

# Evaluatie van het Nationaal Actieplan Mensenrechten Nederland 2013

## Rapport 1<sup>e</sup> fase

Marcel Zwamborn  
Ashley Terlouw  
Alicia Dibbets

December 2016



## Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
1.1	Aanleiding en achtergrond.....	4
1.2	Plan van aanpak .....	4
1.3	OHCHR NAM Handbook als evaluatie leidraad en structuur van het rapport ...	7
2	Nationaal Actieplan Mensenrechten Nederland .....	10
2.1	Inleiding .....	10
2.2	Vorbereidingsfase .....	11
2.3	Ontwikkelingsfase .....	14
2.4	Implementatiefase .....	17
2.5	Monitoring- en evaluatiefase.....	28
2.6	Menskracht en financiële middelen .....	30
2.7	Conclusies Nationaal Actieplan Nederland .....	31
3	Actieplannen andere landen .....	34
3.1	Inleiding .....	34
3.2	Finland .....	34
3.3	Griekenland .....	37
3.4	Nieuw Zeeland .....	39
3.5	Schotland .....	42
3.6	Zweden .....	44
3.7	Vergelijking en conclusies .....	47
4	Conclusie en samenvatting van bevindingen .....	52
4.1	Relevantie .....	52
4.2	Effectiviteit .....	53
4.3	Duurzaamheid .....	54
4.4	Impact .....	55
4.5	Aanbevelingen.....	56
	Annex 1 – Terms of reference College .....	58
	Annex 2 – vragen interviews.....	65
	Annex 3 - bronnen .....	68
	Annex 4 - Respondenten .....	71
	Annex 5 - Verslag Expertmeeting “Staat van de Grondrechten”, 28 mei 2013 .....	72

## Afkortingen

AO	Algemeen Overleg
BHO	Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BMO	Breed Mensenrechten Overleg
BMO-NL	Breed Mensenrechten Overleg Nederland
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FP-CRPD	Facultatief Protocol VN-Verdrag Handicap
FP-IVESCR	Facultatief Protocol Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
FP-IVRK	Facultatief Protocol Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
FRA	EU Agentschap voor de Grondrechten
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GNCHR	Greek National Commission for Human Rights
IARF	International Association for Religious Freedom
IDO	Interdepartementaal Overleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
NAP	Nationaal Actieplan
NGO	Non-gouvernementele Organisatie
NHS	National Health Service
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
NZ HRC	New Zealand Human Rights Commission
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OM	Openbaar Ministerie
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDGs	Sustainable Development Goals
SHRC	Scottish Human Rights Commission
SIM	Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten
SvdG	Staat van de Grondrechten
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UPR	Universal Periodic Review
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding en achtergrond

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) is onafhankelijk toezichthouder op mensenrechten in Nederland. Vanuit die rol heeft het een team van drie onafhankelijke onderzoekers opdracht gegeven een evaluatie uit te voeren van het Nationaal Actieplan Mensenrechten 2013 (Actieplan 2013).

Het doel van de evaluatie is een zo volledig mogelijk en onafhankelijk beeld te krijgen van relevantie, duurzaamheid, effecten en impact van het plan. De evaluatie moet het College, maar ook andere belanghebbenden helpen bij het leveren van inbreng voor een volgend actieplan.

Meer specifiek wil het College:

- een beeld scheppen van de eisen waaraan een actieplan mensenrechten moet voldoen (vormgeving, proces, inhoud);
- de rol en relevantie van mensenrechten duiden als richtsnoer voor beleid: de evaluatie is onderdeel van een te ontwikkelen visie hoe die rol kan worden verwezenlijkt;
- bouwstenen leveren voor de ontwikkeling van een nieuw actieplan mensenrechten op basis van de beoordeling van de resultaten van het eerste plan.

Het raamwerk voor een plan van aanpak voor de evaluatie, het toetsingskader (relevantie, effectiviteit, duurzaamheid, impact) en de voor het toetsingskader relevante (niet uitputtende) lijst van vragen binnen de criteria relevantie, effectiviteit, duurzaamheid en impact, is al gegeven in het offerteverzoek van het College.<sup>1</sup>

De evaluatie vindt plaats in twee fasen, waarbij een besluit om de tweede fase uit te voeren door het College wordt genomen na het opleveren van de rapportage van de eerste fase.

De eerste fase is bedoeld om een beoordeling te geven van de kwaliteit van het actieplan met daarin aanbevelingen ter verbetering van die kwaliteit. Dit is het rapport van de eerste fase.

### 1.2 Plan van aanpak

#### *Plan van aanpak*

Het College heeft gevraagd om fase 1 uit te voeren als desk studie van alle openbare documenten met betrekking tot de totstandkoming, uitvoering en monitoring van het actieplan met in aanvulling daarop interviews met betrokkenen. Tevens diende een vergelijking te worden gemaakt met actieplannen van minstens vijf andere landen.

De gehanteerde methodologie was als volgt:

- a) deskstudie openbare stukken;
- b) vergelijking met actieplannen van andere landen;
- c) een beperkt aantal interviews: de contactpersoon Actieplan van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; een vertegenwoordiger van het Nederland Juristen Comité Mensenrechten (NJCM); (telefonische) interviews met personen verantwoordelijk voor de actieplannen in de geselecteerde andere landen.

---

<sup>1</sup> Zie annex 1 voor het door het College gegeven evaluatiekader.

*Ad a) Deskstudie openbare stukken*

De lijst van openbare stukken voor de deskstudie is opgenomen in annex 3, bibliografie. Naast Kamerstukken bevat de lijst rapportages van het College, inbreng diverse actoren in het proces van het tot stand komen van het Actieplan 2013 en enkele documenten van internationale organisaties.

Voor zover beschikbaar zijn ook verslagen van bijeenkomsten in het proces van tot stand komen en verslaglegging over de voortgang van de uitvoering van het Actieplan bestudeerd.

Voor de vergelijkende studie (zie ad b) zijn de actieplannen en mogelijk andere toegankelijke documenten bestudeerd. Een volledig overzicht per land van dergelijke stukken is te vinden in de bibliografie.

*Ad b) Vergelijkende studie*

De nationale actieplannen van landen die tot nu een actieplan hebben opgesteld verschillen sterk in structuur en reikwijdte. Om vergelijking tussen de plannen te vergemakkelijken is op basis van de door het College geformuleerde vragen een structuur gekozen op hoofdelementen die kan worden toegepast om een vergelijking te presenteren van de actieplannen van de geselecteerde andere landen. Bij de keuze van de hoofdelementen is gekeken naar de vragen die in het offertezoek van het College staan, maar ook naar de elementen die een nationaal actieplan zou moeten bevatten volgens het OHCHR Handboek.<sup>2</sup>

De hoofdelementen voor de vergelijking waren als volgt:

- uitvoeren van een baseline studie – probleemanalyse en prioriteiten;
- onderbouwing van de keuze van prioriteiten – inclusief het betrekken van belanghebbenden;
- aanwezigheid van mechanismen en processen voor monitoring en evaluatie van effectiviteit en impact, inclusief het hanteren van referentiepunten/indicatoren voor het bereiken van doelstellingen;
- perspectief voor opvolging – beschikbaarheid van plannen en middelen voor herziening.

Om een keuze te maken uit de landen waarvan een nationaal actieplan beschikbaar is, is gebruik gemaakt van de overzichten op de website van de OHCHR en de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa. Daarbij is gekeken naar:

- is het plan redelijk recent en/of nog in uitvoering;
- worden er (tussentijdse) resultaten gerapporteerd en/of heeft er een evaluatie plaatsgevonden;
- is er substantiële informatie ten aanzien van meerdere van de hierboven genoemde hoofdthema's;
- is de gebondenheid aan internationale verplichtingen vergelijkbaar, onder andere door het van toepassing zijn van het EVRM?

---

<sup>2</sup> OHCHR (2002), p. 11 en 72 (en volgende).

Op basis van deze overwegingen zijn de volgende landen in de vergelijkende studie opgenomen:

	Jaar	Rapportage/ evaluatie	Substantiële informatie meerdere thema's	Gebondenheid aan internationale verdragen, inclusief EVRM
Finland	2012 – 2013	Geëvalueerd <sup>3</sup>	Ja	Ja
Griekenland	2014 - 2016	Geen voortgangsrapportage/ niet geëvalueerd	Ja	Ja
Nieuw Zeeland	2015 - 2019	Voortgangsrapportages/ uitvoering UPR aanbevelingen (online)	Ja	Ja, niet aan EVRM gebonden
Schotland	2013 - 2017	Jaarlijkse voortgangsrapportage	Ja	Ja
Zweden	2006 – 2009	2011 <sup>4</sup>	Ja	Ja

De uitkomsten van de vergelijkende studie zijn gebruikt bij het beantwoorden van de door het College gegeven vragen die betrekking hebben op de vergelijking met andere landen en voor het doen van aanbevelingen.

De vergelijkende studie is gebaseerd op openbare stukken (zie hierboven, ad a)) en interviews met één of twee betrokkenen per land.

#### *Ad c) interviews*

Fase 1 is vooral een deskstudie. Niettemin zijn een aantal interviews gehouden met Nederlandse respondenten.

Allereerst met de contactpersoon Actieplan van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, om een beter beeld en begrip te krijgen van het proces van tot stand komen van het actieplan en de keuzes die daarbij voorlagen en zijn gemaakt.

Verder is een interview gehouden met een vertegenwoordigers van het Nederlands Juristen Comité Mensenrechten (NJCM) als één van centrale spelers binnen de groep van NGOs bij het tot stand komen van het Actieplan.

Er is eveneens een interview gehouden met de stafmedewerker van het College die ten tijde van de voorbereiding en publicatie van het Actieplan verantwoordelijk was voor het volgen van het proces en voorbereiden van de inbreng van het College in dat proces.

Ook voor de vergelijkende studie van actieplannen van andere landen zijn (telefonische) interviews gevoerd voor een beter begrip van de hoofdthema's zoals hierboven verwoord.

Alle gesprekken zijn gevoerd als semi-gestructureerde interviews. De respondenten kregen de vragen (zie annex 2) van tevoren toegestuurd. De respondenten voor de vergelijkende studie ontvingen de vragen in het Engels. Een lijst van alle respondenten is te vinden in annex 4.

<sup>3</sup> Van de evaluatie is slechts een 1-pagina samenvatting in het Engels beschikbaar..

<sup>4</sup> Van de evaluatie is een samenvatting in het Engels beschikbaar en gebruikt. Bovendien was respondent Mattias Falk lid van het evaluatie team van het Zweedse actieplan 2.

### 1.3 OHCHR NAM Handbook als evaluatie leidraad en structuur van het rapport

De basis voor Nationale Actieplannen Mensenrechten (NAMs) is de slotverklaring en bijbehorend actieprogramma van de Wereldconferentie Mensenrechten van 1993. Daarin wordt aanbevolen dat "*each State considers the desirability of drawing up a national action plan identifying steps whereby that State would improve the promotion and protection of human rights.*"<sup>5</sup>

Het referentiekader voor het ontwikkelen van nationale actieplannen ter bevordering en bescherming van mensenrechten zijn het VN-Handvest en andere internationale instrumenten met betrekking tot mensenrechten.<sup>6</sup> Het VN-Mensenrechtencentrum (later: het bureau van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten) kreeg de taak technische ondersteuning te verlenen bij het opstellen en uitvoeren van NAMs.<sup>7</sup>

In 2002 publiceerde het bureau van de Hoge Commissaris (verder: OHCHR – *Office of the High Commissioner for Human Rights*) het *Handbook on National Human Rights Plans of Action* (hierna: OHCHR Handbook).<sup>8</sup> Daarin waren onder andere de ervaringen verwerkt met het ondersteunen van een aantal landen met het ontwikkelen van NAMs, maar ook de kennis en ervaring opgedaan tijdens een aantal internationale en regionale workshops bedoeld om strategieën, centrale doelstellingen en grondbeginselen voor het ontwikkelen van een NAM te identificeren.<sup>9</sup>

Versterking van de infrastructuur voor mensenrechten, waarvan het versterken van instellingen ter bescherming van mensenrechten en NAMs een onderdeel uitmaken, heeft volgens het Handbook als doel mensenrechten te integreren in de algemene doelstellingen van de staat, met name de *ontwikkelingsdoelstelling*, zodat uiteindelijk de natie als geheel profiteert en versterkt wordt. Er wordt opgemerkt dat geen enkele staat perfect is en dat alle landen met uitdagingen op het gebied van mensenrechten worden geconfronteerd, maar uit de lijst van landen die ondersteuning van de OHCHR ontvangen, wordt duidelijk dat de prioriteit van de OHCHR lag bij landen die nog een lange weg te gaan hebben bij het implementeren van de standaarden uit de internationale mensenrechtenverdragen in de nationale rechtsorde.<sup>10</sup>

Er is dan ook geen éénduidig concept van een actieplan. Het kan een instrument zijn om landen te helpen internationale verplichtingen in de nationale rechtsorde op te nemen en te implementeren, maar ook als programma om de nationale mensenrechtensituatie te verbeteren en alles daartussen. Doorslaggevend is wat het land in kwestie zelf denkt nodig te hebben: "*The national action plan concept implies that there are certain general principles that will be applicable to many, if not all, countries. But it has always been central to the national action plan approach that each country starts from its own political, cultural, historical and legal circumstances. There is no single approach that can be applied to all countries.*"<sup>11</sup> De tien "*general principles*" die volgens het Handbook op alle landen van toepassing zijn, betreffen onder andere dat proces en uitkomst even belangrijk zijn, dat een uitgebreide consultatie dient plaats te hebben en dat is opgenomen dat het land in kwestie gebonden is aan universele mensenrechtenstandaarden en hoe de standaarden worden geïmplementeerd.<sup>12</sup>

<sup>5</sup> United Nations General Assembly, *Vienna Declaration and Programme of Action*, World Conference on Human Rights, 14-25 June 1993, UN Doc. A/Conf.157/23 of 12 July 1993, part II, paragraaf 71.

<sup>6</sup> Vienna Declaration, part I, paragraaf 1 en 4.

<sup>7</sup> Vienna Declaration, part II, paragraaf 68.

<sup>8</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, 2002, p. 41, beschikbaar op [www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf).

<sup>9</sup> Cees Flinterman/Marcel Zwamborn, *From development of human rights to managing human rights development*, SIM/Mede European Consultancy, September 2003, p. 48

<sup>10</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, 2002, p. 1, beschikbaar op [www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf).

<sup>11</sup> OHCHR Handbook, p. 8

<sup>12</sup> Zie voor de volledige lijst van tien *general principles* OHCHR Handbook p.13

(Veelal westerse) landen die al in vergaande mate internationale mensenrechtenstandaarden in hun nationale rechtsorde hadden opgenomen maakten weinig haast met het opstellen van een NAM, met uitzondering van onder andere Australië, Nieuw Zeeland en, in Europa, Zweden. Westerse landen ervoeren in het algemeen weinig druk vanuit het VN-systeem ter bescherming van mensenrechten om dat wel te doen. Pas na het omvormen van de VN-Mensenrechtencommissie tot de VN Mensenrechtenraad en het invoeren van de *Universal Periodic Review* (UPR) nam de druk toe door middel van UPR aanbevelingen om een NAM te ontwikkelen.

Binnen Europa pakte de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa, Thomas Hammarberg, het thema NAM op. Hij publiceerde een aanbeveling om een NAM of nationale mensenrechtenstrategie te ontwikkelen als onderdeel van een structurele aanpak om te voldoen aan internationale en regionale mensenrechtenverplichtingen op nationaal niveau. Tegelijkertijd constateert ook Hammarberg "There is no universal formula for systematic human rights work."<sup>13</sup> Hammarberg adviseerde in zijn aanbeveling in grote lijnen dezelfde stapsgewijze aanpak als die in het OHCHR Handbook: eerst het uitvoeren van een baseline studie, inclusief een uitvoerige consultatie, het opstellen van het plan, het uitvoeren en de monitoring en evaluatie van het plan<sup>14</sup>, in het OHCHR Handbook de voorbereidingsfase, ontwikkelingsfase, implementatiefase, monitoringfase en de evaluatiefase.<sup>15</sup>

Het OHCHR Handbook is nog steeds de meest omvattende leidraad voor het ontwikkelen van een NAM, waarin uitgangspunten, doelstellingen en meerwaarde en een planmatige aanpak van het ontwikkelen, volgen, evalueren en aanpassen van een NAM uitvoerig uitéén worden gezet. Zoals de aanbeveling van de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa illustreert is het nog steeds het referentiekader voor het ontwikkelen van een NAM.

De evaluatie van het Nederlandse actieplan in hoofdstuk 2 en de vergelijkende conclusies ten aanzien van de plannen van de vijf andere landen in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.7) hebben we daarom opgebouwd volgens de bovengenoemde fasen van het Handbook. Daarbij zijn de monitoring en evaluatiefasen door ons samengenomen.

Het meten en evalueren of de doelstellingen van een NAM worden gehaald, is een belangrijk onderdeel van OHCHR Handbook, maar in het Handbook wordt daarvoor geen systematiek of instrumentarium aangereikt. Verder wordt over het ontwikkelen van indicatoren voor het meten van behalen van doelstellingen weinig meer gezegd dan dat er *performance indicators* voor het behalen van de doelen van het NAM moeten worden ontwikkeld.

Inmiddels heeft de OHCHR wel een systematische benadering voor het meten van de implementatie van mensenrechtenstandaarden ontworpen en gepubliceerd.<sup>16</sup> Deze OHCHR benadering wordt inmiddels ook nagevolgd door de *EU Agency for Fundamental Rights* (FRA).<sup>17</sup> Het ontwikkelen van indicatoren is norm-specifiek: elke mensenrechtennorm vraagt om een koppeling met een eigen set van structurele, procesmatige en uitkomst indicatoren. Structurele indicatoren geven de mate weer waarin een staat zich committeert, bijvoorbeeld door een verdrag te ratificeren, wetgeving te ontwikkelen en implementeren. Procesmatige indicatoren geven weer welke

<sup>13</sup> Commissioner for Human Rights, *Recommendation*, p. 6

<sup>14</sup> Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level* (CommDH (2009)3, Strasbourg 18 February 2009

<sup>15</sup> OHCHR Handbook, p. 41.

<sup>16</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights, *Human Rights Indicators - A Guide for Measurement and Implementation*, New York/Geneva, 2012

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf)

<sup>17</sup> EU Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Indicators*, Vienna (website only) <http://fra.europa.eu/en/project/2011/fundamental-rights-indicators>



inspanningen een staat zich getroost, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een beleidsplan en het ter beschikking stellen van middelen voor uitvoering. Uitkomst indicatoren weerspiegelen de resultaten voor de rechthebbenden: worden hun rechten daadwerkelijk gerespecteerd en beschermd.<sup>18</sup> Eenzelfde systematiek kan uiteraard worden toegepast op actiepunten in actieplannen: elk actiepunt vraagt een eigen set indicatoren.<sup>19</sup>

Het toepassen van de OHCHR/FRA systematiek gebeurt nog slechts mondjesmaat. Het ontwikkelen van de indicatoren en het verzamelen van gegevens is arbeidsintensief en daarmee kostbaar. Toch wordt er door diverse actoren inmiddels mee gewerkt, onder andere door de FRA bij het ontwikkelen van indicatoren voor de naleving van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD).<sup>20</sup>

Nederlandse NGOs hebben in een reactie op het Nederlandse actieplan gewezen op de wenselijkheid om de actiepunten aan structurele, procesmatige en uitkomst indicatoren te koppelen en daarmee de realisatie van die punten meer inzichtelijk te maken (zie paragraaf 2.5). In dit rapport gaan wij verder niet in op de OHCHR/FRA systematiek, maar we wilden deze niet onvermeld laten aangezien de systematiek een mogelijkheid biedt een volgend actieplan beter in te richten voor monitoring en evaluatie dan op dit moment het geval is zoals uit dit rapport zal blijken.

De structuur van dit rapport is als volgt.

Het rapport bevat in hoofdstuk 2 de bevindingen ten aanzien van het Nederlandse actieplan in de volgorde van de diverse fases.

Hoofdstuk 3 bespreekt de bevindingen per land en trekt vervolgens vergelijkende conclusies ten aanzien van dezelfde aspecten als ten aanzien van het Nederlandse plan.

Hoofdstuk 4 bevat de conclusies ten aanzien van de vragen die zijn gesteld door het College op het gebied van relevantie, effectiviteit, duurzaamheid en impact, alsmede de op onze bevindingen gebaseerde aanbevelingen.

---

<sup>18</sup> OHCHR Guide, p. 34 - 38

<sup>19</sup> De Scottish Human Rights Commission (SHRC) heeft inmiddels een traject gestart om de systematiek op het door de SHRC ontwikkelde actieplan toe te passen, zie paragraaf 3.5

<sup>20</sup> Human European Consultancy's project "Academic Network of European Disability Experts (ANED)" heeft voor FRA een set statistische uitkomst indicatoren ontwikkeld met betrekking tot "political participation" - art. 29 CRPD. Zie ook <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/indicators-right-political-participation-people-disabilities> Ook met betrekking tot "independent living" - art 19 CRPD heeft HEC/ANED indicatoren ontwikkeld. Deze worden in oktober 2017 door FRA gepubliceerd.

## 2 Nationaal Actieplan Mensenrechten Nederland

### 2.1 Inleiding

Op 10 december 2013 werd het eerste Nederlandse Nationaal Actieplan Mensenrechten (hierna: het Actieplan) gepresenteerd.<sup>21</sup> Met het Actieplan gaf het kabinet gevolg aan aanbevelingen van de Wereldconferentie Mensenrechten van 1993, van de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa van 2009, van het VN Mensenrechtencomité in het kader van de *Universal Periodic Review* in 2012 en van enkele toezichthoudende comités bij mensenrechtenverdragen (par. 1.1. en 1.4. Actieplan).

Het Actieplan is toegezegd in de Beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens' van 14 juni 2013<sup>22</sup> en in de Kabinetsreactie op de jaarrapportage van het College voor de Rechten van de Mens.<sup>23</sup>

Blijkens het voorwoord van minister Plasterk bij het Actieplan is het Actieplan tot stand gebracht mede op basis van consultatie van verschillende instellingen, adviesorganen en maatschappelijke organisaties en zal de dialoog met hen worden voortgezet. Een van de doelen van het Actieplan is bovendien het bieden van een platform voor dialoog en monitoring (par. 1.2 Actieplan) en voor verder overleg met vertegenwoordigers van organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

In dit hoofdstuk zal onder meer worden nagegaan hoe en met wie die dialoog precies heeft plaatsgevonden, wie zijn geconsulteerd en wat er met hun inbreng is gedaan. Verder in dit hoofdstuk aandacht voor het totstandkomingsproces, de rol van de departementen, het College en andere actoren en voor de selectie van actiepunten (prioriteiten en leemtes), mechanismen, staf en middelen waarin is voorzien.

Achtereenvolgens komen aan de orde de voorbereiding, de ontwikkeling, de uitvoering, monitoring en evaluatie, menskrachten en middelen en tot slot de conclusies ten aanzien van het Nederlandse actieplan.

Naast het Nationaal Actieplan Mensenrechten zijn in Nederland drie andere actieplannen ontwikkeld: het Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten<sup>24</sup>, het Actieprogramma tegen Discriminatie<sup>25</sup> en het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie.<sup>26</sup> Deze actieplannen zijn van latere datum dan het Nationaal Actieplan Mensenrechten.

Het publiceren door de Ministers van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel van het Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten was aangekondigd als actiepunt in het onderdeel Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in het Nationaal Actieplan.<sup>27</sup> In het Actieplan wordt opgemerkt dat onderdeel van het MVO-beleid is bescherming te bieden door bijvoorbeeld wetgeving te handhaven die het respecteren van mensenrechten door het bedrijfsleven regelt (bijvoorbeeld non-discriminatie, arbeidsomstandigheden of eigendomsrechten). Een belangrijk deel van de mensenrechtendimensie van het MVO-

<sup>21</sup> Ministerie BZK, Nationaal Actieplan Mensenrechten. Bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau, December 2013, [www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/12/10/nationaal-actieplan-mensenrechten](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/12/10/nationaal-actieplan-mensenrechten).

<sup>22</sup> Ministerie BZ, *Respect en recht voor ieder mens*, 14 juni 2013, [www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2013/06/14/beleidsbrief-respect-en-recht-voor-ieder-mens](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2013/06/14/beleidsbrief-respect-en-recht-voor-ieder-mens)

<sup>23</sup> *Kamerstukken II*, 2012–2013, 26 150, nr. 127.

<sup>24</sup> Ministerie BZ, Nationaal Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten, 28 mei 2014, [www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/05/28/nationaal-actieplan-bedrijfsleven-en-mensenrechten](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/05/28/nationaal-actieplan-bedrijfsleven-en-mensenrechten)

<sup>25</sup> Ministerie BZK, *Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie*, 22 januari 2016 [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/22/nationaal-actieprogramma-tegen-discriminatie](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/22/nationaal-actieprogramma-tegen-discriminatie)

<sup>26</sup> Ministerie SZW, *Nationaal Actieplan tegen arbeidsmarktdiscriminatie*, 17 mei 2014 [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/05/16/kamerbrief-actieplan-arbeidsmarktdiscriminatie-en-kabinetsreactie-ser-advies](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/05/16/kamerbrief-actieplan-arbeidsmarktdiscriminatie-en-kabinetsreactie-ser-advies)

<sup>27</sup> Actieplan 2013, 28 en 29.

beleid heeft volgens het Actieplan echter betrekking op de verantwoordelijkheden van bedrijven via hun keten in het buitenland. In het Actieplan Mensenrechten bedrijfsleven is vermeld dat in het Nationaal Actieplan Mensenrechten al was aangekondigd dat het Actieplan bedrijfsleven er zou komen. Verder wordt er niet aan het Nationaal Actieplan Mensenrechten gerefereerd.

Het Nationaal Actieprogramma tegen Discriminatie en het Nationaal Actieplan tegen arbeidsmarktdiscriminatie zijn geen van beiden aangekondigd in het Nationaal Actieplan Mensenrechten 2013. Het Actieprogramma tegen Discriminatie zelf noemt het Nationaal Actieplan Mensenrechten niet, maar in de Kamerbrief is wel vermeld dat het Actieprogramma complementair is aan het kabinetsbeleid ten aanzien van onder andere mensenrechten en op vergelijkbare wijze als het Nationaal Actieplan Mensenrechten inzicht geeft in nieuwe, al lopende en aangekondigde beleidsmaatregelen en initiatieven.<sup>28</sup> Het Nationaal Actieplan tegen Arbeidsdiscriminatie grijpt niet terug op het Nationaal Actieplan Mensenrechten, waarin het thema arbeidsmarktdiscriminatie kort wordt genoemd in verband met een over het onderwerp gevraagd SER advies.<sup>29</sup>

De plannen zijn ongelijksoortig: het plan voor het bedrijfsleven is gericht op een bepaalde groep actoren, het actieprogramma over discriminatie en het actieplan arbeidsmarktdiscriminatie zijn gericht op een bepaald thema. Het zijn autonome plannen, met elk een eigen aanleiding en eigen processen. Zij vormen geen nadere uitwerking van het Actieplan.

Kortom, uit het Nationaal Actieplan Mensenrechten noch de specifieke actieplannen blijkt dat er sprake was van onderlinge inhoudelijke of tijdgebonden afstemming van de diverse plannen, zoals aanbevolen in de conclusies van een workshop inzake het ontwikkelen van een actieplan mensenrechten van de Raad van Europa.<sup>30</sup>

De respondenten zien verschillende voordelen van deze specifieke actieplannen naast het Actieplan, die neerkomen op meer focus, meer slagkracht, duidelijk eigenaarschap en commitment en concrete maatregelen. Een nadeel van specifieke plannen naast een algemeen plan is dat het moeilijk is om grip te houden op wat gaande is en dat het moeilijk is om de verbinding en coördinatie te waarborgen. Het kan leiden tot wat een van de respondenten 'mist' noemde en het maakt ook controle door het parlement en het College moeilijker. In dit rapport wordt aan deze andere Actieplannen verder geen aandacht besteed.

## 2.2 Voorbereidingsfase

Idealiter wordt in de voorbereidingsfase door centrale overheidsinstellingen en organisaties een groot aantal belanghebbenden benaderd en betrokken bij consultaties ter voorbereiding van het plan. Daarbij is van belang wie het initiatief neemt, wie wordt betrokken, wat de rol van de overheid en het parlement is en hoe de voorbereidingsfase wordt gecoördineerd.<sup>31</sup> In deze paragraaf zal daarom eerst aandacht worden besteed aan de besluitvorming rondom het Actieplan en vervolgens aan de betrokken actoren en hun rol. De vraag naar de aard van de inbreng en hoe met de inbreng van de actoren is omgegaan komt in paragraaf 2.3 aan de orde.

### *Besluitvorming*

---

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2015/16, 30950, nr. 84. P. 2 en p. 6

<sup>29</sup> Actieplan 2013, p. 32.

<sup>30</sup> Commissioner for Human Rights for the Council of Europe, *Workshop on developing and implementing national action plans for human rights, Strasbourg 27 – 28 March 2014 - conclusions*, Strasbourg 27 May 2014, p. 4.

<sup>31</sup> OHCHR Handbook 2002, p. 41 – 43.

Het besluit om een Actieplan voor Nederland te formuleren is tot stand gekomen onder externe druk. Er lagen aanbevelingen van het UPR,<sup>32</sup> van de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa<sup>33</sup> en van enkele toezichthoudende comités bij de desbetreffende mensenrechtenverdragen.<sup>34</sup> In eerste instantie tijdens de UPR als reactie op de aanbevelingen en vervolgens is in antwoord op vragen van het Kamerlid Timmermans aan de minister van Buitenlandse zaken (hierna: BZ) de Tweede Kamer een toezegging gedaan dat het nut en toegevoegde waarde van een nationaal actieplan wordt onderzocht, in het licht van de ontwikkeling van de werkrelatie met het College voor de Rechten van de Mens.<sup>35</sup> Toegezegd werd dat de Kamer verder door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) op de hoogte zou worden gehouden. Bij dit alles speelde volgens een van de respondenten waarschijnlijk de gedachte een rol dat door geen gehoor te geven aan de aanbevelingen, Nederland ook in de toekomst geconfronteerd zou blijven met internationale kritiek op dit punt.

Hoewel BZK zich onder druk gezet voelde door deze gang van zaken bij de besluitvorming, stond het ministerie wel achter het tot stand brengen van een Actieplan. Het had echter een eigen moment willen kiezen. De ervaring van BZK is dat de U-bocht van de internationale wereld best sterk is in die zin dat als er een internationaal idee is dat er zoiets als een Actieplan moet komen, dat er ook echt komt. BZK besloot vervolgens om niet reactief te blijven en heeft toen de beslissing eenmaal was genomen dat het Actieplan er moest komen de coördinerende taak op zich genomen, met inbreng van de andere betrokken Ministeries. De tijd was kort: in maart 2013 viel het besluit en de planning was dat het Actieplan op 10 december 2013 uitgebracht zou worden.

#### *Betrokken actoren*

Volgens het Handboek is het van belang dat vroeg in het proces van de totstandkoming van een Actieplan een specifiek orgaan van de regering wordt geïdentificeerd als "*the focal agency for action*."<sup>36</sup> Dat kan het ministerie van Veiligheid en Justitie, Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken of een ander ministerie zijn, maar het moet helder zijn dat de verantwoordelijkheid voor de implementatie altijd bij de regering ligt. In Nederland lag de voortrekkers- en coördinerende rol bij BZK. Daarnaast zijn verschillende andere actoren bij de totstandkoming van het Actieplan betrokken geweest.

De grootste inbreng voor de specifieke onderwerpen voor het Actieplan kwam van de departementen, naast BZK met name van BZ en VenJ.

De inbreng vanuit het parlement was – afgezien van de bovengenoemde vragen van Kamerlid Timmermans waarin werd aangedrongen op een Nationaal Actieplan Mensenrechten - in de totstandkomingsfase niet noemenswaardig. Het eerste Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor BZK over het Actieplan vond pas plaats na de totstandkoming ervan in 2014.

Tussen BZK en het College was er contact over het maken van het Actieplan, maar van meet af aan was voor beide partijen duidelijk dat het College niet zou moeten bijdragen aan het opstellen van het Actieplan. Het eerste jaar van functioneren van het College liep parallel met de totstandkoming van het Actieplan en het College was nog zoekend naar de eigen rol. Het College zou een onafhankelijke positie moeten hebben en werd daarom

---

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2012/13, 26150, nr. 127 (UPR-aanbevelingen 27-30).

<sup>33</sup> Report by the Commissioner for Human Rights On His Visit to the Netherlands 21-25 September 2008, COMDH(2009) 2, 11 March 2009, p. 41, Aanbeveling 6.

<sup>34</sup> VN Doc E/C.12/NLD/CO4-5 van 9 december 2010, par. 7.

<sup>35</sup> Antwoord op Kamervragen Timmermans (zie noot 8 actieplan): Aangangsel 465 antwoord op vraag 5 van 3-10-2012. De antwoorden van Rosenthal dateren van 5 november 2012 (de datum dat Timmermans minister van BZ werd). Hoewel dit geen harde toezegging was, is het kennelijk toch door BZK als toezegging opgevat.

<sup>36</sup> OHCHR Handbook 2002, p. 41.

niet geacht mee te schrijven aan het actieplan waardoor het medeverantwoordelijk zou worden en niet meer als toezichthouder zou kunnen optreden.<sup>37</sup>

Het College hoopte wel dat het Actieplan zou dienen als voortdurende bron voor dialoog. Overigens was nog niet duidelijk wat het College met de eigen jaarrapportage zou doen en ook of een jaarrapportage, gecombineerd met de kabinetsreactie op die rapportage, niet heel sterk zou overlappen met een Actieplan mensenrechten.

Er heeft geen algemene openbare consultatie plaatsgevonden. Wel heeft BZK gericht per mail het College en een aantal NGO's verenigd in het Breed Mensenrechtenoverleg Nederland (BMO-NL) uitgenodigd om inbreng te leveren tijdens een expert meeting van 28 mei 2013.<sup>38</sup> Aanwezig waren de ambtenaren van vijf ministeries: BZK, VWS, SZW, BZ, VenJ, en vertegenwoordigers van de volgende veertien NGO's: Alevistische Vereniging KakDer; IARF; Vrijbit; Defence for Children; Stichting Mind Rights; NJCM; Amnesty International; FORUM; BMO; Justitia et Pax; Platform Bescherming Burgerrechten; Stichting Meldpunt Misbruik ID-plicht; Coalitie voor Inclusie; VluchtelingenWerk Nederland.

De organisaties die voor deze expertmeeting zijn uitgenodigd, waren de organisaties waarmee al regelmatig contact bestond en zich vooral bezig houden met burgerrechten en politieke rechten en in veel mindere mate met onderwerpen in de sfeer van economische, sociale en culturele rechten. Het ministerie heeft gebruik gemaakt van bestaande contacten van de departementen ten aanzien van bepaalde dossiers en het College heeft zijn lijst met contacten met het maatschappelijk middenveld met het ministerie gedeeld. Enkele opvallende ontbrekende organisaties waren het COC en het SIM en andere wetenschappers, maar dus ook organisaties die zich bezig houden met kwesties die te maken hebben met de realisering van economische, sociale en culturele rechten. Volgens BZK zijn de uitgenodigde organisaties aangeschreven met de opmerking dat als er anderen zijn die willen aanhaken, zij ook van harte zijn uitgenodigd.

Voor aanvang van de expertmeeting is een *fact sheet*, een eerste idee voor een opzet van een Nationaal Actieplan Mensenrechten aan de deelnemers gestuurd. Blijkens het verslag was dit zeker nog niet in beton gegoten. Doel van de bijeenkomst was om te onderzoeken wat de aanwezige NGO's en departementen als nut en doel zagen van een Actieplan. Op het moment van de bijeenkomst was nog niet bepaald op welke manier alle partijen op een later tijdstip zouden kunnen bijdragen aan de inhoud van het rapport. Het voornemen was toen om de mogelijkheid te bieden schriftelijk te reageren dan wel een tweede bijeenkomst bijeen te roepen. Volgens een van de respondenten was deze expertmeeting vrij teleurstellend en werd het echte gesprek over de mensenrechten problemen in Nederland, over de oplossingen en de daarbij betrokken partijen, niet gevoerd. Volgens BZK was de bijeenkomst belangrijk om te voorkomen dat er geen belangrijke onderwerpen gemist werden en voor de dosering en selectie van onderwerpen.

Na de bijeenkomst heeft BZK op 17 juni 2013 aan de deelnemers een e-mail consultatie verstuurd waarin om inbreng in de vorm van zeven actiepunten is gevraagd (Actieplan par. 1.4). De tekst van de uitnodiging luidde als volgt:

---

<sup>37</sup> Volgens het Actieplan (par. 11) is de toegevoegde waarde van het Actieplan onderzocht in het licht van de ontwikkeling van de werkrelatie met het College. De rol van het College wordt verder toegelicht onder par. 3.1.3. van het Actieplan onder het kopje Toezicht op naleving: Het College voor de Rechten van de Mens bevordert de naleving van mensenrechten in praktijk, beleid en wetgeving, en vergroot het bewustzijn van mensenrechten in Nederland. Daarnaast heeft het een oordelende functie op het terrein van de gelijke behandelingswetgeving, die voorheen belegd was bij de Commissie gelijke behandeling, die is opgegaan in het College ([www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl)).

<sup>38</sup> Het BMO-NL is opgericht in 2009 naast het BMO mensenrechten en buitenlands beleid dat al sinds 1979 bestaat.

Op 28 mei heeft een groot deel van u deelgenomen aan de expertbijeenkomst over de Staat van de Grondrechten/nationaal actieplan mensenrechten. Tijdens deze bijeenkomst hebben wij gemeld dat wij u graag zouden willen betrekken bij de inhoud van het te ontwikkelen document.

Bij dezen willen wij u dan ook uitnodigen om uw top 7 van issues kenbaar te maken die naar uw mening een plaats verdienen in het document. Deze issues kunnen thema's zijn of onderwerpen die naar uw mening in het algemene deel van het stuk dienen te komen, of mogelijk zelfs concrete actiepunten die u voor ogen heeft. Bij elk punt dat u aandraagt heeft u de mogelijkheid om een korte toelichting te geven. Uw inbreng is voor ons van groot belang en stelt ons in staat een evenwichtige en verantwoorde selectie van onderwerpen te maken die wij in het document aan bod willen laten komen. In de bijlage treft u een format aan voor uw inbreng.

Graag ontvangen wij uiterlijk 1 juli 2013 uw inbreng (...)

Op deze uitnodiging hebben elf organisaties gereageerd (Actieplan p. 10). Op de inhoud van de inbreng wordt ingegaan in paragraaf 2.4. Volgens het Actieplan zijn er ook nog gesprekken geweest met de Nationale Ombudsman op 3 september 2013, de Kinderombudsman op 26 augustus 2013, Amnesty Nederland op 26 augustus 2013 en het SCP 11 september 2013. Van deze gesprekken zijn geen openbare verslagen beschikbaar.

Volgens het Actieplan blijkt uit deze gesprekken dat er een sterk draagvlak bestaat 'voor het – periodiek – uitbrengen van een Nationaal Actieplan door de regering.<sup>39</sup> Aandacht voor de uitgangspunten van het nationale beleid en de mensenrechteninfrastructuur werden van groot belang gevonden voor het eerste Actieplan. Daaraan is gevolg geven in dit Actieplan (hoofdstuk 3).'

Met gemeenten heeft geen specifiek overleg plaatsgevonden. Wel werd het Lokaal mensenrechten netwerk door BZK gesubsidieerd. Volgens één van de respondenten was het idee dat daarmee een instrument werd gefaciliteerd om gemeentelijke inbreng te vergaren. Er is echter geen aanwijsbare inbreng uit voort gekomen.

Kortom, conform de aanbevelingen van het Handbook heeft de regering inderdaad de centrale rol op zich genomen door de coördinatie bij het ministerie van BZK te leggen. De inbreng van de departementen is groot geweest en de rol van het College was en is hoofdzakelijk toezichhoudend. Er heeft een consultatie met NGO's plaats gevonden maar die was beperkt tot NGO's met wie al contact bestond en de indruk bestaat dat hun rol minimaal was. Hierop wordt nader ingegaan in onderstaande paragraaf. De rol van andere actoren zoals het parlement en gemeenten was in deze fase niet noemenswaard.

### 2.3 Ontwikkelingsfase

In de ontwikkelingsfase wordt door de centrale overheidsinstellingen en organisaties een concept Actieplan ontworpen, dat wil zeggen de inhoud en de mechanismes voor implementatie, monitoring en evaluatie worden uitgedacht en het consultatieproces wordt geïntensiveerd. *'The concept of the plan should incorporate both international norms and features of the local situation. In a series of meetings, the coordinating committee should seek to develop an outline for a plan that is ambitious but realistic and embodies substantive human rights commitments to be achieved within realistic time frames. This outline can then be used as the basis for consideration by the government and for consultation with the community.'*<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Actieplan 2013, p.10.

<sup>40</sup> OHCHR Handbook 2002, p. 61.

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de vraag wat het referentiekader was voor het Actieplan, of er een baseline studie is verricht en hoe het Actieplan verder is ontwikkeld.

#### *Baseline studie/referentiekader*

Een belangrijk onderdeel van de ontwikkelingsfase is het verrichten van een zogenoemde baseline studie of het schrijven van een *national human rights status report*. Volgens het Handbook is dit een *key element* dat hoofdzakelijk dient om globaal (en zo nodig onder verwijzingen naar reeds bestaande meer specifieke studies op deelterreinen van het overheidsbeleid) in kaart te brengen waar het land tekort schiet in het naleven van zijn mensenrechtelijke verplichtingen.<sup>41</sup>

Een dergelijke baseline studie is in Nederland niet verricht. Er is niet voorafgaand aan het Actieplan een overzicht gemaakt van de staat van de mensenrechten in Nederland. De tijd daarvoor ontbrak. Paragraaf 3.1 van het Actieplan bevat een overzicht van de regelgeving en mensenrechtenstandaarden maar er is bij het opzetten van het Actieplan niet vanuit deze internationale verplichtingen gedacht. Bij de selectie van thema's is een veelheid van bronnen gehanteerd, zonder dat expliciet wordt verwezen naar de verplichtingen op grond van de internationale verdragen.<sup>42</sup> Er heeft geen diepgaande analyse plaatsgevonden vanuit internationale mensenrechten en internationale aanbevelingen. Er is gewerkt van uit de bestaande situatie en lopende projecten en hoe daarbij kon worden aangesloten.

Volgens BZK is er nog wel contact geweest met het SCP om te bezien of deze organisatie een rol zou kunnen vervullen met betrekking tot een baseline studie maar het is er in het kader van de tijd niet van gekomen om dat echt te doordenken. Daarbij was de overweging dat grondrechten alle beleidsterreinen raken die denkbaar zijn van Den Haag tot lokaal niveau en dat er dus een goed idee over moet bestaan van de staat en stand die moet worden geïdentificeerd.

Aan BZK is gevraagd waarom de UPR aanbevelingen niet als referentiekader zijn genomen. Het antwoord daarop was dat een nationaal actieplan meer moet zijn dan UPR en niet daardoor moet zijn gestuurd. De UPR is toch een vrij willekeurige set van aanbevelingen, afhankelijk van de inbreng van NGOs en wat daaruit wordt opgepakt door de leden van de Mensenrechtenraad, en is daardoor niet geheel representatief. Onderkend werd dat de UPR aanbevelingen een rol kunnen en moeten spelen, maar datzelfde geldt voor de commentaren en aanbevelingen van de toezichthoudende organen bij de internationale mensenrechtenverdragen. Hoe dit samenstel van aanbevelingen (mede) een referentiekader voor Actieplan mensenrechten kan vormen zou verder overdacht moeten worden. Het idee dat het opstellen van een actieplan een cyclisch proces is, werd echter wel gedragen door BZK (daarover meer in par. 2.5).

De wording van het Actieplan viel samen met het eerste jaar van functioneren van het College. In de jaarrapportage van het College over 2012 staan nog weinig tot geen duidelijke punten waar een actieplan aan zou moeten voldoen.<sup>43</sup> Wel deed het College in deze jaarrapportage een aantal concrete aanbevelingen voor verbetering van de mensenrechtensituatie in Nederland en op p. 7 van de rapportage wordt opgemerkt dat de follow-up van deze aanbevelingen zijn beslag zou kunnen krijgen in een Nationaal Actieplan Mensenrechten. Pas in de jaarrapportage over 2013 besteedde het College uitvoerig aandacht aan het Actieplan maar dan in de vorm van een reactie.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> OHCHR Handbook 2002, p. 61.

<sup>42</sup> Actieplan 2013, p 9 en 10

<sup>43</sup> College voor de Rechten van de Mens, Jaarrapportage Mensenrechten in Nederland 8 juli 2013 Mensenrechten in Nederland 2012.pdf, p. 22.

<sup>44</sup> College voor de Rechten van de Mens, Jaarrapportage Mensenrechten in Nederland 1 juli 2014 Mensenrechten in Nederland 2013.pdf, p. 6: dialoog maatschappelijk middenveld, processtappen om

### *Verdere ontwikkeling van het Actieplan*

Par. 1.4 van het Actieplan noemt de aanbevelingen van mensenrechtencomités en toezichthoudende instanties, maar deze waren niet leidend voor de inhoud. Zij speelden slechts een rol bij de besluitvorming om een Actieplan tot stand te brengen.

BZK had dankzij het jaarrapport van het College over 2012, de jaarrapporten van het EU Agentschap voor de Grondrechten (FRA) in Wenen en aanbevelingen van de toezichthoudende Colleges bij Verdragen en de aanbevelingen van de Mensenrechtenraad in het kader van de UPR natuurlijk zelf al een idee wat belangrijk wordt gevonden en welke aandachtsterreinen er zijn. Op basis daarvan is BZK tot een soort hoofdindeling gekomen.

De inleiding, de passages in het Actieplan over de rechtsstaat en grondrechten en die over de mensenrechteninfrastructuur zijn geschreven door BZK. Ze zijn wel afgestemd met andere departementen, in het bijzonder met BZ en VenJ die enkele suggesties en aanvullingen hebben gedaan. Het deel over de infrastructuur is sterk gebaseerd op het preadvies van Van Sasse in het kader van de Staatsrechtconferentie 2007.<sup>45</sup>

Onderdeel 4 van het Actieplan, de concrete actiepunten, is decentraal bij de verschillende departementen uitbesteed. Hun inbreng is vrijwel integraal overgenomen, al heeft BZK de bijdragen wel geredigeerd. Met betrekking tot sommige punten zijn nog tekstversies heen en weer gestuurd, maar de tijd ontbrak voor een inhoudelijke interdepartementale discussie over de prioriteiten en selectie daarvan. BZK wilde niet treden in hoe de andere departementen tot hun selectie zijn gekomen en heeft die overgelaten aan de professionaliteit van de specialisten op andere departementen en de structuren daar. Er was ook geen tijd voor BZK om zelf met een doordachte selectie te komen en die te spiegelen aan de inbreng van de andere departementen. Dit proces heeft – zo erkent BZK ook zelf – tot enige onevenwichtigheid geleid. Zo zijn er bijvoorbeeld op het terrein van Justitie soms heel kleine technische punten vermeld (bijvoorbeeld over digitalisering), terwijl op andere grote mensenrechten vraagstukken nauwelijks is ingegaan. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4. Niettemin, ook als er wel meer tijd was geweest zou BZK ervoor hebben gekozen de departementen zelf aan de slag te laten gaan met de actiepunten.

De rol van het College bij het Actieplan was op het moment van totstandkoming van het plan onduidelijk. Zoals gezegd was het eerste jaar van functioneren van het College ook het jaar van totstandkoming van het Actieplan. Zowel BZK als het College zelf zagen de rol van het College vooral als toezichthouder. Zelf meeschrijven aan het Actieplan zou op gespannen voet staan met de onafhankelijkheid. De invloed van het College bij de totstandkoming van het Actieplan is dan ook hoofdzakelijk beperkt geweest tot het aandringen op de totstandkoming ervan en het in de Jaarrapportage over 2012 op een rij zetten van de hoofdpunten waarop het mensenrechtenbeleid zich zou moeten richten.

De voorzitter van het College heeft een toespraak gehouden ter gelegenheid van het uitbrengen van het Actieplan op 10 december 2013 waaruit bleek dat het College zich eerder als kritische volger beschouwde dan als medeverantwoordelijke. Zo wees de voorzitter er met betrekking tot het thema mensenrechteneducatie op dat in de kabinetsreactie op de jaarrapportage stond dat de staatssecretaris van OC&W de nationale en internationale aanbevelingen om mensenrechteneducatie op te nemen in de kerndoelen van het onderwijs welwillend zou bezien, maar dat de staatssecretaris dit toch af wees. Ook maakte zij zich zorgen over het verleggen van de verwezenlijking van

---

naleving op alle beleidsterreinen te verzekeren, naleving mr door gemeenten, p. 15, levensstandaard niet genoemd. Op p. 37-40 zijn de kritiepunten nog eens opgesomd.

<sup>45</sup> P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Grondwetsinterpretatie door de Raad van State: wetgevingsadvisering en grondwetsbepalingen in de Grondwet,' in: R. de Lange Wetgever en grondrechten.



talrijke mensenrechten naar lokaal niveau terwijl onduidelijk is hoe de regering daar verantwoordelijkheid zal nemen.<sup>46</sup>

De inbreng van NGO's is volgens BZK met name voor de dosering en de selectie van onderwerpen belangrijk geweest en om te zien of ze 'niet helemaal langs bepaalde onderwerpen heen schoten.'

Kortom, het Actieplan is geschreven door BZK, de concrete actiepunten zijn hoofdzakelijk afkomstig van de departementen en de inbreng van NGO's heeft niet geleid tot een merkbare bijstelling van het ontwerp-plan. Tijdsdruk speelde bij dit alles een grote rol.

## 2.4 Implementatiefase

Logischerwijze volgt op de ontwikkelingsfase van een plan de implementatie.<sup>47</sup> Wij zullen in deze paragraaf echter niet naar de implementatie zelf kijken.<sup>48</sup> We zullen aandacht besteden aan de prioriteiten die zijn gesteld, aan de leemtes en aan de vraag hoe concreet en SMART<sup>49</sup> de Actiepunten zijn geformuleerd, dat wil zeggen aan de vraag hoe geschikt de Actiepunten zijn voor implementatie en of de effecten ervan meetbaar zijn.

### *Prioriteiten en leemtes*

Het Actieplan is niet uitputtend. Er is gekozen voor een selectie van thema's.<sup>50</sup>

Een belangrijke vraag in het kader van de totstandkoming van het Actieplan is hoe en op grond waarvan tot die selectie is gekomen. De prioriteiten zijn volgens het Actieplan 'geput' uit thema's die (deels) aan de orde zijn gesteld in het regeerakkoord, de jaarrapportage over 2012 van het College, de UPR,<sup>51</sup> de jaarrapportage van het EU-Grondrechtenagentschap 2012, de aandachtspunten van de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa in het kader van het brede monitordebat en thema's die zijn aangedragen door NGOs en instellingen in de voorbereiding van het Actieplan en/of die aansluiten bij de actualiteit.<sup>52</sup>

Zoals in par. 2.2. al duidelijk werd, is bij het vaststellen van prioriteiten niet zozeer gedacht vanuit de context van internationale verdragen en aanbevelingen van organen die toezicht houden op het naleven van verdragen, maar zijn de prioriteiten vooral bepaald aan de hand van wat er al gaande was binnen de departementen en op basis van door deze departementen aangedragen aandachtspunten. De prioriteiten zijn te onderscheiden in punten met betrekking tot de infrastructuur en dialoog<sup>53</sup> en vier specifieke speerpunten: aanpak discriminatie; bescherming privacy en persoonsgegevens; immigratie en asiel; vreemdelingenbewaring; aanpak huiselijk geweld, kindermisbruik en mensenhandel.<sup>54</sup>

---

<sup>46</sup> Zie ook Loof (op cit p. 226), lid van het College, die wijst op het belang van de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor de borging van mensenrechten in grote decentralisatieorganisaties in het sociaal domein die door het kabinet zijn ingezet. Daarbij merkt hij ook op dat de Colleges van B&W actoren zijn voor wie mensenrechten niet tot vanzelfsprekende bagage behoren. Vgl. tevens *Kamerstukken II*, 2014/15, 33 862 nr. 8.

<sup>47</sup> Zie OHCHR Handbook 2002, hoofdstuk 10, p. 86 e.v..

<sup>48</sup> In de beperkte opzet van het onderzoek (zie paragraaf 1.2) was het niet mogelijk om naar de daadwerkelijk uitvoering van alle actiepunten te kijken. De vraag van het College was ook vooral of de inhoud van het plan op papier is gericht op meetbaarheid en effectiviteit, zie annex 1 – terms of reference College.

<sup>49</sup> Specifiek: is de doelstelling eenduidig? Meetbaar: Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt? Acceptabel: Is deze acceptabel voor de doelgroep en/of het management? Realistisch: Is het doel haalbaar? Tijdsgebonden: Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

<sup>50</sup> Actieplan 2013, paragraaf 1.4, p. 9.

<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld UPR [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NLSession13.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NLSession13.aspx)

<sup>52</sup> Actieplan 2013, p. 10.

<sup>53</sup> Actieplan 2013, Hoofdstuk 3 Nationaal Mensenrechtenbeleid en infrastructuur, p. 16 e.v..

<sup>54</sup> Actieplan 2013, Hoofdstuk 4 Specifieke beleidsthema's, p. 30 e.v..

Van de expertmeeting van 28 mei 2013 met het BMO-NL heeft BZK een verslag gemaakt, waarin de volgende hoofdelementen staan vermeld:

".....

- Het is belangrijk dat een SvdG/NAP een eerlijk en compleet rapport wordt en niet slechts een selectief beeld geeft van de grondrechtensituatie in Nederland. Een al te defensieve houding van de overheid wordt niet gewaardeerd en het mag geen PR-verhaal worden. Hierbij moet worden opgemerkt dat het nog niet duidelijk is hoe het kabinet zal reageren op politiek gevoelige kwesties in het rapport.
- Er moet goed worden nagedacht over wie het NAP gaat uitvoeren. In principe is dit de Rijksoverheid zelf, maar wellicht is er een rol voor de medeoverheden en/of NGO's.
- Een SvdG/NAP zou als tool kunnen dienen om burgers meer wegwijs te maken in de mensenrechteninfrastructuur in Nederland. Het is nog niet voor alle burgers duidelijk waar ze kunnen aankloppen wanneer zij van mening zijn dat hun mensenrechten geschonden zijn. Hierbij moet er rekening gehouden worden met rechtsmiddelen voor zowel individuen als groepen.
- Het proces van de totstandkoming van een SvdG/NAP is even belangrijk als het uiteindelijk op te leveren rapport zelf. Er zit al meerwaarde in de dialoog die tot stand komt en hier moet zeker goed gebruik van gemaakt worden.
- De meeste aanwezige NGO's zagen een duidelijke meerwaarde in het idee om naast een Nationaal Actieplan Mensenrechten (met daarin doelen voor de komende jaren) een overzicht te bieden van de huidige staat van de Nederlandse grondrechtensituatie (met daarin feiten en cijfers over mensenrechten in Nederland). Door de verschillende grondrechten te omschrijven, kan ook gezien worden op welke manier deze door de overheid worden geïnterpreteerd.
- Het is een idee om in het rapport een 'visie op de burger' te geven. Het is belangrijk dat burgers zich gehoord en serieus genomen voelen, zeker wanneer het gaat om hun mensenrechten. Ook is het van belang dat burgers op de hoogte zijn van hun rechten en mensenrechteneducatie kan hier een belangrijke rol bij spelen.
- Aandacht voor kwetsbare groepen in de samenleving mag niet vergeten worden.
- Het NAP moet concrete doelstellingen bevatten, die geëvalueerd worden."<sup>55</sup>

Elf organisaties hebben gereageerd op het verzoek om zeven punten in te brengen. Een drietal voorbeelden:

Amnesty International noemde samengevat de volgende zeven prioriteiten.

- Heldere verdeling van verantwoordelijkheid
- Vergroten van kennis over mensenrechten
- Actiegerichte en gestroomlijnde rapportages
- Versterken van de inzet van gemeenten
- Proactieve inzet van inspecties en toezichthouders
- Verbeteren naleving van mensenrechten van vluchtelingen en migranten – met en zonder rechtmatig verblijf
- Terugdringen van etnisch profileren

VluchtelingenWerk Nederland koos ervoor twee punten aan te brengen die volgens deze organisatie een plaats verdienen in het Actieplan: 1) Het non-refoulementbeginsel uit het EHRM en het Vluchtelingenverdrag en de discrepanties in de beoordeling van risico's op refoulement bij terugkeer van asielzoekers door de Nederlandse overheid en (internationale) mensenrechtenorganisaties en 2) geen afgewezen asielzoekers op straat.

Het NJCM noemde de volgende top zeven van issues (waaronder verschillende actiepunten zijn opgesomd):

---

<sup>55</sup> Verslag expertmeeting "Staat van de Grondrechten", 28 mei 2013, zie annex 5

- Mensenrechteneducatie
- Privacy, eerlijk proces en veiligheid
- Mensenrechten en bedrijven
- Vreemdelingen en asielbeleid (hierbij concentreert het NJCM zich op de problematiek van artikel 1 F Vluchtelingenverdrag).
- Internationale normstelling, coherentie binnen- en buitenlandsbeleid
- Economische, sociale en culturele rechten
- Jeugd- en familierecht.

In het kader van dit onderzoek is nagegaan wat er van de Actiepunten die door deze drie organisaties zijn aangebracht, is terug te vinden in het Actieplan:

- Heldere verdeling van verantwoordelijkheid – Dit punt is naar het oordeel van de respondenten onvoldoende in het Actieplan teruggekomen. Wel is in hoofdstuk 3 van het Actieplan opgenomen dat de komende jaren het Interdepartementaal Overleg (IDO) Mensenrechten zal worden voortgezet en dat er nader invulling aan het overleg zal worden gegeven. Een nieuw onderwerp dat daarin aan bod zal komen is de implementatie van onderhavig Actieplan. Vergroten van kennis over mensenrechten –het Actieplan meldt dat het ministerie van OCW het voorstel beziet om mensenrechten, waaronder kinderrechten, expliciet te benoemen in de kerndoelen van het funderend onderwijs.<sup>56</sup> Amnesty bleek echter teleurgesteld: 'Het is Amnesty en vrijwel alle ngo's al jaren een doorn in het oog dat mensenrechteneducatie geen verplichte kost is op scholen en beroepsopleidingen. Ook in dit Nationaal Actieplan Mensenrechten wordt onderkend dat kennis van mensenrechten belangrijk is. Het stelt dan ook teleur dat dit summier wordt uitgewerkt in twee actiepunten die zien op betere informatievoorziening via het internet.'<sup>57</sup>
- Actiegerichte en gestroomlijnde rapportages – Ondanks het grote aantal in het Actieplan opgenomen actiepunten was de kritiek hierop dat de punten de weinig concreet waren, dat er geen duidelijke toedeling van de verantwoordelijkheid had plaatsgevonden en dat er geen budget was toegekend per actiepunt.
- Versterken van de inzet van gemeenten - P. 28 van het Actieplan vermeldt dat het ministerie van BZK in overleg met het Netwerk Mensenrechten Lokaal beziet hoe voortzetting van het Netwerk en de ondersteuning daarvan te realiseren valt om de impact en coherentie van diens werkzaamheden te vergroten. Het Actieplan vermeldt bovendien dat het Kabinet gesprekken voert met de gemeenten om te bezien welke mogelijkheden er zijn voor het opstellen van een antidiscriminatiebeleid in de eigen gemeente en hoe de bekendheid van de antidiscriminatie voorzieningen kan worden vergroot.<sup>58</sup> Er heeft veel decentralisatie van overheidstaken plaatsgevonden maar daarover bestaat juist ook zorg. Hoe waarborgt de centrale overheid de naleving van mensenrechten op gemeentelijk niveau? Ook de voorzitter en een lid van het College maakten zich zorgen over het verleggen van de verwezenlijking van talrijke mensenrechten naar lokaal niveau terwijl onduidelijk is hoe de regering daar verantwoordelijkheid zal nemen.<sup>59</sup>
- Proactieve inzet van inspecties en toezichthouders – Deze staan genoemd op p. 23 van het Actieplan maar het blijft bij deze vermelding, er wordt niets gezegd over een pro-actieve inzet.
- Verbeteren naleving van mensenrechten van vluchtelingen en migranten – met en zonder rechtmatig verblijf – dit punt komt ondanks de heftige discussie die

<sup>56</sup> Actieplan 2013, p. 57.

<sup>57</sup> Zie de blog van Amnesty met de toespraak van Eduard Nazarski bij aanbidding Nationaal Actieplan Mensenrechten: <http://weblogs.amnesty.nl/mensenrechtenvandaag/2013/12/11/hebben-jullie-niets-beters-te-doen-met-zn-allen/>

<sup>58</sup> Actieplan 2013, p. 31.

<sup>59</sup> Zie Loof, p. 226 : Problematisch decentralisatie en verantwoordelijkheid minister BZK voor borging van mensenrechten in grote decentralisatieorganisaties in het sociaal domein die door het kabinet zijn ingezet. Colleges van B&W actoren voor wie mensenrechten niet tot vanzelfsprekende bagage behoren. Vgl. *Kamerstukken II*, 2014/15, 33 862 nr. 8.

- daarover in de media en tussen het kabinet en de gemeenten werd gevoerd en ondanks de inbreng van onder andere Amnesty en VluchtelingenWerk niet terug in het Actieplan.
- Terugdringen van etnisch profileren – In het Actieplan wordt genoemd dat zowel ECRI als Amnesty Nederland hun zorgen hebben geuit over etnisch profileren door de politie maar er is geen actie op dit punt geformuleerd.<sup>60</sup>
  - Het non-refoulementbeginsel uit het EHRM en het Vluchtelingenverdrag en de discrepanties in de beoordeling van risico's op refoulement bij terugkeer van asielzoekers door de Nederlandse overheid en (internationale) mensenrechtenorganisaties – hoewel art. 3 EVRM wel wordt genoemd in het Actieplan worden er op dit punt geen problemen gesignaleerd, laat staan dat er een Actie wordt geformuleerd.<sup>61</sup>
  - Geen afgewezen asielzoekers op straat. Dit door VluchtelingenWerk aangevoerde punt overlapt met het door Amnesty Nederland punt 'Verbeteren naleving van mensenrechten van vluchtelingen en migranten – met en zonder rechtmatig verblijf. De opvang van vluchtelingen wordt genoemd. Hierover is geen actie opgenomen. Opvang van personen zonder rechtmatig verblijf wordt niet genoemd.<sup>62</sup>
  - Mensenrechteneducatie – dit door het NJCM aangevoerde punt overlapt met het door Amnesty Nederland aangevoerde punt vergroten van kennis over mensenrechten, onder ander door mensenrechteneducatie op te nemen in de kerndoelen van het onderwijs. Weliswaar vermeldt het Actieplan het punt, maar onder voorbehoud: "Het ministerie van OCW beziet het voorstel om mensenrechten, waaronder kinderrechten, expliciet te benoemen in de kerndoelen van het funderend onderwijs."<sup>63</sup>. Volgens het platform mensenrechteneducatie waarin Amnesty en NJCM deelnemen, wordt een besluit hierover voortdurend vooruitgeschoven.<sup>64</sup>
  - Privacy, eerlijk proces en veiligheid – Par. 4.2. van het Actieplan besteedt aandacht aan de informatiesamenleving. In deze paragraaf is een aantal actiepunten met betrekking tot privacybescherming opgenomen. De punten lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid komen aan de orde in par. 4.4. van het Actieplan. Het Actieplan besteedt hoegenaamd geen aandacht aan het recht op een eerlijk proces.<sup>65</sup>
  - Mensenrechten en bedrijven – het Actieplan besteedt hieraan kort aandacht in par. 3.4 waarin ook wordt aangekondigd dat de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking beogen eind 2013 een Nationaal Actieplan Mensenrechten en Bedrijfsleven naar buiten te brengen. Dat is inmiddels gebeurd. De basis voor dit actieplan wordt gevormd door de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.<sup>66</sup>
  - Vreemdelingen en asielbeleid (hierbij concentreert het NJCM zich op de problematiek van artikel 1 F Vluchtelingenverdrag) – aan Art. 1 F Vluchtelingenverdrag is in het Actieplan geen aandacht besteed.
  - Internationale normstelling, coherentie binnen- en buitenlandsbeleid – aan internationale normstelling wordt in hoofdstuk 3 van het Actieplan enige aandacht besteed, maar niet aan de coherentie van binnenlands- en buitenlands beleid.
  - Het NJCM bracht bij de expert meeting van 28 mei 2013 het punt in: "ratificeer het Facultatieve Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake Economisch, Sociale en Culturele Rechten (OP-IVESCR) en ken deze rechten daarmee de status van volwaardige mensenrechten toe."<sup>67</sup> Het Actieplan bevat alleen de volgende

<sup>60</sup> Actieplan 2013, p. 32.

<sup>61</sup> Actieplan 2013, p. 40.

<sup>62</sup> Actieplan 2013, p. 41 en 42.

<sup>63</sup> Actieplan 2013, p 57

<sup>64</sup> Platform mensenrechteneducatie, *Zes Vragen over Mensen- en kinderrechteneducatie in Nederland*, p. 5 <http://www.mensenrechteneducatie.nl/BASISVISIE%20PMRE.pdf>

<sup>65</sup> Actieplan 2013, p. 35 e.v..

<sup>66</sup> Actieplan 2013, p. 29.

<sup>67</sup> NJCM – Franka Olujic, *Inhoudelijke inbreng Staat van de Grondrechten/Actieplan*, mei 2013, punt 6.

toezegging: "Ter waarborging van de naleving van sociaaleconomische rechten in beleid en wetgeving wordt in 2014 een checklist ten aanzien van deze mensenrechten ontwikkeld" en een actiepuntenlijst waar in vermeld wordt dat het kabinet onderzoek doet "naar de gevolgen van ratificatie van het Facultatief Protocol bij het IVESCR".<sup>68</sup>

- Jeugd- en familierecht – Het Actieplan bevat een groot aantal actiepunten met betrekking tot het beschermen van minderjarigen.<sup>69</sup>

Kortom, sommige punten zijn wel en andere zijn niet overgenomen. Ook als een probleem gesignaleerd wordt betekent dat nog niet dat er een actie over is opgenomen. Hierbij valt op dat de het punt mensenrechteneducatie wel op een heel zuinige wijze is opgenomen en dat de actiepunten waar het migratie betreft vooral gericht zijn op terugkeer en het terugdringen van mensenhandel en nauwelijks op verbetering van de mensenrechtensituatie van in Nederland aanwezige migranten met of zonder rechtmatig verblijf.

Verskillende onderwerpen die maatschappelijk juist veel aandacht vroegen, komen niet voor in het Actieplan. Dit zijn onder andere de bezuinigingen op de rechtsbijstand en het recht op toegang tot het recht, de positie van niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen en hun recht op opvang, 1F Vluchtelingenverdrag en de sociale zekerheid van ouderen. Hetzelfde zou kunnen worden opgemerkt met betrekking tot de privatisering van veel overheidstaken. Het Actieplan bevat geen aandacht voor de vraag hoe private actoren verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor mensenrechten en wat de rol van de overheid daarbij is.

Uit het Actieplan blijkt niet op grond waarvan bepaalde prioriteiten wel en niet zijn opgenomen en hoe de afweging is gemaakt. Soms blijkt door wie een punt is aangedragen, zoals het bovengenoemde voorbeeld van de door ECRI en Amnesty genoemde zorg over etnisch profileren door de politie.

Het College herkende zich wel in de gekozen prioriteiten, met name mensenrechteneducatie, migratie en privacy. Maar het College vond dat onvoldoende was voorzien in de ontwikkeling en ruimte voor nieuwe punten en had meer te wensen dan in het Actieplan stond. Bovendien was niet voldoende helder hoe de actiepunten zouden bijdragen aan verbetering mensenrechten in Nederland, en hoe ze zouden worden vertaald naar beleid.<sup>70</sup>

### *Concrete Actiepunten*

Hoewel in deze fase van de evaluatie nog niet kan worden beoordeeld wat de impact van het Actieplan is geweest, kan wel een oordeel worden gegeven over de vraag of bij de totstandkoming van het Actieplan is nagedacht of de actiepunten in het plan dusdanig concreet zijn geformuleerd dat uitvoering en effectiviteit meetbaar zijn. Daarom dient in een actieplan niet alleen te zijn vermeld welke algemene doelen worden nagestreefd, maar ook hoe deze zijn vertaald in een specifieke doelstelling per actiepunten, welke activiteiten zullen worden uitgevoerd om de doelstelling van een actiepunten te bereiken, wie daarvoor verantwoordelijk is en wanneer een actie moet zijn afgerond. Daarbij moeten voor elke activiteit indicatoren worden vastgesteld.<sup>71</sup>

In het Actieplan zijn de actiepunten niet of slechts impliciet gekoppeld aan algemene doelen. Specifieke doelstellingen per actie zijn evenmin duidelijk geformuleerd in het Actieplan. Er kunnen twee soorten acties worden onderscheiden. Allereerst procedurele of formele actiepunten gericht op het versterken van de infrastructuur, coördinatie,

---

<sup>68</sup> Actieplan 2013, p. 19, 20.

<sup>69</sup> Actieplan 2013, o.a. op p. 33 e.v en p. 42 en p. 44-46.

<sup>70</sup> College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland 2013*, p. 37.

<sup>71</sup> OHCHR Handbook 2002, p. 75.

samenwerking en dialoog (hoofdstuk 3 Actieplan) en in de tweede plaats inhoudelijke of materiële mechanismen gericht op het verbeteren van specifieke mensenrechtensituaties (hoofdstuk 4 Actieplan).

De acties zelf zijn heel verschillend. In totaal zijn 79 afzonderlijke acties opgenomen in het Actieplan (het totaal is 82, maar drie acties zijn tweemaal genoemd). 22 van de acties zijn wetsvoorstellen die werden opgesteld of in behandeling waren ten tijde van de publicatie van het Actieplan. 18 acties hebben te maken met bestaand of gepland beleid. 15 acties bestaan uit verschillende vormen van bewustwording via campagnes, evenementen of informatievoorziening. Bij de meeste acties (64) is vermeld waar de verantwoordelijkheid ligt voor de actie. De omschrijving van de verantwoordelijke actor varieert echter van het noemen van 'de overheid' of 'het kabinet' in het algemeen, tot het noemen van een specifiek ministerie of een specifieke overheidsorganisatie of NGO.

Voor geen enkele actie is een helder tijdspad uitgezet in het Actieplan. Voor 44 acties is een tijdsindicatie vermeld, maar dit verschilt tussen het noemen van een datum, een jaargetijde, een jaartal, of een periode. Voor maar een paar acties is vermeld wanneer de actie moet zijn afgerond. In sommige gevallen was de actie al afgerond voor de totstandkoming van het Actieplan. Het Actieplan bevat geen indicatoren voor de acties. Bij slechts drie acties is een budget specificatie gegeven. Voor subsidie aan NGOs die vertrek ondersteunen is 1 miljoen euro beschikbaar gesteld, voor het voortzetten van de Cultuurkaart voortgezet onderwijs is 5 miljoen euro beschikbaar gesteld en voor de opsporing van arbeidsuitbuiting zal 35% van de capaciteit van de Inspectie SZW worden ingezet.

In onderstaand overzicht is voor elk actiepunt uit het Actieplan gekeken wat voor type actie of activiteit is benoemd, of er is aangegeven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering, of er is bepaald wanneer de actie moest zijn uitgevoerd en of er informatie is opgenomen over het budget. De inhoud van het overzicht is alleen gebaseerd op informatie opgenomen in het Actieplan. Wanneer het overzicht vermeldt dat informatie onbekend is, betekent dit dat deze informatie niet is terug te vinden in het Actieplan. Dit betekent niet dat er geen informatie elders beschikbaar is of dat er geen verantwoordelijke persoon of instantie of planning was voor de desbetreffende actie. Het overzicht is dan ook niet bedoeld om na te gaan of actiepunten zijn uitgevoerd. De tijdsindicatie opgenomen in de tabel is bedoeld om te laten zien hoe dit is omschreven in het Actieplan.

Hoofdstuk	Actiepunt	Type	Verantwoordelijk	Tijdsindicatie
1.2	1. Evaluatie totstandkoming en resultaten Actieplan	Bijeenkomst	Ministerie van BZK	Eerste kwartaal 2014
1.2	2. Tweede Kamer informeren over implementatie Actieplan	Rapportage	Ministerie van BZK	Eind 2014
3.1.1	3. Herziening art. 13 Grondwet	Wetsvoorstel	Onbekend	Eerste helft van 2014
3.1.1	4. Recht op een eerlijk proces in de Grondwet verankeren	Wetsvoorstel	Kabinet Ministerie van BZK	Voorjaar 2014
3.1.1 4.4	5. Ratificatie Verdrag van Istanbul (tweemaal opgenomen als actiepunt)	Wetsvoorstel	Regering	In de loop van 2014
3.1.1	6. Ratificatie Handicap Verdrag	Wetsvoorstellen	Onbekend	2013
3.1.1	7. Standpunt bepalen ratificatie FP-CRPD en FP-IVRK	Beleid	Kabinet	Onbekend
3.1.1	8. Onderzoek gevolgen ratificatie FP-IVESCR	Onderzoek	Kabinet	Onbekend
3.1.2	9. Checklist sociaaleconomische rechten	Afwegingskader	Onbekend	2014
3.1.2	10. Handreiking EU-Grondrechtenhandvest	Afwegingskader	Onbekend	Eerste kwartaal 2014
3.1.2	11. Interdepartementaal Overleg Mensenrechten (IDO) behandeld Actieplan	Monitoring	IDO	De komende jaren
3.1.2	12. Overzicht internationale aanbevelingen	Monitoring	Onbekend	Begin 2014
3.1.2	13. EU richtlijn toegang tot advocaat in Wetboek van Strafvordering	Wetsvoorstel	Onbekend	2014
3.1.2	14. Recht op rechtsbijstand in Wetboek van Strafvordering	Wetsvoorstel	Onbekend	2014
3.1.2	15. Tussentijdse rapportage UPR	Rapportage	Onbekend	2014
3.2	16. Voortzetting en ondersteuning Netwerk Mensenrechten Lokaal	Bewustwording	Ministerie van BZK Netwerk MR Lokaal	Onbekend
3.3	17. Breed Mensenrechten Overleg Binnenland	Dialogoog	Kabinet, Ngo's	Onbekend
3.4	18. Nationaal Actieplan Mensenrechten en Bedrijfsleven	Beleid	Minister BZ en Minister BHO	Eind 2013

3.5	19. Informatie over mensenrechten in NL op <a href="http://www.rijksoverheid.nl">www.rijksoverheid.nl</a>	Bewustwording	Onbekend	Onbekend
3.5	20. Subsidie voor <a href="http://www.nederlandrechtstaat.nl">www.nederlandrechtstaat.nl</a>	Bewustwording	Ministerie van BZK	2014-2015
4.1	21. Voortgangsbrief aanpak discriminatie	Rapportage	Kabinet	Jaarlijks
4.1	22. Voorlichtingscampagne aangiftebereidheid discriminatie op basis van seksuele geaardheid	Bewustwording	Onbekend	Eind 2013, begin 2014
4.1	23. Mogelijke campagne meldingsbereidheid bij antidiscrimatievoorzieningen	Bewustwording	Ministerie van BZK Ministerie van SZW	2014
4.1	24. Antidiscrimatiebeleid in gemeenten	Bewustwording	Kabinet, Gemeenten	Onbekend
4.1	25. Mogelijke vervolgacties op het gebied van arbeidsmarktdiscriminatie	Onbekend	Ministerie van SZW	Begin 2014
4.1	26. Emancipatiebrief	Beleid	Kabinet	Periodiek
4.1	27. Schrappen sterilisatie-eis voor geslachtsregistratie	Wetsvoorstel	Ministerie van VenJ	2013
4.1	28. Lesbisch ouderschap	Wetsvoorstel	Ministerie van VenJ	2014
4.1	29. Mogelijke opname genderidentiteit in de Awgb	Wetsvoorstel	Kabinet	Onbekend
4.1	30. Verkenning knelpunten interseksuele mensen	Onbekend	Ministerie van OCW	Onbekend
4.1	31. Uitreiking Kindervredesprijs	Bewustwording	Ministerie van VWS Stichting Kidsrights	Komende jaren
4.1	32. Internationale dag rechten van het kind	Bewustwording	Gemeenten	20 november
4.1	33. Agenderen kinderrechtensituatie Caribisch Nederland tijdens Koninkrijksconferentie	Beleid	Ministerie van BZK	Maart 2014
4.2	34. Onderhandelingen herziening Dataproductieverdrag Raad van Europa	Rapportages	Ministerie van VenJ Kabinet	Driemaandelijke rapportages
4.2	35. Uitbreiding boetebevoegdheid CBP	Wetsvoorstel	Kabinet	Eind 2013
4.2	36. Zelfregulering informatiebeveiliging overheidsorganisaties	Beleid	Taskforce Bestuur en IDienstverlening	Eind 2014
4.2	37. Aanpassing algemene wet bestuursrecht voor digitale overheid	Wetsvoorstel	Kabinet	Onbekend
4.2	38. Stopzetten vingerafdrukken identiteitskaart	Wetsvoorstel	Kabinet	Januari 2014



4.2	39. Digitalisering civiel- en bestuursrechtelijke rechtspraak	Wetsvoorstellen	Ministerie van VenJ	Medio 2015, medio 2017, 2018
4.2	40. Procesinnovatie, digitalisering rechtspraak	Beleid	De rechtspraak	Onbekend
4.2	41. Stimuleren privacy- en security-by-design in aanbestedingstrajecten overheid	Beleid	Kabinet	Onbekend
4.2	42. Aanpak cybercrime via actualisatie wetgeving	Wetsvoorstel	Kabinet	Onbekend
4.2	43. Standaarden privacy ICT-producten en -diensten	Beleid	Kabinet	Onbekend
4.2	44. Versterking bewustzijn informatiebeveiliging	Bewustwording	Kabinet	Onbekend
4.2	45. Journalistieke bronbescherming	Wetsvoorstellen	Kabinet	2014
4.3	46. Ondersteuning bij terugkeer asielzoekers	Onbekend	Overheid	Onbekend
4.3	47. Subsidie aan Ngo's die vertrek ondersteunen (tweemaal opgenomen als actiepoint)	Subsidie	Overheid	Onbekend
4.3	48. Administratiefrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring	Wetsvoorstel	Kabinet	2014
4.4	49. Actieplan aanpak kindermishandeling (tweemaal opgenomen als actiepoint)	Beleid	Ministerie van VWS Ministerie van VenJ	2012-2016
4.4	50. Uitvoering jeugdhulp door Gemeenten	Wetsvoorstel	Ministerie van VWS	Onbekend
4.4	51. Kwaliteitswaarborgen aanpak kindermishandeling	Wetsvoorstel	Ministerie van VWS	Onbekend
4.4	52. Versterking strafrechtelijke aanpak seksueel misbruik	Onbekend	Ministerie van VWS	Onbekend
4.4	53. Versterking ketenaanpak huwelijksdwang	Beleid	Minister van SZW	6 juni 2013
4.4	54. Actieplan 'ouderen in veilige handen'	Beleid	Staatsecretaris van VWS	30 maart 2011
4.4	55. Project 'aanpak geweld in huiselijke kring'	Beleid	Ministerie van VWS, VNG, Federatie Opvang, MOgroep, GGD-Nederland, Jeugdzorg	Onbekend
4.4	56. Training verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling	Bewustwording	Ministerie van VWS	Onbekend
4.4	57. Commissie anticonceptie bij bewezen falend ouderschap	Onbekend	Ministerie van VWS	Onbekend

			College voor de Rechten van de Mens	
4.4	58. Verlenging pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel	Maatregel	Onbekend	Tot eind 2014
4.4	59. Voorstellen voor een nationaal verwijzingsmechanisme mensenhandel	Beleid	Interdepartementale werkgroep	Tot maart 2014
4.4	60. Versterking opsporing mensenhandel EU	Beleid	Nederland Verenigd Koninkrijk	Onbekend
4.4	61. Bilateraal actieplan mensenhandel	Beleid	Nederland Hongarije	Onbekend
4.4	62. Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche	Wetsvoorstel	Onbekend	1 juli 2014
4.4	63. Film en lespakket risico's sociale media	Bewustwording	Ministerie van VenJ	September 2013
4.4	64. Brochure voor slachtoffers van mensenhandel	Bewustwording	Ministerie van VenJ Comensha	Onbekend
4.4	65. Diverse beroepsgroepen informeren over mensenhandel	Bewustwording	KMar en Comensha OM en Politie Taskforce mensenhandel Regionale Informatie- en Expertise Centra	Onbekend
4.4	66. Beroepsgroepen, gemeentes en slachtoffers informeren over arbeidsuitbuiting	Bewustwording	Onbekend	Onbekend
4.4	67. Regelmatige indicatie omvang orgaanhandel in Nederland	Onderzoek / Rapportages	Minister van VWS Nederlandse Transplantatie Stichting Stichting Eurotransplant	Periodiek
4.4	68. Rapport omvang en verschijnsel seksueel geweld tegen kinderen	Rapportage	Nationaal Rapporteur Mensenhandel	Eind 2013

4.4	69. Implementatie EU-Richtlijn 2011/93/EU bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en uitbuiting	Wetsvoorstel	Eerste Kamer	Onbekend
4.4	70. Meerjarenplan kinderseksstoerisme	Beleid	Onbekend	Vanaf 10 oktober 2013
4.4	71. Zorg en dwang voor mensen met een verstandelijke beperking of dementie	Wetsvoorstel	Eerste Kamer	Eind 2013
4.4	72. Verplichte geestelijke gezondheidszorg voor mensen met psychische stoornissen	Wetsvoorstel	Tweede Kamer	Najaar 2013
4.5	73. Voorstel bezien om mensenrechten expliciet te benoemen in kerndoelen funderend onderwijs	Beleid	Ministerie van OCW	Onbekend
4.5	74. Plan van aanpak pesten op school	Beleid	Staatsecretaris van OCW Kinderombudsman	Onbekend
4.5	75. Opsporing van arbeidsuitbuiting	Maatregel	Inspectie SZW	Vanaf 2012
4.5	76. Kwaliteit cultuuronderwijs in primair onderwijs bevorderen	Bewustwording Deskundigheids bevordering	Kabinet	Onbekend
4.5	77. Toegankelijkheid van culturele uitingen bevorderen	Samenwerking	Nationaal Archief Rijksdienst voor Cultureel erfgoed Instituut voor Beeld en Geluid Digitaal Academisch Erfgoed Kenniscentrum Digitaal Erfgoed, e.a.	Onbekend
4.5	78. Voortzetten Cultuurkaart voortgezet onderwijs	Maatregel	Onbekend	Onbekend
4.5	79. Specifiek voor ouderen cultureel aanbod realiseren	Samenwerking	Ministerie van OCW Ministerie van VWS Ouderenvermogensfondsen	18 juni 2013

Samenvattend kan worden opgemerkt dat de departementen bij het stellen van prioriteiten leidend zijn geweest, dat vooral is voortgeborduurd op al lopende projecten en dat er hoewel er met de inbreng van NGO's rekening is gehouden, belangrijke mensenrechtelijke kwesties niet zijn opgenomen. Zo ontbreekt aandacht voor hete hangijzers zoals de opvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en bezuinigingen op de rechtsbijstand.

Al met al zijn de actiepunten erg heterogeen en niet altijd even concreet. Acties zijn vooral geformuleerd in termen van processen<sup>72</sup> en zelden in termen van uitkomsten voor de rechthebbenden. Er is onvoldoende gedacht vanuit de context van internationale verdragen en aanbevelingen van toezichthoudende organen. Ook is onvoldoende aandacht besteed aan de koppeling aan concrete doelen per actiepunt, de meetbaarheid van het de resultaten, de verantwoordelijke actor per actiepunt en de termijn waarbinnen welke het actiepunt gerealiseerd zou moeten zijn.

## 2.5 Monitoring- en evaluatiefase

Het toezien op de uitvoering van een plan is een logisch onderdeel van de uitvoering.<sup>73</sup> De bedoeling is om systematisch vast te stellen of de gestelde doelen zijn bereikt met als doel een basis te leggen voor een opvolgend plan.<sup>74</sup> Niet alleen het voorzien in mechanismen om de doelen van het Actieplan te bereiken vergroot de kans dat het Actieplan de gewenste effecten sorteert, dat geldt ook voor het voorzien in mechanismen en processen voor monitoring en evaluatie van de effectiviteit en impact. In deze paragraaf wordt daarom eerst aandacht besteed aan de vraag hoe in toezicht op de uitvoering van het Actieplan is voorzien, waarbij ook de Tussenrapportage aan de orde komt en daarna de vraag of in een periodieke herziening van het Actieplan is voorzien.

### *Toezicht op de uitvoering*

Toezicht op de uitvoering van het Actieplan vindt in principe plaats door het parlement vanuit zijn controlerende functie. Uiteraard vervult ook BZK als coördinator wat dit betreft een rol. Toezicht vindt ook plaats door internationale instanties. In dat kader is de vrijwillige tussentijdse rapportage in 2014 aan VN uitgebracht. Dit is ook aangekondigd in het Actieplan zelf.<sup>75</sup> In par. 3.1.3 wordt in het Actieplan opgesomd door welke instanties en op welke wijze toezicht wordt gehouden. Overigens is volgens het Actieplan toezicht "... in de eerste plaats een zaak van nationaal niveau. Internationale stelsels spelen in beginsel (slechts) een aanvullende rol en komen pas in beeld wanneer de nationale autoriteiten niet of onvoldoende hun taken op het terrein van de mensenrechtenbescherming vervullen. Deze primaire rol van het nationale toezicht komt mede tot uitdrukking in de verschillende mensenrechtenverdragen, zoals in het EVRM en in de jurisprudentie van bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)."<sup>76</sup>

Het Actieplan vermeldt verder (par 1.2. kader) dat het totstandkomingsproces en de resultaten in een bijeenkomst met de stakeholders zullen worden geëvalueerd op het ministerie van BZK in het eerste kwartaal van 2014 en dat de Minister van BZK de Tweede Kamer eind 2014 mogelijk ook tussentijds over de implementatie van het Actieplan informeert.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> Bijvoorbeeld: "het kabinet is aan het bezien of, en zo ja op welke wijze, het verbod op discriminatie op grond van genderidentiteit en genderexpressie in de AWGB wordt opgenomen", Actieplan 2013, p. 33.

<sup>73</sup> OHCHR Handbook 2002, p. 94 e.v.

<sup>74</sup> OHCHR Handbook 2002, hoofdstuk 12, p. 98 e.v.

<sup>75</sup> Actieplan 2013, p. 25.

<sup>76</sup> Actieplan 2013, p. 22.

<sup>77</sup> Actieplan 2013, p. 9.

In 2014 is het Nationaal Actieplan, voor zover kon worden achterhaald, tijdens vijf bijeenkomsten besproken, chronologisch gaat het om de volgende bijeenkomsten: Op 29 januari 2014 is tijdens een stakeholders bijeenkomst teruggeblikt op de totstandkoming van het Actieplan.<sup>78</sup> Een verslag van deze bijeenkomst is niet bekend. In de tussenrapportage is vermeld dat tijdens deze evaluatie de behoefte aan een voortdurende dialoog met het maatschappelijk middenveld naar voren kwam.

Met de Tweede Kamer is het Actieplan besproken tijdens het Algemeen Overleg van 10 april 2014.<sup>79</sup>

BZK heeft het Actieplan in oktober 2014 besproken tijdens een bijeenkomst met BMO-Nederland, de exacte datum noch een verslag van deze bijeenkomst zijn bekend.<sup>80</sup>

De resultaten van dit overleg met BMO-NL zijn besproken tijdens een Interdepartementaal overleg mensenrechten (IDO) in november 2014. Ook van deze bijeenkomst is geen verslag bekend.

Op 3 december 2014 verscheen de tussenrapportage.<sup>81</sup> Naar aanleiding hiervan vond op 10 december 2014 een door het ministerie van BZK georganiseerde rondetafelconferentie over mensenrechten plaats.<sup>82</sup> Ook daarvan is bij de respondenten geen openbaar verslag bekend.

Blijkens de tussenrapportage zou deze bijeenkomst de mogelijkheid bieden om met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, maar ook met toezichtsorganen, ambtenaren en wetenschappers te bezien wat het Actieplan opgeleverd heeft, in welke mate de doelen ervan gerealiseerd zijn, wat nadere uitwerking verdient of welke thema's in de toekomst mogelijk relevant kunnen zijn. De tussenrapportage kan worden beschouwd als het belangrijkste document waarin een vorm van evaluatie van het Actieplan plaatsvindt.

De tussenrapportage kan volgens BZK niet los worden gezien van de jaarrapportage Mensenrechten in Nederland over 2013 van het College. Het ministerie heeft deze twee documenten omdat ze een groot aantal met elkaar overeenstemmende thema's en onderwerpen hebben gebundeld in één rapport, waarbij is uitgegaan van de zes thema's van het Actieplan: 1) Algemeen nationaal mensenrechtenbeleid en infrastructuur; 2) Non-discriminatie en gelijke behandeling; 3) Informatiemaatschappij; 4) Immigratie en asiel; 5) Lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid; en Economische, Sociale en Culturele rechten (dit laatste thema wordt in het Actieplan onderwijs, Arbeid en Cultuur genoemd). In de jaarrapportage over 2013 doet het College vijftig aanbevelingen. Het tussenrapport bevat een bijlage waarin per actiepunt de stand van zaken is opgenomen. Toch is de tussenrapportage niet zonder meer enthousiast ontvangen. Volgens één van de respondenten is het een samenstel van een reactie op de aanbevelingen van het College en (een aantal) eigen actiepunten. Wie wil weten wat er van de genoemde punten is geworden en wat het vervolg zal zijn, zal terug moeten naar een veelheid van Kamerstukken.

Op 24 juni 2015 vond opnieuw een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie van BZK plaats over de tussenrapportage Nationaal Actieplan Mensenrechten en de kabinetsreactie op de Jaarrapportage van het College, alsmede over decentralisatie en

---

<sup>78</sup> Dit is vermeld in de tussenrapportage (*Kamerstukken II*, 2014–2015 33 826 nr. 7) van november 2014, p. 1.

<sup>79</sup> *Kamerstukken II*, 2013–2014, 33 826 nr. 2.

<sup>80</sup> Ook deze bijeenkomst is vermeld in de tussenrapportage (*Kamerstukken II*, 2014–2015 33 826 nr. 7), p. 1.

<sup>81</sup> *Kamerstukken II*, 2014–2015 33 826 nr. 7: Tussenrapportage Nationaal Actieplan Mensenrechten en Kabinetsreactie op de Jaarrapportage "Mensenrechten in Nederland 2013" van het College voor de Rechten van de Mens.

<sup>82</sup> Deze rondetafelconferentie wordt aangekondigd in de brief van de minister van BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 3 december 2014, *Kamerstukken II*, 2014-15, 33 826 nr. 7.

scholing in relatie tot het Nationaal Actieplan Mensenrechten.<sup>83</sup> Voor dit AO is door middel van een brief van 1 april 2015 aan de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken inbreng geleverd door organisaties aangesloten bij het BMO-NL.<sup>84</sup> De gezamenlijke organisaties vragen bij de Kamercommissie onder meer aandacht voor 'het concretiseren van het Actieplan door structurele, procesmatige en uitkomst gerelateerde indicatoren te koppelen aan de al genoemde actiepunten' en 'het verbeteren van de coördinatie tussen de departementen onderling en tussen het Rijk en decentrale overheden'.<sup>85</sup>

Al met al kan worden gezegd dat het Actieplan geregeld en in verschillende gremia onderwerp is geweest van dialoog. De verslaglegging aan de Kamer is uiteraard (voor iedereen) toegankelijk. Echter, het ontbreken van een voor ieder toegankelijke verslaglegging van de meeste van de bijeenkomsten met NGOs maakt het monitoring- en evaluatieproces weinig transparant. NGOs hadden overigens ook zelf de verslaglegging ter hand kunnen nemen.

Verder is niet duidelijk wat met de verschillende overleggen werd beoogd, op welke wijze is getoetst of de beoogde doelen van het Actieplan of de afzonderlijke Acties waren behaald of hoe de meetbaarheid van de effectiviteit van de acties kon worden vergroot. Evenmin was duidelijk of het de bedoeling was dat monitoring en evaluaties zouden leiden tot aanpassingen of een geheel nieuw Actieplan.

#### *Periodieke herziening*

BZK zag het Actieplan van aanvang af als een soort beleidscyclus, op te stellen in overleg met de betrokken actoren, zoals ook de bedoeling is volgens het OHCHR Handbook. Dat blijkt ook uit par. 1.2. van het Actieplan waarin wordt gesproken over het opzetten van een volgend actieplan naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie.

Hoewel het Actieplan van 2013 door BZK dus is beschouwd als een versie 1.0, is het aan een proces dat moet leiden tot aanpassing van het Actieplan nog niet toegekomen, laat staan aan het maken van een versie 2.0. BZK bleek verrast dat het College op dit moment opdracht heeft gegeven tot een evaluatie omdat er wel allerlei gelegenheden zijn geweest waarin het Actieplan is besproken en becommentarieerd. BZK heeft daar al zoveel eigen punten uit gehaald dat het idee was daar nu eerst zelf mee aan de slag te gaan en een wat langer traject en wat meer tijd te nemen om te evalueren en dan toewerken naar een nieuw Actieplan mensenrechten. Een concrete termijn was daarbij echter niet gesteld en in een proces en de wijze waarop actoren daarbij zouden worden betrokken is niet voorzien. Er bestaat in elk geval geen intentie om in deze kabinetsperiode nog met de opzet daarvoor te beginnen.

## **2.6 Menskracht en financiële middelen**

Er zijn hoegenaamd geen menskracht en middelen vrijgemaakt voor het Actieplan. Bij BZK zijn twee mensen aangewezen om voor de totstandkoming zorg te dragen, maar zij kregen deze taak bovenop al bestaande taken.

Voor het tot stand brengen van een baseline studie, noch voor het opzetten van het Actieplan zijn afzonderlijke financiële middelen beschikbaar gesteld. Er is evenmin budget

---

<sup>83</sup> *Kamerstukken II* 2014-2015 33 826 nr. 12 verwijzend naar *Kamerstukken II* 2014-2015, 33 826 nr. 7 en 8.

<sup>84</sup> Brief BMO-NL d.d.1 april 2015 aan Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, input Algemeen Overleg Mensenrechten van 8 april 2015.

<sup>85</sup> De BMO-NL aanbeveling om structurele, procesmatige en uitkomst gerelateerde indicatoren te koppelen aan de al genoemde actiepunten is gestoeld op de door de OHCHR ontwikkelde en inmiddels door FRA overgenomen benadering om door middel van "structure, process, outcome" indicatoren de implementatie van mensenrechtenstandaarden te meten. , zie Office of the High Commissioner for Human Rights, *A Guide for Measurement and Implementation*, New York/Geneva, 2012 (zie bronnenlijst, algemeen) [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf)

beschikbaar gesteld voor de consultatie en het betrekken van andere actoren bij het opstellen en uitvoeren van het plan.

Uit het Actieplan blijkt niet dat specifieke financiële middelen zijn vrijgemaakt voor het uitvoeren van de specifieke actiepunten. Hierop bestaan, zoals gezegd, een aantal uitzonderingen: Er is voorzien in een subsidie van 1 miljoen euro aan NGO's voor lokale projecten die vertrek ondersteunen<sup>86</sup> en er is een bedrag van vijf miljoen euro per jaar voorzien voor het Voortzetten van de Cultuurkaart voortgezet onderwijs.<sup>87</sup> Voor de opsporing van arbeidsuitbuiting zet directie Opsporing van Inspectie SZW vanaf 2012 35% van de capaciteit in.<sup>88</sup> De rest van de benodigde financiële middelen zal waarschijnlijk op de gewone begroting van de betreffende departementen drukken.

Ook voor het ontwikkelen van het plan zijn geen specifieke financiële of personele middelen beschikbaar gesteld. Tot slot zijn er evenmin financiële middelen geormerkt voor een vervolg op het Actieplan.

## **2.7 Conclusies Nationaal Actieplan Nederland**

De totstandkoming van het Actieplan heeft onder grote tijdsdruk plaatsgevonden en viel samen met enerzijds het aantreden van een nieuw kabinet en anderzijds het eerste jaar van functioneren van het College voor de Rechten van de Mens. Bovendien is er nauwelijks menskracht en zijn er geen middelen beschikbaar gesteld voor het tot stand brengen van het Actieplan. Deze context heeft de totstandkomingsfase beïnvloed. Het ontbrak de ambtenaren van BZK aan tijd om veel meer te doen dan te inventariseren welke punten bij andere departementen en bij actoren uit het maatschappelijk middenveld leefden. Zij hadden de opdracht gekregen het Actieplan binnen enkele maanden tot stand te brengen. De belangrijkste actoren in het totstandkomingsproces waren BZK en de andere departementen.

Er is voortgebouwd op de bestaande infrastructuur, het Interdepartementaal Overleg Mensenrechten (IDO).<sup>89</sup> BZK heeft de coördinerende rol met betrekking tot mensenrechten in Nederland, maar is niet het departement waar alle initiatieven worden genomen en alle besluitvorming inzake mensenrechten plaats vindt. Daarvoor bestaat volgens de respondent van BZK geen draagvlak.

Weliswaar was er interdepartementaal overleg, overleg met het College in oprichting en overleg met NGO's, maar er is te weinig tijd genomen voor wezenlijke dialoog dat wil zeggen terugkoppeling en afstemming over de inbreng. Er heeft geen algemene internetconsultatie plaatsgevonden en er is geen inbreng van de wetenschap gevraagd, ook niet van het SIM. Een aantal NGO's met wie toch al contact bestond is uitgenodigd om inbreng te leveren. Voor de genodigde NGO's was niet helemaal duidelijk hoe het proces eruit zou zien. Er is ook niet teruggekoppeld wat er met hun de inbreng is gebeurd. Op dit moment was al duidelijk en had onderkend moeten worden dat voor een baseline studie en voor een uitgebreide consultatie met het maatschappelijk middenveld geen tijd zou zijn, waardoor het draagvlak voor het uit te brengen plan zou kunnen worden geschaad of zelfs uiteindelijk zou kunnen ontbreken.

Opvallend is dat het OHCHR Handbook noch internationale verdragen het referentiekader voor het Actieplan hebben gevormd. De aanbevelingen vanuit de UPR en van internationale toezichthoudende organen hebben wel de aanzet gevormd voor de

---

<sup>86</sup> Actieplan 2013, p. 43.

<sup>87</sup> Actieplan 2013, p. 60.

<sup>88</sup> Actieplan 2013, p. 59.

<sup>89</sup> Toch prijst Loof vooral de interdepartementale structuur en het momentum dat de voortgangsbepreking creëert. Wel vraagt hij zich af of het wel lukt om mensenrechtendialoog over hele breedte van het overheidsbeleid te versterken. J.P. Loof, 'Mensenrechten naleven, ook daar waar dat moeite kost. Zorgt het Actieplan Mensenrechten van minister Plasterk nu echt voor een steviger mensenrechtenbescherming in Nederland?' NTM/NJCM-bull. 2015/16, p. 225 en p. 227.

totstandkoming. Er is niet volgens de aanbevelingen van het Handbook gewerkt. Evenmin is een baseline studie verricht. De voornaamste reden daarvoor was hetzelfde tijdgebrek.

Het ontbreken van een duidelijk referentiekader heeft twee evidente nadelen. Ten eerste maakt het Actieplan een wat weinig samenhangende en versnipperde indruk. Ten tweede is daardoor sterk aangesloten bij wat al gaande was en is het weinig vernieuwend.<sup>90</sup> Op zichzelf is het verstandig dat lopende projecten zijn meegenomen maar de indruk bestaat dat het ambitieniveau laag was en dat het voldoen aan internationale verplichtingen prioriteit had boven het aanpakken van problematische mensenrechtensituaties in Nederland.

De rol van het College bij het Actieplan was op het moment van totstandkoming van het plan onduidelijk. Zowel BZK als het College zelf zagen die rol vooral als toezichthouder. De invloed van het College op het Actieplan is dan ook hoofdzakelijk beperkt geweest tot het aandringen op de totstandkoming ervan en het in de Jaarrapportage over 2012 op een rij zetten van de hoofdpunten waar het mensenrechtenbeleid zich op zou moeten richten.

De prioriteiten die zijn gekozen zijn voor een belangrijk deel het gevolg van het proces. BZK heeft hoofdzakelijk de inbreng van de departementen gevolgd. De departementen hebben een doorslaggevende rol gespeeld bij het formuleren van hoofdstuk 4: de concrete acties. Naast de punten uit hoofdstuk 3 met betrekking tot infrastructuur en dialoog is gekozen voor vier speerpunten: aanpak discriminatie; bescherming privacy en persoonsgegevens; immigratie en asiel; vreemdelingenbewaring; aanpak huiselijk geweld, kindermisbruik en mensenhandel. Het resultaat is een heterogene verzameling van actiepunten.

Het Actieplan bevat een aantal opmerkelijke leemtes. Zo wordt in het Actieplan geen aandacht besteed aan de vraag hoe Nederland omgaat met uitspraken van het EHRM in zaken tegen andere landen die ook voor Nederland relevant zijn.<sup>91</sup>

Na de totstandkoming van het Actieplan is het in verschillende gremia besproken en becommentarieerd. BZK heeft daar duidelijk moeite voor gedaan. De voortgang wordt besproken door de Vaste Kamercommissie van BZK. Loof wijst erop dat het Actieplan juist is bedoeld om de mensenrechtendialoog over de hele breedte van het overheidsbeleid te versterken.<sup>92</sup> De verslaglegging van de andere bijeenkomsten was niet openbaar. Dat maakt het lastig om te zien wat het doel van de verschillende besprekingen was, wat de besprekingen hebben opgeleverd en wat er met de commentaren en suggesties is gedaan. Het Actieplan heeft minder als kapstok voor dialoog gefunctioneerd dan veel betrokkenen hadden gehoopt.

Een evaluatie-instrument lijkt de zogenoemde tussenrapportage die is gebundeld met de jaarrapportage Mensenrechten in Nederland 2013 van het College. Hierin is voor alle

---

<sup>90</sup> Aldus ook Amnesty Nederland in een Blog: 'Het is Amnesty en vrijwel alle NGO's al jaren een doorn in het oog dat mensenrechteneducatie geen verplichte kost is op scholen en beroepsopleidingen. Ook in dit Nationaal Actieplan Mensenrechten wordt onderkend dat kennis van mensenrechten belangrijk is. Het stelt dan ook teveler dat dit summier wordt uitgewerkt in twee actiepunten die zien op betere informatievoorziening via het internet.'

En vgl. het verslag van het AO, Kamerstukken 2014-2015, 33 826 nr. 12 p. 7-9.

<http://weblogs.amnesty.nl/mensenrechtenvandaag/2013/12/11/hebben-jullie-niets-beters-te-doen-met-zn-allen/>

<sup>91</sup> Denk bijvoorbeeld aan de uitspraken van het EHRM over levenslange gevangenisstraf, EHRM 9 juli 2013, Vinter e.a. v. het Verenigd Koninkrijk. Voor Nederland was deze zaak ook relevant. Niettemin is er niets over opgenomen in het Actieplan. In 2016 werd ook Nederland veroordeeld door het EHRM in de zaak Murray t. /Nederland, EHRM 26 april 2016. Zie ook Kamerstukken II 2014-2015, 33 826 nr. 12, p. 1 waarin Kamerlid Taverne er zijn zorg over uitsprekt dat de Britten straks de uitspraken van het EHRM alleen nog zien als goed bedoelde adviezen.

<sup>92</sup> Loof op cit p. 227.



actiepunten de stand van zaken weergegeven. Hoewel BZK ervan uitging dat het Actieplan van 2013 een versie 1.0 was, is onduidelijk hoe en wanneer wordt toegewerkt naar een nieuwe versie. In elk geval zal deze er niet voor de nieuwe kabinetsperiode komen.

### **3 Actieplannen andere landen**

#### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden mensenrechten actieplannen uit vijf landen met elkaar vergeleken. Het gaat hierbij om actieplannen van de volgende landen: Finland, Griekenland, Nieuw Zeeland, Schotland en Zweden. Bij de selectie is gekozen voor landen met een actieplan dat redelijk recent of nog in uitvoering is en waarover voldoende informatie beschikbaar is. Daarbij is nagegaan of er (tussentijdse) resultaten van de actieplannen beschikbaar zijn en/of er een evaluatie heeft plaatsgevonden. Daarnaast is als selectiecriteria gehanteerd of de landen die het actieplan hebben uitgebracht met Nederland vergelijkbare internationale verplichtingen hebben.

Aan de hand van het OHCHR Handbook is voor elk actieplan de voorbereidingsfase, ontwikkelingsfase, implementatiefase, monitoringfase en evaluatiefase onderzocht. Het hoofdstuk bevat eerst een omschrijving van deze fases voor de actieplannen van elk afzonderlijk land. Vervolgens wordt deze informatie naast elkaar gelegd om de verschillende fases in de vijf landen te vergelijken.

Voor deze vergelijkende studie zijn interviews afgenomen met vertegenwoordigers uit de vijf landen. Voor elk land is gesproken met een of twee personen die hetzij direct betrokken zijn (geweest) bij de totstandkoming van een actieplan hetzij een rol hebben gespeeld in de evaluatie van een actieplan. Naast de interviews zijn de actieplannen zelf bestudeerd en, waar beschikbaar, andere relevante documenten met informatie over een actieplan geraadpleegd.

#### **3.2 Finland**

##### *Achtergrond*

In Finland is het eerste Nationaal Actieplan Mensenrechten door de overheid aangenomen in 2012. Dit plan is een jaar later extern geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie wordt een tweede plan ontwikkeld dat zal uitkomen in januari 2017.

Voordat Finland begon aan een National actieplan Mensenrechten bestond er al een Mensenrechten Beleidsrapport (Human Rights Policy Report). Dit rapport is van 1998 tot 2014 elke paar jaar uitgegeven door het ministerie van buitenlandse zaken en gaf een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot mensenrechten in Finland. Het Beleidsrapport was een document dat door het parlement moest worden besproken en aangenomen. Dit proces staat in de Finse Constitutie opgenomen en is bindend voor alle parlementaire beleidsrapporten. Dit betekent dat er op basis van deze rapporten op politiek niveau besluiten worden genomen. Een actieplan heeft een andere status. Het wordt beschouwd als intern werkdocument van de overheid dat niet bindend is.

De politieke context waarin de twee actieplannen zijn ontwikkeld, is heel verschillend. Tijdens de ontwikkeling van het eerste actieplan had Finland een liberale regering met aandacht voor mensenrechten. Binnen deze context ontstond een wisselwerking tussen het actieplan als werkdocument en het Beleidsrapport als politiek document. Dit is terug te zien in het Human Rights Policy Report van 2014 waarin acties uit het actieplan 2012-2013 zijn overgenomen. De huidige regering van Finland heeft minder ambities met betrekking tot het ontwikkelen van een nationaal mensenrechtenbeleid dan vorige regeringen. Als gevolg hiervan zijn de Mensenrechten Beleidsrapporten afgeschaft. Het Mensenrechten actieplan is wel behouden maar omdat dit geen parlementair beleidsrapport is wordt het niet in het parlement besproken.

Het eerste actieplan is in korte tijd ontwikkeld, de voorbereiding voor het plan begon halverwege 2011 en het plan werd aangenomen in maart 2012. Het plan liep van 2012 tot 2013. Het document bestaat uit een algemeen deel over mensenrechten en het plan zelf en een specifiek deel waarin een lijst mensenrechtenprojecten van de overheid is opgenomen. In het algemene deel van het actieplan is omschreven hoe het plan tot stand is gekomen en hoe het zal worden gemonitord. De projecten in het tweede deel zijn onderverdeeld in twaalf thema's waaronder algemene onderwerpen en thema's gerelateerd aan civiele en politieke rechten en sociaaleconomische rechten. Voor elk project is aangegeven wat de wettelijke basis is voor het project en welk ministerie verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan. De projecten hebben elk een indicator waarbij is vermeld wat het resultaat van het project zal zijn. Bij een deel van de projecten geeft de indicator aan wanneer het resultaat verwacht kan worden. Het plan bevat 67 individuele projecten waarmee de overheid gedurende 2012-2013 de implementatie van mensenrechten in Finland wilde bevorderen.

Het actieplan 2012-2013 is ontwikkeld door een overheidswerkgroep met vertegenwoordigers van alle ministeries, de parlementaire Ombudsman en de 'Kanselier van Justitie' (vergelijkbaar met de Raad van State). Hoewel de werkgroep kennis heeft genomen van het OHCHR Handbook werd dit destijds niet van toegevoegde waarde geacht binnen de Finse context. Een baseline studie is niet uitgevoerd. De mensenrechtenkwesties die zijn geïdentificeerd in het eerste actieplan zijn gebaseerd op nationale overheidsaanbevelingen, aanbevelingen aan Finland van VN-Comités en de UPR, uitspraken van het EHRM en het Finse 'Human Rights Policy Report' uit 2009.

De overheidswerkgroep werd ondersteund door een panel van mensenrechten actoren (NGO-panel) met vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld. Het NGO-panel mocht commentaar geven op de inhoud van het actieplan en de voorgestelde mensenrechtenprojecten. Daarvoor kreeg het NGO-panel toegang tot alle documenten en data waar de overheidswerkgroep gebruik van maakte. Naast de inbreng van het NGO-panel werd tijdens de ontwikkeling van het actieplan een grootschalige consultatie bijeenkomst georganiseerd door de overheidswerkgroep. Tijdens deze bijeenkomst kregen 150 vertegenwoordigers van NGO's de mogelijkheid om onderwerpen aan te dragen voor het actieplan. Daarnaast is nog een internetconsultatie gehouden over 'de staat van mensenrechten in Finland' waarop 64 reacties zijn binnengekomen.

De thema's die naar voren kwamen uit nationale en internationale aanbevelingen en uit de consultaties vormden de basis waarop de mensenrechtenprojecten voor het actieplan zijn geselecteerd. In het actieplan is hieromtrent vermeld dat niet alle geïdentificeerde problemen konden worden aangepakt. De werkelijke selectie van mensenrechtenprojecten vond plaats binnen de ministeries. Het voornaamste criterium daarbij was of het project kon worden uitgevoerd gedurende de periode van het actieplan. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de projecten lag bij individuele ministeries. De mechanismen voor de implementatie van de verschillende projecten staan deels weergegeven in het actieplan en zijn binnen de verantwoordelijke ministeries verder uitgewerkt.

Het eerste project van het actieplan bestond uit het opzetten van een monitoringmechanisme voor het actieplan. Besloten werd om een overheidsnetwerk op te zetten van contactpersonen voor mensenrechten binnen de ministeries. Naast vertegenwoordigers van alle ministeries zijn er drie onafhankelijke experts in het netwerk opgenomen van de parlementaire Ombudsman, de Kanselier van Justitie en het nationaal mensenrechteninstituut. Het netwerk bouwt voort op de werkgroep die het actieplan had ontwikkeld. Deze werkgroep werd na de totstandkoming van het actieplan geformaliseerd en kreeg specifieke taken. Naast taken met betrekking tot internationaal toezicht op de mensenrechtensituatie in Finland kreeg het netwerk de taak om de implementatie van

het actieplan te monitoren. Het NGO-panel werd eveneens voortgezet en voerde een onafhankelijke monitoring uit. De monitoring van het actieplan door het overheidsnetwerk vond voornamelijk plaats door middel van een stoplichtsysteem dat aangaf of een project wel of niet was uitgevoerd. De impact van projecten werd niet gemeten. Het actieplan voorzag in een externe evaluatie nadat het actieplan is uitgevoerd.

Voor geen enkel onderdeel van de totstandkoming, de uitvoering en de monitoring van het actieplan zijn financiële middelen beschikbaar gesteld, alles is uitgevoerd met bestaande middelen. Voor de externe evaluatie was wel een apart budget beschikbaar.

De evaluatie van het actieplan 2012-2013 is uitgevoerd door een onafhankelijk evaluatieteam benoemd door het ministerie van Justitie. Het actieplan wordt door de evaluatoren beschouwd als stap voorwaarts in de institutionalisering van mensenrechtenstructuren binnen de Finse overheid. Het opzetten van een netwerk van mensenrechtencontactpersonen binnen de ministeries is hiervan het belangrijkste voorbeeld. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat de totstandkoming en invulling van het actieplan voor een groot deel afhankelijk was van de inzet van specifieke personen binnen de ministeries. Een toekomstig actieplan zou volgens de evaluatoren minder persoonsafhankelijk moeten zijn en beter geïnstitutionaliseerd. De voornaamste kritiek op het nationaal actieplan 2012-2013 was dat het plan geen duidelijke prioriteiten stelde met betrekking tot de verschillende projecten die in het plan waren opgenomen. Verder bestond het plan grotendeels uit (destijds) al lopende projecten of projecten die reeds gepland waren.

#### *Actieplan 2017 – 2019*

Het nieuwe actieplan mensenrechten zal lopen van 2017 tot 2019. Het is op een soortgelijke manier ontwikkeld als het voorgaande actieplan. Voor dit actieplan zijn evenmin apart financiële middelen beschikbaar gesteld. Het overheidsnetwerk van mensenrechtencontactpersonen is inmiddels een permanent netwerk geworden en heeft de ontwikkeling op zich genomen. Het NGO-panel is, ondanks positieve ervaringen van de deelnemers, niet doorgezet omdat het werd gezien als een (te) exclusief netwerk waaraan maar een beperkt aantal organisaties kon deelnemen. In plaats daarvan heeft de mensenrechtendelegatie van het nationaal mensenrechteninstituut de mogelijkheid gekregen om commentaar te leveren tijdens de ontwikkeling van het actieplan. Deze delegatie treedt formeel op als raad van advies van het mensenrechteninstituut en bestaat onder andere uit vertegenwoordigers van de verschillende ombudsmannen, NGO's en academici. Voor het tweede actieplan is wederom een grootschalige consultatiebijeenkomst en een internetconsultatie georganiseerd.

Ditmaal zijn er vier overkoepelende thema's gekozen om het plan vorm te geven en beter prioriteiten te stellen: 1) mensenrechteneducatie; 2) Gelijke behandeling en non-discriminatie; 3) recht op zelfbeschikking; en 4) mensenrechten en digitalisatie. Binnen deze thema's hebben ministeries opnieuw projecten aangedragen om op te nemen in het actieplan. Elk project is vervolgens besproken binnen het overheidsnetwerk en zo nodig aangepast voor het actieplan. Vervolgens is gekeken hoe een project aansluit bij mensenrechtennormen en internationale aanbevelingen aan Finland. Er bestaat verschil van mening over de kwaliteit van het aankomende actieplan. Vanuit het mensenrechteninstituut wordt gedacht dat de projecten deze keer meer ambitie zullen hebben om veranderingen teweeg te brengen in Finland. Een van de evaluatoren van het voorgaande actieplan is van mening dat het nieuwe actieplan minder aandacht heeft voor de meest prangende mensenrechtenkwesaties in Finland.

Een actie uit het eerste actieplan was het ontwikkelen van een raamwerk met mensenrechtenindicatoren. Deze indicatoren zijn in de jaren na het actieplan ontwikkeld door externe experts. Destijds was de bedoeling dat deze indicatoren zouden worden

gebruikt als onderdeel van het volgende actieplan. Het indicatorenraamwerk is vervolgens gepubliceerd maar niet geïmplementeerd. Binnen de huidige politieke context is er geen draagvlak om de in het raamwerk opgenomen indicatoren deel te laten uitmaken van het nieuwe actieplan.

Finland kent meerdere nationale actieplannen die gerelateerd zijn aan mensenrechten. Zo zijn er naast het actieplan mensenrechten onder andere actieplannen over gendergelijkheid, geweld tegen vrouwen, Roma, en mensen met een beperking. Deze actieplannen zijn niet gerelateerd aan het nationaal actieplan mensenrechten. De plannen zijn onafhankelijk ontwikkeld binnen verschillende ministeries en zijn daarmee onderdeel van het beleid van het desbetreffende ministerie. Uitzondering hierop is het actieplan Democratie. Dit actieplan is deels ontwikkeld door dezelfde mensen als het actieplan Mensenrechten waardoor er enig overlap tussen de actieplannen is ontstaan.

### **3.3 Griekenland**

#### *Achtergrond*

Het Nationale Actieplan voor Griekenland 2014-2016 is het eerste actieplan mensenrechten van Griekenland. Het is ontwikkeld door een speciale werkgroep die is ingesteld door de Minister van Justitie, Transparantie en Mensenrechten (verder: ministerie van Justitie). In de werkgroep waren vertegenwoordigd ministeries, diverse overheidsinstanties en onafhankelijke adviesorganen, zoals onder andere de Nationale Commissie voor de Mensenrechten en de Ombudsman.

De werkgroep heeft ongeveer een jaar besteed aan het ontwikkelen van het plan. Op 10 december 2013 werd het actieplan openbaar gemaakt op de website van het Ministerie van Justitie. Tot 20 januari 2014 was er gelegenheid tot het geven van commentaar. Tegelijkertijd werd een gedrukte versie verspreid onder alle belanghebbenden, politieke partijen en leden van het Griekse Parlement, met het verzoek om hun visie en opmerkingen te geven.

In het actieplan staat vermeld dat de commentaren door de werkgroep voor zover mogelijk zijn verwerkt, waarna het actieplan definitief is vastgesteld. De ervaringen met het opstellen en uitvoeren van dit actieplan zullen worden verwerkt bij het maken van volgende actieplannen.

#### *Het Actieplan 2014-2016*

Het actieplan bestaat uit twee delen: een eerste deel (21 pagina's) waarin een overzicht is gegeven van het belang van mensenrechten, internationale mensenrechtenstandaarden, mensenrechten in de Griekse rechtsorde, een korte opsomming en beschrijving van de belangrijke instellingen ter bescherming van mensenrechten in Griekenland en een korte beschrijving van de totstandkoming van het actieplan.

Het tweede, operationele deel van het actieplan (meer dan 275 pagina's) bestrijkt een groot aantal thema's op het gebied van burgerlijke en politieke rechten (bijvoorbeeld martelverbod, eerlijk proces) en economische, sociale rechten (bijvoorbeeld recht op gezondheid), en rechten voor bijzondere categorieën van personen (kinderen, Roma, mensen met een handicap) met bijbehorende actiepunten.

Voor het opstellen van het Griekse actieplan is geen baseline studie uitgevoerd. Acties die in het actieplan zijn opgenomen, betreffen voornamelijk zaken die al stonden gepland en/of waarvoor al EU-fondsen waren verkregen of toegezegd.

De Nationale Mensenrechtencommissie had voorafgaande aan het opstellen van het plan de regering geadviseerd de gevolgen van de financiële crisis voor de bescherming van economische en sociale rechten in kaart te brengen. Een dergelijke aanpak had als baseline studie voor het opstellen van het actieplan kunnen dienen. Dat de regering geen gehoor heeft gegeven aan deze aanbeveling, is volgens de Nationale Mensenrechtencommissie een gemiste kans.

De consultatie over het ontwerp-Actieplan is beperkt tot een schriftelijke ronde onder overheidsinstanties en NGOs na presentatie van het plan op 10 december en het geven van de mogelijkheid tot commentaar via een website gedurende een periode van iets meer dan een maand in 2013 (zie boven). Volgens een ingewijde is met de commentaren nauwelijks iets gedaan. Van een dialoog over het Actieplan was volgens een vertegenwoordiger van het GNHRC geen sprake.

De operationalisering van de thema's in het actieplan geschiedt als volgt.

Per thema wordt een overzicht gegeven van de relevante internationale mensenrechtenstandaarden en de omzetting in Griekse wettelijke bepalingen en/of beleid en overheidshandelen, al gebeurt dit niet consequent. Er wordt soms wel gerefereerd aan uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, maar niet aan aanbevelingen van de VN-Mensenrechtenraad voortkomend uit de Universal Periodic Review, noch aan aanbevelingen van de Comités van de VN-mensenrechtenverdragen.

Voor elk thema is vermeld welke verdere acties worden voorgesteld volgens (meestal) het stramien van:

- Doelstelling van de actie
- Inhoud / reikwijdte
- Verantwoordelijk ministerie of andere instantie
- Indicator voor uitvoering.

Acties variëren doorgaans van het ontwikkelen van nadere regelgeving tot het ontwikkelen van beleid, het organiseren van conferenties en bijeenkomsten, het ontwikkelen van informatiesystemen voor rechters en advocaten, het doen van onderzoek en het geven van voorlichting. In een aantal gevallen is een budget genoemd voor het uitvoeren van de actie, bijvoorbeeld wanneer het een conferentie betreft, of een voorlichtingstraject of een serie maatregelen ter bevordering van de gelijke behandeling mannen en vrouwen.

Binnen het thema "toegang tot de rechter – eerlijk proces" is van dit stramien afgeweken en een aantal (grote) digitale projecten gepresenteerd in de vorm van "projectbeschrijving, budget, status". Het gaat hier om een aantal grootschalige digitaliseringsprojecten die de toegang tot de onafhankelijke rechter, toegang tot rechterlijke macht en efficiënter maken van de rechtspraak moeten verbeteren. Er is gerefereerd aan de kritiek die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft geuit op de duur van de rechtsgang omdat die niet voldoet aan het vereiste van een redelijke termijn.

De beschrijving van de thema's en actiepunten lijkt te bevestigen dat in het Actieplan vooral punten zijn opgenomen die al op stapel stonden. Verder maakt de keuze van onderwerpen en actiepunten een weinig samenhangende en systematische indruk.

Het gebruik van de term indicator in het actieplan doet vreemd aan. Soms is bij de beschrijving van een indicator slechts vermeld "uitvoeren – voltooiën van een voldoende aantal acties" (niet nader gespecificeerd), soms is een budget vermeld. Het plan bevat geen echte indicatoren aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een actie is uitgevoerd en/of voltooid en wat de effecten er van zijn.

Het actieplan vermeldt dat de werkgroep die het plan heeft ontwikkeld, zal blijven bestaan en functioneren als een mechanisme om - samen met de betrokken autoriteiten en het maatschappelijk middenveld - de uitvoering van het plan te blijven monitoren en de acties in het plan te evalueren.

Volgens de GNCHR komt daarvan in de praktijk echter weinig terecht. De werkgroep komt nog nauwelijks bij elkaar en NGOs en andere belanghebbende worden niet of nauwelijks geïnformeerd over de uitvoering van het plan en de daarin opgenomen acties. Inmiddels heeft het Ministerie van Justitie de werkgroep wel verzocht om te rapporteren over de status van toegezegde acties.

Een voorbeeld van hoe het wel kan en zou moeten is volgens de GNCHR de totstandkoming en uitvoering van de Nationale actieplannen tegen racisme en intolerantie en het Kinderactieplan. Met betrekking tot de uitvoering van die plannen vindt actief uitwisseling van informatie plaats tussen overheidsinstanties, de betrokken NGOs en Nationale anti-racismeraad (actieplan tegen racisme) en de Kinderombudsman (Kinderactieplan). Een belangrijke reden voor het relatieve succes van het Actieplan tegen racisme is volgens de GNCHR dat het mandaat voor het opstellen van het actieplan wettelijk is belegd bij de anti-racisme raad. Bovendien zitten er NGOs in deze raad, waardoor er een geïnstitutionaliseerde overlegstructuur bestaat. De conclusie van de GNCHR is dat voor een volgende Nationaal actieplan mensenrechten een wettelijke basis geschapen moet worden.

Voor het ontwikkelen en het (coördineren van het) uitvoeren van het actieplan zelf is geen aparte staf en zijn geen financiële middelen ter beschikking gesteld. Dat is een van de factoren die het niet monitoren en evalueren van de uitvoering van het plan kan verklaren.

### **3.4 Nieuw Zeeland**

#### *Achtergrond*

Het opstellen van een Nationaal Actieplan Mensenrechten voor Nieuw Zeeland in overleg met belanghebbenden, is de verantwoordelijkheid van de Nationale Mensenrechtencommissie (National Human Rights Commission).

Er zijn tot nu toe twee plannen gemaakt:

- The New Zealand Action plan for Human Rights – priorities for action 2005 – 2010;
- New Zealand's National Plan of Action, June 17, 2015.

#### *Actieplan 2005 - 2010*

Het eerste actieplan is een document waarin is uiteengezet wat mensenrechten zijn, welke verplichtingen Nieuw Zeeland heeft op grond van internationale verdragen bij de bescherming van mensenrechten en welke prioriteiten er liggen op het gebied van de mensenrechten voor de plan periode.

Per prioriteit bevat het plan concrete actiepunten op het gebied van wetgeving, beleidsmaatregelen en concrete uitvoeringsmaatregelen ten aanzien van bijvoorbeeld het tegengaan van discriminatie en bevorderen van gelijke behandeling, het recht op onderwijs, rechten van kinderen, rechten van personen met een handicap en het bestrijden van armoede.

Het actieplan 2005 – 2010 is vooral gebaseerd op een eigen analyse van de Mensenrechtencommissie van de stand van zaken van mensenrechten in Nieuw Zeeland van September 2004, met de titel Human Rights in New Zealand Today. Op grond van

deze analyse, in feite een baseline studie, zijn de prioriteiten bepaald die in het plan zijn opgenomen. De criteria voor het bepalen van de prioriteiten waren:

- zal de actie een verbetering betekenen van één van de meest urgente of belangrijke mensenrechten onderwerpen die in het status rapport werden geïdentificeerd;
- borduurt de actie voort op of vult hij een leemte in huidige acties of is de actie een antwoord op bevindingen dat huidige acties en strategieën niet werken;
- toont de actie de waarde aan van een mensenrechtenbenadering door expliciet te verwijzen naar internationale mensenrechten standaarden of door het bevorderen van participatie, empowerment, transparantie, afleggen van verantwoording of non-discriminatie;
- is de actie realistisch en uitvoerbaar;
- kan de activiteit worden uitgevoerd of worden gestart in de komende vijf jaar?

Het statusrapport van 2004 was het resultaat van een uitgebreid consultatief proces met bijdragen van meer dan vijf duizend personen en organisaties, een uitgebreid onderzoek naar de publieke opinie en de input van diverse regerings- en overheidsinstanties.

Ondanks dit proces en de input van regeringszijde werd het uiteindelijke actieplan 2005 niet overgenomen door de regering van Nieuw Zeeland. Dit was een belangrijke reden om een volgend actieplan geheel anders aan te pakken.

#### *Actieplan 2015 – 2019*

In de jaren na 2010 werd nagedacht en geëxperimenteerd met een andere benadering van en vorm voor een nieuw actieplan.

Uiteindelijk is gekozen voor een vorm gebaseerd op de door de regering geaccepteerde aanbevelingen aan Nieuw Zeeland tijdens de Universal Periodic Review (UPR) van 2014.

Van de 155 aanbevelingen die tijdens de UPR werden gedaan, heeft de regering er 121 geaccepteerd. Deze door de regering geaccepteerde aanbevelingen zijn door de Mensenrechtencommissie in samenspraak met regering (ambtenaren van diverse ministeries) vertaald naar honderd Regeringsacties om de UPR aanbevelingen uit te voeren. Die zijn vervolgens gepubliceerd op de website New Zealand's National Plan of Action, een onderdeel van de website van de Mensenrechtencommissie.

Op het moment zijn in de actiepunten uitsluitend aanbevelingen van de UPR opgenomen. De volgende stap is om ook aanbevelingen in de actiepunten te verwerken van de Comités die toezien op de naleving van de verschillende mensenrechten verdragen die door Nieuw Zeeland zijn geratificeerd. Ook zullen dan de Sustainable Development Goals (SDG's) van de VN in de actiepunten worden opgenomen.

Per actie kan de bezoeker van de website de actie bekijken aan de hand van de volgende criteria. Is de actie:

- specifiek;
- meetbaar;
- toe te wijzen (aan een instantie);
- resultaat gericht;
- voorzien van een deadline.

Bezoekers kunnen eveneens zien welke instantie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de actie en op welke bevolkingsgroep(-en) de actie is gericht. De bezoeker kan per categorie van acties of thema's, bijvoorbeeld het thema 'gelijkheid en non-discriminatie in het strafrechtstelsel' de acties groeperen en krijgt dan tevens een korte introductie



van het thema en welke problemen de acties beogen te bestrijden of op te lossen. De stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de actiepunten wordt op de website voortdurend bijgewerkt en vormt daardoor een online up-to-date database. Overigens bevat de website ook een korte maar heldere uitleg van het UPR proces.

Bij de keuze voor de opzet van het actieplan 2015 heeft geen baseline studie plaats gevonden en zijn belanghebbenden niet direct geconsulteerd ten aanzien van de nieuwe vorm en opzet van het actieplan. Volgens een zegsman van de NZ HRC waren de directe stakeholders, waaronder NGOs enigszins verbaasd en kritisch ten aanzien van de nieuwe opzet. Weliswaar zijn de aanbevelingen van de UPR mede gebaseerd op de inbreng van een groot aantal betrokken nationale actoren, maar de keuze van de honderd actiepunten was een zaak tussen de regering en de Mensenrechtencommissie. Inmiddels lijken de meeste betrokkenen gewend aan de nieuwe vorm.

De voordelen van de aanpak van het actieplan 2015 is volgens de zegsman van de Mensenrechtencommissie:

- door te kiezen voor de UPR aanbevelingen is er een basis in internationale mensenrechtenstandaarden voor de geselecteerde punten, waardoor op nationaal niveau de legitimiteit en acceptatie minder ter discussie staat;
- het verhoogt de aandacht voor/ inzicht in het UPR proces en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen;
- door samen met vertegenwoordigers van de regering de 100 actiepunten te selecteren uit door de regering geaccepteerde UPR aanbevelingen is er betrokkenheid en inzet van de kant van de regering bij het realiseren van de actiepunten;
- door te kiezen voor maximaal honderd actiepunten is er een keuze gemaakt en een zekere beperking aangebracht, waardoor het volgen van het uitvoeren van de actiepunten overzichtelijker en inzichtelijker wordt;
- door het aanbrengen van de beperking is de efficiëntie toegenomen en is er meer focus op de meest urgente prioriteiten;
- door het verhogen van de inzichtelijkheid en regelmatige update is de interesse van het Parlement en van stakeholders in de realisering van de actiepunten aanwijsbaar toegenomen.

De informatie over het uitvoering van een actiepunt wordt aangeleverd door het ministerie of instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering. De Mensenrechtencommissie bepaalt hoe de informatie wordt verwerkt in de verslaglegging op de website.

Door de opzet van het actieplan 2015 is het tegelijkertijd een actieplan en een online monitoring mechanisme geworden:

- het online neerzetten van de actiepunten, wie verantwoordelijk is en de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering, maakt het proces van uitvoering en de stand van zaken toegankelijk en inzichtelijk voor alle betrokkenen;
- de gegevens met betrekking tot de uitvoering zijn doorgaans up-to-date;
- rapportages kunnen daardoor minder lijvig zijn en minder frequent plaatsvinden.

Een specifieke evaluatie is niet voorzien aangezien de uitvoering van actiepunten voortdurend wordt bijgewerkt. Wel is een evaluatiemoment de volgende UPR van Nieuw Zeeland in 2019. De regering, de Mensenrechtencommissie en de diverse stakeholders zullen dan de stand van zaken opmaken met betrekking tot de uitvoering van de actiepunten en hun bevindingen aan de Mensenrechtenraad doen toekomen. De Mensenrechtenraad zal zich dan een oordeel vormen over de uitvoering van de in 2014 gedane aanbevelingen en vervolg-aanbevelingen formuleren. In die zin vormt het

actieplan een onderdeel van een cyclus van planning – uitvoering – monitoring – evaluatie – bijstelling.

Het ontwerpen van het huidige actieplan is geschied door twee stafmedewerkers van de Mensenrechtencommissie met behulp van twee IT-consultants. Het bijhouden van het plan gebeurt eveneens door twee stafmedewerkers.

Er is geen budget voorzien voor het opstellen en onderhouden van het actieplan behalve voor wat betreft de initiële kosten voor de diensten van de IT-consultants voor het ontwerpen van het online actieplan.

In het actieplan is geen raming of budget opgenomen voor het uitvoeren van de actiepunten, niet voor het gehele plan en niet per specifiek actiepunt. Het uitvoeren van de actiepunten komt ten laste van het budget van de instantie of dienst die verantwoordelijk is voor de uitvoering.

### **3.5 Schotland**

#### *Achtergrond*

De ontwikkeling van het Schotse nationaal actieplan mensenrechten is geleid door de Schotse Mensenrechtencommissie (*Scottish Human Rights Commission - SHRC*). De verantwoordelijkheid voor het initiëren van een nationaal actieplan mensenrechten is niet wettelijk vastgelegd, maar is een taak die de SHRC zelf op zich heeft genomen. De SHRC is een van drie mensenrechtencommissies binnen het Verenigd Koninkrijk en is opgericht door het Schotse parlement in 2008. Dit geeft de SHRC een bijzondere positie omdat de Schotse overheid als decentrale overheid verantwoordelijkheden deelt met de Britse overheid. Wat betreft het nationaal actieplan mensenrechten betekent dit dat hierin met name is gekeken naar kwesties die vallen binnen de decentrale bevoegdheden van de Schotse overheid.

Het huidige actieplan loopt van 2013-2017. Dit actieplan wordt in 2017 onafhankelijk geëvalueerd, waarna een volgend actieplan wordt ontwikkeld.

#### *Vooronderzoek 2009 – 2012*

Het nationaal actieplan komt voort uit een brede baseline studie genaamd *Getting it Right?* die is uitgevoerd door de mensenrechtencommissie in de eerste jaren na de oprichting. Dit onderzoek werd uitgevoerd om: 1) het werk van de commissie te kunnen prioriteren; 2) inhoud te kunnen leveren voor rapportages aan VN-Comités en de UPR; 3) de basis te creëren voor een nationaal actieplan.

Het onderzoek bestond uit twee fases over een periode van drie jaar. Gedurende de eerste fase werd een aantal literatuuronderzoeken uitgevoerd door externe experts in opdracht van de SHRC en werd een database samengesteld van mensenrechten actoren in Schotland. Tijdens de tweede fase werden bijeenkomsten met focusgroep en diepte-interviews gehouden om het thematisch kader dat van de literatuuronderzoeken was afgeleid, te toetsen. Hierbij werd bijzondere aandacht besteed aan het betrekken van gemarginaliseerde groepen. De resultaten van dit onderzoek werden vergeleken met de aanbevelingen van VN-Comités en de UPR.

De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het onderzoek en de uitvoering van fase twee lag bij de onderzoeksmedewerker van de SHRC. Het onderzoek werd begeleid door een onderzoek adviesgroep van academici.

Na de publicatie van *Getting it Right?* vond een breed consultatieproces plaats ter voorbereiding van het actieplan. Dit consultatieproces is gebaseerd op adviezen uit het OHCHR Handbook. Gedurende vijf maanden werd inbreng verzameld door middel van bijeenkomsten en schriftelijke bijdragen van overheidsinstanties, NGOs en individuen. Als gevolg van het consultatieproces werd een breed netwerk opgebouwd en ontstond een grotere mate van erkenning van het belang van mensenrechten in Schotland. Het ontstaan van een netwerk en toenemende bekendheid met mensenrechten waren als het ware de "bijvangst" van het brede consultatieproces. De relaties die werden opgebouwd gedurende de consultatieronde zorgden ervoor dat het actieplan een collectief proces werd, gefaciliteerd door de SHRC. De consultaties gaven daarnaast de mogelijkheid om aanvullende thema's te achterhalen die niet aan de orde waren gekomen in *Getting it Right?*. Zo kwam mensenrechteneducatie als belangrijk extra onderwerp naar voren.

Als gevolg van het uitgebreide consultatieproces is het actieplan niet het product van één organisatie. Het uiteindelijke actieplan is in twaalf maanden ontwikkeld door een redactiegroep (*Drafting Group*) van vertegenwoordigers van twaalf organisaties waaronder mensenrechtenorganisaties, de Schotse overheid, overheidsinstanties en de vakbond. Een adviesraad (*Advisory Council*) met 26 leden van verschillende organisaties hield toezicht op de totstandkoming. Het proces werd geleid door een medewerker van de SHRC. In de eerste instantie was het idee om een plan te ontwikkelen met tijdgebonden acties, vergelijkbaar met bestaande actieplannen uit andere landen. Uiteindelijk werd besloten om een plan te maken dat als raamwerk kon dienen voor samenwerking tussen de verschillende betrokken organisaties. Dit heeft ervoor gezorgd dat het actieplan een doorlopend proces is wat zich door de jaren heen verder ontwikkelt.

Het actieplan bevat drie overkoepelende resultaten:

- *Better Culture* (mensen begrijpen hun rechten en kunnen deze bevestigen en organisaties zijn in staat om mensenrechten in de praktijk te brengen);
- *Better Lives* (Schotland pakt onrechtvaardigheid en uitsluiting aan en verbetert levens);
- *Better World* (Schotland geeft uitvoering aan internationale verplichtingen).

In het plan is een aantal prioriteiten en bijbehorende acties omschreven, maar het plan is bewust niet bedoeld als checklist. In plaats daarvan is het document bedoeld als startpunt voor een gezamenlijk proces waarin doorlopend aanvullende prioriteiten en nieuwe acties worden ontwikkeld.

Voor de verdere invulling en uitvoering van het actieplan zijn 5 actiegroepen (*Action Groups*) in het leven geroepen. Er is een actiegroep voor het resultaat *Better Culture* en een actiegroep voor het resultaat *Better World*. Daarnaast zijn er drie actiegroepen voor het resultaat *Better Lives*: een actiegroep voor mensenrechten in zorg en welzijn; een actiegroep voor adequate levenstandaard; en een actiegroep voor rechtvaardigheid en veiligheid. Deze groepen bestaan uit diverse organisaties waaronder overheidsinstanties en NGOs. Zowel de SHRC als de Schotse overheid zijn vertegenwoordigd in alle actiegroepen. Elke actiegroep is zelf verantwoordelijk voor het stellen van prioriteiten, en het ontwikkelen, implementeren en evalueren van acties. De keuzes voor de activiteiten van de actiegroepen zijn gebaseerd op criteria voor prioritering aangeleverd door de SHRC, betrokkenheid en interesses van de actiegroep leden, en beschikbare middelen binnen de organisaties. De SHRC stelt middelen beschikbaar wanneer activiteiten van een actiegroep aansluiten op het strategisch plan van de commissie.

Een *Leadership Panel* bestaand uit 25 hooggeplaatste vertegenwoordigers overziet de implementatie van het actieplan. Verder is er een *Monitoring Group* van relevante experts opgezet die verantwoordelijk zijn voor het identificeren van indicatoren om de

voortgang van het actieplan bij te kunnen houden. Op dit moment wordt er gewerkt aan een raamwerk voor monitoring geïnspireerd op de *structure/process/outcome* systematiek ontwikkeld door de OHCHR. De *Monitoring Group* is daarnaast verantwoordelijk voor het uitbrengen van een jaarlijkse voortgangsrapportage over het actieplan. In de twee voortgangsrapportages die inmiddels zijn uitgebracht, is te zien hoe het actieplanproces zich in de eerste twee jaar heeft ontwikkeld. Het beeld ontstaat dat er in het eerste jaar tijd is voornamelijk tijd besteed aan het verder stellen van prioriteiten, het identificeren en ontwikkelen van acties en het committeren van organisaties. Hiervoor hebben de verschillende actiegroepen onder andere bijeenkomsten georganiseerd en plannen uitgewerkt. In het tweede jaar wordt zichtbaar wat voor acties de verschillende actiegroepen uitvoeren. De voortgangsrapportage bevat een lijst met acties waarbij is vermeld welke acties door een SNAP actiegroep zijn geïnitieerd en welke bestaande acties door een SNAP actiegroep zijn beïnvloed. Onderdeel van deze acties is een *Business and Human Rights Action Plan*.

De uitvoering van het actieplan wordt door medewerkers van het SHRC gekenmerkt als een innovatief proces met verschillende uitdagingen. Omdat er geen centrale coördinatie is voor de actiegroepen en de financiële middelen voor het uitvoeren van de acties door de actiegroepen zelf bijeen moeten worden gebracht, is het lastig overzicht te houden over alle activiteiten en de keuzes die worden gemaakt. Verschillen tussen de actiegroepen in ervaring en middelen zorgen ervoor dat de resultaten niet allemaal van dezelfde kwaliteit zijn. Zo heeft de actiegroep zorg en welzijn een voorsprong omdat er al projecten liepen om mensenrechten toe te passen binnen deze sectoren. Daarbij zit de nationale gezondheidsdienst (*National Health Service - NHS*) in deze actiegroep, waardoor er meer middelen beschikbaar zijn. Een andere uitdaging is om betrokkenheid van de Schotse overheid te waarborgen. Hoewel de overheid is vertegenwoordigd in elke actiegroep is het niet vanzelfsprekend dat de overheid een rol speelt bij specifieke acties. De SHRC hoopt hier verandering in te brengen door de aanbevelingen van VN-Comités en de UPR in de toekomst te integreren in het monitoringsproces. Het idee is dat hiermee meer druk kan worden uitgeoefend op de overheid. Met de integratie van de internationale aanbevelingen in het actieplan ontstaat wel een nieuwe uitdaging dat de wensen vanuit de praktijk en de betrokken organisaties niet uit het oog worden verloren. Ondanks de hobbels in de weg is het indrukwekkend hoe het SHRC met weinig middelen veel in gang heeft gezet en tussen een groot aantal actoren een gesprek heeft weten te genereren over het belang van mensenrechten in Schotland.

### **3.6 Zweden**

Zweden heeft sinds 2002 drie actieplannen opgesteld:

- A National Human Rights Action Plan – 2002-2004;
- A National Action Plan for Human Rights – 2006-2009;
- Strategie van de Regering voor Nationaal Mensenrechtenwerk– 2016 – 2019.

#### *Actieplan 2002 - 2004*

Het eerste actieplan werd in januari 2002 als schriftelijke mededeling aan het Parlement gestuurd. Het werd tussen mei 2000 en januari 2002 ontwikkeld door een interdepartementale werkgroep, die verschillende referentiegroepen consulteerde waarin onder andere diverse NGOs zaten. Naast bekendheid geven aan het belang van bescherming van mensenrechten en bewustmaking van mensenrechten, was de bedoeling de coördinatie binnen en tussen regeringsinstanties te verbeteren. Om die functie te kunnen vervullen, moest het plan vooral realistisch en praktisch zijn.

Het eerste actieplan geeft een algemeen overzicht van de internationale mensenrechtenstandaarden waaraan Zweden is gebonden en hoe de omzetting in Zweeds recht plaatsvindt. Vervolgens wordt uiteengezet wat de rol is van verschillende

overheids- en andere instanties, zoals Ombudsman en rechterlijke macht bij het bevorderen van de naleving van mensenrechten. Ook de rol van lokale overheden en private partijen, zoals werkgevers/ werknemers, ondernemingen en NGOs komt aan bod. Vervolgens is een lange lijst van prioriteiten gegeven, met name op het gebied van klassieke grondrechten, van het verbod op marteling tot rechten van minderheden, met daarin acties voor in de periode 2002-2004.

Veel van de acties bestaan in het uitwerken van nadere wetgeving en beleid, bijvoorbeeld op het gebied van vluchtelingen, wetgeving tegen discriminatie in het hoger onderwijs en beschikbaar stellen van budget voor activiteiten van niet-overheidsinstanties en NGOs.

De monitoring van de uitvoering van de acties wordt in het Actieplan zelf opgedragen aan de werkgroep die het Actieplan tot stand heeft gebracht, mede met het oog op het vervaardigen van een vervolgplan. Het plan bevat een annex waarin alle prioriteits- en actiepunten voor de uitvoering zijn toegewezen aan een specifiek Ministerie.

In juli 2004 vraagt de regering aan Thomas Hammarberg, toen secretaris-generaal van het Olof Palme International Centre, het Ministerie van Justitie bij te staan bij de evaluatie van het plan. De evaluatie was gereed in januari 2004 en werd wijd verspreid en op de website van de regering geplaatst. Belangrijke punten uit die evaluatie zijn:

- er moeten financiële middelen beschikbaar worden gesteld om de doelen van het plan te realiseren;
- positief was de interactie met veel belanghebbenden, maar het is belangrijk om nauwer contact te onderhouden gedurende de fase van planning met het Parlement;
- het volgende plan zou meer actiegericht moeten zijn en moet duidelijker deadlines bevatten voor uitvoering van en rapportage over acties en beter zijn afgestemd op specifieke actieplannen (bijv. racisme);
- de mogelijkheid om indicatoren te ontwerpen voor het werken met mensenrechten moet worden overwogen;
- in het volgende plan moeten meer structurele problemen op het gebied van het naleven van mensenrechten aan de orde komen;
- het volgende plan dient duidelijker te omschrijven welke terreinen speciale prioriteit verdienen;
- het volgende plan moet duidelijker vanuit een gelijke behandelingsperspectief worden geschreven, onder andere voor mensen met een handicap, kinderen, ouderen en van nationale minderheden en immigranten;
- economische en sociale rechten komen nauwelijks aan bod in het plan, die rechten verdienen meer aandacht in het volgende plan;
- de rol van regionale en lokale autoriteiten bij de bescherming van mensenrechten dient duidelijker te worden bepaald en omschreven.

#### *Actieplan 2006 - 2009*

Voor actieplan 2 (2006-2009) werd opnieuw een baseline studie of survey uitgevoerd: *The Situation for human rights in Sweden in 2005*, een document van 300 pagina's. Het werd in zijn geheel opgenomen in de Zweedse versie van het actieplan.

De survey beoogde de meest structurele tekortkomingen op het gebied van de mensenrechten in Zweden in kaart te brengen, inclusief de structuur ten aanzien van de coördinatie en organisatie voor de bevordering en naleving van mensenrechten.

Het consultatieproces door middel van de survey was uitermate breed: vertegenwoordigers van bijna 400 instellingen en organisaties, net als bij actieplan 1 referentiegroepen genoemd, werden uitgenodigd hun visie te geven. De genodigden

waren onder andere politieke partijen, instanties binnen of gelieerd aan de rechterlijke macht, sociale partners, NGOs en onderzoeksinstituten.

Ditmaal werden wel economische en sociale rechten opgenomen. Het karakter van de 135 maatregelen in het plan was grotendeels hetzelfde als in het vorige plan: wetgeving, beleidsmaatregelen, ter beschikking stellen van financiële middelen.

Opnieuw werd de monitoring van het uitvoeren van de maatregelen en rapportage daarover aan de interdepartementale werkgroep opgedragen. Tijdens een seminar met vertegenwoordigers van alle referentiegroepen is in het voorjaar 2008 de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het plan besproken.

Een evaluatie van het actieplan 2006-2009 was uiterlijk in het voorjaar van 2010 gereed (zoals in het Actieplan voorzien), waarna het werk aan een volgend plan had moeten beginnen (maar werd uitgesteld tot 2012). De evaluatie van het tweede actieplan is uitgevoerd door Hans Ytterberg, voormalig Ombudsman homodiscriminatie.

De belangrijkste punten uit de evaluatie:

- de brede consultaties bij opstellen van nationale actieplannen mensenrechten moeten worden voortgezet, maar er dient meer ruimte te zijn voor een meer diepgaande discussie over bepaalde onderwerpen; verder dient daarbij meer aandacht te zijn voor hoe kwetsbare groepen in de samenleving hun stem kunnen laten horen tijdens het proces;
- de regering moet duidelijk maken dat er weliswaar een brede consultatie is, maar dat de regering de "eigenaar" is van het plan en verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen;
- dat betekent ook dat er een duidelijk politiek commitment en verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het plan moet zijn, hetgeen moet worden weerspiegeld in de verantwoordelijken voor uitvoering op departementsniveau (op zijn minst de staatssecretaris);
- monitoring en evaluatie zou niet slechts moeten zijn het afstrepen van uitgevoerde acties, maar veeleer het evalueren of de verbeterdoelstelling is bereikt; echter, omdat veel acties onderdeel van reguliere activiteiten vormen die toch al gepland waren, ontbreekt vaak een duidelijke verander- of verbeterdoelstelling (theory of change);
- door in volgende planning wel uit te gaan van de vraag welke structurele tekortkoming in de bescherming van mensenrechten bestaan en dooreen theory of change voor actiepunten te formuleren, krijgt het plan een veel meer strategisch karakter; pas dan kan er een cyclus volgen van plan-do-check-adapt en vervolgens een nieuwe cyclus;
- commentaren en aanbevelingen van de toezichhoudende organen van internationale mensenrechtenverdragen moeten veel meer integraal onderdeel van het plan en de planningscyclus zijn;
- monitoring en evaluatie van acties in het plan moet gebeuren aan de hand van indicatoren voor het bereiken van de doelstelling voor een actie; het ontbreken van statistische en andere gegevens bemoeilijkt het ontwikkelen van indicatoren.

#### *Actiestrategie 2016 – 2019*

Het meest recente actieplan, gepubliceerd in oktober 2016, wordt nadrukkelijk gepresenteerd als een actiestrategie, niet als actieplan. Oorspronkelijk was de bedoeling om al in 2010 een nieuw actieplan te ontwerpen. Het proces werd echter aanzienlijk vertraagd omdat er politiek geen overeenstemming was te vinden voor de aanpak en inhoud van het plan. Voor het nieuwe plan werden in 2012 wel opnieuw consultaties gehouden, maar toen het proces vertraagde is van de uitkomsten van de consultaties geen gebruik gemaakt. De referentiegroepen hielden vervolgens ook op te bestaan.

In vergelijking met de vorige plannen is er meer aandacht besteed aan het vervolg geven aan de aanbevelingen van de toezichthoudende organen van de internationale mensenrechtenverdragen, aan de verbetering van het coördineren en uitvoeren van mensenrechtenactiviteiten en de controle er op (er wordt de oprichting van een Nationaal Mensenrechteninstituut conform de *Paris Principles* aangekondigd) en er is grote nadruk gelegd op mensenrechtenwerk door het maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven.

De betrokkenheid van het Parlement wordt vergroot door in de toelichting op de jaarlijkse begroting te rapporteren wat het afgelopen jaar is bereikt. Tegelijkertijd is er geen tijdsfad opgenomen voor de acties in het Actieplan en moeten de verantwoordelijkheden voor het uitvoeren van de acties nog bepaald worden. Over de wijze waarop dit dient te geschieden, wordt nog nagedacht.

Het belang van de rol van regionale en lokale overheden is in de strategie benadrukt, maar vanwege de sterke zelfstandige rol van het regionale en lokale bestuur wil de regering niet door middel van de strategie voorschrijven wat regionale en lokale autoriteiten zouden moeten doen.

In de strategie wordt niet gerept over het ontwikkelen van indicatoren.

### 3.7 Vergelijking en conclusies

#### *Vooraf*

In dit hoofdstuk worden de verschillende fases van het actieplannen van de vijf landen op de volgende punten met elkaar vergeleken

- a) Voorbereidingsfase – besluitvorming en betrokken actoren; consultatie;
- b) Ontwikkeling - baseline studie;
- c) Ontwikkeling na baseline –referentiekader (UPR, special recommendations.), invloed van de consultatie op de keuze van onderwerpen en prioriteiten;
- d) Implementatie - prioriteiten en leemtes; indicatoren;
- e) Monitoring en evaluatie - volgen van de uitvoering; periodieke herziening;
- f) Menskracht en financiële middelen.

#### *Vorbereidingsfase*

De kernelementen in de voorbereiding van een actieplan zijn: wie was verantwoordelijk voor het plan, was er een consultatie met betrokken actoren en hoe uitgebreid was de consultatie. De figuur hieronder geeft een kort schematisch overzicht van deze elementen voor de vijf in deze studie betrokken landen.

	<b>Verantwoordelijkheid</b>	<b>Brede consultatie<sup>93</sup></b>	<b>Beperkte consultatie<sup>94</sup></b>
<b>Finland (FI)</b>	Interdepartementale werkgroep met NGO inbreng	Ja	
<b>Griekenland (EL)</b>	Interdepartementale werkgroep met adviesorganen	Nee	Ja
<b>Nieuw Zeeland (NZ)</b>	National Human Rights Commission	Ja <sup>95</sup>	
<b>Schotland (SC)</b>	Scottish Human Rights Commission	Ja	

<sup>93</sup> Brede consultatie: tijdens de ontwikkelingsfase is gevraagd om inbreng bij de selectie van thema's en prioriteiten met externe actoren (niet overheidsinstanties, NGOs, en/of individuen)

<sup>94</sup> Beperkte consultatie: tijdens de ontwikkelingsfase is niet of nauwelijks gevraagd om inbreng van externe actoren.

<sup>95</sup> Dat geldt alleen voor het eerste actieplan 2005 – 2010, voor het actieplan 2015 – 2019 is geen consultatie gehouden.

<b>Zweden (SE)</b>	Interdepartementale werkgroep met inbreng externe referentiegroepen	Ja	
--------------------	---------------------------------------------------------------------	----	--

Het initiatief tot en de verantwoordelijkheid voor het tot stand komen van het Actieplan lag bij Finland, Griekenland en Zweden bij de overheid, bij de andere twee landen lagen het initiatief en de verantwoordelijkheid bij de Nationale Mensenrechtencommissie. In het geval van Nieuw Zeeland is die verantwoordelijkheid opgenomen in de Human Rights Act, in het geval van Schotland was het eigen initiatief van de Human Rights Commission.

Het voorbereidingsproces verschilde sterk van land tot land. Behalve Griekenland hielden alle landen een brede consultatie voorafgaand aan het ontwikkelen van het plan. Daarbij liepen consultatie en het uitvoeren van een baseline studie door elkaar: het consulteren van een brede groep betrokkenen leverde inzicht op welke problemen op het gebied van de mensenrechten aandacht en prioriteit verdienen en deze problemen vormden vervolgens elementen voor het ontwikkelen van het plan.

In het geval van Griekenland heeft een werkgroep min of meer achter gesloten deuren in een jaar tijd een plan ontwikkeld en dat gepresenteerd. Daarna is een maand uitgetrokken voor het indienen van schriftelijke commentaren op het plan en een internetconsultatie. De kritiek van het maatschappelijk middenveld op het plan was dan ook dat er van dialoog geen sprake was geweest en dat er van de punten die tijdens de beperkte consultatie waren aangedragen nauwelijks iets in het uiteindelijke plan is terug te vinden. De consequentie is dat er weinig gevoel van eigenaarschap lijkt te zijn bij het maatschappelijk middenveld.

Het tegenovergestelde is het geval bij het tot stand komen van het actieplan van Nieuw Zeeland, daar was het actieplan tot stand gebracht door de National Human Rights Commission, na uitgebreide consultatie en met inbreng van overheidsinstanties, maar nam de regering dit actieplan niet over. Het eigenaarschap bleef dus bij de NHRC.

Beide voorbeelden, maar ook het totstandkomingsproces bij de andere plannen illustreren het belang van het proces van het ontwikkelen van het plan. In de woorden van het Handbook: *"A national action plan is both an outcome and a process, each equally important."* Het proces bepaalt immers in welke mate er politiek commitment is voor het plan, maar ook in hoeverre instanties, NGOs, belangenorganisatie en uiteindelijk het publiek zich in het plan herkennen en het steunen, kortom, of er een breed politiek en maatschappelijk draagvlak is gecreëerd tijdens en door het proces. Daarmee staat of valt of het plan een levend document kan worden of een document is dat na de presentatie in de la verdwijnt.

#### *Ontwikkelingsfase*

De kernelementen in de ontwikkelingsfase zijn het ondernemen van een baseline studie en consultatie daarover, het bepalen van het referentiekader, het maken van keuzes in het stellen van prioriteiten en het betrekken van meerdere actoren bij het uitwerken van het plan.

	<b>Baseline studie</b>	<b>Referentiekader</b>	<b>Prioriteitskeuzes</b>	<b>Betrokkenheid meerder actoren</b>
<b>Finland (FI)</b>	Nee	Mix van standaarden internationale verdragen/ aanbevelingen en nationale aanbevelingen	Resultaat van consultatief proces	Ja
<b>Griekenland (EL)</b>	Nee	Standaarden internationale verdragen en jurisprudentie EVRM	Geen duidelijke prioriteiten, hoofdzakelijk reeds voorgenomen maatregelen	Nee



<b>Nieuw Zeeland (NZ)</b>	Ja	1 <sup>e</sup> Mix van standaarden internationale verdragen/ aanbevelingen en nationale aanbevelingen 2 <sup>e</sup> UPR aanbevelingen <sup>96</sup>	1 <sup>e</sup> consultatief proces 2 <sup>e</sup> UPR in combinatie met overleg met de regering	1 <sup>e</sup> Ja 2 <sup>e</sup> Nee
<b>Schotland (SC)</b>	Ja	Standaarden internationale verdragen, maar doorontwikkeld naar eigen raamwerk	Resultaat van consultatief proces	Ja
<b>Zweden (SE)</b>	Nee	Mix van standaarden internationale verdragen/ aanbevelingen en nationale aanbevelingen	1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> plan resultaat van consultatief proces, 3 <sup>e</sup> plan niet vanwege de vertraging van het proces	Ja, maar met weinig invloed op het 3 <sup>e</sup> plan

Finland, Griekenland en Zweden hebben geen baseline studie uitgevoerd voor het ontwikkelen van het actieplan.

Voor Griekenland gold dat er geen tijd en geld was voor een dergelijke studie, voor Finland en Zweden was het argument om dit niet te doen dat er al voldoende kennis en inzicht was over wat de voornaamste problemen waren op het gebied van de uitvoering van de verplichtingen voortkomend uit de internationale verdragen. Bovendien waren de opstellers van het actieplan van mening dat door middel van de consultaties nog verder inzicht zou worden verkregen in waar nog niet onderkende problemen zouden zitten. De uitkomsten van de consultaties bevestigden deze veronderstelling deels. Toch ondervond, deze pragmatische houding ook kritiek, zowel van de deelnemers aan de consultaties als van de evaluatoren van zowel Finse als Zweedse actieplannen. Een van de gevolgen van deze aanpak was namelijk dat vooral reeds lopende projecten of reeds geplande projecten in het actieplan werden opgenomen.

#### *Implementatiefase*

Net als bij de beschrijving van het Nederlandse Actieplan hebben we niet rechtstreeks de implementatie van de actieplannen van de vijf landen kunnen onderzoeken, maar hebben we gekeken hoe geschikt de actiepunten zijn voor implementatie en of de effecten er van meetbaar zijn, al of niet op basis van specifieke indicatoren.

	<b>Concrete actiepunten</b>	<b>Tijdgebonden</b>	<b>Meetbaarheid - indicatoren</b>
<b>Finland (FI)</b>	Ja	Ja	Ja – ja, maar alleen proces indicatoren <sup>97</sup>
<b>Griekenland (EL)</b>	Ja	Deels	Ja – ja, maar alleen proces indicatoren
<b>Nieuw Zeeland (NZ)</b>	1 <sup>e</sup> Ja 2 <sup>e</sup> Ja	1 <sup>e</sup> Ja 2 <sup>e</sup> Ja	Ja – SMART criteria voor de geselecteerde actiepunten, in feite proces indicatoren
<b>Schotland (SC)</b>	Ja	Deels	Ja – ja, vooral proces indicatoren, aan het ontwikkelen van uitkomst indicatoren wordt gewerkt.
<b>Zweden (SE)</b>	Ja	Deels	Ja – nee.

De actiepunten van de vijf landen zijn *grosso modo* onder te verdelen in aankondiging van wetgevingsvoorstellen, nadere uitwerking van beleid, verder onderzoek, organiseren van bijeenkomsten, voorlichtings- en bewustmakingsactiviteiten en rapportages en dergelijke.

De voorgestelde acties zijn dus wel specifiek in de zin dat duidelijk is omschreven wat voor wetgeving, beleidsvoorstel, bijeenkomst, onderzoek, welk thema en vaak ook binnen welk tijdsbestek de actie moet plaatsvinden, maar de acties zijn zelden concreet

<sup>96</sup> Dit geldt met name voor het actieplan 2015 – 2019.

<sup>97</sup> Proces indicatoren laten zien dat een proces is voltooid, bijvoorbeeld het indienen van een wetsvoorstel of het voltooien van een studie; proces indicatoren zeggen niet over het verbeteren van mensenrechten voor de doelgroep van de actie.

en specifiek in de zin dat inzichtelijk is hoe zij zullen leiden tot de verbetering van de rechtsbescherming of van de situatie van een specifieke groep van rechthebbenden.

Voor zover in de plannen indicatoren zijn opgenomen voor het meten of een actie is uitgevoerd zijn dat dan ook vooral procesindicatoren: is een wetsvoorstel ingediend, een beleidsvoorstel geformuleerd, een bijeenkomst gehouden, een onderzoek voltooid en dergelijke.

In het Zweedse plan is de term indicator niet genoemd. Verder blijft het in de Zweedse plannen vaak bij het aankondigen van een actie, soms met een (voorzichtige) deadline.

In de actieplannen van Finland, Griekenland en Zweden worden de acties zelden geformuleerd in termen van daadwerkelijke uitkomsten voor de verbetering van de situatie voor een bepaalde groep (resultaat of outcome indicatoren). Het accent ligt op inspanningsgerichte acties.

In de actieplannen van Nieuw Zeeland en Schotland wordt consequent geprobeerd acties te formuleren in termen van uitkomsten, ook al liggen die uitkomsten soms op een hoog abstractieniveau.

Het verschil in benadering lijkt voort te komen uit het feit dat de plannen van Finland, Griekenland en Zweden tot stand zijn gebracht onder verantwoordelijkheid van de respectievelijke regeringen, terwijl de actieplannen van Nieuw Zeeland en Schotland tot stand zijn gebracht onder verantwoordelijkheid van de mensenrechtencommissies in die landen.

#### *Monitoring- en evaluatiefase*

Tijdens de monitoring en evaluatiefase wordt de uitvoering gevolgd, wordt gerapporteerd over het uitvoeren van de actie, wordt een actie eventueel herzien en wordt het bereiken van de doelen van de actie geëvalueerd.

	Volgen van de uitvoering	Rapportage	Tussentijdse bijstelling	Evaluatie
<b>Finland (FI)</b>	Ja	Ja	Nee	Ja
<b>Griekenland (EL)</b>	Ja	Ja	Nee	Nee
<b>Nieuw Zeeland (NZ)</b>	Ja	Ja	Nee	Nee
<b>Schotland (SC)</b>	Ja	Ja	Ja	Nee <sup>98</sup>
<b>Zweden (SE)</b>	Ja	Ja	Nee	Ja

Alle actieplannen voorzien in het uitvoeren van bovengenoemde stappen in de monitoring en evaluatie fase. In de praktijk bestaan er echter groter verschillen tussen de landen in de wijze waarop deze stappen worden geïmplementeerd.

Het volgen van de uitvoering geschiedt in Finland, Griekenland en Zweden door de werkgroepen die verantwoordelijk waren voor de opstelling van het plan. In Finland en Zweden gebeurt dat daadwerkelijk, al zou dat volgens de externe evaluatoren van de eerste twee Zweedse actieplannen met meer intensiteit moeten geschieden. In Griekenland lijkt van het volgen van de uitvoering door de werkgroep die het plan tot stand bracht weinig terecht te komen.

In Finland, Griekenland en Zweden wordt gerapporteerd na afloop van de planperiode, al is in Zweden met betrekking tot het derde plan (de strategie) nu besloten om een jaarlijkse rapportage in de beleidsmatige toelichting op de jaarlijkse begroting op te nemen. Nieuw Zeeland heeft een online volgsysteem, waardoor voortdurend ("real time") wordt gerapporteerd, terwijl het ook de uitvoering van actiepunten voor iedereen

<sup>98</sup> Is wel voorzien; aan het ontwikkelen van indicatoren wordt gewerkt.

inzichtelijk maakt. In Schotland wordt jaarlijks publiekelijk gerapporteerd over de uitvoering en zijn er inmiddels twee jaarrapportages uitgebracht.

In Finland, Griekenland, Nieuw Zeeland en Zweden is geen sprake van tussentijdse bijstelling, bijstelling geschiedt in een volgend actieplan. In Schotland is bijstelling mogelijk tijdens de looptijd van het plan.

Finland en Zweden hebben evaluaties laten uitvoeren nadat de periode van uitvoering van het plan was afgelopen. Nieuw Zeeland heeft het eerste plan niet echt geëvalueerd. Voor Griekenland en Schotland is het huidige plan het eerste en evaluatie is dus niet aan de orde.

Schotland is het enige land dat ambitieuze en arbeidsintensieve pogingen in het werk stelt om een systeem van indicatoren te ontwerpen voor de evaluatie van het bereiken van de doelstellingen van de acties in het plan. Daarbij baseert het zich op de systematiek van de Office van de High Commissioner for Human Rights, die inmiddels ook wordt gevolgd door het EU Grondrechtenagentschap (FRA): het systeem van structure, process, outcome indicators.

#### *Menskracht en financiële middelen*

Het opstellen en uitvoeren van de actieplannen kost menskracht en middelen. Wij hebben getracht na te gaan in hoeverre hiervoor extra menskracht en middelen beschikbaar waren.

	<b>Menskracht opstellen plan</b>	<b>Middelen opstellen plan</b>	<b>Menskracht uitvoeren plan</b>	<b>Middelen uitvoeren plan</b>
<b>Finland (FI)</b>	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Griekenland (EL)</b>	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Nieuw Zeeland (NZ)</b>	Ja (2 <sup>e</sup> plan)	Ja (2 <sup>e</sup> plan)	Deels	Nee
<b>Schotland (SC)</b>	Deels	Deels	Deels	Nee
<b>Zweden (SE)</b>	Nee	Nee	Nee	Nee

De Nieuw Zeelandse Mensenrechtencommissie heeft extra menskracht en middelen beschikbaar gesteld voor het ontwerpen van de online versie en het online monitoring systeem van het actieplan. De Schotse Mensenrechtencommissie heeft niet apart middelen voor het maken van het actieplan begroot, maar een programmahoofd en een onderzoeksmedewerker spelen een zeer belangrijke rol in het managen van het proces van uitvoering van het plan, hetgeen gekwalificeerd kan worden als menskracht beschikbaar stellen voor het uitvoeren van het plan.

Bij de overige landen is de menskracht die benodigd was voor het opstellen van de actieplannen uit de bestaande formatie van de deelnemers aan het proces gekomen. Voor het uitvoeren de actieplannen waren geen extra middelen beschikbaar. Dat is verklaarbaar omdat het veelal om acties ging die al voorzien en gepland waren en waarvoor dus al menskracht en middelen waren voorzien.

## 4 Conclusie en samenvatting van bevindingen

### 4.1 Relevantie

De vraag naar de relevantie van een actieplan is een vraag naar in hoeverre het actieplan essentiële problemen op het gebied van de mensenrechten aan de orde stelt en in hoeverre de prioriteitsstelling bij het aanpakken van die problemen draagvlak heeft.

Om te onderzoeken wat de meest essentiële problemen zijn beveelt het OHCHR Handbook aan om een baseline studie uit te voeren of op zijn minst een gedegen probleemanalyse te maken. Daarnaast onderstreept het OHCHR Handbook het belang van het proces van tot stand komen van een actieplan: "*A national action plan is both an outcome and a process, each equally important*". Met andere woorden, het proces moet mede zorgen voor politiek commitment *en* voor maatschappelijk draagvlak.

#### *Nederlandse actieplan*

Voor het Nederlandse actieplan is geen baseline studie of probleemanalyse uitgevoerd. De selectie van thema's en prioriteiten van het actieplan is afkomstig uit een diversiteit van nationale en internationale bronnen. Verder bevat het actieplan weliswaar een overzicht van de internationale regelgeving en mensenrechtenstandaarden, maar bij de opzet van het actieplan is er niet vanuit deze internationale verplichtingen gedacht.

De algemene thema's waaronder de prioriteiten en actiepunten zijn gevat zijn nationaal mensenrechtenbeleid en infrastructuur en als specifieke beleidsthema's of speerpunten: non-discriminatie en gelijke behandeling, informatiesamenleving, immigratie en asiel, lichamelijke integriteit en persoonlijke vrijheid en onderwijs, arbeid en cultuur. De invulling van de thema's is door BZK als het coördinerende ministerie decentraal bij de andere departementen belegd. De prioriteiten die binnen de thema's zijn gekozen zijn voor een belangrijk deel het gevolg van het proces. BZK heeft hoofdzakelijk de inbreng van de departementen gevolgd. Door de departementen is gewerkt vanuit de bestaande situatie en lopende projecten en hoe daarbij kon worden aangesloten.

De inbreng van NGO's en andere externe actoren was met name voor de dosering en de selectie van onderwerpen belangrijk en om te kunnen beoordelen of belangrijke onderwerpen werden gemist. De conclusie ten aanzien van de inbreng van NGOs en andere externe actoren is dan ook dat die inbreng bij de totstandkoming minimaal is geweest, hetgeen ook is terug te zien in de actiepunten in het plan.

Het Nederlandse plan is onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Dat heeft er mede toe bijgedragen dat het proces van consultatie van NGOs en externe actoren gehaast en onduidelijk was, waardoor er irritatie ontstond en er een gevoel achterbleef niet daadwerkelijk bij het ontwikkelen van het plan te worden betrokken.

Ook al kan een meerderheid van de externe actoren zich waarschijnlijk wel vinden in de gekozen hoofdthema's, een dialoog over de prioriteiten en actiepunten *binnen* die thema's heeft niet daadwerkelijk plaats gevonden. Uit de kritiek op het plan blijkt op zijn zachtst gezegd dat de externe actoren zich niet altijd in de gemaakte (prioriteits-)keuze kunnen vinden.

#### *Lessen uit actieplannen in andere landen*

In Griekenland was het proces van het tot stand brengen van een actieplan vergelijkbaar met het proces in Nederland. Een werkgroep van vertegenwoordigers van de overheid heeft het plan ontworpen, de inbreng van NGOs en externe actoren was beperkt in de tijd en mede daardoor van weinig invloed.

In Finland en Zweden werd het actieplan weliswaar in eerste instantie ook door werkgroepen van de overheid ontwikkeld en zonder baseline studie, maar er was veel meer tijd voor het consultatieve proces en in dat proces waren bovendien veel meer externe actoren betrokken. Het consultatieve proces heeft het uiteindelijke plan aanwijsbaar beïnvloed. Het meest recente plan van Zweden is uiteindelijk na lang uitstel tot stand gekomen zonder uitgebreide consultatie. Wat daarvan de mogelijke gevolgen zijn is nog onduidelijk.

Het eerste actieplan van Nieuw Zeeland is gebaseerd op een uitgebreid consultatief proces met bijdragen van een groot aantal personen en organisaties, uitgebreid publieke opinie onderzoek en inbreng van overheidsinstantie, uitmondend in een baseline studie. Echter, het plan dat van dit proces het resultaat was werd niet door de regering onderschreven, waardoor er wel een maatschappelijk maar geen politiek draagvlak bestond. Het tweede actieplan is gebaseerd op de door de regering geaccepteerde UPR aanbevelingen, waardoor de invloed van NGOs en andere externe actoren slechts indirect is, namelijk door inbreng voorafgaande aan de UPR.

In Schotland is het actieplan het resultaat van een uitgebreide baseline studie en een uitgebreid consultatief proces. Daarnaast vind er bijstelling plaats van het plan op basis van de jaarlijkse rapportages met inbreng van externe actoren.

De bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar het tot stand komen van de actieplannen van de andere vijf landen, illustreren dat het politiek en maatschappelijk draagvlak dat een actieplan heeft niet alleen rust op het actieplan zelf, maar ook op het proces dat is gevolgd om tot het plan te komen. De conclusie voor Nederland is dat het actieplan geen stevig draagvlak onder de NGOs had.

## 4.2 Effectiviteit

De effectiviteit van een plan hangt mede af van de wijze waarop de actiepunten zijn vorm gegeven: zijn de doelen specifiek, meetbaar, acceptabel (voor doelgroep en uitvoerder), realistisch (in de zin van haalbaar) en tijdgebonden geformuleerd? Daarnaast hangt de effectiviteit af van de mechanismen die worden gehanteerd om toe te zien op de uitvoering van een plan en het plan waar nodig bij te stellen. Met andere woorden is er een cyclus voorzien van planning, uitvoering en evaluatie.

### *Nederlandse actieplan*

De actiepunten in het Nederlandse actieplan behelzen zoals gezegd vooral reeds bestaande en geplande projecten. Een groot deel daarvan betreft wetsvoorstellen die werden opgesteld of in behandeling waren ten tijde van de publicatie van het plan. Verder had een groot deel van de acties te maken met het uitvoeren van bestaand of gepland beleid en bestond een deel van de acties uit bewustwording of voorlichting via campagnes, evenementen of informatievoorziening. Acties zijn vooral geformuleerd in termen van processen<sup>99</sup> en zelden in termen van uitkomsten voor de rechthebbenden.

Bij meer dan driekwart van de acties is vermeld waar de verantwoordelijkheid ligt voor een actie, maar de omschrijving van de verantwoordelijke actor varieert tussen het noemen van "de overheid" of "het kabinet" en het noemen van een ministerie of een NGO. In iets meer dan de helft van de acties is een tijdsindicatie gegeven, maar slechts in een aantal gevallen een datum<sup>100</sup>, in de overige gevallen gaat het om een jaargetijde, een jaartal of een periode. Voor slechts een paar acties wordt aangegeven wanneer die moet zijn afgerond. Voor slechts drie acties wordt een budget genoemd.

<sup>99</sup> Bijvoorbeeld: "het kabinet is aan het bezien of, en zo ja op welke wijze, het verbod op discriminatie op grond van genderidentiteit en genderexpressie in de Awgb wordt opgenomen", Actieplan 2013, p. 33).

<sup>100</sup> Dit betreft voornamelijk bijeenkomsten.

Het plan bevat geen indicatoren voor succes van de acties. Toezien op de uitvoering van het plan geschiedt vooral door rapportage en het bespreken daarvan met onder andere de Tweede Kamer en met externe actoren, vooral NGOs. Met de Vaste Kamercommissie BZK heeft een Algemeen Overleg plaats gevonden in 2014 en 2015. Met NGOs heeft tweemaal een gesprek plaats. Verder was er een ronde tafelconferentie op 10 December 2014 naar aanleiding van de tussenrapportage. Van die bijeenkomsten zijn geen verslagen te vinden, hetgeen het toezien op de uitvoering en de evaluatie van het succes van de acties weinig inzichtelijk maakt voor hen die niet bij de bijeenkomst betrokken waren. Bovendien was de doelstelling van de bijeenkomsten niet duidelijk. Het was onder andere niet voor alle deelnemers duidelijk of het de bedoeling was aanpassingen in het lopende actieplan aan te brengen of lessen te trekken voor een nieuw actieplan.

Eén van de verbeteringen zou kunnen zijn om in het volgende plan aandacht te schenken aan het concretiseren van het actieplan door structurele, procesmatige en uitkomst gerelateerde indicatoren te koppelen aan de actiepunten, zoals bepleit door NGOs ter voorbereiding van het Algemeen Overleg in 2015. Een dergelijke aanpak zou passen bij de door de OHCHR en FRA bepleite aanpak van het ontwikkelen van indicatoren op het gebied van de mensenrechten.

#### *Lessen uit actieplannen in andere landen*

Met betrekking tot Griekenland is de les te trekken dat een gebrek aan effectief toezicht op de uitvoering van het plan en geen betrokkenheid van externe actoren het plan tot een weinig relevant document maakt.

In Finland en Zweden is op de uitvoering van de actieplannen toegezien en gerapporteerd door interdepartementale werkgroepen en werd overleg gepleegd met externe actoren. Daarnaast zijn na de voltooiing van elk actieplan externe evaluaties uitgevoerd waarvan de aanbevelingen doorgaans zijn verwerkt in volgende plannen.

In Nieuw Zeeland heeft de Mensenrechtencommissie een online volgsysteem ingevoerd: elk actiepunt is vertaald in SMART criteria die de stand van uitvoering weergeven. Het systeem wordt voortdurend bijgewerkt aan de hand van informatie die van de voor de actie verantwoordelijke instantie wordt ontvangen.

In Schotland verzorgt de Mensenrechtencommissie jaarlijkse rapportages over de uitvoering van het plan, waarin de rapportages van de (gemengde overheids- NGO) actie groepen worden meegenomen en aan de hand waarvan plannen worden bijgesteld.

In de actieplannen van Finland en Griekenland zijn indicatoren opgenomen. Maar omdat de acties vooral in termen van processen zijn geformuleerd (is een wetsvoorstel ingediend, een beleidsvoorstel geformuleerd, een bijeenkomst gehouden, een onderzoek voltooid) zijn dit in feite proces indicatoren. Ook het Nieuw Zeelandse volgsysteem werkt volgens de systematiek van proces indicatoren.

De Schotse Mensenrechtencommissie heeft de ambitie wel een volwaardig systeem van structurele-, procesmatige- en uitkomstindicatoren te ontwikkelen, maar heeft daarin nog een weg te gaan.

Het is van belang om bij een volgend actieplan kennis te nemen van de door OHCHR en FRA ontwikkelde indicator systematiek en de ervaringen van de Schotse Mensenrechtencommissie in ogeschouw te nemen met het oog op het opnemen van indicatoren in een volgend Nederlands actieplan.

### **4.3 Duurzaamheid**

De duurzaamheid ofwel de bestendigheid op lange termijn van een actieplan mensenrechten dient zich te bewijzen. Dat kan als het op korte en lange termijn wordt

gedragen door politiek commitment en betrokkenheid en gevoel van eigendom door externe actoren.

Duurzaamheid vertaalt zich ook in het maken van een vervolg op eerdere plannen en daarin de lessen meenemen die zijn geleerd uit vorige ervaringen.

#### *Nederlandse actieplan*

Het proces van tot stand komen van het Nederlandse actieplan is niet vlekkeloos verlopen. Niettemin kunnen de lessen uit het tot stand brengen van het plan, de uitvoering, de rapportage en evaluatie van de tot nu toe bereikte resultaten leiden tot een verbeterd volgend plan

Het plan zelf bevat daartoe de aanzetten: het is de intentie om te komen tot een volgend plan en er zijn rapportages en uitwisselingen van ervaringen waaruit lessen getrokken kunnen worden.

Een belangrijke les is dat voor een volgend proces van tot stand brengen van een actieplan meer tijd moet worden uitgetrokken, er expliciet moet worden nagedacht over een referentiekader van internationale verplichtingen en door middel van dialoog tussen regering en externe actoren een set van door allen gedragen prioriteiten en actiepunten dient te komen.

De verankering van de dialoog (wie is betrokken, wat is het doel en wat moet het resultaat zijn) dient, anders dan nu het geval is, in het plan zelf te worden opgenomen door de concrete momenten van consultatie en uitwisseling te noemen en tevens welk gevolg daaraan kan worden gegeven.

#### *Lessen uit actieplannen in andere landen*

In Griekenland heeft geen dialoog plaatsgevonden met externe actoren, de consultatie bleef zoals eerder gezegd beperkt tot het gedurende korte tijd kunnen reageren op een ontwerp plan.

In Finland en in Zweden was er bij eerdere actieplannen meer sprake van een uitwisseling met externe actoren dan bij de latere plannen.

In Nieuw Zeeland is veel werk gestoken om bij het tweede actieplan wel commitment te krijgen bij de overheid. Daardoor moeste de NGOs nog achteraf bij de opzet van het plan en de selectie van punten worden betrokken.

De ervaringen in Schotland zijn dat door het proces veel maatschappelijk draagvlak is gecreëerd, maar dat het verkrijgen van commitment van de overheid een uitdaging blijft.

De ervaringen uit andere landen leren dat de het in stand houden van dialoog tussen overheid en externe actoren over het ontwikkelen en de uitvoering van het plan voortdurende aandacht behoeft. Als de dialoog stopt, werkt het plan niet meer als platform en wordt het vervolgens een irrelevant document. Daarmee lopen de ontwikkeling van vervolplannen en het trekken van lessen uit eerdere ervaringen gevaar.

#### **4.4 Impact**

Impact van een actie verwijst naar mogelijke (blijvende) effecten op mensen en omgeving en op situaties en omstandigheden die die ontstaan vanuit de actie. Het

vaststellen van impact is doorgaans pas mogelijk na verloop van tijd, bijvoorbeeld door middel van een evaluatie. Impact is niet altijd een direct of bedoeld gevolg van de actie.

#### *Nederlandse Actieplan*

Het actieplan bevat geen specifieke mechanismen om impact te behalen of impact te meten.

Het actieplan gaat noch in algemene zin, noch ten aanzien van concrete actiepunten uit van een plausibele redenering of verklaring waarom de geformuleerde actie zou moeten leiden tot een bepaalde verandering of een bepaald resultaat (*theory of change*). In een volgend actieplan zou dat wel dienen te gebeuren om het plan effectiever en het meten van de impact makkelijker te maken.

Doordat de doelen van de actiepunten doorgaans niet concreet zijn geformuleerd is het lastig om vast te stellen wat het effect van de specifieke aangekondigde acties op rechthebbenden is en in welke mate de acties hebben geleid tot het verbeteren van de bescherming van mensenrechten voor rechthebbenden. Het SMART formuleren van acties kan daar verbetering in brengen.

Tot slot kan het opnemen van indicatoren in een volgend actieplan het vaststellen van de impact aanmerkelijk vergemakkelijken.

#### *Lessen uit actieplannen in andere landen*

Griekenland, Finland en Zweden hebben in hun actieplannen geen mechanismen voorzien om impact te meten. Wel hebben Finland en Zweden externe, onafhankelijke evaluaties laten uitvoeren.

Voor zover viel vast te stellen gaan het Finse plan en de evaluatie daarvan niet expliciet in op de mogelijke lange termijn effecten van acties.

Het eerste en tweede Zweedse plan en de beide evaluaties spreken weliswaar een aantal malen over de mogelijke impact van voorgenomen acties, maar de actieplannen geven niet aan waar een eventuele impact zou kunnen bestaan. Ook de beide evaluaties noemen dat acties mogelijk een impact zouden kunnen hebben, maar geven niet aan waaruit die zou kunnen bestaan. Daarmee wordt het gebruikt van de term impact nogal inhoudsloos.

Het eerste actieplan van Nieuw Zeeland en het Schotse actieplan noemen de term impact vele malen en duiden daarmee aan dat nieuwe wetgeving of beleid belangrijke lange termijn effecten zal hebben. Aan het vaststellen van dergelijke lange termijn effecten door middel van bijvoorbeeld evaluatie is men echter nog niet toegekomen.

## **4.5 Aanbevelingen**

Op grond van bovenstaande bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Voer voor de voorbereiding van een volgend actieplan een base line studie uit conform de aanbevelingen van het OHCHR Handbook.
2. Deel en bespreek de uitkomsten van de studie met externe actoren als eerste stap in het tot stand brengen van een volgend actieplan.
3. Deel en bespreek van tevoren het tijdschema en de processtappen voor het tot stand brengen van het volgend actieplan met externe actoren van wie een inbreng wordt verwacht, spreek af dat verslaglegging van bijeenkomsten voor alle betrokkenen bij het proces transparant moet zijn en dat keuzes daarin worden geëxpliciteerd, met in gedachte "een actieplan is zowel uitkomst als proces".



4. Neem de verankering van het proces op in het plan zelf.
5. Stel het volgend actieplan op met als referentiekader de verplichtingen van Nederland uit de internationale mensenrechtenverdragen en de aanbevelingen van de toezichthoudende organen bij die verdragen.
6. Formuleer actiepunten uitgaande van een *theory of change* en volgens de SMART criteria.
7. Voer actiepunten uit volgens een cyclus van planning, uitvoering en evaluatie; rapportage dient te geschieden volgens deze cyclus.
8. Stel voor een volgend actieplan van start gaat vast of het plan inderdaad gedragen wordt door de regering en het maatschappelijk middenveld.
9. Zet voor het volgende actieplan de eerste stappen om het actieplan te concretiseren door structurele, procesmatige en uitkomst gerelateerde indicatoren te koppelen aan de actiepunten, conform de systematiek van OHCHR/FRA.
10. Verbeter de coördinatie op het gebied van de mensenrechten aan de kant van de overheid tussen de departementen onderling en tussen het Rijk en decentrale overheden door in het volgende actieplan op te nemen waar de verantwoordelijkheden liggen voor uitvoering, coördinatie, besluitvorming, monitoring en evaluatie van het actieplan.

## Annex 1 – Terms of reference College

Tender: Evaluatie van het Nationaal Actieplan Mensenrechten

### Achtergrond/context

#### Het Nationaal Actieplan Mensenrechten

In december 2013 werd het Nationaal Actieplan Mensenrechten (het actieplan) aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>101</sup> Het actieplan is het rechtstreeks gevolg van aanbevelingen gedaan gedurende de Universal Periodic Review van Nederland in 2012 en een aanbeveling van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa in 2012. Ook het College voor de Rechten van de Mens (hierna het College) heeft in zijn jaarrapportage 2012 aanbevolen tot een actieplan te komen. Het actieplan is tot stand gekomen aan de hand van diverse consultaties binnen de rijksoverheid en met het maatschappelijk middenveld.

Hoofddoel van het actieplan is voor het kabinet "de implementatie van mensenrechten in Nederland meer systematisch te bewaken en bevorderen". Om dit te bereiken wordt in het actieplan ingegaan op de manier waarop het kabinet dit doet en welke rol "andere organen en instellingen en burgers hebben bij de realisering van mensenrechten in Nederland"

Het specifieke doel van actieplan is dat het "beoogt inzicht te bieden in de veelomvattende taak van de staat, in het bijzonder in die van de regering, voor de handhaving en bevordering van mensenrechten in eigen land. Het Actieplan maakt daartoe op hoofdlijnen inzichtelijk hoe de infrastructuur van mensenrechtenbescherming in Nederland eruit ziet en wat de rol van de overheid daarbij is. Daarnaast biedt het Actieplan een overzicht van (soorten) maatregelen die in gang zijn gezet of ingezet worden om de mensrechten (beter) te beschermen in Nederland."

Daarnaast heeft het actieplannen een aantal functies. Het actieplan:

- Heeft een "voorlichtende of informerende functie";
- Is een referentiepunt voor "nationale, Europese en internationale beleidsontwikkeling en toezichthouders op het terrein van grondrechten en mensenrechten in Nederland";
- Kan een brondocument zijn voor regeringsrapportages, waardoor effectiviteit en samenhang van de diverse rapportagecycli bevorderd worden. Nationaal beleid en (internationale) verplichtingen worden zo meer zichtbaar op elkaar afgestemd.
- "Biedt een platform voor dialoog en monitoring. Dit biedt de overheid een extra mogelijkheid tot tijdige interventie in de mensenrechtenbescherming waar en wanneer dat nodig is of wordt vereist";
- Dient de geloofwaardigheid van het Nederlands buitenlands beleid te versterken.

Het actieplan bevat 5 onderwerpen (speerpunten) met actiepunten:

- (1) Verdere verbetering van mensenrechtelijke infrastructuur.
- (2) De aanpak van discriminatie
- (3) De bescherming van privacy en persoonsgegevens in onze Informatiesamenleving
- (4) Immigratie en asiel; vreemdelingbewaring
- (5) De aanpak van huiselijk geweld, kindermisbruik en mensenhandel.

In het actieplan worden het nationaal mensenrechtenbeleid en infrastructuur en de aparte beleidsthema's apart behandeld in respectievelijk hoofdstuk 3 en 4.

---

<sup>101</sup> Zie aanbiedingsbrief: "Aanbieding Nationaal Actieplan", 10 december 2010, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor actieplan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationaal Actieplan Mensenrechten: bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau, Ministerie BZK, December 2013.

### Het College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna "het College") is het Nationale Mensenrechteninstituut. Het College is ontstaan uit de Commissie Gelijke Behandeling en bestaat sinds 2012. In 2014 kreeg het College de A-status volgens toepassing van de Paris Principles voor nationale mensenrechteninstellingen van de Verenigde Naties.

Het College voor de Rechten van de Mens belicht, bewaakt en beschermt mensenrechten, bevordert de naleving van mensenrechten (inclusief gelijke behandeling) in praktijk, beleid en wetgeving, en vergroot het bewustzijn van mensenrechten in Nederland. Het College streeft naar het verbeteren van de mensenrechtensituatie in Nederland en daarmee naar een samenleving:

- waar de naleving van de rechten van de mens is verzekerd voor iedereen die zich in Nederland of binnen de Nederlandse rechtsmacht bevindt;
- met een cultuur van respect voor mensenrechten;
- waaraan iedereen vrij en in waardigheid kan deelnemen, niet gehinderd door vooroordelen en discriminatie en waarin ieder zich naar zijn potentieel kan ontwikkelen.

Om deze ambitie te bereiken kent het College de volgende strategische doelen:

- In beleid, wet- en regelgeving zijn de mensenrechten geborgd.
- Overheid en derden voorkomen of corrigeren schendingen van mensenrechten.
- Alle mensen in Nederland begrijpen hun rechten en die van anderen en zijn in staat deze te genieten.
- Overheid, parlement, organisaties en individuen nemen actief eigen verantwoordelijkheid op het gebied van mensenrechten.

Het College is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geconsulteerd tijdens de totstandkoming van het actieplan. Het College heeft regelmatig in zijn uitingen, zoals in jaarrapportages en rapportages aan VN-mensenrechtencomités, gerefereerd aan het actieplan.

### **Doel van de evaluatie**

Een evaluatie van het Actieplan is onderdeel van het actieplan zelf en als zodanig toegezegd door het ministerie van BZK. Het is nog onduidelijk wanneer een evaluatie gaat plaats vinden en hoe deze vorm gegeven zou worden.

Het College onderneemt deze evaluatie vanuit zijn rol als onafhankelijk toezichthouder op mensenrechten in Nederland.

Het doel van de gehele evaluatie is een zo volledig mogelijk en onafhankelijk beeld te geven van de relevantie, duurzaamheid, effecten en de impact van het actieplan. De evaluatie moet het College, maar ook andere stakeholders, helpen bij leveren van input voor een volgend actieplan.

De evaluatie heeft verder volgende specifieke doelstellingen:

- Een scherp beeld creëren van de eisen waaraan een Actieplan Mensenrechten in het algemeen moet voldoen (vormgeving, proces, inhoud);
- Onderstrepen van de eigenstandige rol, en relevantie, van mensenrechtennormen als richtsnoer voor beleid. De evaluatie dient als onderdeel van een te ontwikkelen visie op de manier waarop die rol kan worden verwezenlijkt;
- Bouwstenen leveren voor de ontwikkeling van een nieuw actieplan Mensenrechten, op basis van een beoordeling van de resultaten van het eerste actieplan.

### Evaluatie in twee fasen

De evaluatie zal plaats vinden in twee fasen met elk aparte doelstellingen en functies. Bovendien is de tweede fase van de evaluatie (in 2017) optioneel. Of tot uitvoering van

deze tweede fase wordt overgegaan, wordt mede besloten op basis van de uitkomsten van de eerste fase.

In de eerste fase wordt uitgegaan van raadpleging van voornamelijk secundaire bronnen (via een desk study) en enkele primaire bronnen (daar waar het vergelijkend onderzoek betreft). In deze eerste fase wordt de intrinsieke kwaliteit van het actieplan zoals deze beschreven is beoordeeld. Dit gebeurt aan de hand van de criteria van relevantie, effectiviteit, impact en duurzaamheid. De output is een (tussen)evaluatie met een beoordeling van het actieplan. Dit mondt uit in een eerste reeks aanbevelingen ten aanzien van de kwaliteit van het actieplan. Deze aanbevelingen zal het College (en mogelijk andere stakeholders) gebruiken als input voor een volgend actieplan. Bovendien biedt het rapport aanknopingspunten voor de tweede fase van de evaluatie.

De tweede fase van de evaluatie is optioneel. Deze fase bouwt voort op de aanknopingspunten van de eerste fase. Het doel van de tweede fase is om de effectiviteit, duurzaamheid, relevantie en, waar mogelijk, de impact van het huidige actieplan te meten. Met andere woorden, in deze fase wordt beoordeeld wat het actieplan heeft opgeleverd. Hiervoor zal verdere raadpleging van secundaire bronnen moeten worden ondernomen, alsmede raadpleging van primaire bronnen. De output van deze fase is een syntheserapport van de uitkomsten van beide fasen. De eerste reeks aanbevelingen uit de eerste fase zal aan de hand van deze fase worden uitgebreid. Deze aanbevelingen zal het College (en mogelijk andere stakeholders) gebruiken als input voor een volgend actieplan.

## **Specifieke resultaten**

### Issues

Voor beide fasen geldt dat de evaluatie dient in te gaan op relevantie, effectiviteit, duurzaamheid en impact van het actieplan. Hiervoor wordt onderscheid gemaakt tussen de onderwerpen: mensenrechtenbeleid en infrastructuur (hoofdstuk 3) en de specifieke speerpunten (hoofdstuk 4). Beide hoofdstukken worden beoordeeld.

### Eerste fase

De lijst is niet uitputtend:

#### *Relevantie*

- In hoeverre beantwoorden de verschillende functies van het actieplan aan een probleemanalyse en daaruit voortkomende prioriteiten?
- In hoeverre zijn de speerpunten in hoofdstuk 4 gebaseerd op mensenrechtelijke prioriteiten een aan de hand van welke maatstaf zijn deze bepaald?
- In welke mate is de inhoud van het actieplan aantoonbaar beïnvloed door belanghebbenden?
- Hoe is het proces van totstandkoming van het actieplan in andere landen met een actieplan gedaan? Welke impact (positief/negatief) had dit op de relevantie van het actieplan in die landen? Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor Nederland?

#### *Effectiviteit*

- In hoeverre is de inhoud gericht op meetbaarheid en effectiviteit?
- Welke mechanismen zijn er (tot stand gebracht) om effectiviteit te monitoren?
- In hoeverre kunnen deze mechanismen, op papier, deze taak volbrengen?
- In hoeverre kunnen de inhoud van het actieplan, de planning, monitoring en evaluatie, en de bijbehorende mechanismen, bijdragen aan het verwezenlijken van de functies van het actieplan?
- In hoeverre kunnen de inhoud van het actieplan, de planning, monitoring en evaluatie, en de bijbehorende mechanismen, bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen in het actieplan?

- Welke lessen kunnen getrokken worden uit vergelijkbare actieplannen in andere landen?

#### *Duurzaamheid*

- In welke mate kan het actieplan op papier bijdragen aan duurzame aandacht voor mensenrechten in Nederland?
- In welke mate draagt dit actieplan bij aan verduurzaming van het actieplan zelf?
- Welke lessen met betrekking tot de inhoud, processen en verankering kunnen worden getrokken uit andere landen met betrekking tot verduurzaming?

#### *Impact*

- Welke mechanismen zijn in werking gesteld om impact te behalen en te meten?
- Zijn er in de inhoud voldoende aanknopingspunten om impact te kunnen meten?
- Welke lessen kunnen geleerd worden van andere landen betreffende het formuleren en meten van impact van het actieplan?
- Welke lessen kunnen getrokken worden uit andere landen met betrekking tot de mechanismen die nodig zijn om impact te meten en te behalen?

#### Tweede fase (optioneel)

De lijst is niet uitputtend:

#### *Relevantie*

- In hoeverre beantwoordt het actieplan aan een behoefte bij verschillende groepen belanghebbenden?
- In hoeverre reflecteert de inhoud en de vorm van het actieplan de behoefte van verschillende belanghebbenden?
- In hoeverre zijn de functies toebedeeld aan het actieplan relevant voor belanghebbenden?
- Zijn de speerpunten van het actieplan relevant?

#### *Effectiviteit*

- In welke mate heeft het actieplan de doelstellingen (algemeen en op specifieke terreinen) behaald?
- In welke mate heeft het actieplan de functies vervuld die het moest vervullen?
- In hoeverre waren de specifieke acties relevant voor het behalen van de doelstellingen?
- In welke mate heeft het actieplan de mensenrechteninfrastructuur beïnvloed?
- In welke mate heeft het actieplan actiepunten beïnvloed?
- Hoe is het proces van monitoring van het actieplan verlopen? Heeft monitoring geleid tot aanpassingen in het actieplan?
- Hebben de overlegstructuren (IDO, met Kamer en maatschappelijk middenveld) invloed gehad op het actieplan? Hoe heeft de coördinerende rol van het Ministerie van BZK de effectiviteit van het actieplan beïnvloed?
- Wat is de invloed van het actieplan geweest op beleid en wetgeving binnen de prioritaire gebieden in het actieplan en daarbuiten?

#### *Duurzaamheid*

- In hoeverre heeft het actieplan een cultuur van mensenrechten bestendigd in Nederland? Of hieraan bijgedragen?
- Welke acties in het actieplan hebben geleid tot een duurzame verankering van mensenrechten in Nederlands beleid en wetgeving?

#### *Impact*

- Heeft het actieplan bijgedragen aan de bevordering en bescherming van mensenrechten in Nederland?
- Wat is de impact geweest van het actieplan op de mensenrechteninfrastructuur?
- Wat is de impact van het actieplan op de afzonderlijke speerpunten?

## Rapportage

### *Eerste fase*

Een rapport waarin een beoordeling wordt gegeven over de kwaliteit van het actieplan (inhoud, processen en bijbehorende mechanismen) zoals deze op papier is uitgewerkt. In het rapport wordt een vergelijkend onderzoek gepresenteerd met minimaal vijf andere landen. Het rapport geeft aanbevelingen ten aanzien van de kwaliteit van het actieplan met oog op een toekomstig actieplan. Het rapport biedt ook aanknopingspunten voor de evaluatie van de werkelijke resultaten.

### *Tweede fase (optioneel)*

Het rapport aan het einde van de tweede fase is een synthese van de bevindingen van de eerste en tweede fase. Het uiteindelijke rapport dient zo kort en bondig mogelijk te zijn met een leesbare samenvatting waarin aanbevelingen staan voor diverse belanghebbenden in het proces van totstandkoming van een vervolg op het actieplan.

Beide rapporten moeten van voldoende kwaliteit zijn om te publiceren. Het College houdt zich het recht toe om de uitkomsten van de rapporten verder samen te vatten voor persdoeleinden.

## Aanbevelingen

Het rapport dient te worden voorzien van concrete aanbevelingen voor een vervolg op het actieplan. Dit betekent, onder andere, dat aanbevelingen worden gegeven over het proces voor een vervolg van het actieplan, de inhoud, de monitoring en de evaluatie hiervan.

## **Methodologie**

### Eerste fase

De evaluatie dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten:

- Een desk study van alle relevante openbare bronnen (kamerstukken, beleidsdocumenten, wetgevingstrajecten, notulen consultaties etc...) omtrent de totstandkoming, uitvoering en monitoring van het actieplan;
- Een vergelijking met minimaal 5 soortgelijke actieplannen in andere landen. De vergelijking vindt voornamelijk plaats op inhoud en, waar mogelijk, monitoring en evaluatieproces. Dit is deels een desk study en interviews met betrokkenen.

### Tweede fase

De evaluatie dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten:

- Een desk study van documenten die rechtstreeks te maken hebben met de totstandkoming en monitoring van het actieplan (in zoverre dat deze niet eerder zijn geraadpleegd in de eerste fase); relevante documenten (beleidsdocumenten, Kamerhandelingen, Kamerbrieven ed) ten aanzien van de uitvoering van actiepunten (de hoeveelheid hiervan noopt tot een selectie); Verdragsrapportages in de periode 2013 tot heden;
- Interviews met belanghebbenden. De vorm hiervan dient de geïnteresseerde evaluator zelf aan te geven. Belanghebbenden zijn in ieder geval:
  - o Ambtenaren BZK (verantwoordelijk ministerie en coördinator);
  - o Andere ministeries: verenigd in IDO. Ambtenaren van minimaal drie andere ministeries dienen geïnterviewd te worden;
  - o College en andere bij wet ingestelde organisaties (Kinderombudsman, Nationale Ombudsman, Autoriteit Bescherming Persoonsgegevens, Rapporteur Mensenhandel);
  - o NGO's: direct betrokken bij totstandkoming actieplan; direct betrokken bij deelonderwerpen.

## **Benodigde expertise en gunningscriteria**

### Expertise

De evaluatie kan uitgevoerd worden door een evaluator (hoofdevaluator) of een team van evaluatoren (een hoofdevaluator blijft dan hoofdverantwoordelijk).

Profiel van de hoofdevaluator:

- Minimaal 10 jaar ervaring met het uitvoeren van (relatief) complexe evaluaties, met nadruk op beleidsevaluaties;
- Minstens 10 jaar aantoonbare ervaring met mensenrechten en het uitvoeren van adviseringsopdrachten, waaronder evaluaties, op het gebied van mensenrechten;
- Kennis van het Nationaal Actieplan Mensenrechten;
- Aantoonbare ervaring met het werken in een politiek omgeving.

Profiel van mede-evaluatoren (optioneel):

- Minimaal twee jaar ervaring met uitvoeren van evaluaties, waaronder minimaal een beleidsevaluatie;
- Minimaal twee jaar ervaring met adviseringsopdrachten op het gebied van mensenrechten;
- Kennis van mensenrechten;
- Kennis van Nederlandse beleidsprocessen.

De CV's van alle betrokken evaluatoren dienen te worden aangeleverd.

### Gunningcriteria

De opdracht wordt gegund aan de aanbieder met de economisch meest voordelige inschrijving. Daarbij worden de volgende criteria gehanteerd:

- Een gedegen en vertrouwenwekkende van de wijze waarop de evaluator(en) de evaluatie zal uitvoeren. Dit is inclusief planning, methodologie en specificering van de evaluatievragen
- Aantoonbare ervaring van de evaluator(en) met soortgelijke evaluaties. De ervaring en kennis moeten voldoen aan de eisen zoals die in bovenstaande profielen zijn beschreven
- De offerte biedt een gespecificeerde, all-in en fixed prijs voor het gehele traject inclusief de publicaties en de afzonderlijk te specificeren verschuldigde BTW. Dit is een harde eis (knock out criterium)
- De evaluator(en) verklaart zich akkoord met de geldende Arvodi, onder uitsluiting van de eigen leveringsvoorwaarden. Dit is een harde eis (knock out criterium)
- De evaluator(en) en/of het bureau waar evaluator(en) werkzaam zijn verklaart niet in staat van surseance van betaling of van faillissement te verkeren. Dit is een harde eis (knock out criterium)
- Rechtsgeldige ondertekening van de offerte. Dit is een harde eis (knock out criterium).

### Budget

Er is een indicatief budget van 40.000 exclusief BTW voor de eerste fase en een indicatief budget van 40.000 exclusief BTW voor de tweede fase.

### **Eisen aan de inschrijving**

De inschrijving bevat voor elk van de bovengenoemde gunningscriteria een beschrijving of verklaring, waar mogelijk vergezeld van bewijsstukken.

We vragen een offerte voor beide fasen van de evaluatie. Het College behoudt het recht de evaluatie eenzijdig te beëindigen na fase 1. Bovendien behoudt het College het recht de tweede fase van de evaluatie te gunnen aan een andere partij. Er kunnen in geen geval kosten worden gerekend voor het vervaardigen van de offerte. Het College kan zoner opgave van reden het offerteproces beëindigen.

De offerte dient uiterlijk 2 november 2016 om 12.00 uur bij het College in pdf-formaat per e-mail te zijn ontvangen (j.de.vries@mensenrechten.nl). Offertes die buiten de termijn worden ontvangen, worden niet tot de gunningsprocedure toegelaten. Het risico van niet tijdige ontvangst van de offerte ligt geheel bij de inschrijvende partij. Vragen over deze inschrijving kunnen uitsluitend per e-mail worden gesteld aan j.de.vries@mensenrechten.nl

### **Planning**

Van 20 oktober tot 2 november periode van inschrijving en uitbrengen van offerte.

4 november berichtgeving vanuit het College ten aanzien van de gunning.

De evaluatie dient aan te vangen op 7 november (of zo snel mogelijk na ondertekenen van contract). De eerste fase van de evaluatie dient klaar te zijn op 15 december 2016. De tweede fase dient klaar te zijn op 1 maart 2017.

### **Rol van het College**

Het College wil de onafhankelijkheid van de evaluatie garanderen. Het zal logistieke ondersteuning bieden aan de evaluatoren bij het zoveel mogelijk aanleveren van relevant materiaal en specifieke contactgegevens van de belanghebbenden. Daar waar het buitenlandse contacten betreft zal het College waar nodig eerste contacten faciliteren.

Bovendien kan de evaluator(en) gebruik maken van de faciliteiten van het College voor gesprekken en/of bijeenkomsten. Ook zal werkruimte beschikbaar zijn voor de evaluator(en) indien nodig.



## Annex 2 – vragen interviews

Onderstaande vragen worden gebruikt zowel voor de NL gesprekspartners als voor de vergelijkende studie.

Voor de NL gesprekspartners is een algemene inleidende vraag of er nog andere

### Hoofdelementen

1. Uitvoeren van een baseline studie – probleemanalyse en prioriteiten;
  - a) is er een baseline studie uitgevoerd; zo ja, door wie en hoe is die uitgevoerd?
  - b) Is er gebruik gemaakt van mensenrechtennormen/ instrumenten voor de baseline studie? Op welke manier
  - c) Is er bewust gekozen voor een bepaalde vorm van ontwikkelen van het plan en wat was die vorm (inspreken op een draft, consultatief proces waarbij een longlist van onderwerpen verder wordt ingedikt, etc.)?
  - d) Als er een baseline studie is uitgevoerd, wie hebben input geleverd voor de baseline studie?
  - e) Zijn er staf en financiële middelen toegekend voor het uitvoeren van een baseline studie?
  - f) Zo ja, hoeveel staf/ middelen?
  - g) Wie heeft zeggenschap over die staf/ middelen?
  - h) Was de beschikbaarheid van staf/middelen een belangrijke faciliterende of beperkende factor? Kan aangegeven worden in welke mate?
  
2. Onderbouwing van de keuze van prioriteiten – inclusief het betrekken van belanghebbenden:
  - a) Waar is de keuze van (mensenrechtelijke) prioriteiten op gebaseerd, c.q. wat waren de referentiepunten, bijvoorbeeld internationale context (internationale verdragen, aanbevelingen internationale gremia (welke)<sup>102</sup>), politieke prioriteiten (regerakkoord, wensen Tweede en Eerste Kamer), consultaties met belanghebbenden (wie?), professionele organisaties, andere?
  - b) Was er een mogelijkheid om het Actieplan te beïnvloeden maar hebben belanghebbenden dat nagelaten? Is te achterhalen waarom?
  - c) Waaruit blijkt dat belanghebbenden het Actieplan hebben beïnvloed?
  - d) Was er verschil in het toekennen van zwaarte/ belang aan prioriteiten aangedragen door diverse belanghebbenden? Zo ja, wie en waarom?
  - e) Is het proces van het bepalen van prioriteiten transparant en inzichtelijk voor alle belanghebbenden? Op wat voor manier?
  - f) Waarop is een oordeel over transparantie en inzichtelijkheid gebaseerd?
  - g) Zijn er staf en financiële middelen toegekend voor het betrekken van belanghebbenden bij het opstellen en uitvoeren van het plan?
  - h) Zo ja, hoeveel staf/ middelen?
  - i) Wie heeft zeggenschap over die staf/ middelen?
  - j) Was de beschikbaarheid van staf/middelen een belangrijke faciliterende of beperkende factor? Kan aangegeven worden in welke mate?
  
3. Aanwezigheid van en verbinding met specifieke mensenrechtenplannen, waaronder voor het bedrijfsleven, discriminatie en mensenrechteneducatie:
  - a) Is er een relatie van het Nationaal Actieplan Mensenrechten 2013 tot specifieke actieplannen: mensenrechten en bedrijfsleven, anti-discriminatie, enz.?
  - b) Kunnen de specifieke plannen gezien worden als nadere uitwerking van het Actieplan 2013 of zijn het autonome plannen met eigen processen?

---

<sup>102</sup> Zie bijv UPR <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NLSession13.aspx>

- c) In het geval van autonome plannen, is er een vorm van centrale (overheids-)regie en zo ja, waar bestaat die uit/ hoe krijgt die vorm?
  - d) Is er een oordeel over de voor- en nadelen van het bestaan van specifieke actieplannen naast het Actieplan 2013?
  - e) Zijn er staf/ middelen voor het uitvoeren van de specifieke actieplannen?
  - f) Wie heeft zeggenschap over die staf/ middelen?
  - g) Was/is de beschikbaarheid van staf/middelen een belangrijke faciliterende of beperkende factor? Kan aangegeven worden in welke mate?
4. Bevat het actieplan concrete actiepunten per mensenrechtelijke prioriteit en hoe voorziet het actieplan in de verwezenlijking van de actiepunten:
- a) bevat het actieplan (effectieve) uitvoeringsmechanismen voor de actiepunten in het plan? Te denken valt aan wetgeving, beleidsinstrumenten, mensen/ financiële middelen, in het leven roepen van een specifieke structuur of processen, decentralisatie.
  - b) Is gemotiveerd/onderbouwd waarom voor een bepaald mechanisme is gekozen?
  - c) Is er aandacht besteed aan de geschiktheid van de mechanismen om die doelen te bereiken?
  - d) Is de uitvoering van de acties/het gebruik van de mechanismen uitbesteed/overgelaten aan derden, welke?
  - e) Is er een rol voorzien voor het nationaal mensenrechten instituut? Zo ja, welke rol
  - f) Is er toezicht op die uitvoering/centrale coördinatie?
  - g) Zijn staf- en middelen toegekend voor de uitvoering van het actieplan?
5. Aanwezigheid van mechanismen en processen voor monitoring en evaluatie van effectiviteit en impact, inclusief het hanteren van referentiepunten/indicatoren voor het bereiken van doelstellingen;
- a) is er voorzien in mechanismen en processen voor monitoring en evaluatie?
  - b) Zo ja, wat voor mechanismen en processen?
  - c) Zijn de mechanismen en processen gericht op meetbaarheid van het bereiken van de doelstellingen?
  - d) Zo nee, is/wordt er overwogen mechanismen en processen gericht op meetbaarheid te ontwerpen/ in te voeren?
  - e) Indien dit wordt overwogen, wat zijn de referentiepunten en indicatoren? Wordt er aansluiting gezocht bij de systematiek van OHCHR/FRA inzake de structure/process/outcome systematiek?<sup>103</sup>
  - f) Zijn er staf/ middelen begroot/ toegekend voor het ontwerpen en uitvoeren van monitoring en evaluatie?
  - g) Zo ja, hoeveel staf/middelen?
  - h) Wie heeft zeggenschap over die staf/ middelen?
  - i) Was/is de beschikbaarheid van staf/middelen een belangrijke faciliterende of beperkende factor? Kan aangegeven worden in welke mate?
  - j) Is er een rol voorzien voor het nationaal mensenrechten instituut? Zo ja, welke rol?
6. Perspectief voor vervolg – beschikbaarheid van plannen en middelen voor herziening:
- a) Is er/ wordt er voorzien in opvolging van het huidige/geldende plan na afloop?
  - b) Zo ja, na welke periode en wat zijn de redenen voor de keuze van deze periode?
  - c) Worden in het nieuwe plan de resultaten van een evaluatie (zie 5) verwerkt?

<sup>103</sup> Zie OHCHR Office of the High Commissioner for Human Rights, *A Guide for Measurement and Implementation*, New York/Geneva, 2012  
[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf)  
 en FRA <http://fra.europa.eu/en/project/2011/fundamental-rights-indicators>

- d) Worden bij het ontwerpen van een nieuw plan weer consultaties met belanghebbenden gehouden?
- e) Welke belanghebbenden, dezelfde als bij het eerste plan of anderen? Indien anderen, waarom?
- f) Is er voorzien in specifieke toewijzing van staf en/of middelen voor (een) vervolgplan(-nen)?
- g) Zo ja, hoeveel staf/middelen?
- h) Wie heeft zeggenschap over die staf/ middelen?
- i) Was/is de beschikbaarheid van staf/middelen een belangrijke faciliterende of beperkende factor? Kan aangegeven worden in welke mate?

## Annex 3 - bronnen

### Algemeen

Office of the High Commissioner for Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, New York/Geneva, 2002,

[www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf)

Office of the High Commissioner for Human Rights, *A Guide for Measurement and Implementation*, New York/Geneva, 2012

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf)

Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level* (CommDH (2009)3, Strasbourg 18 February 2009

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2009\)3&Language=all&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2009)3&Language=all&direct=true)

Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Workshop on developing and implementing national plans for human rights 27-28 March 2014 - conclusions* (CommDH (2014)12, Strasbourg 27 May 2014

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2531623&SecMode=1&DocId=2145406&Usage=2>

Cees Flinterman/ Marcel Zwamborn, *From development of human rights to managing human rights development*, SIM/MEDE European Consultancy, Utrecht, September 2003

<http://www.ohchr.org/Documents/Countries/global-reviewsynthesis.pdf>

EU Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Indicators*, Vienna (website only)

<http://fra.europa.eu/en/project/2011/fundamental-rights-indicators>

### Nederland

College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland 2012 – Jaarlijkse Rapportage*, juli 2013, <https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/18415>

College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland 2013 – Jaarlijkse Rapportage*, juli 2014, <https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/34576>

CommDH(2009)2, *Report by the Commissioner for Human Rights Mr Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands 21-25 September 2008*, maart 2009,

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1417061&direct=true>

Eduard Nazarski, "Hebben jullie niets beters te doen met z'n allen?", Amnesty Blog, december 2013,

<http://weblogs.amnesty.nl/mensenrechtenvandaag/2013/12/11/hebben-jullie-niets-beters-te-doen-met-zn-allen/>

Inhoudelijke inbreng Amnesty International voor Nationaal Actieplan Mensenrechten, 1 juli 2013

Jan Peter Loof, *Mensenrechten naleven, ook daar waar dat moeite kost. Zorgt het Actieplan Mensenrechten van minister Plasterk nu echt voor een steviger mensenrechtenbescherming in Nederland?*, NTM/NJCM-bulletin, 2015/16

Kamerstuk 30950, nr. 84, *Kamerbrief Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie*, 22 januari 2016

[www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/22/nationaal-actieprogramma-tegen-discriminatie](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/22/nationaal-actieprogramma-tegen-discriminatie)

Kamerstuk 33 400 VII, nr. 83, *Kamerbrief met kabinetsreactie op de jaarrapportage van het College voor de Rechten van de Mens*, september 2013,

[www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2013/09/09/kamerbrief-met-kabinetsreactie-op-de-jaarrapportage-van-het-college-voor-de-rechten-van-de-mens](http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2013/09/09/kamerbrief-met-kabinetsreactie-op-de-jaarrapportage-van-het-college-voor-de-rechten-van-de-mens)

Kamerstuk 33 826 nr. 1, *Aanbieding Nationaal Actieplan Mensenrechten*, december 2013,

[www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/12/10/aanbieding-nationaal-actieplan-mensenrechten](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/12/10/aanbieding-nationaal-actieplan-mensenrechten)

Kamerstuk 33 826, nr. 12, *Mensenrechten in Nederland, Verslag van een Algemeen Overleg*, augustus 2015, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33826-12.html>

Kamerstuk 33 826, nr. 2, *Mensenrechten in Nederland, Verslag van een Algemeen Overleg*, juni 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33826-2.html>

Kamerstuk 33 826, nr. 7, *Tussenrapportage Nationaal Actieplan Mensenrechten en Kabinetsreactie op de Jaarrapportage "Mensenrechten in Nederland 2013" van het College voor de Rechten van de Mens*, november 2014, [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/11/03/tussenrapportage-nationaal-actieplan-mensenrechten-en-kabinetsreactie-op-de-jaarrapportage-mensenrechten-in-nederland-2013-van-](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/11/03/tussenrapportage-nationaal-actieplan-mensenrechten-en-kabinetsreactie-op-de-jaarrapportage-mensenrechten-in-nederland-2013-van-)

Kamerstuk 33 862 nr. 8, *Kamerbrief over rapport Nationaal Actieplan Mensenrechten en Kabinetsreactie op de Jaarrapportage 2013 van het College voor de Rechten van de Mens*, december 2014, [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/12/03/kamerbrief-over-rapport-nationaal-actieplan-mensenrechten-en-kabinetsreactie-op-de-jaarrapportage-2013-van-het-college-voor-de-](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/12/03/kamerbrief-over-rapport-nationaal-actieplan-mensenrechten-en-kabinetsreactie-op-de-jaarrapportage-2013-van-het-college-voor-de-)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationaal Actieplan Mensenrechten – Bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau*, december 2013, [www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/12/10/nationaal-actieplan-mensenrechten](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/12/10/nationaal-actieplan-mensenrechten)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie*, januari 2016, [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/22/nationaal-actieprogramma-tegen-discriminatie](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/22/nationaal-actieprogramma-tegen-discriminatie)

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten*, december 2013, [www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/05/28/nationaal-actieplan-bedrijfsleven-en-mensenrechten](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/05/28/nationaal-actieplan-bedrijfsleven-en-mensenrechten)

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Respect en recht voor ieder mens*, juni 2013, [www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2013/06/14/beleidsbrief-respect-en-recht-voor-ieder-mens](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2013/06/14/beleidsbrief-respect-en-recht-voor-ieder-mens)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Nationaal Actieplan tegen arbeidsmarktdiscriminatie*, mei 2014, [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/05/16/kamerbrief-actieplan-arbeidsmarktdiscriminatie-en-kabinetsreactie-ser-advies](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/05/16/kamerbrief-actieplan-arbeidsmarktdiscriminatie-en-kabinetsreactie-ser-advies)

P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Grondwetsinterpretatie door de Raad van State: wetgevingsadvisering en grondwetsbepalingen in de Grondwet,' in: R. de Lange Wetgever en grondrechten

Verslag Expertmeeting "Staat van de Grondrechten", 28 mei 2013

Platform mensenrechteneducatie, *Zes Vragen over Mensen- en kinderrechteneducatie in Nederland*, p. 5

<http://www.mensenrechteneducatie.nl/BASISVISIE%20PMRE.pdf>

## **Finland**

Jukka Viljanen, e.a., *Evaluation of the National action plan on fundamental human rights 2012-2013*, maart 2014, <http://oikeusministerio.fi/en/index/currentissues/tiedotteet/2014/03/kansallisenperus-jaihmisoikeustoimintaohjelmantulosellisuuttaarvioitu.html>

Ministry of Justice, *National action plan on fundamental and human rights (2012-2013)*, januari 2012, [www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/NAPFinland2012\\_2013.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/NAPFinland2012_2013.pdf)

Ministry of Foreign Affairs, *Government Report to Parliament on the Human Rights policy of Finland (2009)*, januari 2009, [www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=324113&nodeid=49542&contentlan=2&culture=en-US](http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=324113&nodeid=49542&contentlan=2&culture=en-US)

Ministry of Foreign Affairs, *Government of Finland Human Rights Report (2014)*, januari 2014, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=324091&contentlan=2&culture=en-US>

## **Griekenland**

Greek General Secretariat Transparency and Human Rights , Human Rights National Action Plan 2014-2016, Athens, december 2013, <http://www.coe.int/t/commissioner/source/NAP/Greece-National-Action-Plan-on-Human-Rights.pdf>

Greek National Commission for Human Rights, *Annual Report 2012 – 2013, summary in English*, 2014, [www.nchr.gr/images/English\\_Site/Ektheseis/ENGLISHREPORT12\\_13.pdf](http://www.nchr.gr/images/English_Site/Ektheseis/ENGLISHREPORT12_13.pdf)

### **Nieuw Zeeland**

Human Rights Commission, *The New Zealand Action plan for Human Rights – priorities for action 2005 – 2010*, 2005 [www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/New\\_Zealand.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/New_Zealand.pdf)

National Human Rights Commission, *New Zealand's National Plan of Action*, juni 2015, <http://npa.hrc.co.nz/#/>

UPR info, *The Butterfly Effect – Spreading good practices of UPR implementation*, Geneva, 2016, [www.upr-info.org/en/news/the-butterfly-effect-spreading-good-practices-of-upr-implementation](http://www.upr-info.org/en/news/the-butterfly-effect-spreading-good-practices-of-upr-implementation)

### **Schotland**

Scottish Human Rights Commission, *Getting it Right? – Human Rights in Scotland*, oktober 2012, [www.snaprights.info/how-snap-was-developed/getting-it-right](http://www.snaprights.info/how-snap-was-developed/getting-it-right)

Scottish Human Rights Commission, *Scotland's National Action Plan for Human Rights – Report of Participation Process*, juli 2013, [www.snaprights.info/wp-content/uploads/2016/01/SNAPParticipationReportJune2013final.pdf](http://www.snaprights.info/wp-content/uploads/2016/01/SNAPParticipationReportJune2013final.pdf)

Scottish Human Rights Commission, *Scotland's National Action Plan for Human Rights 2013-2017*, december 2013, [www.snaprights.info/wp-content/uploads/2016/01/SNAPpdfWeb.pdf](http://www.snaprights.info/wp-content/uploads/2016/01/SNAPpdfWeb.pdf)

Scottish Human Rights Commission, *SNAP: Scotland's National Action Plan for Human Rights – Year One Report*, december 2014, [www.snaprights.info/what-is-snap/year-one-report](http://www.snaprights.info/what-is-snap/year-one-report)

Scottish Human Rights Commission, *SNAP: Scotland's National Action Plan for Human Rights – Year Two Report*, december 2015, [www.snaprights.info/what-is-snap/year-two-report](http://www.snaprights.info/what-is-snap/year-two-report)

### **Zweden**

Government of Sweden, *Written Communication – A National Human Rights Action Plan – a summary (Skr. 2001/02:83)*, 2001, [www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/swedish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/swedish.pdf)

Government of Sweden, *Summary of the Swedish Government Communication (2005/06:95) – A National Action Plan for Human Rights 2006 – 2009*, 2005, [www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Swedish2.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Swedish2.pdf)

Ministerie van Cultuur, *Strategie van de Regering voor Nationaal Mensenrechtenwerk – 2016 – 2019 (Zweeds)*, oktober 2016, [www.regeringen.se/contentassets/c2fc9f2915394fd6841e46fce2be16bb/regeringens-strategi-for-det-nationella-arbetet-med-manskliga-rattigheter-skr.-20161729](http://www.regeringen.se/contentassets/c2fc9f2915394fd6841e46fce2be16bb/regeringens-strategi-for-det-nationella-arbetet-med-manskliga-rattigheter-skr.-20161729)

## **Annex 4 - Respondenten**

### **Nederland**

Franka Olujić	Uitvoerend Directeur, NJCM
Paul van Sasse	Coördinerend Juridisch Specialist, Ministerie van BZK
Wendy van der Tol	Bestuursadviseur, Centraal Orgaan opvang asielzoekers

### **Finland**

Kristiina Kouros	Expert, Human Rights Centre
Pauli Rautiainen	Professor on Jurisprudence, University of Eastern Finland

### **Griekenland**

Katerina Tsampi	Legal Officer, Greek National Commission for Human Rights
-----------------	-----------------------------------------------------------

### **Nieuw Zeeland**

Moana Eruera	Senior Human Rights Specialist, Human Rights Commission
--------------	---------------------------------------------------------

### **Schotland**

Alison Hosie	Research Officer, Scottish Human Rights Commission
Kavita Chetty	Head of Strategy and Legal, Scottish Human Rights Commission

### **Zweden**

Anna-Lena Sjölund	Desk Officer, Government Offices
Mattias Falk	Expert, The Equality Ombudsman

## **Annex 5 - Verslag Expertmeeting "Staat van de Grondrechten", 28 mei 2013**

*Aanwezig: Paul van Sasse van Ysselt (voorzitter), Joyce Brouwers-Verstappen, Marjolijn Molenaar (verslag) (allen Min. BZK), Jacqueline Steenberg (Min. VWS), Nurettin Altundal, Fethi Killi (beiden Alevitische vereniging HakDer), Wytske Dijkstra (IARF), Miek Wijnberg (Vrijbit), Beata Stappers (Defence for Children), Maartje Eigeman (FORUM), Marike Radstaake (BMO), Jelle Oldenhof (BMO), Mariëlle van der Linden (Min. SZW), Jolijn Santegoeds (Stichting Mind Rights), Franka Olujic (NJCM), Gerbrig Klos (Amnesty International), Françoise Schild (Min. BZ), Pritha Belle (Justitia et Pax), Eva de Ruiter (Min. VWS), Mitchel Altena (Min. VenJ), Vincent Böhre (Platform Bescherming Burgerrechten), Johan van Someren (Stichting Meldpunt Misbruik ID-plicht), Ruth Nijkamp (Min. SZW), Jose Smits (Coalitie voor Inclusie), Femke de Vries (VluchtelingenWerk Nederland).*

Het Ministerie van BZK werkt op het moment aan een Staat van de Grondrechten en/of Nationaal Actieplan Mensenrechten (SvdG/NAP). Voor aanvang van de expertmeeting is een fact sheet over dit aankomende rapport naar de genodigden gestuurd. Dit betreft een eerste idee voor een opzet van een SvdG/NAP en is zeker nog niet in beton gegoten.

Doel van de bijeenkomst is om te onderzoeken wat de aanwezige NGO's en departementen als nut en doel zien van een SvdG/NAP. Er wordt nog gekeken op welke manier alle partijen op een later tijdstip kunnen bijdragen aan de inhoud van het rapport. Waarschijnlijk zal hiervoor de mogelijkheid om schriftelijk te reageren voor worden gecreëerd, of een tweede bijeenkomst voor worden bijeengeroepen.

In de reacties van de aanwezigen waren enkele hoofdlijnen te ontdekken:

- Het is belangrijk dat een SvdG/NAP een eerlijk en compleet rapport wordt en niet slechts een selectief beeld geeft van de grondrechtensituatie in Nederland. Een al te defensieve houding van de overheid wordt niet gewaardeerd en het mag geen PR-verhaal worden. Hierbij moet worden opgemerkt dat het nog niet duidelijk is hoe het kabinet zal reageren op politiek gevoelige kwesties in het rapport.
- Er moet goed worden nagedacht over wie het NAP gaat uitvoeren. In principe is dit de Rijksoverheid zelf, maar wellicht is er een rol voor de medeoverheden en/of NGO's.
- Een SvdG/NAP zou als tool kunnen dienen om burgers meer wegwijs te maken in de mensenrechteninfrastructuur in Nederland. Het is nog niet voor alle burgers duidelijk waar ze kunnen aankloppen wanneer zij van mening zijn dat hun mensenrechten geschonden zijn. Hierbij moet er rekening gehouden worden met rechtsmiddelen voor zowel individuen als groepen.
- Het proces van de totstandkoming van een SvdG/NAP is even belangrijk als het uiteindelijk op te leveren rapport zelf. Er zit al meerwaarde in de dialoog die tot stand komt en hier moet zeker goed gebruik van gemaakt worden.
- De meeste aanwezige NGO's zagen een duidelijke meerwaarde in het idee om naast een Nationaal Actieplan Mensenrechten (met daarin doelen voor de komende jaren) een overzicht te bieden van de huidige staat van de Nederlandse grondrechtensituatie (met daarin feiten en cijfers over mensenrechten in Nederland). Door de verschillende grondrechten te omschrijven, kan ook gezien worden op welke manier deze door de overheid worden geïnterpreteerd.
- Het is een idee om in het rapport een 'visie op de burger' te geven. Het is belangrijk dat burgers zich gehoord en serieus genomen voelen, zeker wanneer het gaat om hun mensenrechten. Ook is het van belang dat burgers op de hoogte zijn van hun rechten en mensenrechteneducatie kan hier een belangrijke rol bij spelen.
- Aandacht voor kwetsbare groepen in de samenleving mag niet vergeten worden.
- Het NAP moet concrete doelstellingen bevatten, die geëvalueerd worden.