

CONFERENTIEKRANT

Enmalige uitgave, maart 1999: stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie (BMP) Amsterdam

Van de redactie

Mensenrechten: een nieuw paradigma

Mensenrechten komen steeds meer in de aandacht te staan. Vorig jaar werd het vijftigjarig bestaan van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) door velen aangegrepen om acties, congressen en symposia te organiseren. Lange tijd is er bij mensenrechten vooral gedacht aan schendingen in het buitenland. De laatste jaren is er sprake van een toenemende betekenis van de mensenrechten. Zij dienen niet alleen als juridisch fundament, maar er wordt ook een steeds belangrijker normatieve en ethische waarde aan toegekend. Bovendien worden ze steeds vaker in verband gebracht met sociaal beleid, ook binnen Nederland. Het gedachtegoed van de mensenrechten wordt door een toenemend aantal maatschappelijke organisaties en bedrijven aangehaald als grondslag voor hun beleidskeuzes.

Sinds het einde van de Koude Oorlog is de betekenis van de verschillende politieke ideologieën afgenomen. Zij zijn niet langer richtinggevend voor het denken over de inrichting van de samenleving en de daarbij te hanteren waarden en normen. In de huidige 'globaliserende' wereld ontstaan nieuwe internationale spelverhoudingen tussen staten, non-gouvernementele organisaties en bedrijven. De verschillende partijen zoeken naar nieuwe vormen waarin zij hun onderlinge betrekkingen kunnen vormgeven: een nieuw sociaal contract. Alles wijst erop dat de mensenrechten hiervoor een belangrijke grondslag zullen zijn.

De paradigmaverschuiving die optreedt in het maatschappelijke en politieke denken heeft niet alleen op internationaal, maar ook op nationaal niveau gevolgen. Het nieuwe denken werpt zijn schaduw vooruit. Vijftig jaar UVRM vormde voor het Ministerie van VWS aanleiding om zich te verdiepen in de betekenis van mensenrechten op het brede terrein van sociaal beleid. Samen met de stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie zette de Directie Sociaal Beleid van dit ministerie een uitgebreide Zoektocht op naar de relatie tussen de begrippen mensenrechten, participatie en sociaal beleid. In het boek "Naar een nieuw sociaal contract; zoektocht naar mensenrechten, participatie en sociaal beleid" en tijdens de Conferentie over de betekenis van Menschenrechten voor Participatie en Sociaal Beleid van 24 maart 1999 staan de uitkomsten van deze Zoektocht centraal. De artikelen in deze krant illustreren, elk vanuit een andere invalshoek, de veranderingen in het denken over mensenrechten.

Conferentie over conclusies Zoektocht

Op 24 maart 1999 vindt een conferentie plaats over de conclusies van de Zoektocht. Doel van deze conferentie is om met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden te spreken over de toenemende maatschappelijke en politieke betekenis van het stelsel en het gedachtegoed van de mensenrechten. Tijdens de conferentie worden inleidingen gehouden over de betekenis van mensenrechten op internationaal, nationaal en lokaal niveau. In een drietal workshops wordt verder gesproken over de veranderende internationale spelverhoudingen tussen staten, bedrijven en non-gouvernementele organisaties, over de rol van de nationale overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijven in Nederland bij de ontwikkeling van gedragscodes en keurmerken voor het bedrijfsleven en over de betekenis van mensenrechten voor lokaal sociaal beleid en participatie.

Staatssecretaris neemt boek in ontvangst

Tijdens de conferentie zal de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Margot Vliegthart, het eerste exemplaar van het boek "Naar een nieuw sociaal contract; zoektocht naar mensenrechten, participatie en sociaal beleid" in ontvangst nemen. Aansluitend geeft zij een eerste reactie op de aanbevelingen van de Zoektocht aan het ministerie van VWS.

De stichting BMP

De stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie (BMP) is een landelijke projectorganisatie op het gebied van participatiebevordering.

BMP verkent nieuwe maatschappelijke thema's en ontwikkelt innovatieve aanpakken voor maatschappelijke vraagstukken. Inzet daarbij is het scheppen van ruimte voor individuen, groepen en organisaties om bij deze thema's en vraagstukken betrokken te zijn en hier richting aan te geven. De projecten van BMP hebben het karakter van inhoudelijke verkenningen, of zijn gericht op methode- en structuurontwikkeling. Bij de ontwikkeling van projecten wordt uitgegaan van vragen uit de samenleving. Dit kunnen vragen zijn die erop gericht zijn om de eigen belangen van een groep beter tot hun recht te laten komen, of vragen die betrekking hebben op een breder maatschappelijk vraagstuk als mensenrechten of sociale uitsluiting. Ook neemt BMP zelf initiatieven om thema's waarvan zij verwacht dat die belangrijk zullen gaan worden onder de aandacht te brengen.

De werkmethode die BMP hanteert zijn samen te vatten onder: sociaal-wetenschappelijk onderzoek; groepswerk en groepsondersteuning en de ontwikkeling van toekomstscenario's. Kernpunten in het werk van BMP zijn: visieontwikkeling, structuurontwikkeling en creativiteitsbevordering.

De werkzaamheden van BMP worden per project gefinancierd door uiteenlopende financiers.



Z o e k t o c h t

Mensenrechten, participatie en sociaal beleid

Mensenrechten en vws een nieuwe combinatie

Het vijftigjarig bestaan van de UVRM vormde voor het ministerie van VWS aanleiding om zich af te vragen hoe het is gesteld met de relatie mensenrechten-sociaal beleid. Een eerste vraag in dit verband is in hoeverre het ministerie, in het licht van de huidige ontwikkelingen, omstandigheden en normen, voldoet aan de verplichtingen van de mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa. Daarbij gaat het om de verdragen die door Nederland geratificeerd zijn. Een tweede vraag betreft de inhoud van sociaal beleid. In hoeverre biedt het kader van de mensenrechten een inhoudelijk perspectief voor toekomstig sociaal beleid?

In de Zoektocht is zowel gekeken naar internationale als naar nationale ontwikkelingen. Daarmee is een breder gebied beschouwd dan het formele werkterrein van VWS. Naast aanbevelingen aan het ministerie zijn de bevindingen van de Zoektocht uitgewerkt in handelingsperspectieven voor maatschappelijke organisaties, bedrijven en de overheid in brede zin. De uitkomsten van de Zoektocht zijn samen te vatten in vier hoofdconclusies:

Rapportages veel te formeel opgevat

- Hoewel Nederland in veel gevallen veel te laat rapporteert, kan gesteld worden dat er voldaan wordt aan de internationale richtlijnen voor de rapportages over de voortgang rond de verschillende mensenrechtenverdragen. Dit neemt niet weg dat de rapportageverplichting vaak erg formeel wordt opgevat. Dikwijls gaat het meer om een opsomming van beleidsmaatregelen dan om een echte voortgangsanalyse waarbij een link wordt gelegd met maatschappelijke en politieke vraagstukken. De verschillende departementen en met name VWS, kunnen veel meer anticiperen op de rapportages en deze gebruiken als actief instrument om het mensenrechtenbeleid verder te ontwikkelen en de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties hierbij te vergroten. Een actieve dialoog met burgers en ngo's, voorafgaand aan en na afloop van de rapportages, is wenselijk.

Good governance ook aandachtspunt voor VWS

- Het nationale en internationale sociale beleid raken in toenemende mate met elkaar verweven. In een internationale context zijn de mensenrechten een belangrijk referentiepunt voor sociaal beleid. Naast nationale staten zijn bedrijven en ngo's belangrijke partners bij de ontwikkeling en vormgeving van dit beleid. Deze ontwikkeling heeft belangrijke consequenties voor het beleid van de Nederlandse overheid. Met name het vraagstuk van 'good governance' en de verantwoordelijkheden van de overheid daarbij zijn ook voor VWS van belang. VWS zou zijn taakstelling en rol ten opzichte van ngo's en bedrijven nader moeten uitwerken. Bovendien zou VWS ook buiten de formele internationale kanalen als de Raad van Europa en de Verenigde Naties internationale

contacten moeten zoeken, bijvoorbeeld met de grote steden in Europa.

Waarden tegenover normen

- Het stelsel en het gedachtegoed van de mensenrechten kunnen een belangrijke impuls zijn voor visieontwikkeling betreffende het sociale beleid zoals dat binnen VWS gestalte krijgt. Deze benadering biedt de mogelijkheid de waarden van mensen en groepen centraal te stellen in plaats van de 'systeemnormen'. Een eerste stap op dit terrein is het uitwerken van het VN-verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele rechten (het ESC-verdrag) in een minimuminhoud per recht die ook in tijden van economische tegenslag gehandhaafd blijft. Een tweede stap is het ontwikkelen van een open infrastructuur waarin de ESC-rechten geïnterpreteerd en toegepast kunnen worden.

Participatie betekent partnerschap

- Participatie vormt een centraal begrip in een sociaal beleid dat uitgaat van de menswaardigheid van burgers. Participatie in deze zin betekent meer dan alleen actief burgerschap. Het gaat uit van zelfontplooiing en zelfrealisatie van individuen en groepen en kent de burger een rol toe als gelijkwaardige partner met eigen initiatieven en eigen probleemdefinities. Participatiebevordering in deze zin legt zich toe op het in staat stellen van burgers en groepen om zelf vraagstukken en problemen te definiëren, zelf voorstellen voor oplossingen te ontwikkelen en deze in gelijkwaardigheid met hun omgeving te bespreken.

Voor het ministerie van VWS is de Zoektocht een eerste oriëntatie geweest op de betekenis van mensenrechten voor het eigen beleid. De aanbevelingen aan het ministerie zijn opgenomen in een aparte publicatie. Het ministerie zal de komende tijd kijken hoe er met de uitkomsten van de Zoektocht verder gewerkt kan worden. Dat het denken in termen van mensenrechten de komende jaren steeds belangrijker zal worden en dat dit ook zijn invloed zal hebben op sociaal beleid lijkt buiten kijf te staan.

Nieuwe internationale spelverhoudingen Globalisering geen einde geschiedenis

De mensenrechten worden steeds vaker aangehaald als de internationale grondslag voor waarden en normen. Dit gebeurt niet alleen door staten, al dan niet in internationaal verband, maar ook door non-gouvernementele organisaties en bedrijven. Deze ontwikkeling heeft alles te maken met het verschijnsel globalisering. Het begrip globalisering is begin jaren negentig ingeburgerd geraakt. Na de val van de Berlijnse Muur en het verdwijnen van de communistische Tweede Wereld, riep de Amerikaanse president Bush op tot een nieuwe wereldorde. Het succes van het liberalisme deed de Amerikaanse filosoof Fukuyama spreken over het einde

Z o e k t o c h t

Mensenrechten, participatie en sociaal beleid

van de geschiedenis. De explosieve ontwikkeling van de informatietechnologie zou volgens velen tot een industriële revolutie leiden, die de vorige in de schaduw zou stellen. Nationale grenzen vervagen en nationale regeringen verbleken, terwijl het flitskapitaal over de wereld raast en internationale ondernemingen hun productie verplaatsen naar de landen waar arbeid het goedkoopst is.

Volgens hoogleraar Globalisering van economie en samenleving, Ruud Lubbers, betekent globalisering niet het einde van de geschiedenis. *"De geschiedenis van de mensheid begint nu pas echt. Als je voeger iets leerde over andere culturen, dan was dat op een afstand. En nu is het rechtstreeks in je huiskamer. Je kunt ook niet meer zeggen: wat heb ik er eigenlijk mee te doen. Je moet een weg vinden om de tekorten aan kwaliteit met elkaar te bestrijden."*

Daarmee doelt Lubbers op de voor velen gevreesde aantasting van milieu en mensenrechten in de permanent concurrerende 'global village', die moet worden voorkomen door 'een nieuwe vorm van governance'. Burgers in de zogeheten ngo's zoals Amnesty International en de milieubeweging moeten ondernemingen aanspreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. De ondernemingen op hun beurt moeten niet alleen verantwoording afleggen over hun winstontwikkeling maar ook over hun milieumaatregelen en hun sociale beleid (NRC, 10 oktober 1998).

Mondialisering van de politiek

De Duitse bondspresident Herzog benadert het verschijnsel globalisering vanuit een andere invalshoek. Op het World Economic Forum te Davos (eind januari 1999) hield hij vooral een pleidooi voor mondialisering van de politiek. Ook Herzog constateert dat het mondialiseringsproces grote eenheden als die van de natie doet afbrokkelen. Hij stelt vast dat er naast de nationale regeringen allang tal van transnationale lichamen op economisch, maatschappelijk, wetenschappelijk, cultureel, technologisch en ecologisch gebied hun boodschap in de wereld uitdragen. *"Al is er dan nog geen wereldgrondwet, wereldburgers en een wereldomvattende civil society zijn er al."* Herzog realiseert zich dat een wereldregering toekomstmuziek is, maar ook zonder zo'n orgaan is een mondiaal binnenlands beleid mogelijk. *"Het mondiale binnenlandse beleid zou zijn vruchten kunnen afwerpen als zoveel mogelijk betrokkenen bij hun optreden in de buitenlandse politiek een aantal grondregels in acht nemen"*. Herzog geeft vervolgens acht grondregels voor een mondiale politiek.

Het respect voor de mensenrechten vormt de tweede grondregel: *"Ten tweede moet de handhaving van de mensenrechten wereldwijd als minimumnorm worden ingevoerd, want dat is de eerste stap naar democratie"* (NRC, 2 februari 1999).

Hoewel Lubbers en Herzog het eens zijn over het feit dat de globalisering of mondialisering zich voltrekt en dat dit tot afkalving van de nationale staat leidt, zoeken zij hun 'oplossingen' in een verschillende richting. Lubbers pleit

voor een grote eigen verantwoordelijkheid van ngo's en bedrijven (good governance en zelfregulering), terwijl Herzog veel meer uitgaat van een politieke benadering, op weg naar een wereldregering. Beide stellen de mensenrechten echter centraal als funderend principe.

Pas op voor deals tussen ngo's en bedrijven

Uit de gesprekken en interviews die in het kader van de Zoektocht zijn gehouden blijkt, dat de vraag naar de onderlinge verhoudingen tussen staten, ngo's en bedrijven in het veranderende internationale speelveld een van de belangrijkste vraagstukken van toekomstig mondiaal sociaal beleid zal zijn. Een aantal leden van de kerngroep van de Zoektocht wijst op de gevaarlijke kanten van deze ontwikkeling. Met name Mient-Jan Faber vreest een grote mate aan oncontroleerbaar gedrag van ngo's en bedrijven, waarbij op basis van een onduidelijke achterban en onduidelijke principes in naam van de mensenrechten onderlinge 'deals' worden gesloten. Deze tendens wordt in zijn ogen nog versterkt door het gebrek aan functioneren van bestaande internationale organen als de VN die er keer op keer niet in slagen de burgerbevolking in Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie te beschermen.

Keurmerken en gedragscodes een pleidooi voor zelfregulering

De discussie over de betekenis van de mensenrechten als stelsel van waarden en normen speelt zich niet alleen af in het debat over internationalisering en globalisering, maar concretiseert zich ook in de discussie over de rol van de Nederlandse overheid ten opzichte van ngo's en bedrijven die hier gevestigd zijn. Deze houden zich in toenemende mate bezig met de ontwikkeling van gedragscodes en keurmerken. Een aantal ngo's kiest uitdrukkelijk voor de weg van 'zelfregulering'.

Weinig voortgang op juridisch niveau

Jan Gruiters van Pax Christi:

"Je kan zeker stellen dat de UVRM in toenemende mate van betekenis is. Het normatief systeem van de verklaring is een referentiepunt, ook voor ondernemingen. Er is bij ondernemingen een zekere huiver voor alles wat juridisch oogt. Maar ondernemingen zijn wel gevoelig voor waarden en normen. Toen Pax Christi, samen met Amnesty, de gesprekken met Shell startte, werd er door het bedrijf heftig geprotesteerd tegen de gedachte dat het bedrijf moreel subject zou zijn. Toch heeft deze gedachte nu ingang gevonden."

Pax Christi merkt in gesprekken met ondernemingen en politiek dat er weinig vooruitgang te boeken is op het terrein van juridische regulering van ondernemingen. Het concept van zelfregulering ondervindt echter wel veel steun. Langs deze weg zullen de activiteiten van ondernemingen genormeerd moeten worden. In '96, kort na de executie van Ken Saro-Wiwa, zijn Amnesty en Pax Christi

Z o e k t o c h t

Mensenrechten, participatie en sociaal beleid

gestart met gesprekken met Shell. In de eerste contacten met Shell stelde Pax Christi dat Shell niet exclusief verantwoordelijk is voor deze executie; de vraag is eerder waar de verantwoordelijkheid van een bedrijf als Shell dan wel ligt. Die gesprekken hebben ertoe bijgedragen dat Shell in een herziene gedragscode fundamentele mensenrechten steunt, de rechten van de mens van haar werknemers respecteert en het als legitiem beschouwt zich uit te spreken over de mensenrechtenschendingen in een land. Tot dan toe werden mensenrechten beschouwd als een politiek onderwerp. In een wereldwijde advertentiecampaigned na de dramatische gebeurtenissen in Nigeria stelde Shell: al zouden we ons kunnen bemoeien met de politiek, dan nog zouden we dat nooit moeten doen. Shell hanteerde het non-interventiebeginsel. Het is daarom cruciaal dat de mensenrechten nu voor het eerst door Shell als expliciete beleidsnorm zijn gehanteerd. Mensenrechten worden door een toenemend aantal ondernemingen niet meer beschouwd als een exclusieve aangelegenheid van de staat. We zijn dus bezig het non-interventiebeginsel te herdefiniëren.

Dat impliceert dat bedrijven een, zij het begrensde, verantwoordelijkheid hebben op het gebied van mensenrechten. Ondernemingen zullen snel bereid zijn de mensenrechten van hun werknemers te respecteren. Dit vraagt in sommige landen om een inspanning van het bedrijf om verder te gaan dan de fabriekspoort. Dat speelt bijvoorbeeld als het recht op vrijheid van vakvereniging in een land niet bestaat. Je mag verwachten dat bedrijven in zo'n situatie deze schending ook aan de orde stellen in contacten met de autoriteiten. Soms moet dat publiekelijk gebeuren, soms achter de schermen. Soms zullen ook creatieve oplossingen gevonden moeten worden, pasklare antwoorden zijn niet altijd voor handen. De gesprekken met bedrijven spelen zich, tot nu toe, vooral af op normatief niveau. Na het vaststellen van normen moet er echter nog een heel traject van implementatie, verificatie en rapportage volgen dat van vitaal belang is voor de naleving van de normen. Op dit terrein verwacht Pax Christi zeker vorderingen. Je ziet nu al dat steeds meer accountants zoals de KPMG hier brood in zien. Je mag aannemen dat er naast de financiële- en milieuverslagen van bedrijven ook sociale verslagen gaan komen waarin ondernemingen aan stakeholders verantwoording afleggen over het gevoerde beleid inzake mensenrechten." (interview in het kader van de zoektocht).

Bedrijven moeten meer verantwoordelijkheid nemen

Ook Willem Lageweg, onderdirecteur van de Rabobank Nederland, onderschrijft het belang van zelfregulering:

"Wij zien in het veld van publieke vraagstukken en het publieke domein drie grote actoren: de overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Het is een structurele ontwikkeling dat vooral nationale overheden terugtreden en dat er, als gevolg van schaalverandering, meer nadruk komt op het lokale en op het internationale. Zeker in West-Europa. Maar de publieke vraagstukken blijven. Maatschappelijke organisaties zoeken andere oplossingsvarianten. Bedrijven realiseren zich dat zij een grotere verantwoordelijkheid krijgen. De contacten tussen maatschap-

pelijke organisaties en bedrijven worden veel intensiever. Er blijven zeker nog contacten met de overheid, maar minder en anders. De overheid zal zich niet alleen als regelgever, maar veel meer als zakelijke en betrouwbare partner moeten opstellen.

We staan nu voor de volgende stap. Dat levert nieuwe hobbels op. Waar moet je als bedrijf optreden? Hoever ga je in de richting van je toeleveranciers? Hoe zorg je voor kennis en betrokkenheid bij je werknemers? Dat zijn allemaal nieuwe vragen. Er moet nu een intern proces op gang komen. We staan echt nog aan het begin van de leer-curve. Op het gebied van de mensenrechten moeten onze buitenlandse kantoren via cursussen, ontmoetingen etcetera, nieuwe kennis opdoen om hun opstelling te kunnen bepalen. Bedrijven moeten een grotere verantwoordelijkheid nemen dan ze nu erkennen. De ILO-code van eind jaren '70 waarin onder andere de inspanningsverplichting op het gebied van mensenrechten voor bedrijven is opgenomen, is royaal ondertekend door VNO/NCW, maar tot voor kort had niemand benul van het bestaan van die code, dus er is nog heel wat te doen." (interview in het kader van de zoektocht).

Overheid grote afwezige

Hoewel de bij de ontwikkeling van keurmerken en gedragscodes betrokken maatschappelijke organisaties als Amnesty International, de Landelijke India Werkgroep en Pax Christi voorstander zijn van een eigen dialoog met bedrijven, zien zij ook voor de overheid een belangrijke rol weggelegd. Met name op het punt van het ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor gedragscodes, het verplicht stellen van een sociaal jaarverslag en het scheppen van voorwaarden voor vruchtbare samenwerking tussen maatschappelijke organisaties en bedrijven. In de praktijk blijkt echter dat de overheid vaak 'de grote afwezige' is. Volgens het ministerie van Economische Zaken behoort 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' primair tot de verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en ngo's. De taken van de overheid bestaan volgens het ministerie uit: het aanmoedigen van bedrijven om de consument meer informatie over producten en gebruikte productiemethoden te verschaffen; het regelmatig overleggen met maatschappelijke organisaties; het aanmoedigen van de opstelling van keurmerken en het in gesprekken met het bedrijfsleven onderstrepen van het belang van gedragscodes (Gespreksnotitie Maatschappelijk verantwoord ondernemen over de grenzen heen, Ministerie van Economische Zaken, maart 1998) In hoeverre andere ministeries meer verantwoordelijkheden zien is niet erg duidelijk. Een belangrijke vraag op dit punt is welke rol bedrijven, ngo's en de overheid vanuit een standpunt van maatschappelijke verantwoordelijkheid en democratische controle voor zichzelf en voor hun partners zien. Loopt de overheid niet het risico door een al te scherp onderscheid tussen nationaal en internationaal sociaal beleid zich zelf buiten spel te zetten? Of is een afwezige overheid voor bedrijven en ngo's juist wenselijk?

Z o e k t o c h t

Mensenrechten, participatie en sociaal beleid

Sociaal beleid en mensenrechten

Menselijke waardigheid boven systeemnormen

De toenemende betekenis van de mensenrechten en de veranderende spelverhoudingen tussen staten, bedrijven en non-gouvernementele organisaties heeft zijn invloed op het Nederlandse sociale beleid.

Op bescheiden schaal wordt door VWS het contact met bedrijven gezocht en wordt er gediscussieerd over maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Bij de ngo's met wie in het kader van de Zoektocht is gesproken, is een toenemende aandacht voor toepassing van de economische, sociale en culturele rechten uit het ESC-verdrag en andere verdragen. De meest recente VN-verdragen, het vrouwenverdrag en het kinderrechtenverdrag, zijn hiertoe een belangrijke impuls geweest.

Maar zowel de overheid als de ngo's worstelen met het vraagstuk hoe ze die, vaak algemeen geformuleerde rechten, een plaats kunnen geven in het beleidsdenken en in de praktijk. Tot nu toe zijn de ESC-rechten vooral het domein geweest van wetenschappers van verschillende universiteiten en een enkele ngo als ATD-Vierde Wereld. Langzaam aan raken ook organisaties als Amnesty International en het Humanistisch Overleg Mensenrechten, die zich vooral op de burgerlijke en politieke rechten concentreren, ervan overtuigd dat aandacht voor de ESC rechten dwingend en noodzakelijk is. Dit geldt niet alleen voor het buitenland, maar ook voor de situatie in Nederland. Al was het maar om de zelfgenoegzaamheid van Nederland op het punt van de mensenrechten te doorberekenen, zo menen deze organisaties.

Sociaal beleid wisselend van inhoud

Maar wat is sociaal beleid in Nederland eigenlijk? Het is een term waarvan de inhoud elke tien jaar verandert en over de invulling waarvan veel verschillende opvattingen naast elkaar leven. Van oorsprong heeft sociaal beleid betrekking op drie onderwerpen: arbeidsmarkt; sociale zekerheid en (collectieve) maatschappelijke levensvoorwaarden. VWS houdt zich vooral met dit laatste aspect bezig. Dit sociaal beleid is lange tijd gedomineerd geweest door de verschillende zuilen. De religieuze en ideologische opvattingen van het katholicisme, de protestants-christelijke levensvisie en de sociaal-democratische zuil bepaalden voor een belangrijk deel de opvattingen over sociaal beleid. Opvoeding van de armen en het 'bijtrekken' van achterstandsgroepen waren belangrijke

doelstellingen. Het arbeidsmarktdenken was daarbij richting gevend. De laatste jaren is het sociaal beleid, of welzijnswerk in brede zin, sterk geprofessionaliseerd.

Bij gebrek aan een herkenbare visie ligt de nadruk vooral op de methodische kanten van het welzijnswerk en de meetbaarheid van de resultaten.

Een belangrijk element van de discussie over sociaal beleid is altijd de vraag geweest, 'pas je mensen aan aan het maatschappelijke systeem, of pas je het systeem aan aan mensen?'. Hoewel in woorden vaak de tweede optie wordt beleden, is er in de praktijk toch vaak sprake van toeleiding van mensen naar- en aanpassing aan- het systeem.

Sociale cohesie of aanboren onbenutte talenten?

In het sociaal beleid van de jaren negentig, dat onder meer rekening heeft te houden met een toenemende individualisering, worden verschillende, soms tegenstrijdige accenten gelegd. Er is een sterke drang om het beleid te richten op sociale cohesie en sociale integratie. Daarbij staan de gemeenschapsnormen rond openbare veiligheid centraal. Deze benadering wordt vooral ingegeven door het verlangen tot beheersing van sociale problemen en voorkoming van maatschappelijke onrust. Daarnaast is er de stroming die spreekt over het aanboren van onbenutte mogelijkheden en kansen. Een benadering die er veel meer op gericht is de talenten binnen groepen aan te spreken om tot oplossing van maatschappelijke vraagstukken te komen. In het sociale beleid van VWS worden beide benaderingen door elkaar heen gehanteerd.

Het denken in termen van mensenrechten, dat de menselijke waardigheid van het individu voorop stelt, biedt aanknopingspunten om het sociale beleid opnieuw richting te geven. Het biedt de mogelijkheid de waarden van mensen en groepen centraal te stellen in plaats van 'systeemnormen'. Een sociaal beleid vanuit mensenrechtenoptiek legt de nadruk op de eigen verhalen en oplossingen van groepen en individuen wier belangen in het geding zijn of die een bepaald maatschappelijk vraagstuk aan de orde willen stellen. Een degelijk beleid is gericht op het creëren van communicatiestructuren tussen beleidsmakers en maatschappelijke groepen waarin beiden de mogelijkheid hebben het vraagstuk in eigen termen te definiëren. Kortom in een dergelijk beleid staat participatie voorop.

Mensenrechten in de politiek
Fundament of bijzaak

Jaar
UVRM

Zes politieke partijen in beeld gebracht

MENSENRECHTEN IN DE POLITIEK:

Fundament of bijzaak

Zes politieke partijen in beeld gebracht. Een kritisch onderzoek én een zelfanalyse van CDA, D66, GroenLinks, PvdA, SGP en VVD over de betekenis van mensenrechten in de politieke denken

'geen half werk geleverd...nauwkeurig geanalyseerd' (Koen Koch in Trouw)

Te bestellen bij: st. Bevordering Maatschappelijke Participatie (BMP)

Sarphatikade 13, 1017 WV Amsterdam

tel: 020-4282728 / fax: 020-4282928

email: bmpadam@xs4all.nl

Z o e k t o c h t

Mensenrechten, participatie en sociaal beleid

Marc Wellens, Schepen (wethouder) Sociale Zaken van Antwerpen wijst op de noodzaak om ook de meest onzichtbare individuen in de samenleving zichtbaar te maken en met hen te communiceren.

- *"Ik denk dat ...het ogenblik is aangebroken om ...te spreken voor hen die geen stem hebben in deze stad omdat ze niet bestaan. Natuurlijk bestaan ze wel, zijn ze zichtbaar voor hun Antwerpse burens, voor hun vaak vreemde vrienden en medestanders, voor hun illegale werkgevers, voor hun hulpverlenende instanties, voor de leraren die aan hun kinderen lesgeven - Kortom, voor iedereen die wil zien, maar niet voor de overheid die liever wat blind is. Zo groeit in het stedelijk weefsel wild vlees. Het is aanwezig, wordt niet afgestoten, maar ook niet opgenomen. We moeten... proberen in kaart te brengen wie de echte illegalen eigenlijk zijn"* (Toespraak 11 december 1998 te Antwerpen).

Sociaal beleid vanuit een mensenrechtenoptiek creëert, in een interactieve setting, structuren en verbanden die groepen en individuen de mogelijkheid bieden om dat

wat hen bezighoudt te communiceren met anderen en in partnerschap aan oplossingen te werken. Maar het is meer. Het is ook het creëren van de basisvoorzieningen en structuren die het mogelijk maken om actief te werken aan de interpretatie en de naleving van de economische, sociale en culturele mensenrechten zoals die in de verschillende internationale verdragen zijn vastgelegd.

Mevrouw J. Goldschmidt, voorzitter van de Commissie Gelijke Behandeling, geeft hiervoor een eerste voorzet. Zij is een voorstander van een brede mensenrechtencommissie, gestoeld op de internationale mensenrechtenverdragen. Deze brede commissie kan op een laagdrempelige, toegankelijke wijze de naleving van de mensenrechten bevorderen. Niet door een klaagcultuur te stimuleren, maar door aan de hand van concrete klachten problemen zichtbaar te maken, een maatschappelijk debat daarover te bevorderen en daardoor aanknopingspunten voor voortgaande discussie, aanpassing van wetgeving en dergelijke te geven. Het gaat in wezen om het optimaliseren van de naleving van mensenrechten in eigen land.

Minimale versus Maximale burgers

Participatie centraal

Participatie wordt in verschillende internationale verdragen als een mensenrecht erkend. In het verdrag inzake de burgerlijke- en politieke rechten worden in dit verband de volgende rechten benoemd:

- het recht om te kiezen en gekozen te worden en om openbare ambten te vervullen en
- het recht op deelname aan het maatschappelijke en culturele leven.

In de praktijk wordt het recht op participatie veelal gekoppeld aan het begrip 'actief burgerschap'. Burgers hebben het recht, en soms ook de plicht, om als volwaardige leden van de samenleving actief deel te nemen aan het sociale, culturele en politieke leven.

De overheid heeft daarin een stimulerende taak en dient belemmeringen voor volwaardig burgerschap weg te nemen. Echter, niet alle inwoners hebben dezelfde burgerschapsrechten. Bepaalde groepen, als uitkeringsgerechtigden en migranten, hebben minder rechten dan andere burgers. Voor uitkeringsgerechtigden geldt dat zij in de uitoefening van hun burgerschapsrechten belemmerd worden door de beperkte financiële armslag die zij hebben en door de vele regels en voorschriften waaraan zij moeten voldoen. Voor legale buitenlanders van buiten de EU -de zogenaamde derdelanders- geldt dat zij geen recht hebben op vrije verkeer en vrije vestiging in andere EU landen en dat zij behalve op lokaal niveau geen actief en passief kiesrecht hebben.

Het gedachtegoed van de mensenrechten stelt de menselijke waardigheid centraal. Vanuit die invalshoek is participatie meer dan actief burgerschap. Een menswaar-

dig bestaan houdt niet alleen deelname aan bestaande verbanden en structuren in, maar ook de mogelijkheid tot zelfontplooiing en zelfrealisatie van individuen en groepen. In deze opvatting is de burger niet alleen een kiezer, maar ook en gelijkwaardige partner met eigen ideeën en een zelfstandig producent van eigen politieke en maatschappelijke meerwaarde.

Zelfkracht en zelfinitiatief in Arnhem

Jaap Huurman-Sobczak werkt vanuit bureau Multi-Mational voor Zaak, een project dat staat voor Zelfkracht in plaats van Armoede in Arnhemse Klarendal:

- *"Het gaat erom om dromen te realiseren die uitgesproken worden tijdens huiskamergesprekken, in een buurtuintje, straattuintje, een coöperatief spaarsysteem met wekelijkse inleggen van een tientje, een informeel ontmoetingsplein. Alle micro-organismen moeten zichzelf ontwikkelen, zichzelf definiëren om geïndividualiseerde afhankelijkheidsrelaties waar mensen als gevolg van bijvoorbeeld uitkeringssystemen in verkeren te doorbreken. Het gaat om de opbouw van nieuwe sociale weefsels, waar actieve betrokkenheid en participatie een integraal en wezenlijk onderdeel van vormen. Fysiek zijn er reeds verbeteringen in de wijk aangebracht. Het welzijnswerk is aanwezig, maar er wordt veel te weinig nagedacht over wat initiatiefrijke en zelfidentiteit tot positieve gevolgen kunnen hebben. De mensen leven door omstandigheden teruggetrokken in hun huizen, het sociale contact is minimaal. Er zijn weinig mogelijkheden tot collectieve expressie. Zorg op maat, wat nu het beleidscredo is, is niet alleen een redelijk huis, een uitkering, een school. Dat is te individueel toegesneden. Er ontbreekt een sociaal-collectieve dimensie in.*

Z o e k t o c h t

Mensenrechten, participatie en sociaal beleid

De allereerste taak is te vragen: wat liggen er voor de mogelijkheden bij het individu, wat bij de sociale groepen waar hij deel vanuit maakt? Op basis daarvan is te definiëren welke diensten zij van de overheid verwachten. In dat proces is het goed om de mensen mogelijkheden en inspiratie te bieden daar zelf actief over na te denken. In feite gaat het erom 'impulsen' uit te zetten om als overheid systematisch je eigen oppositie te organiseren. Want daar waar de betrokkenheid van mensen bij ontwikkeling en uitvoering van beleid groter is, is de kwaliteit van beleid beter. Besluiten die via massale betrokkenheid tot stand zijn gekomen, zijn per definitie beter. Sleutelwoorden in dit proces zijn: microgemeenschappen, zelfinitiatieven, zelfkracht, confrontatie, open besluitvorming en zelfbestuur." (interview in het kader van de zoektocht).

Vluchtelingenbeleid = mensenrechtenbeleid = participatiebeleid

Niet alle groepen in de samenleving hebben dezelfde mogelijkheden tot maatschappelijke/politieke participatie. Belemmeringen voor participatie liggen soms bij groepen zelf (participatiebekwaamheid). Soms ook liggen ze in de maatschappelijke structuren die bepaalde groepen uitsluiten of hun invloed inkaderen en beperken in formele inspraakstructuren (participatieruimte). Een groep waarvoor het belang van participatie nog nauwelijks is erkend, is die van asielzoekers en vluchtelingen. Toch zou een actief mensenrechtenbeleid juist gericht moeten zijn op de participatie van deze groepen, meent Dick Oosting, directeur van Vluchtelingenwerk Nederland.

- "Als Vluchtelingenwerk hebben we er mee geworsteld hoe een vluchtelingenbeleid vanuit mensenrechtenperspectief eruit ziet. Het lijkt een open-deuren-constatering, maar het vluchtelingenbeleid is primair een mensenrechtenkwestie. Dat uitgangspunt was op ten duur toch erg diffuus geworden... De mensenrechteninvalshoek is belangrijk om overeind te houden, dat er weliswaar een beheersingsprobleem aan vast zit, maar dat die mensen niet voor niks vluchten... Het asielbeleid kun je zien als testcase voor het mensenrechtenbeleid in Nederland zelf, in de zin van waarden, waaraan de mensenrechtengedachten ten grondslag ligt. Die waarden zitten vooral in de maatschappelijke discussie, maar het dringt wel door bij de politiek... De visie is nu wel ontwikkeld. Vanuit het mensenrechtenbeginsel moet je de mens centraal stellen. Het gaat om de juiste toon en om de bredere samenhang. De vluchtelingenproblematiek is niet alleen een probleem van justitie of gemeenten. In de grond moet je een samenhangend beleid richten op participatie, niet op uitsluiting. En uitsluiting is het effect van de manier waarop dingen geregeld zijn in het asiel- en vluchtelingenbeleid. Het beleid is gericht op het buitenhouden, op het niets doen van mensen. Als je mensen eerst uitsluit, dan zijn ze als ze wettelijk mogen blijven te gehandicapt om dat perspectief nog te realiseren. Tweederde van de vluchtelingen met een status blijft dan ook werkloos... Aan de andere

kant zie je dat als je mensen hun zelfrespect laat houden dat je dan ook een duidelijk perspectief kunt creëren. Ook op eventuele terugkeer. Dan kunnen ze zich verder ontwikkelen. Zoek een perspectief met een reëel verhaal. Ook een tijdelijk verblijf hoeft niet perspectiefloos te zijn. Het perspectief van de mensenrechten biedt een sluitend verhaal. Het biedt ook handvatten voor beheersing...

Het heeft lang geduurd voordat het idee ontstond om asielzoekers en vluchtelingen zelf meer aan het woord te laten en hun participatie te bevorderen. Dat geldt ook voor Vluchtelingenwerk, dat zich lange tijd niet zo druk heeft gemaakt over de langere termijn, over de eigen strategie als vereniging. Dat komt nu op orde. En belangrijk in de strategische en identiteitsomslag van Vluchtelingenwerk, is de participatie van vluchtelingen en asielzoekers. Het streven om ze een plek te geven, de multiculturalisering van Vluchtelingenwerk." (interview in het kader van de zoektocht).

De participatie van vluchtelingen en asielzoekers is niet alleen een aangelegenheid van Vluchtelingenwerk en organisaties van vluchtelingen zelf. Hier ligt naar de opvatting van de kerngroep van de Zoektocht ook een nadrukkelijke en belangrijke taak voor maatschappelijke organisaties en het ministerie van VWS.

Participatie in een globaliserende wereld

Participatie heeft niet alleen betrekking op de lokale samenleving of het vinden van aansluiting daarbij, het gaat ook over de mogelijkheden om betrokken te zijn bij, en invloed uit te oefenen op, vraagstukken als vrede en ontwikkeling die een belangrijke internationale dimensie hebben. Mensen voelen zich betrokken bij de bevolking van Oost-Europa en Afrika, maar missen veelal de mogelijkheden om hieraan gestalte te geven. Een van de belangrijkste opgaven op het gebied van participatiebevordering is de vraag hoe er organisatievormen en structuren gecreëerd kunnen worden die inspelen op de gelijktijdige ontwikkeling van schaalverkleining en schaalvergroting. Schaalverkleining houdt verband met decentralisatie en de behoefte van burgers om invloed uit te oefenen op hun directe leefomgeving. Schaalvergroting refereert aan de toenemende internationalisering van de politieke/bestuurlijke besluitvorming. Hoewel er vele ngo's zijn die zich op het internationale vlak bewegen en actief betrokken zijn bij de diverse wereldconferenties in VN-verband, is er op het gebied van participatiebevordering in dit verband nog heel wat te doen.



NAAR EEN NIEUW SOCIAAL CONTRACT

Zoektocht naar mensenrechten, participatie en sociaal beleid

Onder deze titel verschijnt op 24 maart 1999 een nieuw boek van de stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie. In het boek laten politicoloog Chris Huinder en antropoloog Saskia Moerbeek, aan de hand van een beschrijving van de ontwikkeling van het stelsel van mensenrechten in de afgelopen vijftig jaar en aan de hand van interviews met maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden zien, hoe de mensenrechten zich ontwikkelen tot nieuw paradigma voor het denken over (internationale) vraagstukken van sociaal beleid. Participatie vormt daarin een centraal begrip.

Ja ik bestel . . . (aantal invullen) exemplaren van het boek

'Naar een nieuw sociaal contract' voor de prijs van f 34,95 per exemplaar

Naam

Straat en huisnummer

Postcode en plaats

opsturen naar: BMP, Sarphatikade 13
1017 WV Amsterdam

fax: 020-4282928 / tel: 020-4282728

email: bmpadam@xs4all.nl

In het eerste deel van het boek laten de schrijvers zien hoe de mensenrechten doorwerken in het maatschappelijke en politieke denken en maken ze een aantal kritische kanttekeningen bij de huidige ontwikkelingen. In het tweede deel werken ze de betekenis van de mensenrechtenidee uit het gebied van sociaal beleid en participatie nader uit. En doen ze een aantal aanbevelingen aan overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Door de combinatie van maatschappij-analyse en concrete handelingsperspectieven is deze tweede publicatie van de stichting BMP over mensenrechten niet alleen interessant voor degenen die actief staan in de praktijk van mensenrechten en sociaal beleid, maar voor een ieder die zich afvraagt langs welke lijnen het (internationale) waarden en normen debat zich de komende jaren zal ontwikkelen.

Het boek heeft ongeveer 180 pagina's en kost f 34,95. Het is te bestellen middels bijgaande bon.



De Zoektocht

De Zoektocht heeft plaatsgevonden gedurende 1998.

Er is gewerkt op basis van drie bronnen:

- 1 interviews met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden
- 2 schriftelijke bijdragen op verzoek van BMP aangeleverd door circa twintig organisaties
- 3 literatuurstudie

De Zoektocht is begeleid door een onafhankelijk kerngroep, die heeft gefungeerd als inhoudelijk stuurder van het zoekproces. De kerngroep heeft in drie zittingen de kaders van de zoektocht aangegeven en de tussentijdse uitkomsten van commentaar voorzien.

De kerngroep bestond uit de volgende personen:

- de heer W.A. Budding, participatiedeskundige en directeur van BMP
- de heer M.J. Faber, secretaris van het Interkerkelijk Vredesberaad
- de heer C. Flinterman, hoogleraar Rechten van de mens Universiteit Utrecht
- mevrouw D. Ghidei Biidu, senior beleidsmedewerkster van ISIS, Transcultural Leadership

- mevrouw S.J.M. Hessels, hoofdbestuurder van FNV bondgenoten
- de heer J.A. Kamp, vice-president Public Affairs C&A Europa
- de heer J.A.M. Kamps, directeur KPMG
- de heer J. de Milliano, oprichter van Artsen zonder Grenzen
- mevrouw N. Ozütok, gemeenteraadslid Amsterdam (GroenLinks)
- de heer J.N.M. Richelle, directeur-generaal Internationale Samenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken,
- mevrouw C.E. Smit, initiatiefneemster 'Move your world' (tot november 1998)
- mevrouw H. Verrijn Stuart, verslaggeefster van onder andere het Joegoslavië Tribunaal

De heer W.J.M. van Genugten, hoogleraar Internationaal recht in Tilburg/Nijmegen is als extern adviseur betrokken geweest bij de Zoektocht.

Binnen het ministerie van VWS is een klankbordgroep gevormd van beleidsmedewerkers van diverse directies. Aan deze klankbordgroep namen deel:

- mevrouw M. Aalders, Directie Gehandicaptenbeleid
- de heer P. Benthem, Directie Sociaal Beleid

- mevrouw R. Bronsgeest, Directie Zorgverzekeringen
- de heer J. v.d. Burg, Directie Jeugdbeleid
- de heer F. Clabbers, Directie Geestelijke Gezondheidszorg, Verslavingszorg en Maatschappelijke opvang
- de heer H. Kruizenga, Directie Ouderenbeleid
- de heer G. van Rienen Directie Sociaal Beleid (voorzitter)
- de heer G. Maatman (Directie Sociaal Beleid
- mevrouw H. Tybout, Directie Sociaal Beleid

Conferentiekraant

redactie: Saskia Moerbeek
eindredactie: Wim Budding

Uitgave St. BMP
Sarphatikade 13,
1017 WV Amsterdam
email: bmpadam@xs4all.nl
tel: 020-4282728
fax: 020-4282928

