begrip wordt dan ook op veel verschillende manieren gebruikt. Drie belangrijke voorbeelden zijn:

1. De toegankelijkheid van voorzieningen voor mensen met een beperking (VN-verdrag Handicap). Denk aan het weglaten van drempels voor mensen in een rolstoel of websites die zo ingericht zijn dat ze gebruikt kunnen worden door mensen met een visuele beperking.
2. Toegang tot informatie. Toegang tot informatie is een belangrijk aspect van de vrijheid van meningsuiting en de transparantie en verantwoording van overheidsbeleid.
3. Het recht op toegang tot de rechter. Toegang tot de rechter is een belangrijk sluitstuk om ervoor te zorgen dat mensen voor hun rechten kunnen opkomen.

Dit Actieplan gebruikt echter een bredere definitie: de toegankelijkheid van voorzieningen. Mensenrechten brengen plichten voor de overheid met zich mee als het gaat om de aard van voorzieningen: zij moeten beschikbaar, aanvaardbaar, van voldoende kwaliteit en toegankelijk zijn. Dit wordt ook wel het BAKT-kader genoemd (zie: *BAKT kader: de T van toegankelijkheid*, p.12).

Het kabinet heeft het thema gekozen op basis van een advies van de interdepartementale werkgroep en maatschappelijke organisaties in de klankbordgroep (zie: *Proces en beleidscyclus*, p.8). Vervolgens is een onafhankelijk onderzoeksbureau aan de slag gegaan om te kijken wat de voornaamste knelpunten en kansen zijn bij de toegankelijkheid van voorzieningen. Daarvoor is een consultatie onder belanghebbenden verricht met twee onderdelen:

1. Tien diepte-interviews met experts op verschillende terreinen.
2. Een brede schriftelijke bevraging in de vorm van een enquête met open vragen, waarop veel bruikbare reacties zijn binnengekomen.

Het onderzoeksbureau heeft deze interviews en reacties geanalyseerd. Deze analyse is aangevuld met individuele consultatiegesprekken door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de deelnemende organisaties van de klankbordgroep. Met de opbrengsten van beide trajecten zijn verschillende ministeries aan de slag gegaan met het doel om acties te formuleren om de toegankelijkheid van voorzieningen in Nederland verder te verbeteren. Deze acties staan in onderdelen 2 – 4 beschreven, waar mogelijk met een duidelijke deadline.

BAKT kader: de T van toegankelijkheid

BAKT staat voor beschikbaarheid, aanvaardbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid. Deze aspecten zijn ontwikkeld door het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten om de inhoud van specifieke rechten verder uit te werken. Het College voor de Rechten van de Mens heeft deze aspecten vertaald en gebruikt ze bijvoorbeeld in trainingen bij gemeenten om mensenrechten handen en voeten te kunnen geven in de praktijk.

Toegankelijkheid kent de volgende aspecten:

- **Non-discriminatie:** voorzieningen moeten voor iedereen toegankelijk zijn zonder discriminatie, bij wet en in de praktijk, waarbij speciale aandacht uitgaat naar de kwetsbaarste groepen.
- **Fysieke toegankelijkheid:** voorzieningen moeten fysiek en op een veilige manier voor iedereen bereikbaar zijn, ofwel door het te organiseren op een geschikte geografische locatie ofwel op afstand via moderne technologie.
- **Economische toegankelijkheid:** voorzieningen moeten voor iedereen betaalbaar zijn. Waar nodig kan de overheid mensen financieel ondersteunen.
- **Toegang tot informatie:** om gebruik te kunnen maken van voorzieningen is de eerste stap toegang tot begrijpelijke en vindbare informatie.

Het Handboek Actieplan Mensenrechten van de VN raadt landen aan om een nulmeting te verrichten voor het ontwikkelen van een actieplan.¹⁰ Nederland heeft hier invulling aan gegeven door recente onderzoeken, rapporten en (internationale) aanbevelingen te analyseren en de onafhankelijke consultatie van belanghebbenden te laten verrichten.

Ter voorbereiding van het Actieplan zijn alle recente aanbevelingen aan Nederland van internationale toezichthouders sinds 2013 op een rijtje gezet. Dat zijn er ruim 500. Regelmatig gaan de aanbevelingen over bepaalde voorzieningen (zie: *Internationale aanbevelingen en de toegankelijkheid van voorzieningen*).

Internationale aanbevelingen en de toegankelijkheid van voorzieningen

Internationale aanbevelingen besteden vooral aandacht aan:

- Toegang van kwetsbare groepen (met name kinderen) tot onderwijs, gezondheidszorg en de voorzieningen voor armoedebestrijding;
- Het bevorderen van inclusie van mensen met een beperking zodat zij volwaardig mee kunnen doen aan de samenleving;
- Het tegengaan van discriminatie en uitsluiting van mensen in een kwetsbare situatie.

¹⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Handbook on National Human Rights Plans of Action, 29 augustus 2002, p. 61, zie: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training1oen.pdf>.

Het College voor de Rechten van de Mens heeft in zijn jaarlijkse rapportage over 2017 de algehele stand van de mensenrechten in Nederland onder de loep genomen.¹¹ De rapportage buigt zich onder andere over voorzieningen op het gebied van huisvesting en dakloosheid, onderwijs, geweld tegen vrouwen en minderjarigen en mensen met een beperking. Naar deze rapportage is bijzondere aandacht uitgegaan bij de voorbereiding van dit Actieplan.

Tenslotte zijn andere relevante rapporten van nationale toezichthouders en onderzoeksinstanties betrokken bij de voorbereiding van het Actieplan. Uit een aantal recente rapporten blijkt dat veel mensen (niet alleen mensen in een kwetsbare positie) moeite hebben om zich te redden in het soms complexe stelsel van Nederlandse voorzieningen. Termen als 'doenvermogen' en 'de menselijke maat' zijn gebruikt om dit probleem aan te kaarten. Deze rapporten pleiten ervoor de mens centraal te stellen in wetgeving en beleid. Daarbij kan het mensenrechtenperspectief van dienst zijn. Mensenrechten stellen immers bij uitstek de mens centraal en bieden verschillende handvatten om dat uitgangspunt te vertalen naar de praktijk van alledag.

Ten grondslag aan het mensenrechtenperspectief ligt het belang van de menselijke waardigheid. Dat belang verdient regelmatig nadere articulatie. Om die reden bereidt het ministerie van BZK een symposium daarover voor in overleg en samenwerking met andere ministeries en maatschappelijke organisaties, onder wie vertegenwoordigers van wereldreligies.

Relevante rapporten

- [Nationale Ombudsman rapport 2011: De menselijke maat](#)
- [WRR rapport 2017: Weten is nog geen doen](#)
- [WRR rapport 2017: De val van de middenklasse](#)
- [CRM rapport 2017: Jaarlijkse Rapportage 2016 – Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten](#)
- [CRM rapport 2018: Jaarlijkse Rapportage 2017 – Mensenrechten in Nederland](#)
- [Nationale Ombudsman rapport 2017: Woonwagenebewoner zoekt standplaats](#)
- [SCP rapport 2018: Als werk weinig opbrengt](#)
- [CBS rapport 2018: Armoede en sociale uitsluiting](#)
- [Significant rapport 2018: Rapportage doorzettingsmacht jeugd](#)
- [Politie en Wetenschap rapport 2018: Een klacht is gratis advies](#)
- [Nationale Ombudsman rapport 2018: Zorgen voor burgers: onderzoek naar knelpunten bij de toegang tot zorg](#)
- [Nationale Ombudsman rapport 2018: Een open deur?](#)
- [CRM rapport 2019: Toegang tot het recht](#)
- [Nationale Ombudsman rapport 2019: Invorderen vanuit het burgerperspectief](#)
- [Nationale Ombudsman rapport 2019: Borg de zorg](#)
- [SER rapport 2019: Hoge verwachtingen: kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019](#)
- [Algemene Rekenkamer rapport 2019: Toeslagen terugbetalen](#)
- [Staatscommissie Parlementair Stelsel 2019: Lage drempels hoge dijken](#)

¹¹ College voor de Rechten van de Mens, 'Mensenrechten in Nederland 2017 – Jaarlijkse Rapportage', zie: <https://www.mensenrechten.nl/nl/publicatie/38613>; Kamerstukken II 2018/19, 33826 nr. 25 (mensenrechtenbrief/kabinetsreactie), zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33826-25.html>.

Hieronder volgen drie onderdelen die verschillende kanten van toegankelijkheid belichten.

- Het eerste onderdeel (zie: *Inclusie: iedereen moet mee kunnen doen*, p.15) gaat over inclusie en is geschreven vanuit het perspectief: wat is er nodig voor mensen om volwaardig mee te kunnen doen aan de maatschappij en toegang te krijgen tot de voorzieningen die ze daarvoor nodig hebben? In dat kader wordt specifiek aandacht besteed aan een aantal kwetsbare groepen en specifieke uitdagingen zoals het digitaal mee kunnen komen en toegang tot de woningmarkt.
- Het tweede onderdeel (zie: *Integrale aanpak: oplossingen als het systeem vastloopt*, p.23) gaat over een integrale benadering en is geschreven vanuit het perspectief: wat als het systeem vastloopt? In dat kader wordt aandacht besteed aan decentralisatie, mensen die te maken hebben met meerdere problemen (multiproblematiek), het burgerperspectief, regisseursfuncties en mentoren.
- Het derde onderdeel (zie: *Participatie en bescherming: opkomen voor je rechten*, p.33) gaat over participatie en beschermingsmechanismen en is geschreven vanuit het perspectief: hoe kunnen mensen goed worden betrokken bij besluitvorming en hoe kun je voor je rechten opkomen? Wat dat laatste betreft is er aandacht voor het belang van transparantie, meldpunten en klachtbehandeling en toegang tot de rechtspraak.

Alle drie de onderdelen volgen de opzet: opgave, visie en actiepunten.



2. Inclusie: iedereen moet mee kunnen doen

Opgave

De toegankelijkheid van publieke voorzieningen geldt als belangrijk uitgangspunt bij de realisering van mensenrechten in Nederland. Daarvoor is belangrijk dat de overheid voortdurend aandacht heeft voor *de menselijke maat*. Die menselijke maat blijkt soms moeilijk te hanteren in de steeds complexer wordende samenleving en overheidsorganisaties. Dat manifesteert zich op meerdere terreinen.

Bij verschillende voorzieningen ervaren mensen een gebrek aan vormen van ondersteuning. In de afgelopen jaren heeft de overheid bijvoorbeeld allerlei voorzieningen gedigitaliseerd. Daarbij hanteerde de overheid het uitgangspunt van de zelfredzame burger, terwijl je dit niet van alle mensen kunt verwachten. Soms is juist ondersteuning nodig om op autonome wijze richting te kunnen geven aan je leven.

Daarnaast zijn bepaalde groepen extra kwetsbaar als het gaat om de toegankelijkheid van voorzieningen, zoals mensen met een beperking. Als er wel ondersteuning is, is die niet altijd voor iedereen even toegankelijk. Mensen krijgen bijvoorbeeld te horen dat ze aan het verkeerde adres zijn of worden doorverwezen zonder enig vervolg. Daardoor ontstaat soms een van het 'kastje naar de muur'-gevoel. Er blijkt in die gevallen een gebrek aan duidelijke aanspreekpunten en loketten die mensen écht verder helpen.

Visie

Om ervoor te zorgen dat iedereen kan meedoen in de samenleving, probeert de overheid overheidsvoorzieningen zo laagdrempelig mogelijk te maken. Daarvoor werkt het kabinet aan vindbare voorzieningen, zodat iedereen weet waar zij of hij terecht kan voor ondersteuning en hulp. Verder treedt de overheid steeds meer met één gezicht naar buiten, bijvoorbeeld met centrale aanspreekpunten. Op terreinen waar toegankelijkheid extra lastig is, zoals de woningmarkt, investeert de overheid sterk.

Naast enkele algemene thema's is er ook aandacht voor specifieke kwetsbare groepen. Het kabinet zet zich in voor het verbeteren van maatwerk en vormen van extra ondersteuning voor diegenen die dat nodig hebben. Door steeds verdergaande digitalisering is het bijvoorbeeld nodig geworden om mensen die

niet digitaal vaardig zijn extra te ondersteunen en alternatieven aan te bieden. Ook andere groepen die in de praktijk moeite hebben met het vinden van toegang tot de juiste voorzieningen, zoals mensen met schulden, dak- en thuislozen en mensen met een beperking, krijgen extra aandacht en ondersteuning.

Actiepunten

Toegankelijke aanspreekpunten en loketten

De overheid kent veel verschillende voorzieningen. Om toegang te krijgen, moeten burgers zich doorgaans melden bij een (fysiek of digitaal) loket. De vindbaarheid van loketten en het niveau van service en ondersteuning die daar geboden wordt zijn daarmee bepalend voor de toegankelijkheid van voorzieningen. Het kabinet zet daarom in op toegankelijke loketten en centrale aanspreekpunten.

Sinds 1 juli 2019 is er in 15 bibliotheken een informatiepunt Digitale Overheid. Bij dit informatiepunt kunnen burgers terecht voor algemene informatie van publieke dienstverleners, die minder eenvoudig te vinden is voor mensen die niet digitaal vaardig zijn. Denk hierbij aan algemene informatie over huurtoeslag, WW of AOW, zorg, boetes, kinderbijslag en gezondheidsverklaringen voor rijvaardigheidsbewijzen voor 75-plussers.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het kabinet zal het informatiepunt Digitale Overheid in de komende jaren verder uitbreiden over Nederland.	2020 en 2021	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In 2014 is het 'Juiste Loket' opgericht als een domeinoverstijgend informatie- en adviespunt voor het inzichtelijk maken en vergroten van de toegang tot zorg. Zowel (naasten van) zorgvragers als zorgprofessionals kunnen hier terecht met vragen over de (langdurige) zorg: Wet langdurige zorg (Wlz), Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). Hierbij valt te denken aan vragen over de jeugdzorg, zorg voor ouderen met vergevorderde dementie of zorg voor mensen met een ernstige verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking.

Actie	Termijn	Actiehouder
Voor een goede informatievoorziening voor mensen met vragen over de toegang, de aanvraag en het regelen van (langdurige) zorg zal het kabinet het Juiste Loket in 2020 en 2021 voortzetten.	2020 en 2021	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Voor Caribisch Nederland is het doel dat mensen vanuit één loket worden bediend, ongeacht welke instantie of welk departement betrokken is. Hoe de taken ook worden verdeeld en hoe de uitvoering ook is vormgegeven, mensen mogen hier geen hinder van ervaren.

Actie	Termijn	Actiehouder
Op Bonaire worden belangrijke stappen gezet naar het ontwikkelen van één overheidsloket. Het Openbaar Lichaam Bonaire en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn bezig met het opzetten van een jobcenter. Het jobcenter brengt alle acties, dienstverlening en informatie van werknemers, werkzoekenden en werkgevers samen. Zodra het loket loopt wordt het uitgebreid met meer diensten.	Nader te bepalen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het kabinet zet zich ook in voor betere dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland en niet-Nederlanders die een relatie met de Nederlandse overheid hebben.

Actie	Termijn	Actiehouder
Voor de 1 miljoen Nederlanders in het buitenland wordt de toegang tot alle overheidsdiensten de komende jaren bijeengebracht via één 'loket buitenland'. Het loket richt zich met name op informatie en vraagbeantwoording en wordt gebouwd op de bestaande infrastructuur van Buitenlandse Zaken: de website www.nederlandwereldwijd.nl en het 24/7 Contact Centre.	2020 en 2021	Ministerie van Buitenlandse Zaken

Mensen met een beperking

Zeker twee miljoen Nederlanders hebben een lichamelijke of mentale beperking. Afhankelijk van de aard en intensiteit ervan is gewoon meedoen voor hen niet altijd vanzelfsprekend. Daarom is toegankelijkheid voor mensen met een beperking een belangrijk begrip. Dat kan gaan over sociale drempels en fysieke toegankelijkheid, bijvoorbeeld van gebouwen, maar ook over de toegankelijkheid van voorzieningen. In 2016 heeft Nederland het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap geratificeerd. Voor de implementatie is, in samenspraak met veel partijen, op Rijksniveau het programma 'Onbeperkt meedoen!' opgesteld. Het programma is in 2018 in werking getreden en richt zich op de zorgbehoeften van mensen met een fysieke, verstandelijke en/of visuele beperking en chronisch zieken. Er worden op zeven terreinen (Bouwen en Wonen, Werk, Onderwijs, Vervoer, Participatie & Toegankelijkheid, Zorg en Ondersteuning, Rijk als organisatie) concrete stappen gezet richting een inclusieve samenleving. Niet alleen de rijksoverheid zet zich in voor de implementatie van het VN-verdrag. Ook bestuurlijke partners informeren en stimuleren hun achterban, zoals ondernemingsorganisaties VNO-NCW en MKB Nederland voor en door ondernemers, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) voor en door gemeenten en de Alliantie VN-Verdrag voor en door ervaringsdeskundigen.

Naast het Programma 'Onbeperkt Meedoen!', heeft het kabinet voor de doelgroep mensen met een Licht Verstandelijke Beperking (LVB) een Interdepartementaal Beleidsonderzoek uit laten voeren. Het gaat om een groep van ruim één miljoen mensen met een IQ van tussen de 50 en 85 die blijkens het onderzoek veel gebruik maken van voorzieningen. Juist voor mensen met een LVB, die moeite hebben om dingen te begrijpen, is gebruik maken van voorzieningen erg ingewikkeld. De persoonlijke omstandigheden en behoeften van deze mensen zijn zo verschillend, dat het moeilijk is om deze in regelingen en 'protocollen' te vatten. Bestaand, generiek beleid wordt daarom gecombineerd met maatwerk. Het uitgangspunt is inclusief beleid in plaats van doelgroepenbeleid. Het kabinet omarmt de agenda uit het onderzoeksrapport. De beleidsrichtingen uit het rapport, zoals passende communicatie, betere toerusting van professionals, integrale ondersteuning, aandacht voor preventie, en duidelijk overheidsbeleid over toegang tot voorzieningen, worden als leidraad gehanteerd bij bestaande en nieuwe initiatieven zodat deze beter aansluiten bij mensen met een LVB.

Ter implementatie van het VN-verdrag Handicap worden in 2020 verschillende stappen gezet.

Actie	Termijn	Actiehouder
In dit kader wordt gewerkt aan: de ontwikkeling van eenduidige richtlijnen voor toegankelijk (ver)bouwen; verbetering van de overgang van school naar werk; een dialoog over inclusiever onderwijs; een wetsvoorstel dat bij verkiezingen experimenten met vroegtijdig stemmen en stemhulp voor kiezers met een verstandelijke beperking mogelijk maakt; en het verbeteren van de toegankelijkheid van de meest recente overheid websites en apps.	2020	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het project 'Iedereen doet mee!' van de Vereniging Nederlandse Gemeenten draagt concreet bij aan de implementatie van het VN-verdrag. Het project zorgt ervoor dat gemeenten het VN-Verdrag kennen en de doelen van het Verdrag concreet vertalen in beleid en actieplannen (door middel van een Lokale Inclusie Agenda).

Actie	Termijn	Actiehouder
Eind 2021 wil VNG dat: (1) 90% van de gemeenten op de hoogte is van het VN-Verdrag Handicap; (2) 75% van de gemeenten een lokale inclusieagenda heeft of actief aan de ontwikkeling ervan werkt.	Eind 2021	Vereniging Nederlandse Gemeenten

In Nederland krijgt een groep kinderen met ernstige beperkingen passend onderwijs. Het VN-verdrag Handicap schrijft het stapsgewijs invoeren van inclusiever onderwijs voor. Sinds 1998 prioriteert en stimuleert de overheid dat meer kinderen naar het reguliere onderwijs gaan.

Actie	Termijn	Actiehouder
Een evaluatie van het passend onderwijs vindt plaats in de eerste helft van 2020. Het thema inclusief onderwijs wordt één van de belangrijkste speerpunten van de evaluatie.	2020	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De experimenteerregeling voor samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs wordt op verzoek van het onderwijsveld verlengd en verruimd. Dit stelt meer scholen in staat vergaande samenwerking aan te gaan en de drempels tussen regulier en speciaal onderwijs te verminderen.	Schooljaar 2020-2021 en verder	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Voor MBO-studenten die ondersteuning nodig hebben, bestaat er begeleiding en zorgcoördinatie, maar niet alle studenten weten deze te vinden. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is in gesprek met de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs en de MBO Raad om te kijken hoe de vindbaarheid van voorzieningen voor MBO-studenten die ondersteuning nodig hebben kan worden verbeterd.

Actie	Termijn	Actiehouder
De verbeterde informatievoorzieningen voor MBO studenten die ondersteuning nodig hebben, zullen naar verwachting in april 2020 gereed zijn. Met Kennispunt MBO onderwijs en examinering en Expertisecentrum Handicap + studie zijn hierover reeds afspraken gemaakt.	2020	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Veel mensen kunnen zich op eigen kracht ontwikkelen, anderen hebben daar (veel) ondersteuning bij nodig. In het voorjaar van 2018 is het programma 'Simpel Switchen' opgesteld, wat erop is gericht dat mensen makkelijker de stap gaan zetten richting werk, maar ook eenvoudig terug kunnen vallen op de uitkering, mocht het werken toch niet lukken.

Actie	Termijn	Actiehouder
Als onderdeel van het programma simpel switchen wordt een handreiking ontwikkeld voor gemeenten. Het eindrapport over het programma Simpel Switchen zal begin 2020 samen met de kabinetsreactie worden gepubliceerd.	Begin 2020	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Goed voorbeeld

- Het Europees Agentschap voor bijzondere onderwijsbehoeften en inclusief onderwijs, waaraan de meeste Europese lidstaten deelnemen, streeft al sinds 1996 naar meer inclusief onderwijs. Zij doet dat door verschillende projecten waaronder bijvoorbeeld de *Country Policy Review Analysis* (CPRA). Nederland gebruikt de CPRA om te leren wat er in wet- en regelgeving verbeterd kan worden om meer inclusief te worden. Op basis hiervan kunnen verdere stappen worden gezet richting de toekomst. De aanbevelingen van CPRA zullen in februari 2020 worden gepubliceerd.

Digitale inclusie

Een van de grootste veranderingen van onze tijd is de digitalisering van de samenleving. Ook het contact met de overheid verloopt steeds vaker via digitale kanalen. Dat heeft bijvoorbeeld gevolgen voor mensen met een functiebeperking. Sinds 2018 is er daarom een wettelijke verplichting om maatregelen te nemen om de toegankelijkheid van websites en apps voor deze groep te verbeteren (gebaseerd op de Europese webtoegankelijkheidsrichtlijn). Digitalisering heeft ook gevolgen voor de bereikbaarheid van voorzieningen voor mensen die om andere redenen minder digitaal vaardig zijn. Het kabinet neemt daarom maatregelen om ervoor te zorgen dat er vormen van ondersteuning en alternatieven zijn als dat nodig is.

Overheden moeten de behoefte van mensen centraal stellen, ook in de digitale dienstverlening. Bijvoorbeeld door rekening te houden met verschillende behoeften bij de (door)ontwikkeling van digitale diensten, door de ondersteuning van een helpdesk of hulp bij het invullen van een aanvraag.

Actie	Termijn	Actiehouder
In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt een zorgplicht geïntroduceerd tot ondersteuning bij communicatie met de overheid. Dit betekent dat ieder bestuursorgaan passende ondersteuning moet bieden bij de eigen taken en procedures.	Nader te bepalen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Een grote hindernis voor de toegankelijkheid van digitale dienstverlening is moeite met lezen en schrijven. Met het actieprogramma Tel mee met Taal geeft het kabinet een extra impuls aan het voorkomen en verminderen van laaggeletterdheid. De nadruk ligt niet alleen op lezen en schrijven, maar ook op rekenen én digitale vaardigheden op de computer en smartphone.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het programma Tel mee met Taal voor laaggeletterden is verlengd.	2020-2024	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Om toegang te krijgen tot voorzieningen is het soms nodig dat mensen zich kunnen laten vertegenwoordigen door iemand anders. Dit kan je doen door diegene digitaal te machtigen.

Actie	Termijn	Actiehouder
Er wordt een verbeterde en vereenvoudigde nieuwe versie van de machtigingsvoorziening DigiD opgeleverd. Daarmee wordt de basis gelegd om machtigen mogelijk te maken voor alle diensten van de overheid.	2020 en verder	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Informatie over wettelijke vertegenwoordiging komt in één centrale machtigingsvoorziening, waardoor de diensten toegankelijker worden gemaakt voor wettelijke vertegenwoordigers. Eind 2019 begint een grootschalige proef in de zorg voor machtiging in het kader van ouder-kindrelaties. Vanaf 2020 worden de mogelijkheden voor digitale wettelijke vertegenwoordiging verder uitgebreid.	2020 en verder	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Goede voorbeelden

- Om beter maatwerk te kunnen leveren aan burgers die vastlopen in het digitale domein is in opdracht van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (in het kader van het regeldrukprogramma) een toolkit Awb uitwerkt. In oktober 2019 is de 'toolkit' aan alle gemeenten toegestuurd, met als doel om betere ondersteuning te bieden aan mensen die minder digitaal vaardig zijn.
- Ook op specifieke beleidsterreinen zijn er talrijke voorbeelden van ondersteuning in het digitale domein. Zo heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in 2018 het Digital Trust Center opgericht, met het doel om ondernemend Nederland te helpen om veilig digitaal te ondernemen. Op www.digitaltrustcenter.nl kunnen ondernemers terecht voor praktische informatie en advies. Naast het Digitale Trust Center wordt er eind 2019 een Digital Trust Community gelanceerd: een online interactieve ontmoetingsplaats voor kennisdeling over veilig digitaal ondernemen.

Toegankelijkheid van de woningmarkt

De woningmarkt kent grote krapte, wat uiteraard gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van voorzieningen in het kader van de woningmarkt. De krapte op de woningmarkt leidt tot stagnerende doorstroming en soms tot excessen. Met name mensen in een kwetsbare positie verdienen extra ondersteuning bij het vinden van behoorlijke huisvesting. Het kabinet neemt daarom maatregelen om de verschillende aspecten van de woningnood aan te pakken. Met een flinke investering in het woningbouwprogramma kunnen sneller en meer betaalbare woningen worden gebouwd in een goede leefomgeving.

Er is extra aandacht voor het behouden van betaalbare woningen in de bestaande huurvoorraad en een betere verdeling, en daarmee toegankelijkheid, van de bestaande voorraad.

Actie	Termijn	Actiehouder
Hiertoe beperkt het kabinet onder meer het aandeel van de WOZ in het woningwaarderingstelsel, pakt het scheefwonen aan en vergroot de ruimte voor het lokale maatwerk door woningcorporaties.	Begin 2020 en verder	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Het kabinet differentieert de inkomensgrens voor sociale huurwoningen bij woningcorporaties naar huishoudenstype en het gebruik van de vrije toewijzingsruimte in lokaal beleid om differentiatie mogelijk te maken.	2019 en verder	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Op Bonaire, St. Eustatius en Saba zullen extra sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Het Rijk draagt financieel bij aan de bouw, het onderhoud en de infrastructuur.	2019 en verder	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Open Lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba

De huurtoeslag levert een belangrijke bijdrage aan de toegankelijkheid van woningen voor de laagste inkomens, door een bijdrage in de huurlasten te geven.

Actie	Termijn	Actiehouder
Met ingang van 2020 vervallen de nu geldende maximale inkomensgrenzen in de huurtoeslag, zodat ook mensen met hogere inkomens daar recht op hebben.	2020	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Woonwagbewoners hebben een specifieke woonbehoefte die mensrechtelijk beschermd is. De minister van Binnenlandse Zaken heeft de Tweede Kamer en gemeenten in 2018 laten weten dat gemeenten in hun woonwagbeleid rekening moeten houden met de specifieke woonbehoefte van woonwagbewoners. Ook moeten ze ervoor zorgen dat woonwagbewoners binnen een redelijke termijn een standplaats kunnen krijgen. Gemeenten hebben tijd nodig om hun beleid aan te passen en een aantal heeft ook ondersteuning nodig.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Platform 31 gevraagd een leertraject voor gemeenten in te richten dat gemeenten ondersteunt in hun beleid voor woonwagbewoners. Dit leertraject is in september 2019 begonnen en zal in de zomer van 2020 worden afgerond. De resultaten zullen beschikbaar komen voor alle gemeenten.	2019-2020	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Discriminatie op de woningmarkt is een ernstig probleem dat de toegankelijkheid van de woningmarkt voor bepaalde groepen sterk inperkt. Er is een onderzoek beschikbaar van de Radboud universiteit dat het probleem nader in kaart brengt.

Actie	Termijn	Actiehouder
Samen met de private sector en verhuurmakelaars wordt gezocht naar een methode om bij de selectie van potentiële huurders discriminatie buiten de deur te houden. De ambitie is dat hiermee in de loop van 2020 ervaring wordt opgedaan.	2020	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De mogelijkheden worden bezien om regelmatig onderzoek met <i>mystery guests</i> te laten uitvoeren. Daardoor wordt het bewustzijn vergroot en er kan een afschrikwekkende werking van uitgaan. Makelaars die 'zakken' voor deze test en aangesloten zijn bij een koepel zullen hierop worden aangesproken.	Nader te bepalen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Het bevorderen van de meldings- of aangiftebereidheid van discriminatie op de woningmarkt onder meer door het inzetten van voorlichting.	Nader te bepalen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dak- en thuislozen

Er is sprake van een significante stijging van het geschatte aantal dak- en thuislozen in Nederland in de afgelopen jaren: van 30.500 in 2016 naar 39.300 daklozen in 2018.¹² Het kabinet ziet dit als belangrijke mensenrechtenkwestie en werkt samen met gemeenten en betrokken (lokale) partijen aan een plan voor het terugdringen van deze toename. Dak- en thuislozen krijgen toegang tot de nodige voorzieningen en passende ondersteuning op alle levensgebieden. Preventie, wonen, begeleiding, en omgang met schulden moeten vorm krijgen in één aanpak op maat. Ook is er een Meerjarenagenda Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang en in 2019 is het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren gestart, wat een forse vermindering van het aantal dak- en thuislozen tot doel heeft. In het Actieprogramma wordt elke actie uitgevoerd mét (ex) dak- en thuisloze jongeren onder begeleiding van 1 vaste jongerenregisseur. Een Jongerenpanel ziet toe op de voortgang.

¹² Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld', 23 augustus 2019, zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld>

Actie	Termijn	Actiehouder
Het kabinet stuurt een Plan Terugdringen Dakloosheid naar de Tweede Kamer om het aantal dak- en thuislozen de komende jaren fors te verminderen. Het plan legt de nadruk op het creëren van extra woonplekken met begeleiding waar (ex-)daklozen een zo zelfstandig mogelijk bestaan kunnen opbouwen. Het doel is een transitie van opvang naar wonen.	Eind 2019 en verder	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Om in aanmerking te komen voor bepaalde voorzieningen is inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) noodzakelijk. Registratie is daarmee een basisvoorwaarde voor de toegang tot voorzieningen in de zorg en wachtlijsten voor een woning.

Actie	Termijn	Actiehouder
Er wordt een wetswijziging van de Wet BRP voorbereid die gemeenten verplicht om mensen te registreren in de BRP, op een woonadres en bij het ontbreken daarvan op een briefadres. Een verplichting tot inschrijving door gemeenten bestaat al, maar dit zal met de wijziging nog duidelijker worden gemaakt.	2021	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



3. Integrale aanpak: oplossingen als het systeem vastloopt

Opgave

Het stelsel van voorzieningen in Nederland is zeer uitgebreid. Dat is positief in die zin dat er veel mogelijkheden zijn voor aanspreekpunten en ondersteuning. Tegelijkertijd zorgt de veelheid van voorzieningen er soms voor dat mensen door de bomen het bos niet meer zien. Dit blijkt ook uit de consultatie van belanghebbenden en diverse rapporten (zie: *Relevante rapporten*, p.13).

Met de decentralisaties zijn veel taken overgeheveld naar lokale overheden, zodat meer maatwerk kan worden geleverd. Dat betekent dat er verschillen (mogen) ontstaan in de uitvoering, zowel tussen het Rijk en gemeenten als tussen gemeenten onderling. Mensen met dezelfde hulpvraag moeten bij verschillende overheden ook verschillende procedures doorlopen. Ze kunnen er niet vanuit gaan dat de voorzieningen overal van hetzelfde niveau zijn. Er is echter wel een zogenoemde beneden- en bovengrens; binnen die grenzen moeten verschillen uit te leggen en begrijpelijk zijn.

De complexiteit van het systeem hangt ook samen met de vormgeving van beleid en wetgeving vanuit een systeemdenken (uitgaand van de capaciteit en het budget van de overheid) en niet vanuit de vraag wat mensen nodig hebben (het burgerperspectief). Daarbij geldt: hoe meer problemen (multi-problematiek), hoe complexer het systeem. Voorzieningen komen soms zelfs met elkaar in conflict, waarbij mensen door het gebruik van de ene voorziening een aanspraak op een andere voorziening verliezen.

Visie

Menselijke waardigheid moet leidend zijn in de vorming van beleid en wetgeving en in de uitvoering. Complexiteit van het systeem mag nooit de reden zijn dat mensen niet de hulp en ondersteuning ontvangen die ze nodig hebben.

Met name mensen die te maken krijgen met een stapeling van problemen kunnen het overzicht over het systeem van voorzieningen verliezen. Het kabinet besteedt daarom extra aandacht aan deze groep, onder andere door middel van het uitbreiden van de regisseursfunctie en verder onderzoek naar de beste manieren om mensen die vastlopen beter te ondersteunen.

Het kabinet werkt op verschillende terreinen aan een integrale aanpak vanuit de overheid. Door het houden van overzicht en door intensieve samenwerking tussen betrokken instanties kan verkokering en systeemdenken worden doorbroken. Er lopen meerdere overkoepelende programma's in het kader van het sociaal domein. Daarnaast zet het kabinet in op het burgerperspectief als uitgangspunt voor nieuw en bestaand beleid.

Actiepunten

Decentralisatie

Lokaal maatwerk door decentralisatie biedt kansen. Tegelijkertijd is het belangrijk dat minimumstandaarden gewaarborgd blijven voor het bieden van bepaalde voorzieningen. Mensenrechten kunnen hierbij als instrument worden ingezet, aangezien zij een raamwerk bieden voor menselijke waardigheid met onder andere aandacht voor minimumstandaarden. Het kabinet zet in op het verwezenlijken van een integrale aanpak, met name in het sociaal domein. Het is belangrijk dat verschillende ministeries en gemeenten met elkaar en met andere betrokken organisaties samenwerken en voor de burger fungeren als één overheid. In dat kader zijn er recent afspraken gemaakt tussen het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen over het aanpakken van een aantal grote maatschappelijke opgaven in het gezamenlijke interbestuurlijk programma. Zoals 'Problematische schulden voorkomen en oplossen', 'Toekomst bestendig wonen' en 'Merkbaar beter in het sociaal domein'. Voor deze laatste opgave wordt onder de noemer Programma Sociaal Domein ingezet op twaalf deelthema's met bijbehorende acties die in 2021 moeten zijn afgerond. Deze acties richten zich onder meer op ouderen en mensen met een beperking die hulp nodig hebben om thuis te (blijven) wonen, mensen die te maken hebben met eenzaamheid en minder zelfredzame jongeren.

Gemeenten zijn vaak de eerste overheid in het contact met mensen en hebben er veel taken bij gekregen. Daarbij zijn zij gehouden aan mensenrechten. Een aantal gemeenten heeft daarvoor eigen mensenrechtenstrategieën of andere initiatieven ontwikkeld.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties richt in 2020 een platform op voor gemeenten en mensenrechten voor de duur van ten minste een jaar. Daarin kunnen lokale strategieën en andere initiatieven bij elkaar worden gebracht, kunnen goede praktijken worden uitgewisseld en kunnen minimumstandaarden worden verduidelijkt.	2020-2021	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voor het leveren van maatwerk en een integrale aanpak in het kader van het sociaal domein is het soms nodig dat verschillende instanties samenwerken en persoonsgegevens delen. Dit wordt nu bemoeilijkt door een aantal knelpunten. Het traject *Uitwisseling persoonsgegevens en privacy* is ingesteld om te zorgen voor een duidelijke wettelijke grondslag voor de integrale aanpak door gemeenten, waarbij ook de privacy rechten van personen gewaarborgd moeten worden.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het kabinet komt eind 2020 met een wetsvoorstel voor een beter juridisch kader voor de verwerking van persoonsgegevens voor een integrale aanpak en samenwerking bij meervoudige problematiek.	Eind 2020	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Op 4 oktober 2019 is de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt' aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze reactie heeft betrekking op jongeren die niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling, economisch onzelfstandig zijn, maar wel beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Het huidige beleid volstaat niet voor de doelgroep van het onderzoek. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het gebrek aan een integrale aanpak en het regelmatig overschatten van de zelfredzaamheid van sommige jongeren. Het kabinet wil dat alle jongeren in de leeftijd van 16-27 jaar met een afstand tot de arbeidsmarkt integraal in beeld komen (*Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt in beeld*).

Actie	Termijn	Actiehouder
Het kabinet zet in op een aantal aanvullende acties om jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt verder te ondersteunen, zoals verduidelijking van de regierol van gemeenten; jongeren integraal in beeld hebben en houden; en meer ruimte voor maatwerk. Het voorstel om jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt in beeld te krijgen wordt in 2020 verwacht. De eerste mogelijkheid voor inwerkingtreding van wetgeving en een monitoringsfunctionaliteit is 2023.	2020-2023	Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport

In de zorg zijn veel verschillende instanties en organisaties actief. De overheid vindt het belangrijk dat die goed met elkaar samenwerken zodat zorgprofessionals en -organisaties goed op elkaar afgestemde zorg, ondersteuning en welzijn kunnen blijven bieden. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gaat daarom samen met betrokken partijen verkennen hoe het bestuur binnen ons zorgstelsel kan en moet worden versterkt, zodat de (toekomstige) zorgvraag in de regio kan worden ingevuld en samenwerkingsverbanden worden gestimuleerd. De bevindingen worden gepresenteerd in een contourennota.

Actie	Termijn	Actiehouder
Voor het zomerreces van 2020 komt het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met een schets van wat er nodig is om de organiseerbaarheid en betaalbaarheid van de (voor)zorg en ondersteuning te verbeteren. Er wordt ook gekeken welke mogelijkheden wet- en regelgeving biedt voor samenhang tussen de domeinen en welke aanpassingen nodig zijn.	2020	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De 'Juiste Zorg op de Juiste Plek' is een initiatief van partijen in de zorg en ondersteuning. Het dagelijks functioneren van mensen staat centraal. Van daaruit wordt gestreefd om (duurdere) zorg te voorkomen, zorg dicht bij mensen te brengen (verplaatsen) en zorg te vervangen.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wil deze beweging helpen versnellen en verspreiden. Jaarlijks worden er meerdere subsidiemogelijkheden geboden om een impuls te geven. Goede voorbeelden worden wekelijks gedeeld op de LinkedInpagina van de Juiste zorg op de juiste plek en op de website www.dejuistezorgopdejuisteplek.nl .	Tot en met 2021	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Een kwetsbaar kind dat acut jeugdhulp nodig heeft, moet altijd zo snel mogelijk worden geholpen. Als een passende plek niet meteen beschikbaar is, dan moet goede overbruggingszorg worden geboden. Het is van belang de oplossing te realiseren op het niveau waar wachtlijsten en wachttijden zich voordoen: in de regio. Om die reden heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in het programma Zorg voor de Jeugd samen met de regio's afspraken gemaakt over informatie over wachttijden en de aanpak hiervan.

Actie	Termijn	Actiehouder
Tien regio's hebben in hun transformatieplan expliciet aangegeven schadelijke wachttijden voor de jeugdhulp te willen terugdringen. Elke regio heeft een sociale kaart met het regionale jeugdhulpaanbod. Ouders, gemeenten en verwijzers kunnen daarop zien wat het regionale jeugdhulpaanbod is. De gemeenten zorgen voor actuele informatie op de sociale kaart. Deze sociale kaart wordt verder ontwikkeld.	2020	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Door de decentralisatie van de zorg in 2015 en de bijbehorende aanpassingen in regelgeving, krijgen cliënten met een ernstige psychische stoornis nu zorg en ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) of de Zorgverzekeringswet (Zvw). Deze zorg sluit echter niet altijd goed aan bij de zorgbehoefte van ongeveer 10.000 mensen die hun leven lang permanent toezicht nodig hebben of 24 uur per dag zorg in de nabijheid behoeven. Vanaf 2021 wordt de Wet langdurige zorg (Wlz) daarom ook toegankelijk voor mensen met een ernstige psychische stoornis.

Actie	Termijn	Actiehouder
Er is een wetsvoorstel van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangenomen waarmee mensen met een ernstige psychische stoornis die voldoen aan de Wlz-criteria toegang krijgen tot de Wlz. Het kabinet streeft ernaar dat de wet op 1 januari 2020 in werking treedt.	2021	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Goede voorbeelden

- Er bestaat een programma sociaal domein met als doel het wegnemen van dilemma's en knelpunten vanuit de lokale praktijk, zodat (kwetsbare) mensen de ondersteuning krijgen die nodig is. Dit programma loopt tot en met 2021 en is een goed voorbeeld van integrale samenwerking. Er zijn 16 trajecten in gang gezet (www.programmasociaaldomein.nl/). Gemeenten zijn in de verschillende trajecten samen met het Rijk aan de slag met thema's zoals: kansen voor jongeren, eenvoudig maatwerk bij gestapelde problemen, betere ondersteuning voor mensen met een licht verstandelijke beperking, basis arbeidsmarkt en uitwisseling persoonsgegevens en privacy. Door vanuit één overheid samen te werken en te vernieuwen in het kader van het programma sociaal domein wordt verkokering tegengegaan. De oplossingen worden gedeeld, zodat ook andere gemeenten daarvan kunnen profiteren.
- Met het Bestuursakkoord Bonaire en het Saba Package, zijn twee bestuursakkoorden gesloten tussen het Rijk en de openbare lichamen van Bonaire en Saba. Met de akkoorden wordt gewerkt aan de gezamenlijke voortgang op die kwesties die voor de inwoners van Bonaire en Saba cruciaal zijn. In het Bestuursakkoord Bonaire zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het verbeteren van de armoedebestrijding, sociale woningbouw, wegen en kinderopvang. Het Saba Package richt zich onder meer op het bestrijden van armoede en het beter op orde brengen van sociale voorzieningen.

Multiproblematiek:

De complexiteit van het voorzieningensysteem zit toegankelijkheid vooral in de weg als mensen meerdere problemen tegelijk ervaren. Die problemen kunnen elkaar versterken. Zo kan het afsluiten van energie als gevolg van een betalingsachterstand gezondheidsklachten verergeren. Daarnaast kan er onduidelijkheid ontstaan tussen instanties wie welke zorg levert en wie wat betaalt. Dit kan voor vertraging zorgen, wat de problemen kan doen escaleren. Het kabinet wil deze trends doorbreken.

De aanpak van multiproblematiek vraagt om een integrale benadering, waarbij nauw wordt samengewerkt en informatie en goede voorbeelden tussen de betrokken instanties worden uitgewisseld. In dit kader wordt momenteel veel onderzoek gedaan en lopen er verschillende proeven.

Actie	Termijn	Actiehouder
Als onderdeel van het Bestuurlijk Ketenberaad, starten in drie gebieden in het land experimenten met een aanpak waarin de strafrechtketen bepaalde casuïstiek aanmerkt als 'multiproblematiek' en deze ook op een andere manier behandelt. De drie experimenten zijn reeds begonnen in twee van de drie gebieden: hart van Brabant en Rotterdam. Eindhoven zal naar verwachting begin volgend jaar beginnen.	2020-2022	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de Erasmus Universiteit opdracht gegeven om in het kader van een meerjarig promotieonderzoek inzicht te verschaffen in sturing en coördinatie rondom de aanpak van multiproblematiek. Dit zal leiden tot een drietal publicaties, waarvan de eerste gepland staat voor 2020.	2020-2022	Ministerie van Justitie en Veiligheid

Het kabinet vindt het belangrijk dat mensen met complexe vastgelopen hulpvragen goed terecht kunnen bij hun gemeente. Daarbij is het belangrijk dat doorzettingsmacht goed georganiseerd is, dat wil zeggen dat één partij bij uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid heeft een doorbraak te forceren. Voor het onderwijs en jeugdhulp is er afgesproken dat er een lokaal/regionaal escalatiepunt komt dat voor ouders en jeugdigen toegankelijk is en knopen kan doorhakken bij het uitblijven van hulp.

Actie	Termijn	Actiehouder
Er wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waarin gemeenten worden verplicht om afspraken te maken over waar zij de doorzettingsmacht beleggen binnen het onderwijs en de jeugdhulp. Dit wetsvoorstel zal in 2020 ter consultatie worden voorgelegd.	2020	Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Goed voorbeeld

- Er heeft een zeer uitgebreide verkenning en onderzoek plaatsgevonden naar manieren om professionals in de aanpak van multi-probleemhuishoudens meer handelingsruimte en slagkracht te bieden. Het doel van het Rijksprogramma Maatwerk Multi-probleemhuishoudens is om professionals de ruimte te geven om vastgelopen multiproblematiek op te lossen. Het gaat dan om een complexe en urgente situaties waarbij de oplossing niet op het lokale niveau gevonden kan worden. Dit kan bijvoorbeeld doordat wet- en regelgeving een passende oplossing in de weg staat. Door sociaal werkers een beter begaanbare weg binnen het systeem te bieden, kan escalatie worden voorkomen en onevenredige effecten van de stapeling van maatregelen worden tegengegaan. Aan dit project werken meerdere ministeries gezamenlijk met gemeenten aan het mogelijk maken van interventies, waaronder een time-out bevoegdheid, landelijke afwijkingsbevoegdheid en een overbruggingsprocedure.

Mensen met schulden

Het kabinet erkent dat het voor mensen met schulden lastig kan zijn om toegang te vinden tot de juiste voorzieningen. Dit is wel nodig om hun recht op een behoorlijke levensstandaard te kunnen garanderen. Er worden daarom verschillende maatregelen genomen om mensen met schulden te helpen om zelf hulp te zoeken en waar nodig extra ondersteuning te bieden. Zo werkt het kabinet bij de uitvoering van het Actieplan Brede Schuldenaanpak actief samen met zo'n 35 partijen die een rol spelen bij het voorkomen of oplossen van schulden. Gemeenten moeten mensen met schulden helpen. Gemeenten worden hierin ondersteund met programma's zoals Schouders eronder en Vakkundig aan het werk.

In het kader van het Actieplan Brede Schuldenaanpak wordt onder andere gewerkt aan preventie, bijvoorbeeld door betaalachterstanden vroeg te signaleren en op te lossen met gebruik van gegevensuitwisseling en gedragswetenschappelijke inzichten.

Actie	Termijn	Actiehouder
De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening wordt gewijzigd om gegevensuitwisseling te faciliteren, met als doel vroegsignalering van schulden. De wijziging van de wet moet het mogelijk maken dat gemeenten hulp kunnen bieden voordat mensen zelf aan de bel trekken. Dit kan problemen, zoals huisuitzetting, voorkomen. Onderkend wordt dat bij de inzet van persoonsgegevens een spanning met privacy kan bestaan en privacy rechten gewaarborgd moeten worden.	Verwacht in 2020	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) werkt momenteel met het zogenoemde kwadrantenmodel om mensen met schulden op een effectieve en maatschappelijk verantwoorde wijze te benaderen.

Actie	Termijn	Actiehouder
In het verlengde daarvan doet het CJIB proeven met behulp van data-analyse om meerdere vroege signalen van schulden te herkennen, zoals Debt Alert. Onderkend wordt dat bij de inzet van persoonsgegevens een spanning met privacy kan bestaan en privacy rechten gewaarborgd moeten worden.	2020	Ministerie van Justitie en Veiligheid

In de schuldhulpverlening spelen vrijwilligersorganisaties een belangrijke rol. Gemeenten en (lokale) vrijwilligersorganisaties werken op vele plekken al nauw samen.

Actie	Termijn	Actiehouder
Om de dienstverlening van vrijwilligersorganisaties een extra impuls te geven, is aan de Alliantie van vrijwilligersorganisaties een subsidie toegekend om tot een landelijk netwerk van vrijwilligers projecten te komen. Hiermee wordt een basis gelegd voor een duurzame samenwerking en voor de inzet van kwalitatief goede vrijwilligers.	Verwacht in 2020	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De Wet vereenvoudiging beslagvrije voet regelt o.a. dat de berekening van de beslagvrije voet wordt vereenvoudigd. De beslagvrije voet is het bedrag dat mensen minimaal moeten overhouden om van te leven ('noodzakelijke kosten van levensonderhoud'). Dit is dus het deel van het inkomen waarop deurwaarders geen beslag mogen leggen. Het huidige stelsel om de hoogte van de beslagvrije voet te berekenen blijkt te ingewikkeld en is afhankelijk van de informatieverstrekking door de schuldenaar. In het nieuwe systeem moet de informatieverstrekking geautomatiseerd worden. Vooruitlopend op de inwerkingtreding wordt er een aantal tussenmaatregelen genomen om mensen op korte termijn te kunnen helpen. Bijvoorbeeld het voorkomen dat standaard de laagste beslagvrije voet wordt gebruikt bij meerdere beslagen.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zet erop in dat de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet op 1 januari 2021 in werking zal treden.	2021	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Goed voorbeeld

- Op maandag 27 mei 2019 is de campagne 'Kom uit je schuld' begonnen. Deze campagne draagt bij aan het doorbreken van het taboe rond schulden en maakt het onderwerp bespreekbaar bij mensen met schulden zelf en hun omgeving. Voor de campagne zijn zeven mensen met schulden bereid gevonden om over hun schuldprobleem te praten. Erover praten bleek de eerste stap op weg naar een oplossing. Ze kwamen in contact met de juiste instanties en waren in staat om – soms na een langdurig gevecht – weer op eigen benen te staan. De campagne moet mensen inspireren eerder te praten over financiële problemen om zo sneller hulp te zoeken. Op de website www.komuitjeschuld.nl vertellen de ambassadeurs over hun ervaringen. Mensen met schulden kunnen daar ook terecht voor informatie over hulp. Van elke gemeente staat het telefoonnummer vermeld.

Regisseurs en mentoren

Het kabinet zet in op het versterken van regisseursfuncties, coördinatoren of mentoren die mensen kunnen helpen om hun weg te vinden naar de juiste voorzieningen. Onder andere voor de aanpak van multiproblematiek (hierboven beschreven), maar ook op andere vlakken worden deze vormen van begeleiding ingezet om mensen vanuit een integrale aanpak te ondersteunen.

Op verschillende plekken in het land wordt gewerkt met een mentor voor jongeren, bijvoorbeeld in de vorm van een JIM (Jouw Ingebrachte Mentor). Dit is een familielid, vriend of bekende van de jongere. De JIM is vertrouwenspersoon, vertegenwoordiger richting ouder(s) en professionals en kan helpen om toegang te krijgen tot de nodige voorzieningen. Bijna een kwart van de 42 jeugdregio's heeft aangegeven met mentoren aan de slag te gaan of dit te verkennen. Zij worden hierin ondersteund door het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd.

Actie	Termijn	Actiehouder
Onder het programma Effectief werken in de jeugdsector loopt een onderzoek naar de effecten op langere termijn van informeel/natuurlijk mentorschap. Er wordt specifiek gekeken naar de duurzame effecten van natuurlijk mentorschap en de vraag wat een JIM hierin kan betekenen. In 2020 wordt dit onderzoek opgeleverd.	2020	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Er wordt een regisseur/coördinator ingezet in de begeleiding van jongeren die ondersteuning nodig hebben in het onderwijs. Dat kan een ketenregisseur zijn of gezinsregisseur vanuit de jeugdzorg. In een aantal regio's is de regisseur ook een maatregel uit het regionaal programma tegen voortijdig schoolverlaten, zoals bijvoorbeeld de pluscoach in Haaglanden.

Actie	Termijn	Actiehouder
Vanaf studiejaar 2020 begint een nieuw vierjarig programma om voortijdig schoolverlaten te voorkomen en te bestrijden en kwetsbare jongeren te monitoren. De middelen kunnen opnieuw ingezet worden voor een plusvoorziening waarbij onderwijs en zorg gecombineerd worden.	2020-2024	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Een ander voorbeeld van een regisseursfunctie/mentor betreft de inzet van onderwijsconsulenten bij de problematiek rond toelating of verwijdering van een leerling, of een aanbod voor een leerling die vier weken of langer thuis zit zonder uitzicht op schoolplaatsing. Zowel leerlingen, ouders, leerplichtambtenaren, scholen, instellingen en samenwerkingsverbanden kunnen voor advies over een casus gebruik maken van een onderwijsconsulent.

Actie	Termijn	Actiehouder
Onderwijs(zorg)consulenten bieden onafhankelijk advies over een passend aanbod voor een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte en worden hiervoor gesubsidieerd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tot en met 2022/2023.	Tot en met schooljaar 2022/2023	Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Veel mensen in kwetsbare situaties en hun naasten ondervinden problemen bij het regelen van passende zorg en ondersteuning. Niet iedereen weet zijn weg te vinden langs verschillende loketten en regelingen. Cliëntondersteuners kunnen een belangrijke, gidsende rol spelen bij de toegang tot zorg en ondersteuning. Sinds 2015 bestaat een wettelijk recht op gratis cliëntondersteuning. In de zomer van 2018 stuurde het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een aanpak naar de Tweede Kamer om een impuls te geven aan cliëntondersteuning. Het gaat hierbij om cliëntondersteuning in het Sociaal Domein en de Wet langdurige zorg.

Actie	Termijn	Actiehouder
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor cliëntondersteuning, daarom wordt er gewerkt met koplopergemeenten. Inmiddels zijn 28 gemeenten en twee regio's van samenwerkende gemeenten (Oosterschelde en Twente) intensief aan de slag om goed lokaal beleid te maken voor de functie cliëntondersteuning en daarmee andere gemeenten te inspireren. Dit koplopertraject wordt voortgezet en voor 2020 zullen er weer 12 tot 20 gemeenten worden aangewezen. Het doel is dat er in 2021 een groot aantal gemeenten bezig is om cliëntondersteuning lokaal te verbeteren.	2020-2021	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Binnen het programma 'Volwaardig Leven' richt het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zich, samen met betrokken partijen, op concrete acties om de gehandicaptenzorg en de zorg voor mensen met een complexe zorgvraag (vanuit de Wlz) toegankelijker te maken.

Actie	Termijn	Actiehouder
In 2020 organiseren zorgkantoren regionale ambulante teams om hulpverleners te ondersteunen in de zorg voor mensen met een complexe zorgvraag. Voor de aller moeilijkste situaties worden in 2020 honderd extra plekken opgezet. Daarnaast krijgt een groep van 450 mensen met een beperking en naasten die grote problemen ervaren bij het organiseren en regelen van zorg, twee jaar lang gespecialiseerde cliëntondersteuning.	2020-2022	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Uitgaan van het burgerperspectief:

Het kabinet onderschrijft het belang van het uitgaan van het burgerperspectief bij het maken en uitvoeren van beleid en wetgeving. Dit kan de complexiteit van het systeem verminderen en voorzieningen toegankelijker maken voor burgers.

Het WRR-rapport uit 2017 'Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid' (zie: *Relevante rapporten*, p.13) stelt dat naast denkvermogen 'doenvermogen' net zo belangrijk is om aan de hoge eisen van de participatiesamenleving te kunnen voldoen. In de reactie op dit rapport¹³ heeft het kabinet laten weten dat het bij het maken en uitvoeren van beleid en regelgeving steeds wil uitgaan van een realistisch burgerperspectief, dat het beter gaat aansluiten op het doenvermogen van degenen die worden geraakt door overheidsbeleid en dat daarbij, meer dan voorheen, gebruik wordt gemaakt van gedragswetenschappelijke inzichten. Verschillende ministeries nemen deel aan de Ministeriële Commissie Uitvoering. In deze commissie wordt verder gesproken over een aanpak van de uitvoering. Ook daar is aandacht voor het 'doenvermogen' van mensen, het contact tussen overheid en mensen en de ambitie om knelpunten in dit contact op te lossen.

Veel mensen vinden het moeilijk om teksten van de overheid goed te begrijpen. Onduidelijke taal kan ervoor zorgen dat mensen niet weten welke voorzieningen er beschikbaar zijn of hoe ze hier aanspraak op kunnen maken. Daardoor kunnen ze diensten van de overheid niet goed gebruiken. De toegankelijkheid van voorzieningen vraagt om toegankelijk taalgebruik.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de Direct Duidelijk campagne begonnen om ervoor te zorgen dat Nederlandse overheidsorganisaties duidelijke taal gebruiken. De Direct Duidelijk Brigade moet overheidsinstanties in het hele land helpen om in 2020 in ieder geval 1000 overheidsteksten begrijpelijker te maken.	2020	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. 88, zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Zoo849&did=2018D01790.

Er is een Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) waarin verplichte kwaliteitseisen staan voor beleidsmakers en wetgevingsjuristen. Daarbij wordt steeds aandacht besteed aan de gebruikersvriendelijkheid van het beleid/wetgeving. In het IAK wordt ook aandacht besteed aan mensenrechten en de noodzaak om bij beleid en wetgeving aan te sluiten op de Grondwet en hoger recht.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het ministerie van Justitie en Veiligheid vergroot kennis over en gebruik van het IAK door het geven van trainingen, workshops, het actualiseren van het IAK en de IAK-waaiër (zie ook: www.naarhetiak.nl).	2019 en verder	Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met alle ministeries (aandacht voor mensenrechten valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Goede voorbeelden

- Sinds 2016 worden er in Garage de Bedoeling ingewikkelde vraagstukken behandeld. Dit is een initiatief van de Sociale Verzekeringsbank en past bij hun inzet om te werken vanuit de bedoeling om zo hun maatschappelijke effect te vergroten. Verschillende afdelingen en organisaties komen in de garage op een informele manier bij elkaar om aan één vraagstuk te werken vanuit verschillende invalshoeken. Hierbij is aandacht voor nadelen die mensen ondervinden van de wet, beleidsregels of procedures die de eigenlijke bedoeling hiervan in de weg staan. Doel is om overbodige bureaucratie te schrappen en terug te gaan naar de bedoeling om de klant snel en goed te helpen.
- Veroordeelden worden door middel van een podcast over (belangrijke elementen van) hun leven in staat gesteld om hun eigen verhaal te vertellen aan hulpverleners. Hierdoor baseren hulpverleners het beeld van de veroordeelde niet op dossiers, maar op de ervaringen en de belevingen van de persoon zelf. Daarbij wordt onderzocht welk effect het vertellen en luisteren naar het levensverhaal van een gestrafte heeft op de kwaliteit van de relatie tussen een (jeugdige) gestrafte en de betrokken professionals en ook op de eigen kracht van de gestraften. De eerste resultaten van het initiatief zijn positief. De verbetering van de kwaliteit van de behandelrelatie lijkt bij te dragen aan re-integratie van de gestrafte.



4. Participatie en bescherming: opkomen voor je rechten

Opgave

De overheid werkt voortdurend aan de beschikbaarheid van basale levensvoorzieningen voor de inwoners van Nederland. Dat is geen gunst. Mensen hebben er recht op. Die rechten staan zwart op wit. Daarmee heeft de overheid zich ertoe verplicht dat die rechten ook kunnen worden uitgeoefend in de praktijk. Daarvoor is een effectieve toegang nodig tot die voorzieningen.

Knelpunten in de toegang tot voorzieningen worden versterkt doordat mensen van wie de rechten in het geding zijn vaak niet vertegenwoordigd zijn in besluitvormingsprocedures. Daardoor worden voorzieningen en de daarbij behorende aanspreekpunten onvoldoende ingericht op een manier die goed werkt voor de mensen voor wie ze zijn (zie ook: *Inclusie: iedereen moet mee kunnen doen*, p.15-22). Betekenisvolle participatie in besluitvormingstrajecten is daarom erg belangrijk.

Daarnaast weten mensen niet altijd waar ze terecht kunnen voor informatie, advies en hulp als zij een (juridisch) probleem hebben. Mensen weten ook niet altijd waar ze kunnen klagen over bepaalde voorzieningen of hun ervaringen kunnen delen. Als ze wel weten waar ze terecht kunnen, hebben mensen niet altijd voldoende vertrouwen in de onafhankelijkheid van die procedures en zijn zij soms bang voor negatieve persoonlijke gevolgen. Daar wil het kabinet een einde aan maken.

Visie

Het kabinet erkent het belang van participatie van verschillende relevante doelgroepen in besluitvormingsprocedures en zet zich daarvoor in. Als burgers kunnen meedenken en meebeslissen over de vormgeving van voorzieningen zullen deze voorzieningen ook eerder aan hun toegankelijkheidsbehoeften voldoen. Het kabinet zet zich er ook voor in om de toegang tot het recht en klachtinstanties te garanderen en verder te verbeteren. Daarom onderneemt dit kabinet diverse acties. Hieronder volgt een overzicht van een aantal daarvan. Vele daarvan zijn al ingezet, andere starten op korte termijn.

Opkomen voor je rechten gebeurt niet alleen via de rechter. Het kabinet erkent dat toegang tot het recht ook toegang tot informatie, advies en begeleiding betekent. Opkomen voor je rechten begint bij goede

informatie over die rechten. Meer dan nu het geval is, zet het kabinet daarom in op laagdrempelige voorzieningen in de wijk waar mensen terecht kunnen voor informatie, advies en hulp. Deze komen op plekken die goed vindbaar en bereikbaar zijn zoals bibliotheken, wijkcentra of gemeenteloketten. Daarbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande (lokale) initiatieven.

Ook als mensen zich niet juist behandeld voelen, moeten ze op laagdrempelige wijze terecht kunnen bij publieke voorzieningen om een klacht in te dienen. Daarvoor is het belangrijk dat mensen weten waar ze terecht kunnen, vertrouwen hebben in de procedures die volgen en procedurele rechtvaardigheid ervaren. Het kabinet gelooft in het adagium: klachten zijn kansen voor het verbeteren van de dienstverlening.

Wanneer er een juridische component in het probleem is, moet de rechtzoekende (mede) juridische ondersteuning krijgen. Daarnaast wordt een goede aansluiting gezocht op de lokale netwerken van sociale en andere hulpverlening. Verschillende problemen hangen immers vaak samen: juridisch, sociaal, financieel of medisch. Hechtere netwerken en betere verbindingen tussen onder andere het sociaal en juridisch domein, waarin de verschillende hulpverleners elkaar snel weten te vinden, moeten ervoor zorgen dat alle aspecten van de problemen van de rechtzoekende door de meest aangewezen hulpverlener worden opgepakt. Dat moet leiden tot snellere en betere oplossingen voor mensen, waardoor problemen niet escaleren. Zo kunnen problemen eerder opgelost worden en komen alleen die geschillen waar het echt nodig is voor de rechter.

Actiepunten

Participatie in besluitvormingsprocedures

De betrokkenheid van verschillende doelgroepen in besluitvormingsprocedures kan sterk bijdragen aan effectief beleid en zorgt ervoor dat rekening wordt gehouden met de toegankelijkheidsbehoeften van de betrokken groepen. Het kabinet vindt het belangrijk dat mensen de mogelijkheid wordt geboden tot inspraak en dat die inspraak serieus wordt genomen.

Het kabinet wil een specifiek burgerforum voor jongeren instellen: een jongerenparlement. Dat sluit aan bij het advies van de staatscommissie-Remkes (zie: *Relevante rapporten*, p.13) op dit punt. Doel van het jongerenparlement is het vergroten van de betrokkenheid van jongeren voor en bij de Haagse politiek en om jongeren meer stem te geven in de Nederlandse democratie.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in nauwe samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Nationale Jeugdraad bezig met de voorbereidingen voor het opzetten van een jongerenparlement in 2020.	2020	Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het kabinet wil helderheid scheppen over de randvoorwaarden voor participatietrajecten. Ook dit sluit aan bij het advies van de staatscommissie-Remkes. Als er onduidelijkheid bij mensen bestaat over het proces en het effect van participatieprocessen leidt dat mogelijk tot verminderde bereidheid om inbreng te leveren. Hierdoor loopt de overheid ook informatie en creatieve ideeën voor het ontwikkelen van effectief beleid en regelgeving mis.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het kabinet gaat randvoorwaarden bij participatieprocessen vastleggen, bijvoorbeeld in aanwijzingen van de minister-president voor participatieprocessen en met begrijpelijke en gerichte communicatie over deze processen, zowel digitaal als op papier.	Nader te bepalen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het kabinet wil het bereik van het instrument 'internetconsultatie' voor nieuwe wetgeving vergroten.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het kabinet wil de bekendheid met, en het bereik van, internetconsultatie verbeteren door het inzetten van meer op doelgroepen gerichte communicatie via online en offline media. Ook zijn nieuwe mogelijkheden verkend om het bereik van de site www.internetconsultatie.nl te vergroten via het 'Startup in Residence'-programma via de challenge 'Innovatie in consultatie'.	2019 en verder	Ministerie van Justitie en Veiligheid

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2019 voor het eerst een democratiefestival georganiseerd. Doel van het festival was om te vieren dat we in een land leven waar iedereen zijn of haar mening mag geven en we samen keuzes maken. Duizenden inwoners uit heel het land zijn met elkaar, politici, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven in gesprek over het Nederland van nu en straks.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het democratiefestival wordt een jaarlijks terugkerend evenement waar mensen in een informele sfeer met elkaar, politici en maatschappelijke organisaties praten over maatschappelijke kwesties die zij belangrijk vinden.	2020 en verder	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het onderwijs speelt een belangrijke rol in het voorbereiden van leerlingen op deelname aan onze democratische samenleving én hen in staat te stellen daar een actieve bijdrage aan te kunnen leveren. Daarom wordt er in het basis-, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs aandacht besteed aan burgerschap. Burgerschaps- onderwijs leert leerlingen over de spelregels van de samenleving, hun eigen rechten en de rechten van een ander te respecteren. Het is in alle sectoren een verplicht onderdeel van het curriculum.

Actie	Termijn	Actiehouder
De minister voor het funderend onderwijs heeft momenteel een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee de huidige burgerschapsopdracht in het primair en voortgezet onderwijs versterkt wordt. Centraal in het voorstel staan de basiswaarden van de democratische rechtstaat, zoals verankerd in de Grondwet en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens. Dit wetsvoorstel wordt eind 2019 ingediend en vanaf najaar 2020 ingevoerd en vertaald naar het lesprogramma.	2020 en verder	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Een betrouwbare administratie van de persoons- en adresgegevens van de ingezetenen draagt bij aan participatie en is een randvoorwaarde om dienstverlening van de overheid efficiënter en effectiever te laten verlopen.

Actie	Termijn	Actiehouder
De bevolkingsadministratie van Sint Eustatius wordt opgeschoond. Een van de doelen is dat er daarmee een betere kieslijst gemaakt kan worden zodat iedereen die kiesgerechtigd is ook daadwerkelijk kan deelnemen. Daarnaast levert de bevolkingsadministratie ook gegevens aan andere overheidsinstanties die zij weer kunnen gebruiken voor de uitvoering van hun taken.	2019 en verder	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Openbaar Lichaam Sint Eustatius

Goed voorbeeld

- De plannen en besluiten van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat beïnvloeden vaak rechtstreeks de leefomgeving van burgers. Het ministerie vindt het daarom belangrijk dat mensen, bedrijven en organisaties kunnen meedenken en meepraten over de projecten van het ministerie. Om dat mogelijk te maken heeft het ministerie een directie Participatie, die betekenisvolle maatschappelijke betrokkenheid bij plannen en besluiten stimuleert. De medewerkers van de directie worden speciaal getraind in de wijze waarop zij burgers schriftelijk, telefonisch en in persoon te woord staan, waarbij gelet wordt op taalgebruik en omgangsvormen. Inspraak is mogelijk in verschillende vormen, zowel schriftelijk, digitaal als mondeling. Bijvoorbeeld gedurende de voorbereiding van de Structuurvisie Ondergrond (STRONG), door het inrichten van een burgerpanel. Deelnemers gaven bijvoorbeeld aan:

“Goed dat een doorsnede van de bevolking wordt betrokken bij besluiten van de regering. Zowel voor- als tegenstanders. Positief dat de structuurvisie een discussiestuk is. Deelname aan het burgerpanel was de moeite waard.”

Meldpunten en klachtenbehandeling

Iedereen heeft het recht om een klacht in te dienen, waarna de desbetreffende organisatie ook de verantwoordelijkheid kent om zorg te dragen voor een behoorlijke behandeling. Daarnaast bestaan er op meerdere gebieden meldpunten voor klachten over (overheids)optreden. In het algemeen kan over een breed scala aan onderwerpen bij de Nationale ombudsman of gemeentelijke ombudsman een klacht worden ingediend. De Nationale ombudsman adviseert overheden bovendien ook op het gebied van klachtbehandeling. Meer specifiek kunnen individuele klachten over discriminatie worden ingediend bij het College voor de Rechten van de Mens, en werken toezichthouders zoals de Autoriteit Persoonsgegevens, vaak ook met meld- of klachtpunten (zie: *Toezichthouders*, p.52).

Het onderwerp vastgelopen burgers, gesignaleerd door de Nationale Ombudsman¹⁴, zal door het interdepartementaal klachtennetwerk (bestaande uit klachtbehandelaren en klachtcoördinatoren van de ministeries en grote uitvoeringsorganisaties) opgepakt worden.

Actie	Termijn	Actiehouder
Vanuit het interdepartementaal klachtennetwerk zal een projectgroep een aanpak ontwikkelen voor het behandelen van casuïstiek van vastgelopen burgers die te maken hebben met twee of meer overheidsinstanties en tevens een bredere strategie voor het oppakken van signaleringen van de Nationale ombudsman. Leidend hierbij is dat het Rijk burgers een goede procedure moet bieden.	2020	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

¹⁴ Zie: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2011025-behoorlijk-omgaan-met-schadeclaims>.

Geschilbeslechting moet zo eenvoudig mogelijk zijn. Voor het sociaal domein heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een handleiding voor gemeenten gepubliceerd. In de handleiding worden gemeenten aangemoedigd om geschilbeslechting te versimpelen door de bezwaarprocedure tegen een gemeente en de klachtprocedure tegen een dienstaanbieder te combineren. Door deze combinatie hoeven mensen niet na te denken of hun punt een bezwaar is of een klacht en is er meer ruimte om verder te kijken dan het juridische geschil. Mensen kunnen dan bij één meldpunt terecht en is er één procedure voor behandeling. Tevens worden er mogelijkheden verkend om geschillen binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) tussen burgers en gemeenten en/of tussen burgers en private aanbieders van maatschappelijke ondersteuning in één procedure aan de orde te stellen.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport is, in samenspraak met gemeenten en aanbieders, een wet aan het voorbereiden om de integrale afhandeling van klachten en geschillen binnen de Wmo 2015 te versimpelen.	2020	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) zijn belangrijke steunpilaren bij de aanpak van discriminatie. Ze moeten passen bij de lokale situatie en daar oog voor hebben. Eén regionale blauwdruk past niet bij de complexiteit en diversiteit van 355 gemeenten. Van belang is wel dat alle ADV's voldoen aan de minimumeisen van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga): ADV's moeten toegankelijk, onafhankelijk en deskundig zijn.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zet zich ervoor in dat alle ADV's in Nederland voldoen aan de minimumeisen uit de wet- en regelgeving. Hiervoor wordt de samenwerking met gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie en het College voor de Rechten van de Mens versterkt. Daarnaast wordt onderlinge samenwerking tussen gemeenten en ADV's gestimuleerd en zal extra aandacht worden besteed aan de vindbaarheid van ADV's via de gemeente.	2020 en verder	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De wetgeving over gelijke behandeling is niet van toepassing op het Caribische deel van Nederland. Dat betekent onder andere dat de inwoners van deze eilanden geen oordeel kunnen vragen aan het College voor de Rechten van de Mens over discriminatieklachten.

Actie	Termijn	Actiehouder
Op basis van een verkenning naar de vraag wat ervoor nodig is om de Algemene wet gelijke behandeling (gefaseerd) van toepassing te verklaren voor Caribisch Nederland, zal het Kabinet een standpunt innemen over de wenselijkheid van de invoering van deze wetgeving op korte of langere termijn.	2020	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Goede voorbeelden

- Het kabinet vindt het belangrijk dat burgers een goede relatie hebben met de politie. Onderdeel daarvan is een eerlijke en waar mogelijk onafhankelijke klachtenprocedure waarin herstel van vertrouwen voorop staat. De politie heeft sinds de omvorming naar de Nationale politie in 2013 de klachtbehandeling verder geprofessionaliseerd en toegankelijker gemaakt. Deze professionalisering bestaat uit maatregelen zoals: 1. structureel overleg van de klachtcoördinatoren; 2. verschillende manieren om klachten in te dienen (digitaal via de website of via een app of aan het loket); en 3. een uitleg op de website van de klachtbehandeling met een duidelijke infographic 'Wat gebeurt er met mijn klacht'.
- Het SOLVIT-Netwerk is onderdeel van de EU, opgericht in 2002. SOLVIT geeft gratis advies als overheidsinstanties in een ander EU-land EU-rechten schenden. In Nederland is SOLVIT ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Als SOLVIT een zaak accepteert, wordt geprobeerd deze binnen 10 weken op te lossen. Concrete zaken waarmee SOLVIT mensen en bedrijven helpt zijn: visa en verblijfsrechten, sociale zekerheid, waaronder pensioenrechten en werkloosheidsuitkeringen, erkenning van beroepskwalificaties, erkenning van rijbewijzen en kentekens, BTW en het vrij verkeer van goederen en diensten. Het ministerie van EZK is al twee jaar bezig om de bekendheid van SOLVIT te vergroten, zowel binnen als buiten de overheid. Buiten de overheid ligt de nadruk met name op bedrijven. Het aantal bedrijfszaken is namelijk nog beperkt ten opzichte van het aantal zaken ingediend door burgers.

Toegang tot het recht

Het kabinet wil dat alle rechtzoekenden in Nederland met (juridische) vragen of problemen een route vinden naar een passend, kwalitatief hoogwaardig en duurzaam antwoord op de (juridische) kwestie. Waar dat nodig is moeten rechtzoekenden hierbij worden ondersteund.

Bij de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zet het kabinet erop in dat er zowel digitaal als fysiek toegankelijke en overzichtelijke voorzieningen voor zelfhulp, informatie en advies komen waar iedereen, ongeacht het inkomen, gemakkelijk terecht kan.

Actie	Termijn	Actiehouder
De herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet uiterlijk eind 2024 klaar zijn.	Tot eind 2024	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Er wordt een online wegwijzer ontwikkeld, die rechtzoekenden klantvriendelijke, betrouwbare en deskundige online ondersteuning biedt bij het kiezen van de passendste hulp.	2020 en 2021	Ministerie van Justitie en Veiligheid

Het kabinet wil dat de oplossingen voor (juridische) problemen duurzamer zijn. Er wordt ingezet op meer informele procedures en betere communicatie, prikkels om onnodige procedures te voorkomen en een kritischer blik op effecten van wet- en regelgeving.

Actie	Termijn	Actiehouder
Het kabinet gaat het aantal onnodige procedures in het bestuursrecht, waaronder procedures waarbij sprake is van gesubsidieerde rechtsbijstand, terugdringen.	Tot eind 2024	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt aan een incassoprocedure bij de rechter die eenvoudiger en gebruiksvriendelijker is dan de huidige verstekprocedure. Een brief met voorstellen gaat voor de kerstreeces 2019 uit.	2019 en verder	Ministerie van Justitie en Veiligheid

Goed voorbeeld

- In de wijkrechtbank in Eindhoven werken rechtbank, gemeente, Openbaar Ministerie en hulp- en zorginstellingen samen met de betrokkenen om achterliggende problemen aan te pakken. Bekennende verdachten komen in aanmerking voor de wijkrechtbank, waarbij samen met alle betrokkenen afspraken worden gemaakt over hoe de problematiek verminderd kan worden.

Deel II:

Mensenrechten- infrastructuur en beleid in Nederland

Dit deel geeft een overzicht van de bestaande infrastructuur en het lopende beleid op het gebied van mensenrechten. Het geeft de nationale en internationale achtergrond van mensenrechten weer en biedt inzicht in de rol van de overheid en allerlei onafhankelijke partijen en toezichthouders.

1. Juridisch kader

Mensenrechten zijn vastgelegd in de Nederlandse Grondwet (daarin grondrechten genoemd) en sinds de Tweede Wereldoorlog ook in mensenrechtenverdragen.

Geschiedenis

- Fundamentele rechten zijn gebaseerd op het idee dat mensen bepaalde aangeboren rechten hebben.
- Een van de eerst geformuleerde fundamentele rechten betrof de vrijheid van godsdienst, opgenomen in artikel XIII van de **Unie van Utrecht (1579)**.
- Fundamentele rechtsnormen over individuele vrijheid en een menswaardig bestaan vinden voornamelijk hun oorsprong in de 17e en 18e eeuw. Toen werden de **contracttheorieën** ontwikkeld en ontstond het idee dat mensen bescherming verdienen tegen de overheid.
- Sindsdien zijn fundamentele rechten geleidelijk vastgelegd in verklaringen en wetten. Denk aan de **Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring** uit 1776, de Franse **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** uit 1789 en de **Staatsregeling van de Bataafse Republiek (1798)**.
- In Nederland zijn fundamentele rechten stapsgewijs opgenomen in de Grondwet van 1814, maar kregen hun vooraanstaande positie in het eerste hoofdstuk tijdens de algehele **grondwets-herziening van 1983**.
- Na de Tweede Wereldoorlog leeft sterk het besef dat de bescherming van fundamentele rechten niet alleen aan individuele landen kan worden overgelaten. Daarom worden verdragen gesloten en wordt **internationaal toezicht** op de hierin opgenomen rechten georganiseerd.

i. Nationaal juridisch kader

Nederland is een **democratische rechtsstaat**. Dat houdt in dat een paar belangrijke beginselen gelden die inspraak garanderen in de politieke besluitvorming en helpen om machtsmisbruik door de overheid te voorkomen. Als eerste geldt het legaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat machtsuitoefening door de overheid alleen mag plaatsvinden op grond van een vooraf bestaande wet en binnen de grenzen van het recht. Die grenzen worden mede bepaald door de grondrechten (zie: *Grondrechten*, p.42) en mensenrechten in verdragen (zie: *Belangrijkste mensenrechtenverdragen waar Nederland partij bij is*, p.44). Deze grondrechten gelden als tweede beginsel van de democratische rechtsstaat. Als derde beginsel geldt een zekere mate van scheiding van machten (of *checks and balances*); zo hebben we allerlei vormen van advies en controle. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht geldt als zelfstandig vierde beginsel. Het vijfde beginsel is dat van de democratie. Die vindt haar basis in de Grondwet waarin het kiesrecht is vastgelegd en bepalingen staan over wetgeving en bestuur. Deze beginselen zijn van belang om een systeem te waarborgen waarbinnen mensenrechten kunnen worden gerealiseerd.

Grondrechten

De Nederlandse Grondwet opent met de bepaling:

“Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.”

Behalve het discriminatieverbod (art. 1) bevat het eerste hoofdstuk van de Grondwet verschillende andere grondrechten, zoals: het kiesrecht (art. 4), vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (art. 6), vrijheid van meningsuiting (art. 7), verenigingsvrijheid (art. 8), demonstratievrijheid (art. 9), privacy-rechten (art. 10), onaantastbaarheid van het lichaam (art. 11), huisrecht (art. 12), briefgeheim (art. 13), eigendomsrecht (art. 14) en individuele vrijheid (art. 15). Meer sociaaleconomisch georiënteerde grondrechten betreffen de bestaanszekerheid (art. 20), leefmilieu (art. 21), volksgezondheid en woongelegenheid (beide in art. 22) en onderwijs (art. 23). Ook op andere plaatsen in de Grondwet staan nog grondrechtelijke bepalingen, zoals het kiesrecht (art. 59) en het verbod op de doodstraf (art. 114).

Grondwetswijzigingen

De Grondwet kan door middel van een verzwaarde procedure worden aangepast (art. 137–142 Grondwet) en blijft op deze manier actueel en relevant. Er lopen momenteel vier procedures voor grondwetswijzigingen die relevant zijn voor grondrechten:

1. Het voorstel om een **algemene bepaling** op te nemen voor het eerste hoofdstuk van de Grondwet, die luidt: De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.¹⁵
2. Het voorstel om het **recht op een eerlijk proces** binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter te verankeren in art. 17 Grondwet.¹⁶
3. Het voorstel tot modernisering van art. 13 Grondwet, door de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim te vervangen door het **recht op eerbiediging van het brief- en telecommunicatiegeheim**.¹⁷
4. Het initiatiefvoorstel om de **non-discriminatiegronden** in art. 1 Grondwet uit te breiden met handicap en seksuele gerichtheid.¹⁸

De grondrechten en internationaal erkende mensenrechten zijn verder uitgewerkt in Nederlandse wetgeving, zoals de **Algemene wet gelijke behandeling** (Awgb) die het discriminatieverbod (art. 1 Grondwet) verder uitwerkt. Wetten zijn aan veranderingen onderhevig, net als de interpretatie van rechten. Zo is in maart 2019 een wetswijziging voor de verduidelijking van de rechtspositie van transgender en intersekse personen aangenomen (in het kader van het verbod om ongeoorloofd onderscheid te maken op grond van geslacht).¹⁹ In 2019 bestaat de Awgb 25 jaar. Daarbij is stilgestaan tijdens een evenement op 17 oktober 2019 waar de totstandkoming van de Awgb werd gevierd en de verdere ontwikkeling van de wet werd besproken.

Naast de Awgb zijn er nog een heleboel andere relevante wetten die invulling geven aan mensenrechten. De **Kieswet** geeft bijvoorbeeld vorm aan het – in een democratie onmisbare – kiesrecht (art. 4 Grondwet). In januari 2019 is een wijziging in werking getreden om de toegankelijkheid van stemlokalen te waarborgen voor kiezers met een lichamelijke beperking.²⁰

¹⁵ Stb. 2018, 86: De tweede lezing moet plaatsvinden na de volgende verkiezingen. Zie: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34516_opnemen_van_een_algemene.

¹⁶ Stb. 2018, 88: De tweede lezing moet plaatsvinden na de volgende verkiezingen. Zie: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34517_opnemen_van_een_bepaling.

¹⁷ Stb. 2017, 334: De tweede lezing moet plaatsvinden na de volgende verkiezingen. Zie: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33989_verandering_in_de_grondwet.

¹⁸ Kamerstukken 32 441.

¹⁹ Stb. 2019, 302: Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen. Zie: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34650_initiatiefvoorstel_bergekamp.

²⁰ Stb. 2016, 215.

De Wet openbare manifestaties (Wom) richt zich op demonstratievrijheid. Demonstratievrijheid maakt het ook weer mogelijk om voor andere rechten op te komen. In 2015 is de Wom geëvalueerd en de aandachtspunten zijn lokaal opgepakt.²¹ De gemeente Amsterdam heeft in 2018 bijvoorbeeld het Handboek ‘Demonstreren ‘Bijkans Heilig’ uitgebracht (in samenwerking met o.a. de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie).²² Deze praktijkhandleiding kan gemeenten en uitvoeringsorganisaties helpen om de demonstratievrijheid van mensen te waarborgen.

Tenslotte is in mei 2018 de **Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming** in werking getreden ter vervanging van de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze wet geeft uitvoering aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van de Europese Unie en geeft uitwerking aan het recht op privacy (art. 10 Grondwet).²³ De AVG heeft de rechten van mensen op het gebied van privacy versterkt door bijvoorbeeld het *recht om vergeten te worden* (door verwerkers van persoonsgegevens te verzoeken om onjuiste of privacygevoelige informatie te verwijderen) vast te leggen en strengere regels in te voeren voor organisaties die persoonsgegevens verwerken.

ii. Internationaal Juridisch Kader

Na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog is op 10 december 1948 de **Universele Verklaring van de Rechten van de Mens** (UVRM) aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN), waarin alle lidstaten vertegenwoordigd zijn. In deze Verklaring werd voor het eerst in internationale context bevestigd dat mensenrechten altijd, overal en voor iedereen gelden. Deze verklaring zelf is niet juridisch bindend, maar het is wel de belangrijkste internationale standaard van mensenrechten. Veel – wel bindende – mensenrechtenverdragen zijn op het UVRM gebaseerd.

Eleanor Roosevelt was voorzitter van de commissie die de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens heeft opgesteld. Bij het tiende jubileum van de verklaring overwoog zij:

“Waar beginnen de universele mensenrechten? Op kleine plaatsen, dicht bij huis – zo dichtbij en zo klein dat ze op geen enkele kaart van de wereld gezien kunnen worden. Maar die plekken zijn de wereld van individuele mensen; de buurt waarin hij woont; de school die hij bezoekt; de fabriek, boerderij of kantoren waar hij werkt. Als deze rechten daar geen betekenis hebben, hebben ze weinig betekenis ergens anders.”

Nederland is partij bij verschillende mensenrechtenverdragen (voor een volledig overzicht, zie: *Bijlagen, Annex II*). Daarmee geeft de regering uitvoering aan de grondwettelijke opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen (art. 90 Grondwet). De verplichtingen die uit deze verdragen voortvloeien werken door in de Nederlandse rechtsorde (art. 93 en 94 Grondwet). Als mensenrechtenbepalingen rechten toekennen en plichten opleggen, dan is een beroep daarop mogelijk mits de bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is vastgelegd. Zo bieden de mensenrechtenbepalingen uit verdragen vaak direct bescherming aan mensen in Nederland.

De belangrijkste mensenrechtenverdragen waar Nederland partij bij is, zijn gesloten in het kader van de **Verenigde Naties** (VN) en de **Raad van Europa** (RvE) (zie: *Belangrijkste mensenrechtenverdragen waar Nederland partij bij is*, p.44). De VN is een universele organisatie waarin alle landen van de wereld samenwerken voor internationale vrede en veiligheid. De RvE is een regionale organisatie voor mensenrechten, de rechtsstaat en democratie in Europa. Met 47 Europese lidstaten is de RvE een grotere organisatie dan de Europese Unie (met 28 lidstaten).

²¹ Kamerstukken II 2015/2016, 34 324, nr. 1.

²² Zie: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/demonstratierecht/>.

²³ Stb. 2018, 144.

Belangrijkste mensenrechtenverdragen waar Nederland partij bij is

Verenigde Naties (VN)	
Verdrag	Voor Nederland in werking sinds ²⁴
Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten 1966 (IVBPR)	11 maart 1979
Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten 1966 (IVESCR)	11 maart 1979
Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie 1966 (ICERD)	9 januari 1972
Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen 1979 (CEDAW)	22 augustus 1991
Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing 1984 (CAT)	20 januari 1989
Verdrag inzake de Rechten van het Kind 1989 (VN-Kinderrechtenverdrag)	8 maart 1995
Internationaal Verdrag inzake de bescherming van personen tegen gedwongen verdwijning 2006 (ICPED)	22 april 2011
Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap 2006 (VN-Verdrag Handicap)	14 juli 2016
Raad van Europa (RvE)	
Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (1950)	31 augustus 1954
Europees Sociaal Handvest (ESH) (1961)	22 mei 1980
Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijk of vernederende behandeling (1987)	1 februari 1989
Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (1995)	1 juni 2005
Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (2011)	1 maart 2016

De mensenrechtenverdragen waar Nederland partij bij is, gaan over verschillende onderwerpen en soorten vrijheden en overheidsverplichtingen, zoals het IVBPR, IVESCR en het ESH (zie: *Categorieën rechten en verplichtingen*, p. 49). Daarnaast richten sommige verdragen zich op de mensenrechten van een specifieke doelgroep, zoals het VN-Kinderrechtenverdrag. Andere verdragen richten zich op belangrijke verbodsbe- palingen, zoals de verdragen tegen genocide en foltering. Op basis van een facultatief protocol bij het VN-verdrag tegen foltering is Nederland verplicht om toezicht te houden op plaatsen waar mensen (deels) hun vrijheid zijn ontnomen om ervoor te zorgen dat ze niet vernederend of mensonterend worden behandeld (dit wordt het 'National Preventive Mechanism' genoemd, ofwel NPM).²⁵ Het verdrag waar Nederland zich het meest recentelijk

²⁴ Dit wijkt soms af van de inwerkingtredingsdatum van verdragen in Caribisch Nederland. Zie daarvoor: AIV advies no. 107, 'Fundamentele rechten in het koninkrijk: eenheid in bescherming', juni 2018, <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2018/06/08/fundamentele-rechten-in-het-koninkrijk>.

²⁵ Zie: <https://www.inspectie-jenv.nl/toezichtgebieden/sanctietoepassing/nationaal-preventie-mechanisme-npm>.

bij heeft aangesloten, is het VN-Verdrag Handicap. Dit verdrag is in 2016 van kracht geworden in Nederland. Met het programma 'Onbeperkt meedoen' geeft de Nederlandse regering uitvoering aan dit verdrag.²⁶

Sustainable Development Goals

De brede blik van mensenrechtenverdragen blijkt ook uit de agenda voor de **Sustainable Development Goals** (SDGs) die in 2015 door de lidstaten van de VN zijn vastgesteld. De agenda bestaat uit 17 duurzame ontwikkelingsdoelstellingen en hebben een sterke relatie met mensenrechten. Ook Nederland heeft zich politiek verbonden aan deze universele VN-doelen voor duurzame ontwikkeling tot 2030.

Sustainable Development Goals	Gerelateerde mensenrechten
SDG (1): Geen armoede	<ul style="list-style-type: none"> • Recht op adequate levensstandaard (art. 20 Gw; art. 25 UVRM; art. 11 IVESCR; art. 26 CRC) • Recht op sociale zekerheid (art. 20 lid 2 Gw) art. 22 UVRM; art. 9 IVESCR; art. 26 CRC)
SDG (3): Goede gezondheid en welzijn	<ul style="list-style-type: none"> • Recht op leven (art. 3 UVRM; art. 6 IVBPR) • Recht op gezondheid (art. 22 lid 1 Gw; art. 25 UVRM; art. 12 IVESCR)
SDG (5): Gendergelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Gelijkheidsbeginsel en verbod op discriminatie (art. 1 Gw) • Recht op non-discriminatie (art. 2 UVRM; art. 2(2) IVESCR; art. 2(10) en 26 IVBPR; art. 2 CEDAW) en bestrijding van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen en meisjes (art. 1-5 CEDAW; art. 2 CRC) • Speciale bescherming van moeders en kinderen (art. 10 IVESCR) • Bestrijding van geweld tegen vrouwen en meisjes (art. 1-6 CEDAW; art. 24(3) en 35 CRC)
SDG (8): Waardig werk en economische groei	<ul style="list-style-type: none"> • Recht op werk en eerlijke en rechtvaardige arbeidsvoorwaarden (art. 19 Gw; art. 23 UVRM; art. 6, 7 en 10 IVESCR; art. 27 CRPD) • Verbod op slavernij, gedwongen arbeid en mensenhandel (art. 19 lid 3 Gw; art. 4 UVRM; art. 8 IVBPR; art. 6 CEDAW; art. 34 – 36 CRC) • Gelijke arbeidsrechten voor vrouwen (art. 11 CEDAW) • Verbod op kinderarbeid (art. 32 CRC)
SDG (11): Duurzame steden en gemeenschappen	<ul style="list-style-type: none"> • Recht op behoorlijke huisvesting (art. 22 Gw; art. 25 UVRM; art. 11 IVESCR) • Bescherming van cultureel en natuurlijk erfgoed (art. 15 IVESCR) • Recht op een gezond leefmilieu (art. 21 Gw, art. 25 UVRM; art. 11-12 IVESCR) • Toegang tot veilige en inclusieve openbare ruimtes (art. 30 CRPD)
SDG (16): Vrede, justitie en sterke publieke diensten	<ul style="list-style-type: none"> • Recht op leven, vrijheid en veiligheid (art. 15 Gw; art. 3 UVRM; art. 6 en 9 IVBPR; art. 1 ICPED) • Bescherming van kinderen tegen geweld, misbruik en uitbuiting (art. 19 en art. 34 – 37 CRC) • Recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter (art. 15 en 17 Gw; art. 8 en 10 UVRM; art. 2(3), 14 en 15 IVBPR; art. 2(c) CEDAW) • Recht op toegang tot informatie (art. 19 UVRM; art. 19(1) IVBPR)

²⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 24170, nr. 177.

De Nederlandse regering implementeert de doelstellingen van de SDG's in met een eigen plan van aanpak: 'Nederland ontwikkelt duurzaam'.²⁷ De SDG's zijn niet juridisch bindend, maar zij ondersteunen de realisering en bevordering van mensenrechten in de praktijk door concrete beleidsdoelstellingen. Rijksambtenaren worden aangespoord om de effecten van nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving op de SDG's inzichtelijk te maken. Daarvoor is informatie over de SDG's opgenomen in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).

Mensenrechten en het bedrijfsleven

Naast de overheid spelen bedrijven een belangrijke rol bij het realiseren van mensenrechten. De VN heeft daarom normen opgesteld die van toepassing zijn op alle bedrijven en landen in de wereld. Deze 'UN Guiding Principles on Business and Human Rights', ook wel het Ruggie-kader genoemd, zijn onderverdeeld in drie pijlers.

1. Overheden hebben de plicht om mensen te **beschermen** tegen bedrijfs-gerelateerde mensenrechtenschendingen.
2. Bedrijven hebben de maatschappelijke verantwoordelijkheid om mensenrechten te **respecteren**.
3. Ten slotte hebben slachtoffers van bedrijfsgerelateerde mensenrechtenschendingen recht op **toegang tot een effectief rechtsmiddel**.

Op basis van deze principes hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in 2014 een 'Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Menschenrechten' uitgebracht.²⁸ In het najaar van 2019 is het kabinet begonnen met een herziening van dit Actieplan.²⁹

Mensenrechten nemen ook een belangrijke plek in binnen de **Europese Unie (EU)**. Art. 2 van het Verdrag betreffende de EU (VEU) benoemt de eerbiediging van mensenrechten als kernwaarde waarop de EU berust. Art. 6 lid 3 VEU bepaalt dat de rechten zoals neergelegd in het EVRM en zoals die voortvloeien uit de constitutionele tradities van lidstaten deel uitmaken van het Unierecht. De EU-verdragen bevatten bovendien een heleboel bepalingen die specifieke grondrechten nader vormgeven. Zo ziet art. 157 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) toe op de gelijke beloning voor mannen en vrouwen. Ten slotte wordt er met secundaire EU-wetgeving, zoals richtlijnen en verordeningen die gebaseerd worden op de EU-verdragen, invulling gegeven aan specifieke mensenrechten. Voorbeelden daarvan zijn de anti-discriminatie-richtlijnen en de AVG. De AVG is een belangrijke vernieuwing op het gebied van de bescherming van privacy-rechten.

Het **EU-Handvest van de Grondrechten** is het modernste en uitgebreidste algemene grondrechten-document. In 2019 is het 10 jaar geleden dat het Handvest dezelfde bindende status heeft gekregen als de EU-verdragen (via art. 6, lid 1 VEU). Hierdoor zijn de instellingen van de EU gebonden het Handvest na te leven. Daarnaast is het Handvest ook bindend voor de EU-lidstaten in de uitvoering van het Unierecht (art. 51 Handvest). Het EU-Grondrechtenagentschap heeft een handboek uitgebracht voor de toepassing van het Handvest door lidstaten in 2018.³⁰

²⁷ Kamerstukken II 2016/17, 26485, nr. 232.

²⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 26485, nr. 174.

²⁹ Kamerstukken II, 2018/2019, 32735, nr. 267.

³⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level – Guidance, oktober 2018, zie: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_en.pdf.

Gelaagde rechtsorde

Vaak is een recht zowel vastgelegd in de Nederlandse Grondwet als één of meer internationale verdragen. Voor een belangrijk deel overlappen deze nationale en internationale rechten qua inhoud, maar er bestaan ook verschillen. Zo zal er soms verschil zijn in de beschermingsreikwijdte of in de beperkingsvoorwaarden. Er zijn regels om dat verschil zo veel mogelijk in het belang van de burger uit te leggen. Zo wordt doorgaans de meeste waarde gehecht aan de bepaling die het meeste bescherming biedt (zie bijvoorbeeld art. 53 EVRM en art. 53 EU Handvest).

Beperkingsvoorwaarden

De meeste grondrechten en mensenrechten zijn niet absoluut en kunnen worden beperkt, maar dan moet wel aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. De voorwaarden kunnen verschillen, maar in het algemeen kunnen de volgende regels worden aangehouden (op basis van de beperkings-systematiek van het EVRM):

1. **Voorzien bij wet:** is er voor de beperking een formeel wettelijke grondslag die specifiek en toegankelijk is (i.v.m. de voorzienbaarheid)?
2. **Voor een legitiem doel:** dient de beperking een belang of doel dat is genoemd in de Grondwet of een verdrag (bijvoorbeeld openbare orde/veiligheid, gezondheid of de bescherming van de rechten van anderen)?
3. **Noodzakelijk in een democratische samenleving:** is er sprake van een dringende maatschappelijke behoefte en is de beperking proportioneel (redelijke verhouding tot het gediende doel) en subsidiair (er zijn geen lichtere maatregelen die het doel zouden bereiken)?

Botsing van rechten

In de horizontale verhouding tussen individuen kunnen rechten met elkaar botsen. Dat houdt in dat de belangen die door deze rechten worden beschermd tegenover elkaar staan.³¹ Het is een onvermijdelijk en veelvoorkomend verschijnsel. Voorbeelden zijn beledigende uitspraken over een bepaalde godsdienst (vrijheid van meningsuiting versus vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing) of een homoseksuele onderwijzer die van een bijzondere school wordt geweerd (discriminatieverbod versus de vrijheid van onderwijs). Er is geen sprake van een algemene voorrang van het ene boven het andere recht. Wetgeving biedt soms wel handvatten (bijvoorbeeld met de strafrechtelijke regels inzake belediging en de Awgb). Veel botsingen van grondrechten zijn niet geregeld in wetgeving. In dat geval zal de rechter door middel van een juridische analyse in het concrete geval een balans moeten vinden.

Het recht is voortdurend in ontwikkeling. Dat geldt soms ook voor grondrechten. Daarbij geldt dat zij een hoge beschermde status en daarmee beschermende werking hebben en niet zomaar even te wijzigen zijn. Gelukkig niet. Soms echter wordt de Grondwet aangepast, worden nieuwe mensenrechtenverdragen of protocollen gesloten en worden andere mensenrechtelijke regels aangepast of tot stand gebracht, zoals de AVG. Dat moet soms ook wel, gelet op de veranderende ontwikkelingen in de samenleving. Denk daarbij aan ontwikkelingen in de technologie, zoals 'big data' en kunstmatige intelligentie, of maatschappelijke opvattingen over de bescherming van het milieu. Het kabinet vindt het belangrijk dat mensenrechten optimaal kunnen worden gerealiseerd.

Omgaan met botsende rechten

Op 16 oktober 2019 heeft de Raad van Ministers van de Raad van Europa ingestemd met het uitbrengen van een handleiding over het verzoenen van de vrijheid van meningsuiting met andere rechten en vrijheden, in voornamelijk multiculturele samenlevingen.³² Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bijgedragen aan de totstandkoming daarvan.

³¹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 614, nr. 2 (Nota grondrechten in een pluriforme samenleving), zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29614-2.html>.

³² Zie: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/human-rights-development-cddh/freedom-expression>

iii. Verhoudingen binnen het Koninkrijk

Sinds 2010 zijn de eilanden **Bonaire, Sint Eustatius en Saba** onderdeel van Nederland als bijzondere gemeenten. De Grondwet is er van toepassing en er vindt geleidelijke invoering plaats van wetgeving die in het Europese deel van Nederland van kracht is. Het Nationaal Actieplan Mensenrechten heeft ook betrekking op het Caribische deel van Nederland.

De meeste mensenrechtenverdragen gelden zowel in het Europese als het Caribische deel van Nederland.³³ Bij sommige verdragen is dit echter niet het geval en is alleen binding voor Europees Nederland aangegaan. In 2019 heeft het kabinet toegezegd dat mensenrechtenverdragen die in de toekomst door het Koninkrijk worden aangegaan zowel in het Europese als Caribische deel van Nederland horen te gelden.³⁴ Vanwege bijzondere omstandigheden waardoor Caribisch Nederland zich wezenlijk onderscheidt van het Europees Nederland, bijvoorbeeld door de geografische afstand en economische en sociale omstandigheden (art. 132a lid 4 van de Grondwet), wordt wel ruimte gelaten voor verschillen tussen beide delen van Nederland in de implementatie van mensenrechtenverdragen.

Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, zijn onafhankelijke landen binnen het koninkrijk. Deze landen hebben een eigen verantwoordelijkheid voor mensenrechten. Zij vallen daarom buiten het bestek van het Nationaal Actieplan Mensenrechten. Er wordt momenteel wel gewerkt aan betere samenwerking tussen de landen van het koninkrijk op het vlak van uitvoeringsmaatregelen en implementatieplannen voor mensenrechtenverdragen.³⁵

2. Rol van de overheid

De overheid is de eerstverantwoordelijke voor de realisering van mensenrechten; zowel de wetgever, het bestuur en de rechterlijke macht. De wetgever (bestaand uit regering en parlement, art. 81 Grondwet) moet ervoor zorgen dat wetten en regels in overeenstemming zijn met mensenrechten en waar nodig nieuwe wetten of regels ontwikkelen. Als bestuur moet de overheid zich houden aan mensenrechten, zowel door zich van bepaalde gedragingen te onthouden (zoals censuur of het ongeoorloofd inzetten van geweld) als door actief optreden om bepaalde aspecten van rechten te realiseren (zoals het organiseren van verkiezingen of regelen dat mensen toegang hebben tot gezondheidszorg en onderwijs). De overheid moet er ook voor zorgen dat er toezicht bestaat op de naleving van mensenrechten. Toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter is een belangrijk sluitstuk van de mensenrechtenbescherming. De rechter mag wetten niet toetsen aan de Grondwet (art. 120 Grondwet), maar mag wel lagere regelingen en het handelen van de overheid toetsen aan de Grondwet. Bovendien toets de rechter zowel wetten, lagere regelingen als overheidshandelen aan mensenrechten in verdragen (voor andere vormen van toezicht zie: *Toezichthouders*, p.52-53).

Mensenrechten en de bijbehorende verplichtingen kunnen in verschillende categorieën worden onderverdeeld (zie: *Categorieën rechten en verplichtingen*, p.49). Deze kunnen helpen bij het begrijpen en implementeren van de rechten. De categorieën zijn echter niet in beton gegoten en doen niet af aan de intrinsieke samenhang van alle mensenrechten en verplichtingen. De overheid heeft zowel negatieve als positieve verplichtingen. Negatieve verplichtingen betekenen dat de overheid zich ergens van moet onthouden. Positieve verplichtingen zetten de overheid aan tot actie. In de praktijk zijn beide soorten verplichtingen nodig om elk mensenrecht te realiseren, zowel de klassieke als de sociaaleconomische

³³ AIV, Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming, advies no. 107, juni 2018, p. 11 en 17, zie: <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2018/06/08/fundamentele-rechten-in-het-koninkrijk>; In het kader van de EU-verdragen gelden de Caribische landen en het Caribische deel van Nederland als 'landen en gebieden overzee' (art. 52 VEU en 355 VWEU), waarvoor alleen het vierde deel van het VWEU geldt. Inwoners van Caribisch Nederland hebben de status van Europees burger en hebben stemrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement.

³⁴ Kamerstukken II, 2018/2019, 33 826, nr. 29, p. 4-5, zie: <https://cms.webbeat.net/contentsuite/upload/aia/file/kamerbrief-in-za-ke-reactie-op-aiv-advies-fundamentele-rechten-in-het-koninkrijk.pdf>.

³⁵ Ibid. p. 6 en 7.

rechten. Zo moet de overheid verkiezingen organiseren om het kiesrecht te realiseren, maar tegelijkertijd de burger niet beïnvloeden in zijn stemgedrag.

Categorieën rechten en verplichtingen

Rechten

- **Klassieke rechten:** bieden bescherming tegen de overheid en omschrijven met name waar de overheid zich van moet onthouden. Voorbeelden zijn het recht op leven, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, demonstratievrijheid en het recht op privéleven. Deze rechten zijn te vinden in zowel de Grondwet als verdragen.
- **Sociaaleconomische rechten:** creëren de randvoorwaarden voor een leven in vrijheid en waardigheid en omschrijven met name bepaalde minimumvoorzieningen die de overheid moet treffen. Voorbeelden zijn het recht op werk, recht op gezondheid, recht op onderwijs, recht op behoorlijke huisvesting en recht op sociale zekerheid. Deze rechten zijn te vinden in zowel de Grondwet als verdragen.
- **Solidariteitsrechten:** beschrijven belangrijke verworvenheden die alleen door staten gezamenlijk beschermd en gerealiseerd kunnen worden. Deze collectieve rechten zijn niet vastgelegd in een verdrag en worden niet door alle landen erkend als juridisch bindend. Voorbeelden zijn het recht op vrede, ontwikkeling en een schoon milieu.

Belangrijke kanttekening hierbij is dat met name het onderscheid tussen klassieke grondrechten en sociale grondrechten sterk moet worden gerelativeerd.³⁶ Alle grondrechten brengen immers plichten met zich mee voor de overheid om iets te doen, niets te doen, of een combinatie ervan. Het kiesrecht vergt bijvoorbeeld onthouding van de overheid over het stemgedrag, maar een inspanning om verkiezingen mogelijk te maken. Demonstratierecht vergt onthouding van de overheid (demonstreren staat vrij), maar ook inspanningen om dat demonstreren mogelijk te maken, bijvoorbeeld door zo nodig voldoende politie op de been te brengen om een demonstratie niet in de soep te laten lopen door tegendemonstranten. Zo kennen vrijwel alle grondrechten componenten van onthouding en inspanning. Beide hebben elkaar nodig.

Verplichtingen

- **Respecteren:** betekent dat de overheid zich met bepaalde zaken niet moet bemoeien.
- **Beschermen:** betekent dat de overheid burgers actief moet beschermen tegen schendingen van hun rechten.
- **Bevorderen:** betekent dat de overheid stappen moet nemen voor de realisering van rechten.

De overheid opereert op verschillende niveaus – centraal en decentraal, nationaal en internationaal – en heeft op alle niveaus te maken met mensenrechten. De **rijksoverheid** werkt op landelijk niveau en bestaat uit verschillende ministeries (art. 44 Grondwet). Deze ministeries hebben verschillende verantwoordelijkheden als het aankomt op mensenrechten (zie: *Interministeriële verdeling van verantwoordelijkheden*, p.50). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bijvoorbeeld coördinerend verantwoordelijk voor het binnenlandse mensenrechtenbeleid en het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het buitenlandse mensenrechtenbeleid. Verder zijn verschillende onderwerpen en verdragen belegd bij de verschillende vakdepartementen.

Omdat de ministeries verschillende verantwoordelijkheden hebben, vindt regelmatig coördinatie plaats via bijeenkomsten, online samenwerkingsruimtes of per e-mail. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Buitenlandse Zaken houden met regelmaat een interdepartementaal overleg mensenrechten, waar de ministeries elkaar bijpraten over recente en toekomstige ontwikkelingen op basis van een redelijk vaste agenda (rapportageprocedures, bezoeken, actieplannen). Daarnaast vinden vele

³⁶ Verklaring en Actieprogramma van Wenen, aangenomen tijdens VN-Wereldconferentie over de mensenrechten in Wenen 1993, Deel I, artikel 5, zie: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>.

interdepartementale overleggen plaats over specifieke grondrechtelijke thema's, bijvoorbeeld op het gebied van antidiscriminatie, kinderrechten, de SDGs, mensenrechten en het bedrijfsleven etc.

Interministeriële verdeling van verantwoordelijkheden³⁷

- **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** (BZK, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, cluster Grondrechten): is hoeder van de Grondwet en het constitutionele bestel en is daarmee coördinerend verantwoordelijk voor het binnenlandse mensenrechtenbeleid. BZK ontwikkelt beleid op dit vlak, bijvoorbeeld met het 'Nationaal Actieplan Mensenrechten' en het 'Nationaal Actieprogramma tegen Discriminatie'. BZK werkt ook (mee) aan internationale beleidsvorming die direct gevolgen heeft voor de binnenlandse situatie, bijvoorbeeld in het kader van de EU en de Raad van Europa. Tenslotte adviseert BZK over beleid en wetgeving en voert een constitutionele toets uit voor conceptwetgeving. BZK neemt de leiding bij het mensenrechtenexamen van Nederland bij de VN (Universal Periodic Review).
- **Ministerie van Buitenlandse Zaken** (BZ, directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten en de directie Juridische Zaken): is coördinerend verantwoordelijk voor het buitenlands mensenrechtenbeleid en voor het internationale toezicht op Nederland. BZ ontwikkelt buitenlands mensenrechtenbeleid en rapporteert hierover jaarlijks aan de Tweede Kamer. BZ heeft een Mensenrechtenambassadeur die zich richt op mensenrechtenkwesties in het buitenland. BZ vertegenwoordigt Nederland in procedures bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en VN-comités. Er is ook een afdeling voor de SDG's die zich bezighouden met binnenlandse beleidsvorming en nationaal en internationaal toezicht.
- **Ministerie van Justitie en Veiligheid** (JenV, directie Wetgeving en Juridische Zaken, cluster Mensenrechten): is coördinerend verantwoordelijk voor rapportageprocedures voor verschillende verdragen (IVBPR, CAT). Behandelt internationale mensenrechtelijke procedures (EHRM, HvJEU, IVBPR, CAT, CEDAW, ECSR) en neemt deel aan Raad van Europa vergaderingen ter bevordering en bescherming van mensenrechten. Het ministerie van Justitie en Veiligheid toetst (wetgevingstoets) of wetten en AMvB's voldoen aan de aanwijzingen voor de regelgeving en adviseert over wetgeving en beleid en of deze voldoen aan mensenrechten standaarden.
- **Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen** (OCW): is coördinerend verantwoordelijk voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en LHBTI-rechten en de daarbij behorende rapportageprocedures (CEDAW).
- **Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** (SZW): is coördinerend verantwoordelijk voor bepaalde vormen van discriminatie (op de arbeidsmarkt en op grond van etnische afkomst en religie) en sociaaleconomische rechten en de daarbij behorende rapportageprocedures (CERD, IVESCR en ILO verdragen).
- **Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport** (VWS): is coördinerend verantwoordelijk voor kinderrechten en de rechten van mensen met een beperking en de daarbij behorende rapportageprocedure (VN Kinderrechtenverdrag en VN-verdrag Handicap).
- **Ministerie van Economische Zaken en Klimaat** (EZK): is coördinerend verantwoordelijk voor het klimaat en verantwoordelijk voor het nationaal beleid op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen.
- **Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat** (IenW): werkt aan een veilig en bereikbaar Nederland met een gezonde en duurzame leefomgeving. Het ministerie let erop dat de informatievoorziening, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden goed zijn geregeld (Verdrag van Aarhus).

Ook de decentrale overheden hebben een belangrijke rol in het kader van mensenrechten. Met name gemeenten (Gemeentewet), die de eerste aangewezen bestuurslaag zijn in het contact met mensen. Gemeenten geven daarbij invulling aan mensenrechten op lokaal niveau, bijvoorbeeld in het kader van

³⁷ Deze verdeling is indicatief en ligt niet helemaal vast. De verdeling kan om zwaarwegende redenen veranderen, bijvoorbeeld tijdens regeringsformaties.

de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015). Er is in elke gemeente belangrijke infrastructuur aanwezig voor de realisering van mensenrechten, zoals vormen van informatievoorziening, inspraak en klachtenloketten, waaronder de lokale antidiscriminatievoorzieningen (ADV's). Bovendien wordt de rol van gemeenten steeds groter door decentralisering en de demografische trek naar steden.

De afgelopen jaren zien we belangrijke ontwikkelingen in het kader van bewustwording op het vlak van mensenrechten in het lokale bestuur. Mensenrechten bieden een raamwerk van minimumstandaarden voor lokaal maatwerk. Er zijn verschillende rapporten uitgebracht over dit onderwerp (zie: *Mensenrechten lokaal*) en er is op internationaal niveau contact tussen steden onderling. Zo vindt er sinds 2011 jaarlijks een 'World Human Rights Cities Forum' plaats in Zuid-Korea en heeft Amsterdam zich aangesloten bij een internationale verklaring van lokale overheden over het recht op behoorlijke huisvesting.³⁸ Het College voor de Rechten van de Mens organiseert informatiebijeenkomsten en trainingen mensenrechten voor Nederlandse gemeenten.³⁹ Er zijn gemeenten die zich op verschillende manieren profileren als mensenrechtenstad.

Mensenrechten lokaal

Rapporten

- In 2014 verscheen in Nederland een handreiking voor beleidsmakers van Platform 31 over **Mensenrechten en lokaal beleid**.⁴⁰
- In een **VN rapport over de rol van lokale overheden** uit 2015 benoemt de VN Mensenrechtenraad de belangrijke rol en complementaire verantwoordelijkheden van lokale overheden op het gebied van mensenrechten.⁴¹
- Het Congres van Lokale en Regionale overheden van de RvE heeft in 2018 een handleiding gepresenteerd voor de **Bevordering van mensenrechten op lokaal en regionaal niveau**.⁴² In 2020 volgt een tweede handleiding over economische en sociale rechten.
- In 2018 presenteerde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een **Handreiking voor Nederlandse gemeenten over de Global Goals (SDGs)**.⁴³

Lokale ontwikkelingen

- **Lokale strategieën voor mensenrechten:** sommige gemeenten hebben expliciete strategieën of uitgangspunten op het gebied van mensenrechten (zoals Amsterdam) of de SDG's (er zijn 82 Global Goals gemeenten, waaronder Deventer, Eindhoven, Groningen en Utrecht).⁴⁴
- **Shelter cities:** op initiatief van Justice and Peace zijn er in Nederland een flink aantal gemeenten bereid gevonden om tijdelijk onderdak te bieden aan mensenrechtenverdedigers uit het buitenland die gevaar lopen (Amsterdam, Den Haag, Deventer, Haarlem, Groningen, Maastricht, Middelburg, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Zwolle).⁴⁵

³⁸ Zie: <http://whrcf.org/> en <https://citiesforhousing.org>.

³⁹ Zie: <https://mensenrechten.nl/nl/nieuws/baat-een-mensenrechtenkader-voor-gemeenten>.

⁴⁰ Esther van den Berg en Barbara Oomen, Mensenrechten in Lokaal Beleid, Platform 31, september 2014, zie: <https://www.platform31.nl/publicaties/mensenrechten-en-lokaal-beleid>.

⁴¹ Human Rights Council Advisory Committee, Role of local government in the promotion and protection of human rights, 7 augustus 2015, UN Doc A/HRC/30/49, zie: <http://undocs.org/en/A/HRC/30/49>.

⁴² Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Promoting Human Rights at Local and Regional Level, 34th session, 27 maart 2018, zie: <https://rm.coe.int/promoting-human-rights-at-local-and-regional-level-monitoring-committee/168079416a>.

⁴³ Vereniging Nederlandse Gemeenten, De Global Goals in het gemeentelijk beleid, 2018, zie: <https://vng.nl/files/vng/5971.002-04-globalgoalsbrochure-wtk-lr.pdf>.

⁴⁴ Zie: <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/diversiteit/mensenrechtenstad/> en <https://www.utrecht4globalgoals.nl/>.

⁴⁵ Zie: <https://sheltercity.nl/>.

3. Mensenrechteninfrastructuur en beleid

De overheid moet zorgen dat beleid en regelgeving voldoen aan mensenrechtennormen. Daarom is er aandacht voor dit onderwerp in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), dat moet worden toegepast bij het maken van nieuw beleid en regelgeving. Het IAK biedt beleidsmakers en wetgevingsjuristen de normen waaraan goed beleid en goede regelgeving moeten voldoen. Het kabinet heeft de normen vastgesteld. Het IAK bevat ook ondersteunende hulpmiddelen en achtergrondinformatie.⁴⁶ Onderdeel van de rechtmatigheidstoets in het IAK is een 'Checklist grondrechten' die behulpzaam kan zijn bij de toetsing aan hoger recht, waaronder mensenrechtenverdragen. Er zijn ook nog verschillende verder uitgewerkte hulpmiddelen beschikbaar, zoals een 'Handleiding nationale toetsing EU Handvest', een 'Handreiking economische, sociale en culturele rechten' en een 'handreiking eigendomsrecht onder het EVRM'. Momenteel werkt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een integrale handreiking voor de toetsing aan hoger recht. Het IAK bevat in het kader van de kwaliteitseisen bovendien een 'privacy impact assessment' en een stroomschema voor de 'effecten op gendergelijkheid' (in het kader van de SDG's). Wetgeving- en overheidsjuristen krijgen les over het belang van mensenrechten in hun werk tijdens hun trainingen bij de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen.

Voordat een wetsvoorstel naar de ministerraad gaat, wordt ook bekeken of het voorstel voldoet aan mensenrechtennormen. Dat is in eerste instantie een taak van het ministerie dat het voorstel indient. Verder toetst het ministerie van Justitie en Veiligheid voorgenomen regelgeving van alle ministeries op rechtstatelijke en bestuurlijke kwaliteit, waaronder de relatie met mensenrechten. Wat betreft de constitutionele toetsing werkt het ministerie van Justitie en Veiligheid hierbij samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat verantwoordelijk is voor het beheer van de Grondwet en in dat kader wetsvoorstellen toetst aan Grondwet en verdragen.

Naast de toetsing van beleid en regelgeving aan mensenrechten door de regering zelf, heeft het parlement als medewetgever en controleur van de regering een belangrijke rol (www.eerstekamer.nl en www.tweedekamer.nl). Ook de Raad van State (RvS) heeft een belangrijke status als onafhankelijke adviseur (www.raadsvanstate.nl). Voordat een wetsvoorstel of Algemene Maatregel van Bestuur kan worden aangenomen, moet advies worden ingewonnen van de RvS (art. 73 Grondwet), die regelmatig mensenrechtenaspecten benoemt en vraagt om aanpassing of verdere uitwerking. Ten slotte is er toezicht op de naleving van mensenrechten door onafhankelijke instanties (zie: *Toezichthouders*).

Toezichthouders

Nederlandse toezichthouders:

- **Parlement:**⁴⁷ Het parlement (de Eerste en Tweede Kamer) is medewetgever en controleert het beleid van de regering. Het heeft daarom een belangrijke rol bij het kritisch bevragen van concept-wetgeving, beleidsinitiatieven of gebeurtenissen in de samenleving vanuit het perspectief van mensenrechten.
- **Rechterlijke macht:**⁴⁸ het sluitstuk van de rechtsbescherming is toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter.
- **Nationale Ombudsman:**⁴⁹ De Nationale ombudsman is de tweedelijns klachtinstantie voor een groot deel van de overheidsinstanties en gemeenten. De ombudsman gelooft dat het burgerperspectief gewaarborgd moet zijn in alles wat de overheid doet. De ombudsman helpt mensen als zij vastlopen in hun contact met de overheid door in te grijpen of onderzoek te doen. Ook daagt de ombudsman overheden uit om op een andere manier naar hun dienstverlening te kijken en te

⁴⁶ Zie: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.

⁴⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/parlement>.

⁴⁸ Zie: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie>.

⁴⁹ Zie: <https://www.nationaleombudsman.nl>.

verbeteren. De Nationale ombudsman is tevens de Veteranenombudsman. De Kinderombudsman is substitueert ombudsman.⁵⁰

- **College voor de Rechten van de Mens:**⁵¹ het College is het onafhankelijke nationale mensenrechteninstituut. Het doet onderzoek naar de naleving van mensenrechten in Nederland, geeft (wetgevings)advies en trainingen. Het beoordeelt individuele klachten over discriminatie en is de bewakingsinstantie van het VN-Verdrag Handicap. Het college werkt samen met nationale en internationale organisaties, waaronder het maatschappelijk middenveld, om de mensenrechtensituatie in Nederland te verbeteren.
- **Autoriteit Persoonsgegevens:**⁵² houdt toezicht op de naleving van privacywetgeving door middel van onderzoek, wetgevingsadviezen, alternatieve interventies en voorlichting.
- **Commissie van Toezicht op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten:**⁵³ houdt toezicht op de rechtmatigheid van het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en behandelt klachten en meldingen van een vermoeden van een misstand.
- **Lokale antidiscriminatievoorzieningen:**⁵⁴ registreren klachten van discriminatie en verlenen bijstand bij de afwikkeling daarvan.
- **Huis voor de Klokkenluiders:**⁵⁵ biedt voorzieningen voor en ondersteuning van klokkenluiders. Het richt zich verder op onderzoek en preventie van misstanden.
- **Rijksinspecties:**⁵⁶ er zijn verschillende onafhankelijke inspectiediensten ingericht zoals de Inspectie SZW die toezicht houdt op o.a. arbeidsomstandigheden, de Inspectie van het Onderwijs die toezicht houdt op onderwijsinstellingen, de Inspectie Justitie en Veiligheid die toezicht houdt op uitvoeringsorganisaties op het terrein van justitie en veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd die toezicht houdt op de veiligheid en de kwaliteit van de zorg.
- **Maatschappelijk middenveld:** Nederland kent een actief maatschappelijk middenveld met een heleboel belangenorganisaties die als waakhond functioneren voor de overheid. Het Breed Maatschappelijk Overleg is een samenwerkingsverband van mensenrechten en ontwikkelingsorganisaties in Nederland die hun krachten bundelen om met *lobby* en *advocacy* activiteiten aandacht te vragen voor mensenrechten in het Nederlands buitenlands beleid.⁵⁷

Internationale toezichthouders

- **Klachtenprocedures:** onder bepaalde omstandigheden kunnen mensen in Nederland (doorgaans na de nationale rechtsgang) ook bij internationale instanties terecht met een klacht. Een bekend voorbeeld is het 'Europees Hof voor de Rechten van de Mens'. In totaal heeft het EHRM sinds 1976 162 keer uitspraak gedaan in Nederlandse zaken, waarbij 91 keer een schending is geconstateerd.⁵⁸ Er kunnen ook collectieve klachten worden ingediend bij het 'Europees Comité voor Sociale Rechten'.⁵⁹ Nederland is partij bij verschillende 'individuele klachtenprocedures bij VN Comité's' (zie: *Bijlagen, Annex II* voor de klachtrecht protocollen waar Nederland partij bij is).⁶⁰ Sinds 1987 hebben de VN Comité's tot nu toe 58 klachten tegen Nederland inhoudelijk beoordeeld, waarbij 16 keer een schending is geconstateerd.⁶¹

⁵⁰ Zie: <https://www.dekinderombudsman.nl>.

⁵¹ Zie: <https://mensenrechten.nl>.

⁵² Zie: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>.

⁵³ Zie: <https://www.ctivd.nl/>.

⁵⁴ Zie: <https://www.discriminatie.nl>.

⁵⁵ Zie: <https://huisvoorklokkenluiders.nl>.

⁵⁶ Zie: <https://www.rijksinspecties.nl>.

⁵⁷ Zie: <http://www.bmoweb.nl>.

⁵⁸ In 1976 heeft het EVRM voor het eerst een uitspraak gedaan in een zaak tegen Nederland. Uitspraken zijn bindend. De hoeveelheid zaken is gebaseerd op de HUDOC database van EVRM-arresten, geraadpleegd op 28 oktober 2019, via: <https://hudoc.echr.coe.int/>.

⁵⁹ Uitspraken zijn eveneens bindend en in te zien via HUDOC.

⁶⁰ Uitspraken zijn niet bindend maar wel gezaghebbend.

⁶¹ In 1987 heeft een VN Comité voor het eerst een uitspraak gedaan in een zaak tegen Nederland. De hoeveelheid uitspraken en schendingen is gebaseerd op de OHCHR Jurisprudentie database, geraadpleegd op 28 oktober 2019, via: <https://juris.ohchr.org>

- Op basis van de jurisprudentie publiceren de VN Comités ook zogenaamde General Comments waarin ze de inhoud, reikwijdte en interpretatie van bepaalde rechten uiteen zetten.⁶² Het Hof van Justitie van de EU doet ook regelmatig uitspraken die raken aan grondrechten in het Handvest van de Grondrechten van de EU.⁶³
- **Rapportageprocedures:** veel mensenrechtenverdragen kennen een rapportageplicht, waarbij de landen die partij zijn bij het verdrag ongeveer eens in de vier jaar rapporteren over de mensenrechtensituatie in hun land. Op basis van dit rapport en schaduwrapporten van onafhankelijke organisaties, waaronder het College voor de Rechten van de Mens, krijgt het land aanbevelingen. Dergelijke aanbevelingen worden door Nederland nauwkeurig bestudeerd en voorzien van een reactie, waarbij (gemotiveerd) wordt aangegeven of een aanbeveling wordt opgevolgd. De VN heeft een online Universal Human Rights Index (UHRI) waarin per land, periode en onderwerp kan worden gezocht naar aanbevelingen.⁶⁴ Het EU Grondrechtenagentschap werkt momenteel aan de ontwikkeling van een European Fundamental Rights Information System (EFRIS) waarin naast de VN-aanbevelingen ook de aanbevelingen van de EU en RvE staan.⁶⁵
- **Universal Periodic Review:** is een vier- of vijfjaarlijks mensenrechtenexamen voor landen bij de VN-mensenrechtenraad op basis van een peer review model. Dat betekent dat elk land aanbevelingen krijgt van andere landen. Nederland was voor het laatst aan de beurt in 2017 en draagt actief bij aan de aanbevelingen voor andere landen.⁶⁶

De overheid zet zich door middel van beleid en wetgeving ook actief in voor het bevorderen van mensenrechten in Nederland. Er zijn sinds 2014 195 actieplannen en programma's geïntroduceerd die raken aan mensenrechten of hier verder invulling aan geven (zie: *Bijlagen, Annex IV*).⁶⁷ Een voorbeeld is natuurlijk het vorige 'Nationaal Actieplan Mensenrechten' uit 2013. Andere belangrijke voorbeelden zijn het 'Nationaal Actieprogramma tegen Discriminatie' uit 2016, het 'Actieplan arbeidsmarktdiscriminatie' uit 2018, 'Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten' uit 2016, het 'Actieplan Beleidscoherentie voor Ontwikkeling' voor de implementatie van de Sustainable Development Goals en het 'Programma Onbeperkt Meedoen' voor de implementatie van het VN-verdrag Handicap. Er zijn nog tal van relevante actieplannen op andere terreinen zoals het 'Actieplan Brede Schuldenaanpak' uit 2018, de 'Aanpak van Huiselijk Geweld en Kinder mishandeling' uit 2018, het 'Actieplan zwangerschapsdiscriminatie' uit 2017, het 'Nationaal Actieplan 1325 (III) Vrouwen, Vrede, Veiligheid' uit 2016, het 'Actieplan Inclusieve Ontwikkeling' uit 2015, en tenslotte het 'Actieplan Kinderrechten in het Koninkrijk' uit 2014.

⁶² Zie: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGeneralComments.aspx>.

⁶³ Uitspraken zijn bindend en in te zien via de website van het Hof: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_106308/en/.

⁶⁴ Zie: <https://uhri.ohchr.org/en/>.

⁶⁵ Zie: <https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-fundamental-rights-information-system>.

⁶⁶ Zie: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NLIndex.aspx>.

⁶⁷ Zie ook de kabinetsreactie op de jaarrapportage 2017 van het College voor de Rechten van de Mens, in: Kamerstukken II, 2018/19, 33826, nr. 25, p. 4-5.

