

Vijf jaar College voor de Rechten van de Mens



COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Eindrapport, december 2017

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Lijst van afkortingen	3
Voorwoord	4
DEEL 1	
De werking van de Wet College voor de Rechten van de Mens in de praktijk	5
Samenvatting	6
Inleiding	8
<i>Kader: de Paris Principles en de A-status van het College</i>	9
1 Takenpakket	12
2 Bevoegdheden	17
3 Balans grondrechten en inbedding gelijkebehandelingstaak	20
4 Overheden die oordelen van College naast zich neerleggen	23
5 Internationale samenwerking	26
6 Onafhankelijkheid en samenwerking	30
7 Inrichtingszaken	33
8 Financiële status aparte	36
9 Jaarrapportage	40
10 Uitzonderingspositie Wet openbaarheid van bestuur	43
Conclusie	46
Bijlage 1: Paris Principles	48
DEEL 2	
De werking van de AWGB, de WGBM/V en artikel 7:646 BW in de praktijk	52
Inleiding	53
1 Wetswijzigingen	54
2 Het gesloten systeem	57
3 De territoriale reikwijdte	59
Conclusie	60

Lijst van afkortingen

BZK

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

CAT

Committee against torture

CEDAW

Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women

CGB

Commissie Gelijke Behandeling

EHRM

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

ENNHRI

European Network of National Human Rights Institutions

GANHRI

Global Alliance of National Human Rights Institutions

HvJEU

Hof van Justitie van de Europese Unie

ICC

International Coordination Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights

IVESCR

Internationaal Verdrag inzake Economische en Sociale Rechten

IVRPH

Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

NGO

Non-governmental organisation

NHRI

National Human Rights Institute

OvV

Onderzoeksraad voor de Veiligheid

RvA

Raad van Advies

SCA

Sub-Committee on Accreditation

SIM

Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten

UPR

Universal Periodic Review

V&J

Veiligheid & Justitie

VN

Verenigde Naties

WCRM

Wet College voor de Rechten van de Mens

Wob

Wet openbaarheid van bestuur

WRR

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

WW

Werkloosheidswet

ZBO

Zelfstandig bestuursorgaan

Voorwoord

Op 1 oktober 2017 is het vijf jaar geleden dat de Wet College voor de Rechten van de Mens (WCRM) in werking trad. Daarmee had, na jarenlange discussie, ook Nederland een Nationaal Mensenrechteninstituut: het College voor de Rechten van de Mens. We zijn nu vijf jaar verder en er is inmiddels veel ervaring met hoe de wet in de praktijk werkt. Een uitgelezen moment dus voor het College om aan de samenleving te laten zien wat de ervaringen zijn. Wat gaat er goed en waar liggen de uitdagingen?

In dit verslag geeft het College weer wat zijn bevindingen zijn. Het College toetst deze aan wat wereldwijd als *de* kwaliteitsstandaard voor nationale mensenrechteninstellingen wordt gezien: de Paris Principles.

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de wet was dat Nederland een mensenrechteninstituut zou krijgen dat in het licht van de Paris Principles de A-status waardig is. Het verheugt mij als één van de belangrijkste bevindingen te kunnen noemen dat de wet het verwerken van de A-status mogelijk heeft gemaakt. Ook meer in het algemeen zijn de ervaringen van het College met de mogelijkheden die de wet biedt, positief te noemen. Als *highlights* noem ik de breedte van het mandaat, de onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid en de bevoegdheden om onderzoeken uit te voeren. Vanuit de wet gezien heeft het College alle mogelijkheden om als volwaardig mensenrechteninstituut te opereren.

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat juist in de breedte van het mandaat een praktisch knelpunt schuilt. In het College zijn de taken van de toenmalige Commissie Gelijke Behandeling (CGB) opgegaan. De Financiële Evaluatie die in 2015 is uitgevoerd, liet al zien dat het College voor nagenoeg hetzelfde budget als de CGB zowel de CGB-taken als alle overige mensenrechtelijke taken moet uitvoeren. De onderhavige evaluatie laat opnieuw zien dat de omvang van het budget schuurt met de taken van het College. Op een aantal vlakken komt dit pijnlijk tot uiting: ik noem er een drietal.

Het College heeft geen middelen om fatsoenlijk toezicht te houden op de mensenrechtensituatie in Caribisch Nederland. Dit klemmt doordat die situatie in veel opzichten schrijnender is dan in het Europese deel van Nederland.

In het sociale domein is in Nederland sprake van overheveling van taken en verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar gemeenten. Een consequentie hiervan is dat zich in het handelen van gemeenten meer risico's van mensenrechtenschendingen voor gaan doen. Ook hier ontbreekt het het College aan de middelen om op adequate manier invulling te geven aan zijn wettelijke taken ten aanzien van het sociale beleid van de 388 gemeenten die Nederland telt.

Tenslotte: onbekend maakt onbemind. Om voor de toekomst echt het verschil te kunnen maken, dient geïnvesteerd te worden in publieksvoorlichting. Het is erg jammer ook hier te moeten constateren dat daarvoor de middelen ontbreken, terwijl er wat betreft bekendheid met mensenrechten onder de Nederlandse bevolking een wereld te winnen is.

Kijkend naar deze voorbeelden zal het geen verwondering wekken dat het College er bij de regering en het parlement op aandringt het beschikbare budget in overeenstemming te brengen met het wettelijke takenpakket.

In de vijf jaar waarop het verslag betrekking heeft, heeft het College ook 'gewoon' de oordelende taak van de CGB voortgezet. Tegelijk met de evaluatie van de WCRM heeft het College ook ten aanzien van drie gelijkebehandelingswetten geïnventariseerd wat zijn bevindingen zijn. Het gaat om de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Deze drie wetten zijn diverse keren door de CGB uitvoerig geëvalueerd. Het College heeft geen aanleiding gezien dit maal weer een uitvoerige evaluatie uit te voeren. In het tweede deel van het verslag van de bevindingen kunt u lezen dat het College bij zijn oordelende taak goed uit de voeten kan met de genoemde wetten. In het verlengde van wat hierboven aan de orde is gekomen, constateert het College echter ook op het vlak van de gelijkebehandelingswetten een belangrijk knelpunt: deze wetten gelden niet voor Caribisch Nederland. Ook Caribisch Nederland viert een verjaardag: op 10 oktober 2017 is het zeven jaar geleden dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba Nederlandse openbare lichamen werden. Dat is een mooi moment voor Nederland om serieus werk te gaan maken van invoering van de gelijkebehandelingswetten in dit deel van Nederland.

Adriana van Doijeweert
Voorzitter

1 De werking van de Wet College voor de Rechten van de Mens in de praktijk

Samenvatting

De Wet College voor de Rechten van de Mens (WCRM) bepaalt in artikel 22 dat het College om de vijf jaar een rapport opstelt “van zijn bevindingen ten aanzien van de werking in de praktijk van deze wet”. Dit rapport presenteert de ervaringen die het College sinds de oprichting in 2012 met de WCRM heeft opgedaan¹. Daarbij vormen de Paris Principles, de internationaal geaccepteerde criteria voor nationale mensenrechteninstellingen, het kader van waaruit het College zijn ervaringen beschrijft. Het College heeft tien onderwerpen geselecteerd die de werking van de wet illustreren. Op enkele punten leidt dit tot een aanbeveling aan regering en parlement. Hieronder worden per onderwerp de kernbevindingen van het College samengevat.

1. Taken

De WCRM formuleert duidelijk wat de (kern)taken van het College zijn. Dit vormt een goede basis voor het werk van het College. Mede vanwege de bezuinigingen sinds zijn oprichting (zie punt 8), loopt het College in de uitvoering van veel taken tegen budgettaire beperkingen aan. Een urgent voorbeeld daarvan is dat het College zijn taken in Caribisch Nederland niet naar behoren kan uitvoeren. Ook de uitvoering van taken op het gebied van publieksvoorlichting en op het niveau van decentrale overheden staat onder druk.

Aanbeveling: *bezie de mogelijkheden om het budget van het College beter te doen aansluiten op zijn wettelijke takenpakket.*

2. Bevoegdheden

Het College beoordeelt de bevoegdheden waarover het beschikt, zoals het inlichtingenrecht en de procesbevoegdheid, als voldoende. Deze bevoegdheden geven het College de nodige instrumenten om effectief te handelen en dragen bij aan de uitstraling van het College als gezaghebbend instituut. Het College ziet geen aanleiding voor verandering op dit punt.

3. Balans grondrechten en inbedding gelijkebehandelingstaak

Het College is zich bewust van de noodzaak om evenwichtig aandacht te schenken aan zijn verschillende taken en de verschillende mensenrechten, waaronder gelijke behandeling. Dit komt terug in strategische en inhoudelijke besluitvormingsprocessen van de organisatie en in zijn organisatorische inrichting.

4. Overheden die College-oordelen naast zich neerleggen

Het komt met enige regelmaat voor dat het College oordeelt over een zaak waarbij een overheid, centraal of decentraal, als verweerder betrokken is. Als het College verboden onderscheid constateert, neemt de betreffende overheid soms maatregelen, maar vaak ook niet. Uit een inventarisatie van het College blijkt dat overheden minder vaak maatregelen treffen dan private organisaties. Het College brengt deze onwenselijke situatie dringend onder de aandacht bij overheid en parlement.

5. Internationale samenwerking

Het College is goed toegerust op de uitvoering van zijn internationale taken. Het rapporteert op internationaal niveau over de mensenrechtensituatie in Nederland en is actief in internationale samenwerkingsverbanden. Vanwege de beperkte middelen moet het College op dit gebied wel kansen laten liggen.

6. Onafhankelijkheid en samenwerking

De onafhankelijkheid van het College is volgens de wet en de Paris Principles van elementair belang. Tegelijkertijd heeft het College de opgave samen te werken met (delen van) de overheid, publieke instellingen en maatschappelijke organisaties. Om de onafhankelijke positie te bewaken maakt het College altijd een afweging of samenwerking zinvol en wenselijk is. In de praktijk komt het College daarin geen belemmeringen tegen, anders dan de financiële armslag die het College daartoe heeft.

¹ De ervaringen van het College met de wet- en regelgeving inzake gelijke behandeling worden beschreven in deel 2 van deze rapportage.

7. Inrichtingszaken

De wet geeft het College flexibiliteit en ruimte om zijn eigen afwegingen te maken met betrekking tot de benoeming van Collegeleden, de samenwerking met de Raad van Advies en de inrichting en aansturing van het ondersteunend bureau. Het College maakt in nauwe samenspraak met de Raad van Advies zorgvuldig gebruik van deze ruimte. Het College ziet hier geen aanleiding voor verandering.

8. Financiële status aparte

In 2015 heeft een financiële evaluatie van het College plaatsgevonden, mede vanwege vragen die in de Kamer bij de oprichting van het College over de toereikendheid van het budget zijn gesteld². De financiële evaluatie heeft laten zien dat de begroting van het College gedaald is beneden het niveau van voorgangerorganisatie CGB. Volgens de financiële evaluatie is daarmee het minimumniveau bereikt. Het gebrek aan financiële continuïteit raakt de onafhankelijkheid die centraal staat in het opereren van het College. De financiële evaluatie heeft daarom aanbevolen het College een financiële status aparte te geven. De minister van Veiligheid en Justitie heeft in reactie op deze aanbeveling gesteld dat beantwoording van de vraag of het College zo'n status aparte moet hebben, thuishoort in de nu voorliggende evaluatie. Het College constateert dat het toekennen van een financiële status aparte op formele gronden lastig realiseerbaar lijkt, maar ziet op grond van ervaringen van vergelijkbare organisaties mogelijkheden door middel van een convenant over het begrotingsproces betere waarborgen voor financiële continuïteit te bewerkstelligen.

Aanbeveling: *sluit een convenant over het begrotingsproces af met het College waarin afspraken over het begrotingsoverleg tussen College en ministerie worden vastgelegd en maak het mogelijk dat meerjarige begrotingsafspraken worden gemaakt.*

9. Jaarrapportage

Het College stuurt jaarlijks zijn jaarrapportage over de mensenrechten in Nederland naar de Minister van BZK, die binnen 60 dagen een reactie naar de Tweede Kamer moet sturen. Gezien het doel en de intentie van de wet(gever) streeft het College naar een substantieel en inhoudelijk debat met en tussen regering, parlement en College over de jaarrapportage. Het College zou graag met regering en parlement in gesprek gaan over de mogelijkheden zo'n debat te realiseren.

10. Uitzonderingspositie Wob

Als zelfstandig bestuursorgaan valt het College onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Bij de uitvoering van onderzoek kan het College daarom in bepaalde gevallen vooraf niet voor 100% vertrouwelijkheid garanderen. Er bestaat een zeker risico dat informatie van private organisaties via Wob-procedures oneigenlijk openbaar wordt.

Aanbeveling: *regel in de WCRM een uitzonderingspositie van het College ten aanzien van de Wob, naar analogie van de uitzonderingspositie die de Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft.*

De Paris Principles zijn de internationale maatstaf voor de inrichting en het functioneren van nationale mensenrechteninstituten. Het College voldoet aan de Paris Principles en is volgens de hoogste eisen geaccrediteerd met de A-status. In 2019 is heraccreditatie aan de orde. Op grond van zijn ervaringen met de werking van de wet in de praktijk ziet het College geen belangrijke beletselen voor heraccreditatie, met uitzondering van de budgettaire ruimte die wordt geboden om zijn taken adequaat uit te voeren.

Zie aanbevelingen onder 1 en 8.

² *Financiële evaluatie College voor de Rechten van de Mens*, Groningen: ProFacto.

Inleiding

Het College voor de Rechten van de Mens is in oktober 2012 opgericht. De taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van het College zijn vastgelegd in de Wet College voor de Rechten van de Mens (WCRM).

Conform artikel 22 van de WCRM stelt het College om de vijf jaar een rapport op “van zijn bevindingen ten aanzien van de werking in de praktijk van deze wet”. Het College zendt dit rapport aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op basis hiervan zendt de minister een verslag over de werking in de praktijk van de wet aan het parlement. Onderhavig rapport bevat de bevindingen van het College.

Ten behoeve van dit rapport heeft het College tien onderwerpen geselecteerd die in het vervolg in detail zijn beschreven. Deze selectie is tot stand gekomen door onder Collegeleden en binnen het bureau van het College te inventariseren welke knelpunten en welke positieve punten uit de uitvoeringspraktijk van de afgelopen vijf jaar naar voren komen. Daaraan toegevoegd zijn onderwerpen van algemeen belang, zoals het taken- en bevoegdhedenpakket van het College.

Als kapstok bij de beschrijving van de ervaringen van het College dienen de Paris Principles, de internationaal overeengekomen criteria voor nationale mensenrechteninstellingen. De rapportage begint daarom met een toelichting op de Paris Principles en de A-status van het College. In het vervolg komen alle onderwerpen die het College heeft geselecteerd aan bod. In het afsluitende hoofdstuk worden de bevindingen over de werking van de WCRM gekoppeld aan het kader van de Paris Principles.

Kader: de Paris Principles en de A-status van het College

Inleiding

Al heel vroeg in de geschiedenis van de internationale juridische bemoeienis met de bescherming en bevordering van mensenrechten is het belang van nationale onafhankelijke mensenrechteninstellingen onderstreept. De eerste pleidooien in deze richting in VN-verband klonken al door in de jaren '40 van de vorige eeuw. Het belang van dergelijke instanties werd opnieuw bevestigd tijdens de Wereldconferentie Mensenrechten van Wenen in 1993. De Slotverklaring van de Wereldconferentie onderstreepte in het bijzonder het belang van nationale instellingen met een adviesbevoegdheid aan de autoriteiten, een taak in het voorkomen en repareren van ongerechtvaardigde aantasting van mensenrechten en het bevorderen van een maatschappelijke 'cultuur' van respect voor mensenrechten. Speciaal met het oog op dit laatste zouden nationale mensenrechteninstellingen een rol moeten hebben in het bevorderen van rechtsstatelijke principes en in het vergroten van het maatschappelijk bewustzijn van mensenrechtennormen, door educatie en informatieverstrekking aan zowel beleidsbepalers als aan een breed publiek.

De in 1993 door de Algemene Vergadering van de VN vastgestelde Paris Principles vormen een internationale uitdrukking van het streven om de hele samenleving te doordringen van de relevantie van mensenrechten. Ook bij de parlementaire behandeling van de WCRM is het belang van deze maatschappelijke rol van het College voor de Rechten van de Mens erkend. Vanaf het begin van de oprichting van het College was het doel van de wetgever dat het Nederlandse nationale mensenrechteninstituut de A-status conform de Paris Principles zou verkrijgen. Hier is bij de inrichting van het College en dus ook bij het opstellen van de WCRM rekening mee gehouden. De Paris Principles stellen internationaal geaccepteerde eisen aan de bevoegdheden, taken, inrichting en werkwijze van een nationaal mensenrechteninstituut. Als een instituut de A-status accreditatie volgens deze principes wil verkrijgen, moet het aan al deze eisen voldoen. De leidende principes hierin zijn:

onafhankelijkheid, autonomie in relatie tot de overheid, pluralisme, een breed mensenrechtelijk mandaat, adequate onderzoeksbevoegdheden en toereikende middelen.

Het College heeft in december 2013 de formele aanvraag voor A-status accreditatie ingediend³ die in maart 2014 door het *Sub-Committee on Accreditation* (SCA) van de *International Coordination Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (ICC, inmiddels opgevolgd door GANHRI) is goedgekeurd⁴. De accreditatie wordt om de vijf jaar hernieuwd. Dat betekent dat het College in december 2018 een nieuw rapport over de zijn activiteiten moet indienen dat in 2019 beoordeeld wordt.

Het is de uitgesproken doelstelling van het College om de A-status te behouden. Onderhavige rapportage is opgesteld met deze doelstelling als kapstok waarin de volgende vraag leidend is:

- Kan het College, binnen het kader van de WCRM, naar behoren functioneren zodat het zonder voorbehoud aan de eisen van de Paris Principles kan voldoen en daarmee de A-status kan behouden?

In de volgende onderdelen wordt dan ook steeds teruggegrepen op de eisen die in de Paris Principles zijn geformuleerd, voor zover deze relevant zijn voor de beschreven vraagstukken. In dit onderdeel laten we zien wat de A-status in zijn algemeenheid betekent in het werk van het College.

3 College voor de Rechten van de Mens (2013), *Statement on Compliance with the Paris Principles of the Netherlands Institute for Human Rights*, Utrecht: College

4 International coordinating committee of national institutions for the promotion and protection of human rights (2014), *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 17-21 maart 2014

Wat is het belang van de A-status?

Met het uitspreken van het voornemen een nationaal mensenrechteninstituut op te richten was duidelijk dat Nederland hoge ambities heeft op het gebied van mensenrechten in eigen land.⁵ Hierin speelde de overweging een rol dat Nederland ook in internationaal verband mensenrechten wil kunnen benadrukken, waarbij dan ook verwacht kan worden dat men zelf voldoet aan de internationale afspraken en normen op dit gebied. De Minister van Buitenlandse Zaken noemde het voornemen om een mensenrechteninstituut op te richten tijdens de campagne tussen 2005-2007 om een zetel bij de VN-Mensenrechtenraad voor Nederland te bemachtigen. In EU-verband werden lidstaten opgeroepen om mensenrechteninstituten in te richten als nationale gesprekspartners voor het Grondrechtenbureau van de EU.⁶ De hoge ambities van Nederland betekenden dat het College de hoogste status, de A-status, zou moeten verkrijgen.

Daarnaast brengt de A-status voor het College een aantal specifieke voordelen met zich mee. Zo heeft het College door de A-status een formele positie bij de VN met bijkomende rechten, bijvoorbeeld deelname aan en spreekrecht bij sessies van de Mensenrechtenraad en spreekrecht binnen specifieke VN-procedures.⁷ Ook binnen het Europese netwerk van mensenrechteninstituten ENNHRI en binnen de Global Alliance of Human Rights Institutes GAHNRI leidt de A-status van het College tot een sterkere positie: in het ENNHRI bestuur zitten alleen A-status instellingen, en ook binnen de algemene vergadering van ENNHRI zijn alleen A-status instituten stemgerechtigd.⁸

Proces A-status: geaccrediteerd met twee voorwaarden

De Paris Principles waren leidend in de inrichting van het College en ook in het schrijven van de WCRM. De voorganger van het College, de toenmalige Commissie Gelijke Behandeling (CGB), had al de B-status. Voor het opstellen van de WCRM is destijds ook extern advies gevraagd aan het bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN om ervoor te zorgen dat de uiteindelijke wet zou voldoen aan de internationale eisen. Dat heeft op een aantal punten geleid tot verder aanscherping of herformulering van de concept wetteksten, bijvoorbeeld aangaande het mandaat en de financiële autonomie van het College. Dit laat zien dat de wens om aan te sluiten bij de internationale uitgangspunten van de Paris Principles directe gevolgen heeft gehad voor de kaders waarbinnen het College opereert en deze kaders positief heeft beïnvloed.

Omdat er al van tevoren expliciet rekening was gehouden met de Paris Principles, kon het College in zijn aanvraag voor de A-status bij de SCA dan ook op alle vragen van de accreditatiecommissie een duidelijk antwoord formuleren.⁹ De aanvraag is, zoals toen werd verwacht, in maart 2014 goedgekeurd door de SCA. Daarbij benoemt de SCA¹⁰ twee aspecten die, gezien vanuit de Paris Principles, nog onvoldoende onderbouwd waren. Volgens het comité moet het College werken aan de volgende twee aspecten:

- De benoemingsprocedure moet duidelijker vastgelegd worden, waarbij de selectiecriteria helder moeten zijn. Een heldere wettelijke of administratieve bepaling op dit gebied kan volgens de SCA bijdragen aan de transparantie en inclusiviteit van de benoemingsprocedure.

5 Voor meer informatie over de ontstaansgeschiedenis, zie Donders, Olde Monnikenhof (2013), *The newly established Netherlands Institute for Human Rights: integration human rights and equal treatment*, in *National human rights institutions in Europe: comparative, European and international perspectives*, Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia.

6 Idem

7 Zie GANHRI, *GANHRI Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, website

8 ENNHRI, 20 juni 2013, ENNHRI statuten

9 College voor de Rechten van de Mens (2013), *Statement on Compliance with the Paris Principles of the Netherlands Institute for Human Rights*, Utrecht: College.

10 International coordinating committee of national institutions for the promotion and protection of human rights (2014), *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 17-21 maart 2014.

- De SCA is niet overtuigd dat Collegeleden voldoende bescherming genieten tegen repercussies die voortvloeien uit hun werk. Het beveelt dan ook aan dat expliciet in de wet wordt vastgelegd dat Collegeleden functionele immuniteit genieten, en onder welke omstandigheden deze immuniteit kan worden opgeheven.

Deze twee aanbevelingen van de SCA kwamen voor het College niet als verrassing. Wel moet het College voor de re-accreditatie in 2019 laten zien wat het heeft gedaan met deze aanbevelingen.

Reactie op de aanbeveling van de SCA

Het College heeft de afgelopen tijd onderzocht hoe het op de aanbevelingen van de SCA kan reageren en is tot de conclusie gekomen dat het huidige wettelijk kader voldoende ruimte biedt om tegemoet te komen aan de SCA. Met andere woorden: er lijkt geen wetswijziging nodig om aan de formele eisen voor re-accreditatie te voldoen.

Aangaande de benoemingsprocedure heeft het College een document opgesteld waarin de benoemingsprocedure in detail wordt beschreven. Aangaande de aanbeveling om de functionele immuniteit van Collegeleden (beter) te garanderen, heeft het College in Europees verband overleg gevoerd met andere nationale mensenrechteninstituten die een soortgelijke aanbeveling van de SCA hebben ontvangen. Dat heeft ertoe geleid dat het ENNHRI (met input van het College) een stellingname op papier heeft gezet waarin wordt uitgelegd dat het in de Europese context niet gebruikelijk is om de functionele immuniteit expliciet in de wet vast te leggen, waardoor de aanbeveling van de SCA formeel gezien niet goed aansluit bij de praktijk in de Europese landen. Het standpunt van ENNHRI berust met name op twee argumenten:

1. Ook zonder wettelijke functionele immuniteit kunnen er voldoende beschermingsmechanismen in werking zijn waardoor het door de Paris Principles nagestreefde doel van optimale onafhankelijkheid en beslissingsvrijheid, in feite wordt bereikt.
2. In veel (Europese) juridische culturen is het vastleggen van functionele immuniteit ongebruikelijk en zelfs ongepast.

Het ENNHRI beveelt aan dat de SCA het algemene principe van functionele immuniteit weliswaar handhaaft, maar mensenrechteninstituten zoals het College de mogelijkheid biedt om beargumenteerd uit te leggen waarom het vastleggen van functionele immuniteit onnodig en mogelijk ongepast is in de betreffende nationale context. De SCA heeft in reactie op deze stellingname al laten weten dat het de bezwaren van het ENNHRI erkent en dat het landen zoals Nederland niet formeel aan het criterium van functionele immuniteit zal houden. Dat ontslaat het College echter niet van de verantwoordelijkheid om wel voor zijn eigen situatie te beargumenteren waarom geen wettelijke vaststelling van immuniteit noodzakelijk wordt geacht.

Conclusie

Bij de oprichting van het College is expliciet rekening gehouden met de Paris Principles, de wereldwijde richtlijn voor nationale mensenrechteninstituten. Sinds 2014 is het College officieel een geaccrediteerde A-status instelling, wat betekent dat het voldoet aan alle eisen vanuit de Paris Principles. Twee aanbevelingen die bij de accreditatie van het College zijn geplaatst hebben betrekking op de benoemingsprocedure en op de functionele immuniteit van Collegeleden. Het College zal bij de heraccreditatie in 2018/19 rapporteren hoe het met deze aanbevelingen omgaat.

Naast het formeel voldoen aan de Paris Principles, kunnen de Paris Principles ook gezien worden als leidraad voor het goed functioneren van het College als nationaal mensenrechteninstituut in Nederland. Daarbij is de kernvraag niet alleen of het formele kader van het College voldoet aan de toetsing vanuit de SCA, maar ook of de feitelijke situatie waarin het College opereert in overeenstemming is met de geest van de Paris Principles. Met onderhavige rapportage beoogt het College hierover duidelijkheid te verschaffen. De volgende onderdelen van de rapportage belichten elk een specifiek onderwerp, waarbij in de meeste gevallen een verband met de Paris Principles te maken is. Het afsluitende hoofdstuk van deze rapportage komt expliciet terug op de vraag wat er moet gebeuren om het opereren van het College op A-status niveau te garanderen.

1. Takenpakket

Wettelijk kader

Het takenpakket van het College is vastgelegd in artikel 3 van de WCRM en omvat de volgende taken:

- a. het doen van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens, waaronder het onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt en het geven van een oordeel daarover, bedoeld in artikel 10;
- b. het rapporteren en het doen van aanbevelingen over de bescherming van de rechten van de mens, waaronder het jaarlijks rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland;
- c. het geven van advies, bedoeld in artikel 5;
- d. het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens;
- e. het stimuleren van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens;
- f. het structureel samenwerken met maatschappelijke organisaties en met nationale, Europese en andere internationale instellingen die zich de bescherming aantrekken van een of meer rechten van de mens, onder meer door het organiseren van activiteiten in samenwerking met maatschappelijke organisaties;
- g. het aansporen tot de ratificatie, implementatie en naleving van verdragen over de rechten van de mens en het aansporen tot de opheffing van voorbehouden bij zulke verdragen;
- h. het aansporen tot de implementatie en naleving van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties over de rechten van de mens;
- i. het aansporen tot de naleving van Europese of internationale aanbevelingen over de rechten van de mens.

Artikel 5 van de wet beschrijft de adviesgevende taak van het College verder, en artikel 10 bepaalt de oordelende taak van het College.

Deze taken sluiten aan bij de beschrijving van de verantwoordelijkheden en taken die in de Paris Principles zijn opgevoerd. Daarin wordt in eerste instantie vastgesteld dat een NHRI een zo breed mogelijk mandaat moet hebben ("as broad a mandate as possible").

Vervolgens worden de volgende verantwoordelijkheden opgevoerd die een NHRI onder andere hoort te hebben:

- a. To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:

i Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;

ii Any situation of violation of human rights which it decides to take up;

iii The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;

iv Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;

- b. To promote and ensure the harmonization of national legislation, regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;
- c. To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;
- d. To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;
- e. To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the protection and promotion of human rights;
- f. To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;
- g. To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.

De Paris Principles bevatten daarnaast een apart onderdeel over de mogelijkheid dat NHRI's ook als oordelende instantie kunnen optreden.

Een aantal van deze taken worden in specifieke onderdelen van onderhavige rapportage besproken (bijvoorbeeld hoofdstukken 2, 5, 9). In dit onderdeel bespreken we het takenpakket van het College in zijn volle breedte waarbij de volgende vragen leidend zijn:

- Hoe voert het College zijn taken uit?
- Zijn de wettelijke taken in de wet goed omschreven?
- Welke knelpunten doen zich voor in de taakuitvoering?

Hoe voert het College zijn taken uit?

Hieronder lichten we toe hoe de praktijk van de taakuitvoering van het College er uit ziet.

De taak van onderzoek doen naar de bescherming van de rechten van de mens, waaronder het onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt en het geven van een oordeel daarover (artikel 3, onder a WCRM), behoort tot de kernactiviteiten van het College. Daarbij staat het doen van onderzoek naar onderscheid in het kader van de oordelenbevoegdheid van het College (artikel 10) los van het doen van onderzoek naar mensenrechten breed. Deze laatste taak vervult het College door onderzoek te doen naar specifieke onderwerpen, zoals de praktijk van voorlopige hechtenis of mensenrechten in de ouderenzorg.¹¹ De keuze van onderwerpen wordt bepaald op basis van concrete signalen en in het kader van de meerjarenplanning en het afwegingskader van het College. Bij het uitvoeren van dergelijk onderzoek loopt het College in de praktijk soms aan tegen weerstand bij onderzochte organisaties, deels als gevolg van onduidelijkheid omtrent vertrouwelijkheid en anonimiteit (zie hoofdstuk 10). Het onderzoeken en beoordelen van individuele zaken in het kader van de gelijkebehandelingswetgeving is een taak die het College en zijn voorganger, de CGB, al meer dan 20 jaar uitvoeren. De vraag of de oordelenbevoegdheid van het College uitgebreid moet worden naar andere mensenrechtelijke onderwerpen naast gelijke behandeling komt in hoofdstuk 2 aan de orde.

De taak van rapporteren en het doen van aanbevelingen over de bescherming van de rechten van de mens, waaronder het jaarlijks rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland, artikel 3 onder b, vloeit deels voort uit de uitvoering van de hierboven beschreven onderzoekstaak (artikel 3 onder a WCRM). Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer het College op basis van eigen onderzoek aanbevelingen doet aan de overheid of andere organisaties. Ook heeft het College sinds 2013 elk jaar een jaarrapportage over de bescherming van mensenrechten in Nederland uitgebracht, met aanbevelingen aan de Nederlandse overheid. In hoofdstuk 9 gaan we verder in op de ervaringen van het College met de uitvoering van deze taak.

¹¹ College voor de Rechten van de Mens (2017), Tekst en uitleg: *Onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis*, Utrecht: College; en College voor de Rechten van de Mens (2016), *De cliënt centraal: De betekenis van mensenrechten voor ouderen in verpleeghuizen*, Utrecht: College.

Daaruit blijkt dat het College nieuwe manieren zoekt om de impact van zijn jaarrapportage te vergroten, met name op decentraal niveau.

Op basis van artikel 3 onder c in samenhang met artikel 5 WCRM kan het College op verzoek van een minister of van het parlement advies geven over wetten of beleidsmaatregelen. Dergelijk advies kan het College ook op eigen initiatief geven. Het is het College opgevallen dat de verzoeken aan het College om advies uit te brengen over wetgeving vaak betrekking hebben op onderwerpen waar de mensenrechten zeer expliciet een hoofdrol spelen. Een voorbeeld is de verankering van het recht op een eerlijk proces in de grondwet. Een ander onderwerp waarop het College om advies is gevraagd is de evaluatie van de Rotterdamwet. Bij andere onderwerpen, die vanuit de visie van het College zeker relevant zijn voor mensenrechten in Nederland, vraagt de wetgever het College op zeer beperkte schaal om advies. Zo waren naar het oordeel van het College in de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de herziening van het Wetboek van strafvordering mensenrechtenvragen aan de orde. Omdat de betreffende ministers niet om een advies verzochten, heeft het College op eigen initiatief advies uitgebracht.

Het feit dat de wetgever maar weinig actief gebruik maakt van de adviestaak van het College roept vragen op. Dit kan wijzen op een gebrek aan bewustzijn van het belang van mensenrechtelijke normen voor wetgeving in de breedte. Omdat in feite alle departementen op bepaalde momenten te maken kunnen krijgen met mensenrechtelijke vraagstukken, moet dit bewustzijn breed binnen de overheid aanwezig zijn. Ook vraagt het om betere bekendheid van de adviesgevende taak van het College. Het College kan dit gebrek aan adviesvragen wel opvangen door ongevraagd advies uit te brengen, maar de vraag is of een ongevraagd advies dezelfde status heeft als een gevraagd advies. Daarbij moet ook in acht worden genomen dat het College vanwege de breedte van zijn aandachtsgebied en de beperkte ter beschikking staande middelen, niet alle onderwerpen actief kan monitoren om eventueel ongevraagd advies te geven.

De taak uit artikel 3 onder d WCRM, het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens, heeft een centrale plek ingenomen in de activiteiten van het College. Het bevorderen van mensenrechteneducatie is in het meerjarenplan als prioriteit opgenomen en wordt vormgegeven via een speciaal ingericht programma. Daarin is het College ook obstakels tegengekomen. Zo stelde

het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zich in eerste instantie op het standpunt dat mensenrechteneducatie geen onderdeel van het curriculum moet zijn. Daarom zag het College zich genooddaakt om mensenrechteneducatie ook via andere wegen te bevorderen: naast een top-down benadering (in samenwerking met diverse partijen actief bepleiten van opname van mensenrechten in de onderwijscurricula) is ook een bottom-up aanpak gevolgd (in samenwerking met diverse partijen stimuleren dat scholen in hun onderwijs aandacht aan mensenrechten besteden, bijvoorbeeld door het organiseren van een leerkring). Deze dubbele aanpak werpt zijn vruchten af, maar vergt wel een substantiële investering van het College.

Conform artikel 3 onder e WCRM heeft het College de taak van het stimuleren van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens. Het College heeft een samenwerkingsovereenkomst gesloten met het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) om onderzoek naar mensenrechten in Nederland te stimuleren. Doordat enkele Collegeleden ook werkzaam zijn bij universiteiten en hogescholen, net als enkele leden van de Raad van Advies van het College, onderhoudt het College goede contacten met de academische wereld. Zoals het College in het kader van de financiële evaluatie 2015 al heeft aangegeven, ontbreekt verder de financiële ruimte om actief elders voor mensenrechten relevant onderzoek te stimuleren.¹²

De taak van samenwerking met het maatschappelijk middenveld en met nationale, Europese en andere internationale instellingen is goed verankerd in alle activiteiten van het College. Terwijl het College ook vanuit zichzelf veel belang hecht aan een goede relatie met maatschappelijke organisaties, draagt de expliciete taak in de wet eraan bij dat het College in al zijn activiteiten structureel aandacht besteedt aan deze samenwerking. Dat betekent dat er altijd wordt nagedacht over de manier waarop het maatschappelijk middenveld betrokken kan worden bij activiteiten, zonder de onafhankelijke positie van het College in gevaar te brengen. Deze positiebepaling wordt verder toegelicht in hoofdstuk 6 van deze rapportage. Alhoewel samenwerking vaak, in het kader van afstemming en vermindering van overlappende activiteiten, gezien wordt als efficiencyverhogend instrument, is de ervaring van het College dat samenwerking veel tijd en middelen in beslag neemt, en daarbij niet altijd tot een spoedig en concreet resultaat leidt.

¹² Zie bijlage 8 in: ProFacto (2015), *Financiële evaluatie College voor de Rechten van de Mens*, Groningen: ProFacto.

De taken uit artikel 3 onder g, h en i WCRM hebben betrekking op de rol van het College als schakelpunt tussen het internationale en het nationale niveau. Het College rapporteert aan de VN en aan de Raad van Europa en werkt samen met andere NHRI's en internationale organisaties. In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op deze dimensie van het werk van het College. Een bijzondere rol die het College vervult in de context van internationale verdragen is die van toezichthouder in het kader van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (IVRPH). In artikel 33 IVRPH is vastgelegd dat iedere lidstaat een onafhankelijk orgaan moet inrichten voor het monitoren van het verdrag. Het College is voor deze taak aangewezen.

Zijn de wettelijke taken in de wet goed omschreven?

De formulering van de taken in de WCRM sluit aan bij de verantwoordelijkheden van nationale mensenrechteninstituten zoals omschreven in artikel 3 van de Paris Principles. In de praktijk kan het College met deze bepalingen goed uit de voeten. Dat heeft te maken met de goede balans tussen flexibiliteit en specificiteit: de taken zijn duidelijk omschreven, maar bieden voldoende ruimte voor praktische keuzes in de uitvoering. Het College constateert dan ook dat de omschrijving in de wet een goede basis vormt om zijn taken als nationaal mensenrechteninstituut naar behoren te vervullen.

Welke knelpunten doen zich voor in de taakuitvoering?

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat het College in de uitvoering van veel taken gehinderd wordt door een beperkt budget. Het College kan hierdoor onvoldoende recht doen aan de breedte van het takenpakket en de breedte van de mensenrechten. Veel taken zijn noodgedwongen belegd bij een klein aantal personen binnen het College, waardoor de organisatie kwetsbaar is en beperkt in de mogelijkheden snel en adequaat op actuele ontwikkelingen te reageren. Verder constateert het College dat als gevolg van de grote decentralisatieoperaties de gemeentelijke overheden voor de bescherming en bevordering van mensenrechten steeds belangrijker worden. Om zijn wettelijke taken ook op dit decentrale niveau uit te voeren, vergt extra inspanningen.

Een tweede knelpunt is de taakuitvoering van Collegetaken in Caribisch Nederland. In verband met de toetreding op 10 oktober 2010 van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam tot Nederland heeft het College de verantwoordelijkheid om zijn taken, met uitzondering van het geven van oordelen over gelijke behandeling, ook daar uit te voeren. Om budgettaire redenen heeft het College zijn taakuitvoering in Caribisch Nederland moeten beperken tot een werkbezoek per twee jaar met het doel om contacten te leggen en te onderhouden en informatie in te winnen over de mensenrechten. Op basis van de uitgevoerde werkbezoeken in januari 2012, november 2013 en november 2015 heeft het College aanbevelingen gedaan, advies uitgebracht en aangedrongen op de implementatie van internationale verdragen zoals het IVRPH en het Verdrag van Istanbul. De deeltaken op het gebied van mensenrechteneducatie en onderzoek konden echter niet worden uitgevoerd.

Er is duidelijk behoefte aan een intensievere uitvoering van Collegetaken in Caribisch Nederland. In zijn advies "Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland" van april 2016 heeft het College een aantal belangrijke knelpunten op een rij gezet.¹³ De keuze tot beperkte taakuitvoering in Caribisch Nederland is dan ook ingegeven door financiële redenen. De mensenrechtenkwesties die spelen in Caribisch Nederland zijn vaak schrijnender dan in Europees Nederland. Dit pleit voor gericht onderzoek en interventie ter plekke. Waar mogelijk werkt het College samen met de Nationale ombudsman, bijvoorbeeld bij het opstellen van het advies om in Caribisch Nederland een laagdrempelige rechtshulpvoorziening in te richten.

Voor het College geldt in elk geval dat het zonder aanvullende middelen zijn taken in Caribisch Nederland niet adequaat uit kan voeren. Eind 2017 vindt het volgende werkbezoek van het College op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba plaats. Dan zal verder geïnventariseerd worden waar de behoeftes en lacunes ten aanzien van het bevorderen van mensenrechten zitten en wat mogelijke oplossingen zijn.

13 College voor de Rechten van de Mens (2016), *Advies: Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, April 2016.

Conclusie

Kijkend naar de manier waarop het College de taken zoals die in de wet zijn omschreven, uitvoert, constateren we het volgende:

- De wet biedt voldoende ruimte en richting voor de taakuitvoering van het College.
- De beperkte financiële middelen belemmeren de uitvoering van Collegetaken. Hierdoor kan het College veel taken niet adequaat uitvoeren. Dit komt mede door de groeiende noodzaak om een aantal taken op een decentraal niveau uit te voeren, waarvoor in de begroting van het College onvoldoende ruimte is.
- Het College is door de beperkte financiële ruimte niet in staat zijn taken in Caribisch Nederland te vervullen. Voor een adequate taakuitvoering in Caribisch Nederland zijn dringend aanvullende middelen vereist.
- Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Bezie de mogelijkheden om het budget van het College beter te doen aansluiten op zijn wettelijke takenpakket.

2. Bevoegdheden

Wettelijk kader

Om het College in staat te stellen zijn taken effectief uit te kunnen voeren, zijn in de WCRM de volgende specifieke bevoegdheden van het College vastgelegd:

- De bevoegdheid om oordelen te geven over mogelijke gevallen van verboden onderscheid, in het kader van de algemene gelijkebehandelingswetgeving (artikel 10);
- De bevoegdheid om inlichtingen en bescheiden te vorderen die van belang zijn voor zijn werk (artikel 6);
- De bevoegdheid om onderzoek ter plaatse in te stellen (artikel 7);
- De bevoegdheid om zaken met betrekking tot gelijke behandeling voor de rechter te brengen (artikel 13).

Deze bevoegdheden komen terug in de toelichting op de Paris Principles, de zogenaamde *General observations* van GANHRI. Volgens dat document zou het mandaat van een NHRI het volgende moeten inhouden:

Specifically, the mandate should:

- extend to the acts and omissions of both the public and private sectors;
- vest the NHRI with the competence to freely address public opinion, raise public awareness on human rights issues and carry out education and training programs;
- provide the authority to address recommendations to public authorities, to analyse the human rights situation in the country, and to obtain statements or documents in order to assess situations raising human rights issues;
- authorize unannounced and free access to inspect and examine any public premises, documents, equipment and assets without prior written notice;
 - a. authorize the full investigation into all alleged human rights violations, including the military, police and security officers.

Met name het inlichtingenrecht en de bevoegdheid om onderzoek ter plaatse in te stellen komen dus expliciet terug in deze toelichting. Zoals eerder genoemd wordt de oordelenbevoegdheid in een apart onderdeel van de Paris Principles genoemd.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het College gebruik maakt van zijn bevoegdheden en welke knelpunten het College daarbij tegenkomt.

Hoe gebruikt het College zijn bevoegdheden?

Om een beeld te schetsen wat de bevoegdheden in de praktijk betekenen, gaan we hieronder kort in op het feitelijke gebruik van de bevoegdheden door het College

Oordelenbevoegdheid

Het College en de toenmalige CGB hebben gezamenlijk meer dan 20 jaar ervaring met het geven van oordelen in het kader van de gelijkebehandelingswetgeving. Ten gevolge van de overgang van CGB naar College is het oordelenproces aanzienlijk veranderd en gestroomlijnd. Zoals bekend schommelt de vraag naar oordelen van jaar tot jaar. Sinds het bestaan heeft het College gemiddeld zo'n 500 verzoeken om een oordeel per jaar ontvangen. Dit heeft tot gemiddeld 176 oordelen per jaar geleid. Hoewel de oordelen van het College niet bindend zijn, worden er in driekwart van de gevallen dat het College verboden onderscheid constateert, follow-up maatregelen getroffen.

Het College maakt zelden gebruik van de bevoegdheid om binnen het kader van zijn oordelenbevoegdheid een onderzoek uit eigen beweging te starten, maar is wel alert op signalen van stelselmatige problemen die een dergelijk onderzoek zouden rechtvaardigen.

De CGB heeft deze mogelijkheid in het verleden wel effectief ingezet, onder andere bij onderzoek naar de situatie op de Haagse Hogeschool in 2009¹⁴ en onderzoek naar de beloning van mannen en vrouwen in Nederlandse ziekenhuizen in 2011.¹⁵ Het belang van dit soort onderzoek is dat het College hierdoor niet alleen op individuele verzoeken kan reageren, maar ook indicaties van structurele vormen van ongelijke behandeling kan onderzoeken en beoordelen. Dit kost wel aanzienlijk meer tijd en geld dan een individueel oordeel. De beperkte middelen van het College zijn een verklaring voor de terughoudende opstelling van het College ten aanzien van onderzoeken uit eigen beweging.

Inlichtingenbevoegdheid

Conform artikel 6 van de WCRM heeft het College de bevoegdheid om “alle inlichtingen en bescheiden [te] vorderen die voor de vervulling van de taak van het College redelijkerwijs nodig zijn”. Het recht is dus zowel van toepassing op het oordelenproces van het College als op alle andere activiteiten. Het is beperkt in gevallen waar de nationale veiligheid, een ambts- of beroepsgeheim of de blootstelling aan een strafrechtelijke veroordeling in het geding zijn. Op 15 november 2011 heeft de toenmalige Minister van BZK aan de Eerste Kamer toegezegd om het gebruik van dit recht onderdeel te laten uitmaken van de evaluatie van de WCRM.¹⁶

Het College heeft het inlichtingenrecht sinds zijn oprichting geen enkele keer daadwerkelijk hoeven inzetten. Dat wil zeggen dat geen persoon of organisatie onder dwang of plicht informatie heeft hoeven te verstrekken. Dit geldt zowel voor de oordelentaak van het College als voor de uitvoering van andere taken zoals onderzoek. Dit is een geruststellende bevinding voor het College omdat het betekent dat informatie over het algemeen vrijwillig wordt gedeeld. Het betekent echter niet dat het College geen gebruik heeft gemaakt van de beschikbaarheid van het recht. Zo heeft het College op enkele momenten andere instanties er wel op gewezen

dat het de mogelijkheid heeft om zijn inlichtingenrecht in te zetten. Dit was bijvoorbeeld het geval in het onderzoek van het College naar de motivering van voorlopige hechtenis, waarbij inzage in de dossiers van rechtbanken vereist was.¹⁷

Het inlichtingenrecht heeft daarmee met name een anticiperend effect en draagt zo zeker bij aan het effectieve opereren van het College. Dit komt overeen met de ervaring van andere organisaties die beschikken over het inlichtingenrecht, zoals de Nationale Ombudsman of de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. Het College beschouwt het inlichtingenrecht als een belangrijke randvoorwaarde om zijn werk naar behoren te kunnen doen.

Onderzoek ter plaatse

Het College heeft in de afgelopen jaren diverse keren onderzoek ter plaatse verricht. Het ging bijvoorbeeld om een bezoek bij de zogenaamde Vluchtgarage in Amsterdam, om onderzoek bij ziekenhuizen en om onderzoek bij asielzoekerscentra. Daarbij hebben zich geen knelpunten voorgedaan: het College is vrij om onderzoek ter plaatse te doen wanneer het dat nodig acht.

Procesbevoegdheid

Het College kan in zaken die betrekking hebben op verboden onderscheid op eigen titel naar de rechter stappen, zij het dat dit niet kan tegen de wil van de eventuele gedupeerde. Er zijn diverse zaken geweest waarin het College heeft overwogen om deze stap te zetten. Uiteindelijk heeft het er in alle gevallen van af gezien, wat betekent dat het College nog geen ervaring met het gebruik van deze bevoegdheid heeft. De redenen voor het College om af te zien van een stap naar de rechter verschillen van geval tot geval. De stap naar rechter moet volgens het College een laatste redmiddel zijn. Ook de aanzienlijke kosten en mogelijk lange duur van een procedure, en inhoudelijke risicoafwegingen spelen hierbij een rol. Dat neemt niet weg dat ook in dit geval alleen al de mogelijkheid om deze stap te zetten bijdraagt aan het gezag van het College.

14 Commissie Gelijke Behandeling (2009), *Discriminatie? Op zoek naar onderliggende mechanismen: Een onderzoek uit eigen beweging naar stelselmatig onderscheid bij De Haagse Hogeschool*, Utrecht: CGB

15 Commissie Gelijke Behandeling (2011), *Onderzoek en oordeel: Gelijke beloning van mannen en vrouwen bij de algemene ziekenhuizen in Nederland*, Utrecht, CGB.

16 Eerste Kamer der Staten-Generaal (2011), *Toezegging Gebruik inlichtingenrecht (32.467)*, 15 november 2011, To1425.

17 College voor de Rechten van de Mens (2017), *Tekst en uitleg: Onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis*, Utrecht: College.

Beperkingen van de bevoegdheden

De belangrijkste beperking van de bevoegdheden van het College is de beperking van zijn oordelenbevoegdheid tot het terrein van gelijke behandeling. Dat betekent dat het College geen oordelen kan uitspreken over vragen die spelen op andere mensenrechtelijke onderwerpen. Bij de oprichting van het College is bewust voor deze beperking gekozen, onder andere om overlap met andere instanties te voorkomen. Een dergelijke uitbreiding van de oordelenbevoegdheid zou bovendien veel eisen van de inrichting, expertise en werkzaamheden van het College.

Het College staat wel open voor vragen van burgers over de hele breedte van de mensenrechten in Nederland, waaronder gelijke behandeling. Vragen over gelijke behandeling en vragen over andere mensenrechtenonderwerpen worden apart geregistreerd. Het aantal vragen over mensenrechten anders dan gelijke behandeling neemt toe. In 2016 ging het in totaal om 777 vragen. In de praktijk blijkt dat het grootste deel van deze vragen geen eenvoudige informatievragen zijn, maar dat het adviesvragen zijn die betrekking hebben op concrete individuele situaties of incidenten. De Front Office van het College draagt informatie aan, maar moet tegelijkertijd uitleggen dat het College geen oordelende rol kan spelen in mensenrechtelijke kwesties die geen betrekking hebben op het gebied van gelijke behandeling. Er blijkt een duidelijke behoefte aan een dergelijke oordelende instantie. Mensen worden nu doorverwezen naar instanties die iets kunnen betekenen in het geval van het concrete onderwerp of betreffende de tegenpartij. Het College heeft geen zicht op het vervolg en weet dan ook niet of doorverwezen personen tevreden zijn over de verdere afhandeling van hun zaak. Binnen de huidige kaders van budget en personele capaciteit ziet het College geen mogelijkheden zijn oordelende taak over het gehele spectrum van mensenrechtelijke onderwerpen uit te breiden.

Conclusie

Het College beschikt over een aantal bijzondere bevoegdheden die het in staat stellen om zijn taken goed uit te voeren. Deze bevoegdheden dragen zowel feitelijk als in de perceptie bij aan het gezag van het College. Zo kan het College oordelen uitspreken, inlichtingen vorderen, onderzoek ter plaatse doen en naar de rechter stappen. De bevoegdheid om oordelen uit te spreken is beperkt tot het terrein van gelijke behandeling. Mensen die met verzoeken om een oordeel op andere mensenrechtelijke onderwerpen bij het College aankloppen, worden doorverwezen naar andere instanties. Het College heeft geen zicht op het verdere verloop van deze zaken. Het College acht uitbreiding van de oordelende bevoegdheid met de huidige financiële middelen en personele bezetting niet mogelijk. In de praktijk blijkt dat het College een deel van zijn bevoegdheden, met name het wettelijk inlichtingenrecht en de procesbevoegdheid, niet actief hoeft aan te wenden, maar dat de beschikbaarheid van de bevoegdheden al voldoende is om het gewenste effect te bereiken. Ook zonder daadwerkelijke toepassing dragen deze bevoegdheden dus bij aan het effectieve optreden van het College, en daarmee aan een goede werking van de WCRM.

3. Balans grondrechten en inbedding gelijkebehandelingstaak

Wettelijk kader

Het College heeft een brede inhoudelijke taakstelling. Conform artikel 1, lid 3 WCRM, richt het College zich op de bescherming en bevordering van “de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling” in Nederland. Dit is in lijn met de eerste twee bepalingen van de Paris Principles:

1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.
2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.

De *General observations* maken verder duidelijk dat het inhoudelijke mandaat van een NHRI alle Mensenrechten moet omvatten:

An NHRI's mandate should be interpreted in a broad, liberal and purposive manner to promote a progressive definition of human rights which includes all rights set out in international, regional and domestic instruments, including economic, social and cultural rights.

Bij de oprichting van het College zijn vanuit verschillende kanten zorgen geuit over de vraag of het College in staat is om evenwichtige aandacht te schenken aan alle facetten van de mensenrechten in Nederland. Omdat de toenmalige CGB opging in het nieuwe College, hadden die zorgen vooral betrekking op de volgende vragen:

- Is het College, binnen het kader van zijn brede mensenrechtelijk mandaat, in staat om blijvend aandacht te schenken aan vraagstukken aangaande gelijke behandeling in Nederland?
- Is het College, ondanks de voortzetting van de activiteiten van de CGB, in staat om voldoende aandacht te schenken aan alle andere mensenrechten naast het recht op gelijke behandeling?
- Is het College in staat om een goede balans te vinden tussen zijn oordelende taak op het gebied van gelijke behandeling en zijn adviserende en agenderende taken op de mensenrechten breed?

Deze zorgen zijn concreet geuit bij de behandeling van de WCRM in de Eerste Kamer op 15 november 2011. De Minister van BZK heeft toen de toezegging aan de Kamer gedaan om in de evaluatie van de wet de vraag te beantwoorden of

- a. de gelijkebehandelingsfunctie goed is ingebed bij het College,¹⁸ en
- b. de balans tussen de grondrechten daadwerkelijk gerealiseerd is.¹⁹

Hieronder wordt toegelicht hoe het College in de praktijk vorm heeft gegeven aan dit evenwicht. We bespreken eerst de balans tussen de oordelende taak en de andere taken van het College, en gaan vervolgens in op de balans tussen de mensenrechten.

¹⁸ Eerste Kamer der Staten-Generaal (2011), *Toezegging Inbedding gelijkebehandelingsfunctie (32.467)*, nummer To1421, 15 november 2011.

¹⁹ Eerste Kamer der Staten-Generaal (2011), *Toezegging Balans van grondrechten (32.467)*, nummer To1424, 15 november 2011.

Inbedding gelijkebehandelingstaak in het College

Hoofdstuk 2 van de WCRM beschrijft de oordelende taak van het College. Dit hoofdstuk van de wet is gebaseerd op de taakomschrijving van de toenmalige CGB. Het College is zich vanaf zijn oprichting bewust geweest van de uitdaging om de oordelentaak een goede plek te geven in het totale takenpakket van de organisatie. Daarbij zijn twee aspecten van belang: ten eerste de al genoemde evenwichtige aandacht en investering in de verschillende deeltaken en ten tweede het spanningsveld tussen een onpartijdige en neutrale opstelling in het oordelenproces en een adviserende en agenderende functie in de uitvoering van overige taken.

Ten aanzien van de verdeling van aandacht en middelen over de diverse taken van het College is in de financiële evaluatie van het College geconstateerd dat het College een grote efficiëncyslag heeft doorgevoerd op het oordelenproces. Door veranderingen zowel in het bureau als in het proces legt het oordelenproces inmiddels beslag op een kleiner deel van het totaalbudget van het College dan in de oprichtingsfase. Er heeft dus een verschuiving plaatsgevonden naar het bredere takenpakket. In de ervaring van het College heeft dit geen negatieve impact gehad op de kwaliteit van de oordelen.

De combinatie van een oordelende rol enerzijds en een kritisch adviserende rol anderzijds zou in de beeldvorming tot conflicten kunnen leiden. Wanneer het College om een oordeel wordt gevraagd op een onderwerp waarover het zich in een advies eerder heeft uitgesproken, zou dit bij procespartijen de schijn van vooringenomenheid kunnen wekken of juist tot bepaalde verwachtingen kunnen leiden. Vanuit het perspectief van het College kan en moet elk individueel geval op zichzelf beoordeeld worden, ook los van een algemeen advies. Het gebeurt dan ook wel dat het College tot een oordeel komt dat op het eerste gezicht in strijd is met een algemener advies. Juist omdat het College zich bewust is van het spanningsveld waarin het zich beweegt, moet het dan ook het onderscheid bewaken tussen structurele vraagstukken en individuele kwesties.

De combinatie van taken vergt dat het College er continu rekening mee houdt dat de uitvoering van een taak de uitvoering van een andere taak kan belemmeren. De balans tussen de taken is voor het College daarbij het centrale uitgangspunt. De hoofdtaken van het College krijgen dan ook in beginsel dezelfde aandacht, met dien verstande dat het College voldoet aan de vereiste dat elke Nederlander bij het College een verzoek om een oordeel mag indienen en mag verwachten dat dit verzoek behandeld wordt. De wet biedt het College een goed kader waarin de evenwichtige aandacht blijvend bewaakt kan worden.

Realisatie balans tussen grondrechten

De tweede vraag richt zich op de balans tussen de mensenrechten, waaronder gelijke behandeling. Of zoals in de Eerste Kamer werd gezegd: “niet [...] de institutionele kant, maar [...] de inhoudelijke kant van de evenwichtige taakvervulling en de evenwichtige aandacht voor de verschillende grondrechten”.²⁰ Als onafhankelijk instituut is het College volgens de wet vrij om zijn eigen inhoudelijke prioriteiten te kiezen. Dat betekent ook dat er soms meer nadruk op het ene onderwerp ligt dan op het andere. Het College werkt met een strategisch meerjarenplan om zijn inhoudelijke prioriteiten vast te stellen. Het huidige plan loopt van 2016 tot en met 2019.²¹ Naast de Raad van Advies hebben ook maatschappelijke stakeholders input aangeleverd. In het plan staat het afwegingskader van het College beschreven dat leidend is in de inhoudelijke keuzes. Hierin is expliciet benoemd dat het College zich richt op zaken die van andere partijen onvoldoende aandacht krijgen.

Naast de meerjarenplanning laat het College zich leiden door signalen en informatie die het van buiten de organisatie ontvangt. In alle inhoudelijke keuzes waakt het College voor eenzijdigheid. Hetzelfde geldt voor het risico dat het College bepaalde mensenrechten boven andere mensenrechten zou stellen. Dat is van belang als in een bepaalde kwestie verschillende mensenrechten met elkaar in conflict lijken te staan.

20 Eerste Kamer der Staten-Generaal (2011), *Toezegging Balans van grondrechten* (32.467), nummer To1424, 15 november 2011.

21 College voor de Rechten van de Mens (2015), *Strategisch Plan 2016-2019*, Utrecht: College

Deze onderlinge spanningen zijn een intrinsiek onderdeel van het mensenrechtenveld en het College beoordeelt elke situatie opnieuw zonder vooropgestelde hiërarchieën. Ook ten aanzien van de inhoudelijke balans van mensenrechten is het College zich dus bewust van het belang van evenwichtige aandacht. In de ervaring van het College is die balans dan ook goed geborgd.

Conclusie

In lijn met de Paris Principles hanteert het College een brede inhoudelijke insteek en heeft het een breed takenpakket. Bij zijn totstandkoming zijn er zorgen geuit of het College dit brede perspectief waar kon maken. Met name door de voorgeschiedenis van de CGB was de vraag hoe de balans tussen de oordelentaak en de andere taken (organisatorisch), en tussen de mensenrechten en gelijke behandeling (inhoudelijk) vorm zouden krijgen. In de praktijk is het College zich steeds bewust van de noodzaak het evenwicht te bewaken. Er is dan ook geen sprake van een statische situatie van balans, maar eerder van een continu proces van afweging. In de ervaring van het College zelf is de organisatie dan ook in staat om zowel organisatorisch als inhoudelijk de juiste keuzes te maken.

4. Overheden die oordelen van College naast zich neerleggen

Wettelijk kader

Conform artikel 3 onder a in samenhang met artikel 10 WCRM heeft het College heeft als taak om in individuele zaken te oordelen of een werkgever of aanbieder van goederen of diensten verboden onderscheid heeft gemaakt. Omdat niet alle NHRI's een oordelende rol hebben, is in de Paris Principles een apart onderdeel opgenomen met additionele bepalingen die op de oordelende bevoegdheid van een NHRI van toepassing zijn. Daarbij gaat het om de volgende bepalingen:

Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

- Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;
- Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;
- Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;
- Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.

De bepalingen in de WCRM sluiten aan bij de additionele bepalingen van de Paris Principles.

Het College kan ook oordelen over het handelen van de overheid, in het geval deze als werkgever optreedt, of in het kader van een publiekrechtelijke taak sociale bescherming biedt en de grond ras in het geding is. Het College toetst deze zaken aan de gelijkebehandelingswetgeving. De oordelen die het College uitspreekt zijn niet bindend, maar wel gezaghebbend. Uit de ervaring van het College blijkt dat overheden naar aanleiding van een College-oordeel minder vaak maatregelen treffen dan private organisaties. In dit onderdeel lichten we de ervaringen van het College toe in de situatie dat een overheidsinstantie in strijd heeft gehandeld met de gelijkebehandelingswetgeving.

De overheid en gelijke behandeling

De overheid draagt op verschillende manieren uit dat discriminatie onacceptabel is en bestreden moet worden. In wetgeving, beleid en campagnes wordt deze boodschap actief verspreid: denk aan de landelijke campagne “Zet een streep door discriminatie” die sinds 2016 loopt en het Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie en de jaarlijkse voorgangsrapportage daarover. Door middel van structureel en incidenteel beleid beoogt de overheid discriminatie te voorkomen en te bestrijden. Dat geldt zowel voor de rijksoverheid als voor decentrale overheden zoals gemeenten. De overheid schept daarmee een duidelijk normenkader waarin het belang van gelijke behandeling centraal staat. Dat normenkader is ook van toepassing op de overheid zelf.

Overheden als verweerder

Ook al zet de overheid zich in om discriminatie te voorkomen, toch komt het voor dat het College oordeelt dat diezelfde overheid zelf verboden onderscheid maakt. Daarbij gaat het zowel om de rijksoverheid als om gemeenten en zelfstandige bestuursorganen. In de periode van 1 oktober 2012 tot en met april 2017 heeft het College in totaal 89 oordelen uitgesproken waarin een overheidsorganisatie als verweerder betrokken was. In een oordeel kunnen meerdere rechtsvragen worden beantwoord. In 54 van de 89 oordelen oordeelde het College ten aanzien van tenminste 1 onderdeel dat sprake was van verboden onderscheid. Van deze oordelen hadden 24 betrekking op de Rijksoverheid, 23 op gemeenten, en 7 op zelfstandige bestuursorganen. Het valt op dat het Ministerie van Defensie in 12 oordelen als werkgever betrokken was. Tien van de 23 oordelen waarbij een gemeente betrokken was had betrekking op een conflict over woonwagenvoorsiening (sociale bescherming).

Maatregelen naar aanleiding van een College-oordeel

Als het College oordeelt dat verboden onderscheid is gemaakt, vraagt het partijen om het College na uiterlijk vier weken te berichten welke maatregelen er zijn getroffen naar aanleiding van het oordeel. Dat kan een individuele maatregel zijn (excuses, compensatie), een structurele maatregel (aangepast beleid om herhaling te voorkomen) of allebei. Het komt echter ook voor dat een verweerder niet bereid is een maatregel te treffen, of dat het College - ook na een rappel - geen reactie krijgt. In de laatste situatie wordt de follow up als 'onbekend' geregistreerd.

Hierna volgt een overzicht van de maatregelen die zijn getroffen naar aanleiding van de oordelen tegen overheden in de periode 1 oktober 2012 t/m 31 april 2017. In één oordeel was geen maatregel mogelijk, omdat het een tussenoordeel betrof. Van de overige 53 oordelen is de volgende informatie bekend:

- In 1 geval is alleen een individuele maatregel genomen;
- In 14 gevallen is alleen een structurele maatregel genomen;
- In 11 gevallen is zowel een individuele als een structurele maatregel genomen;
- In 13 gevallen is geen maatregel genomen;
- In de overige 14 gevallen zijn de getroffen maatregelen onbekend (het College heeft geen reactie ontvangen).

Dit betekent dat er in 27 van de 53 oordelen tegen overheidsorganisaties, dus bijna de helft, ofwel geen maatregelen zijn getroffen ofwel geen informatie is verstrekt over de opvolging. Van de bij het College bekende follow up heeft het overheidsorgaan in 67% van de gevallen een maatregel getroffen, terwijl er in totaal in circa 75% van de bij het College bekende follow up een maatregel wordt getroffen. Overheden scoren daarmee slechter dan andere organisaties.

Ten aanzien van de decentrale overheid valt op dat met name naar aanleiding van de zaken over woonwagenvoorsiening geen maatregelen werden getroffen. Gemeenten wijzen hierbij op hun beleidsvrijheid en verwijzen naar het rijksbeleid en naar landelijke richtlijnen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Gemeenten hebben echter een eigen verantwoordelijk om niet in strijd te handelen met de gelijkebehandelingswetgeving.

Ten aanzien van de centrale overheid, in haar rol als werkgever, valt op dat in een kwart van de zaken niet bekend is of er een maatregel is getroffen en in een kwart van de zaken geen maatregel is getroffen. Hierbij beroept men zich er onder andere op dat lopende onderhandelingen met de vakorganisaties eraan in de weg staan om beleid aan te passen. De positie van overheidswerkgever verschilt echter niet van die van een private werkgever. Het recht op arbeidsvoorwaarden die niet in strijd zijn met de gelijkebehandelingswetgeving mag niet afhankelijk worden gemaakt van de (nog onzekere) uitkomst van de onderhandelingen over de rechtspositieregeling.

Conclusie

Uit de ervaring van het College blijkt dat overheden in hun rol als werkgever of wanneer zij vanuit een publiekrechtelijke taak sociale bescherming bieden, soms verboden onderscheid maken. Wanneer het College in een oordeel tot deze conclusie komt, treffen overheden minder vaak maatregelen, bijvoorbeeld gericht op compensatie van de gedupeerde of als structurele aanpassing, dan private organisaties. Juist omdat de overheid, op centraal en decentraal niveau, ook aan de norm van gelijke behandeling is gebonden en het belang ervan actief uitdraagt, mag verwacht worden dat zij het goede voorbeeld geeft en de oordelen beter naleeft. Het College zal dit dringend onder de aandacht bij overheid en parlement brengen en zal voortgaan met het in voorkomende gevallen aanspreken van overheden op hun verplichtingen.

5. Internationale samenwerking

Wettelijk kader

Conform artikel 3 van de WCRM heeft het College de volgende deeltaken op het gebied van internationale samenwerking:

- het structureel samenwerken met [...] nationale, Europese en andere internationale instellingen die zich de bescherming aantrekken van een of meer rechten van de mens, onder meer door het organiseren van activiteiten in samenwerking met maatschappelijke organisaties;
- het aansporen tot de ratificatie, implementatie en naleving van verdragen over de rechten van de mens en het aansporen tot de opheffing van voorbehouden bij zulke verdragen;
- het aansporen tot de implementatie en naleving van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties over de rechten van de mens;
- het aansporen tot de naleving van Europese of internationale aanbevelingen over de rechten van de mens.

Deze taken sluiten aan bij de taken geformuleerd in de Paris Principles:

- To promote and ensure the harmonization of national legislation regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;
- To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;
- To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;
- To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the promotion and protection of human rights.

Hieronder beschrijven we de ervaringen van het College met de uitvoering van deze deeltaken.

Rapportages naar VN en Raad van Europa

Het College heeft vanuit zijn functie als NHRI de afgelopen jaren diverse rapportages gestuurd naar VN comités die toezicht houden op verdragen waarbij Nederland partij is. De eerste keer dat het College deze taak uitvoerde was in het kader van de CAT (*Committee against torture*) rapportage in 2013.²² Andere voorbeelden zijn rapportages in het kader van CEDAW (*Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women*)²³, IVESCR (*Internationaal Verdrag inzake Economische en Sociale Rechten*)²⁴, het Kinderrechtenverdrag²⁵ en de recente UPR (*Universal Periodic Review*).²⁶ Waar het schrijven van een rapportage in het begin nog veel tijd en inzet kostte, is dit proces in de loop der jaren steeds efficiënter geworden, doordat de werkwijze van het College meer gestroomlijnd is en doordat gebruik gemaakt kan worden van eerdere rapportages en werk dat binnen andere projecten verricht wordt, bijvoorbeeld eigen onderzoeken en wetgevingsadviezen.

22 De voormalige Commissie Gelijke Behandeling had wel al enige ervaring met het rapporteren aan (een beperkt aantal) VN-comités op het gebied van gelijke behandeling, onder andere voor de UPR 2012.

23 College voor de Rechten van de Mens (2016), *Rapportage aan het VN Comité inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen* (CEDAW).

24 College voor de Rechten van de Mens (2016), *Netherlands Institute for Human Rights Written Contribution ESCR*

25 College voor de Rechten van de Mens (2014), *Submission to the pre-session working group of the Committee on the Rights of the Child concerning the 4th Periodic Report of the Netherlands*.

26 College voor de Rechten van de Mens (2016), *Written Contribution for the 27th Session of the Universal Periodic Review Working Group on behalf of the consideration of the human rights situation in The Netherlands*.

Daarnaast hebben die andere projecten veelal ook een netwerk van contacten met betrokkenen en deskundigen opgeleverd dat geraadpleegd kan worden bij het opstellen van een rapportage.

Het College rapporteert ook regelmatig schriftelijk en mondeling richting instanties van de Raad van Europa, zoals ECRI, het CPT, de Mensenrechtencommissaris en GRETA. Bovendien spreekt het College met deze instanties als zij een monitoringsbezoek aan Nederland brengen.

In de uitvoering van zijn taak op het gebied van internationale rapportageprocessen streeft het College ernaar een brugfunctie te vervullen, tussen nationaal en internationaal niveau en tussen overheid en maatschappelijk middenveld. Daarbij bewaakt het College zijn eigen onafhankelijkheid, in relatie tot zowel de overheid als maatschappelijke organisaties en zowel bij de kerntaak van rapportage als bij de organisatie van flankerende activiteiten. Om de taak van ‘aansporen’ effectief uit te kunnen voeren, moet het College de Nederlandse overheid aanspreken op verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de betreffende internationale kaders. Daarnaast maakt het College steeds opnieuw de afwijking in hoeverre samenwerking met maatschappelijke organisaties en NGO’s die actief zijn op een onderwerp, van toegevoegde waarde is.

In de ervaring van het College, en gebaseerd op de reacties die het College krijgt op zijn activiteiten op dit gebied, lukt het goed om deze brugfunctie te vervullen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de ervaringen die het College heeft opgedaan in het kader van de volgende activiteiten:

- Voor de opvolging van de CAT rapportage is een follow-up georganiseerd, waarbij maatschappelijk middenveld en regeringsvertegenwoordigers samen werden gebracht om de implementatie van aanbevelingen te bespreken;
- In het kader van de UPR is in samenwerking met de Permanente Vertegenwoordiging in Genève een *side event* georganiseerd waarin de NGO’s hun eigen prioriteiten konden presenteren;
- In het kader van de ratificatie van het Verdrag van Istanbul heeft het College een bijeenkomst georganiseerd met inhoudelijke bijdragen van NGO’s en andere experts.

Het College merkt duidelijke verschillen in de mate van prioriteit die in Nederland wordt gegeven aan de rapportages door de Nederlandse overheid. Dit heeft ook te maken met de verschillen in aanpak en werkwijze tussen departementen die de rapportages onderling verdelen. Ook zijn er duidelijke verschillen in de mate waarin het maatschappelijk middenveld georganiseerd en actief is rondom de verschillende thema’s. De processen rondom CEDAW, het kinderrechtenverdrag en de UPR zijn voorbeelden van processen met een relatief hogere prioriteit bij de overheid en een sterker georganiseerd, dan wel betrokken, NGO-veld.

Terwijl het proces en de samenwerking omtrent rapportages vaak goed verlopen, is de opvolging door de Nederlandse overheid van de observaties en aanbevelingen waarin die rapportages resulteren voor het College soms teleurstellend. In de ervaring van het College blijft het vaak bij formele reacties die niet altijd een directe verandering tot gevolg hebben. Hier ligt een uitdaging voor het College om de impact van internationale instrumenten te vergroten. De mogelijkheden hiertoe staan echter in directe verhouding tot de beperkte middelen van het College, die weliswaar toereikend zijn om de formele rapportagetaken te vervullen, maar weinig ruimte laten voor aanvullende inzet gericht op verdergaande impact.

Naast de reguliere rapportagetaken in het kader van bovengenoemde instrumenten is het College ook de formele toezichthouder op implementatie en uitvoering van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (IVRPH). In de afgelopen jaren heeft het College bij de Nederlandse overheid herhaaldelijk op ratificatie van het IVRPH aangedrongen. Nu het verdrag sinds juli 2016 daadwerkelijk in Nederland in werking is getreden, kan het College zijn rol als toezichthouder ook actief invullen. Het College heeft als officiële monitoring body aanvullende verantwoordelijkheden en taken die ook aanvullend gefinancierd worden. Voor de invulling van deze taak kan het College veel leren van collega-toezichthouders in andere landen.

Samenwerking met andere NIHR's in internationaal verband

Los van de activiteiten in relatie tot internationale instrumenten is het College de afgelopen jaren zeer actief geweest in internationale samenwerkingsverbanden van nationale mensenrechteninstituten. Met name in het Europese netwerk van nationale mensenrechteninstituten ENNHRI heeft het College een voortrekkersrol ingenomen. Door de positie van het College in Nederland en door de manier waarop het zijn taken vervult, wordt het door andere NHRI's als goed voorbeeld gezien. Het College draagt actief bij aan ENNHRI activiteiten wat zich onder andere uit in de volgende punten:

- Adriana van Doijeweert, voorzitter van het College, zit sinds 2016 in het bestuur van ENNHRI;
- Het College is lid van de werkgroepen op het gebied van Asiel en Migratie (waarvan het College voorzitter is), Economische en Sociale Rechten, Bedrijfsleven en Mensenrechten, IVRPH en van de *Legal working group*;
- Het College zat in de *Advisory Group* van het EU-gefinancierde project "*The Human Rights of Older Persons and Long-term Care*".²⁷
- Het College heeft in 2015 de eerste General Assembly van ENNHRI in Utrecht georganiseerd
- Het College werkt samen met andere NHRI's op het gebied van mensenrechteneducatie.
- Het College heeft namens ENNHRI in de *General Assembly* van GANHRI gerapporteerd over de implementatie van de Amman Declaration en de *Sustainable Development Goals*.

Naast het feit dat het College veel te bieden heeft voor de samenwerking op Europees niveau, leert de ervaring dat het ook zelf veel profijt heeft van de samenwerking in internationaal verband. Daarbij zijn twee dimensies van belang gebleken:

- De uitwisseling van expertise en ervaring. Het College heeft diverse keren advies gevraagd aan andere NHRI's over nieuwe taken of verantwoordelijkheden. Een concreet voorbeeld is de invulling van de toezichthoudende taak in het kader van de IVRPH. Andere NHRI's hebben hier al langer ervaring mee, waar het College van kan leren.

- Het bundelen van krachten op bepaalde onderwerpen die grensoverschrijdend aangepakt moeten worden. Het meest concrete voorbeeld hiervan is het onderwerp mensenrechten en bedrijfsleven. Door de internationale structuren in het bedrijfsleven is dit is bij uitstek een onderwerp dat effectief vanuit internationaal verband benaderd kan worden.

Het ENNHRI is relatief gezien een jonge organisatie en kan met name op het gebied van lobby nog meer betekenen. Het netwerk van gelijkebehandelingsinstituten Equinet is vanuit dat perspectief al beter toegerust, met name als het gaat om het onder de aandacht brengen van prioriteiten van gelijke behandeling bij Europese instanties. Het College is ook actief binnen Equinet en heeft in het verleden in het bestuur van Equinet gezeten.

Ten slotte is het College ook actief in GANHRI. De ervaring leert dat binnen dit verband de samenwerking tussen verschillende regio's minder hecht is dan binnen ENNHRI. In internationaal verband buiten Europa leveren bilaterale contacten met andere NHRI's dan ook vaak meer op voor het College dan de contacten binnen GANHRI. Concrete voorbeelden zijn het contact met het Nieuw-Zeelandse NHRI over het ervaringen met betrekking tot het Nationale Preventiemechanisme (NPM) in het kader van het Optioneel Protocol bij het VN-Verdrag tegen Foltering (OPCAT).

Participeren in internationale juridische procedures

Een laatste manier voor het College om internationaal effectief invloed uit te oefenen is het interveniëren in door anderen aanhangig gemaakte klachtprocedures bij internationale (semi-)rechterlijke instanties (zogenoemde *amicus curiae*-interventies). Het College is hierin actief opgetreden en komt daarbij zowel beperkingen als kansen tegen.

De beperkingen betreffen de (on)mogelijkheid voor het College om bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) als *amicus curiae* te interveniëren. Uit intern onderzoek van het College blijkt dat het in de praktijk feitelijk onmogelijk is voor het College om bij het HvJEU te interveniëren omdat het HvJEU slechts toestemming verleent voor een interventie indien ook reeds een interventie binnen de gerechtelijke procedure op nationaal niveau heeft plaatsgevonden.

27 Zie ENNHRI, *About the project*, website.

Een dergelijke interventie is naar Nederlands recht echter bijna niet mogelijk.

De kansen voor deze aanpak betreffen de interventies van het College bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het College heeft hier vooral het afgelopen jaar positieve ervaring opgebouwd door de volgende acties te ondernemen:

- In januari 2016 heeft het College een interventie over voorlopige hechtenis gestuurd naar het EHRM in de zaak *Calderon Silva v. The Netherlands*.²⁸ In deze zaak is uiteindelijk geschikt waardoor de interventie van het College geen directe impact heeft gehad.
- In februari 2016 is het College door het EHRM gevraagd om een interventie over voorlopige hechtenis in te dienen in de zaak *Maassen v. The Netherlands*. In april 2016 is het College ingegaan op dit verzoek.²⁹ Het is uitzonderlijk dat het EHRM actief vraagt om een *Amicus Curiae* interventie. Deze zaak is door het Hof nog niet afgerond.

Deze ervaring laat zien dat het College in Europees verband een actieve rol kan spelen die ook door de betreffende instanties, in dit geval het EHRM, erkend wordt. Het is inmiddels praktijk binnen het College dat in ieder geval in alle zaken die tegen Nederland aanhangig zijn bij het EHRM wordt gecheckt of een *amicus curiae* interventie door het College meerwaarde zou kunnen hebben.

Conclusie

Het College heeft volgens de WCRM een aantal formele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van internationale samenwerking, die samengevat kunnen worden als het aansporen tot naleving van internationale normen over de rechten van mens in Nederland. Aanvullend daarop is het van belang voor het College om in Europees en internationaal verband samen te werken met andere NHRI's om van elkaar te leren en de gezamenlijke impact te vergroten.

In de praktijk is het College goed in staat deze taken te vervullen en heeft het College positieve ervaringen met de samenwerking met andere NHRI's. Daarin is wel een duidelijke focus te herkennen. Zo is het opstellen van rapportages in het kader van internationale verdragen de kerntaak van het College. Dit kost, ondanks een zeer efficiënte aanpak, veel tijd en capaciteit, wat betekent dat er vaak minder of geen middelen beschikbaar zijn voor het organiseren van *follow-up* van een rapportagecyclus. Ook de gezamenlijke aanpak van internationale vraagstukken en wederzijdse *capacity building activiteiten* met andere NHRI's komen hierdoor voor een deel in het gedrang. Dat is een gemiste kans omdat er op deze vlakken juist veel mogelijkheden liggen voor het College om nog effectiever te opereren.

28 College voor de Rechten van de Mens (2016), *Amicus curiae submission: European Court of Human Rights in the case of Calderon Silva v. The Netherlands* (4784/15), 8 januari 2016

29 College voor de Rechten van de Mens (2016), *Amicus curiae submission: European Court of Human Rights in the case of Maassen v. The Netherlands* (10982/15), 26 april 2016

6. Onafhankelijkheid en samenwerking

Wettelijk kader

Onafhankelijkheid en samenwerking zijn sleutelbegrippen in het werk van het College. Artikel 4 van de WCRM bepaalt dat het College zijn taak in onafhankelijkheid uitvoert. Ook in de Paris Principles is onafhankelijkheid een centraal vereiste, zowel met betrekking tot de (benoeming van de) Collegeleden, als met betrekking tot de financiering van een nationaal mensenrechteninstituut.

De WCRM laat voldoende ruimte voor het College om zijn eigen onafhankelijke keuzes te maken en prioriteiten te stellen (zie hoofdstuk 1). In de praktijk komt het belang van onafhankelijkheid niet alleen tot uiting in institutionele (wettelijke) waarborgen, maar ook in de wijze van samenwerking met andere organisaties: (delen van) de overheid, publieke instellingen en maatschappelijke organisaties. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het College in de samenwerking met deze verschillende actoren zijn onafhankelijke positie bepaalt en bewaakt.

Conform artikel 3, onder f, heeft het College de volgende taak:

het structureel samenwerken met maatschappelijke organisaties en met nationale, Europese en andere internationale instellingen die zich de bescherming aantrekken van een of meer rechten van de mens, onder meer door het organiseren van activiteiten in samenwerking met maatschappelijke organisaties;

Deze taken sluiten aan bij de taken geformuleerd in de Paris Principles:

- f. Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular, ombudsmen, mediators and similar institutions);
- g. In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

Deze bepalingen hebben betrekking op andere organisaties met taken op het gebied van mensenrechten en niet-gouvernementele organisaties (NGO's). In aanvulling daarop werkt het College waar mogelijk en wenselijk ook samen met de overheid, op centraal en decentraal niveau. Immers, ook overheidsorganen ontplooiën met regelmaat initiatieven die beogen bij te dragen aan de verdergaande realisatie van bepaalde mensenrechten.

Samenwerking staat daarmee centraal in de werkwijze van het College. De wet laat het College de ruimte om zelf te bepalen wanneer en welke samenwerking meerwaarde heeft. Het College maakt daarbij steeds (beleidsmatige en financiële) afwegingen tussen het algemene mensenrechtenbelang waarvoor het College staat en de (deel)belangen die in een samenwerking aan de orde kunnen zijn. De ervaring van het College leert dat deze afwegingen over het algemeen goed worden begrepen door andere organisaties en daarmee bijdragen aan de onafhankelijke positiebepaling van het College. In verschillende contexten spelen verschillende overwegingen een rol, zoals hieronder verder wordt toegelicht.

Onafhankelijkheid ten aanzien van overheid

Het College heeft veel contact met (delen) van de overheid, zowel formeel als informeel. In deze relatie vervult het College de rollen van zowel adviseur als waakhond. Dat betekent dat het College ook in de dagelijkse samenwerking met de overheid een kritische afstand bewaart. In de praktijk kan het College, conform het wettelijk kader, zijn eigen prioriteiten bepalen en afwijzingen maken. Op bestuurlijk niveau, en doorgaans ook op ambtelijk niveau is men zich voldoende bewust van de onafhankelijke positie van het College, al ontbreekt dat bewustzijn soms bij uitvoerende diensten binnen departementen. Waar nodig benoemt het College deze positie expliciet wat bijdraagt aan de rolvastheid van alle betrokken actoren. Kortom: zowel de wet als de feitelijk opstelling van overheidsactoren vormt geen belemmering voor het College om zijn beleid te bepalen, prioriteiten te stellen en kritisch te zijn naar de overheid. Incidenteel is het voorgekomen dat een bewindspersoon of politicus aangaf weinig begrip te hebben voor een bepaald oordeel of advies van het College. Het College heeft dit echter niet ervaren als pogingen tot aantasting van het gezag of de onafhankelijkheid van het College.

Samenwerking met publieke organisaties

Het College heeft de afgelopen jaren regelmatig samengewerkt met publieke instanties met een mensenrechtelijke taak zoals de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Er vindt structureel overleg plaats tussen het College en deze instanties, wat ook leidt tot gezamenlijke activiteiten. De ervaring van het College leert dat deze vorm van samenwerking tot een effectiever gezamenlijk optreden leidt en zich goed verhoudt tot zijn onafhankelijke positie. Een concreet voorbeeld hiervan is de samenwerking van het College en de Nationale ombudsman in 2015 op het onderwerp van opvang van asielzoekers. Zo heeft het College samen met de ombudsman asielzoekerscentra bezocht om de situatie vanuit een mensenrechtelijk kader te beoordelen.

Vervolgens zijn de geconstateerde zorgpunten gezamenlijk aan de staatssecretaris medegedeeld.³⁰ De samenwerking met de Nationale ombudsman heeft daarbij zowel de publicitaire impact vergroot als het effect van de adviezen van beide organisaties versterkt.

Daarnaast neemt het College actief deel aan structureel overleg tussen de voorzitters van de officiële adviesraden van de overheid, onder leiding van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Ook hier is het uitgangspunt dat gekeken wordt naar manieren om bij te dragen aan de effectiviteit en efficiency van elkaars inspanning, door overlap van werkzaamheden te voorkomen en waar mogelijk gezamenlijk te opereren. Voortkomend uit dit overleg heeft het College bijvoorbeeld naar aanleiding van de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2017 samen met de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Sociaal-Economische Raad en de WRR een gezamenlijke brief aan de informateur over de participatie van vluchtelingen gestuurd, als input voor de formatie.³¹

Samenwerking met maatschappelijke organisaties en NGO's

Het College werkt structureel samen met NGO's en maatschappelijke organisaties. Deze samenwerking is voor het College van groot belang omdat het hierdoor beter zicht krijgt op concrete mensenrechtelijke vraagstukken die in de samenleving spelen. Vanuit zijn positie als nationaal mensenrechteninstituut waakt het College ervoor niet te eenzijdig voor slechts enkele deelbelangen binnen de mensenrechten op te komen en bovenal politiek neutraal te zijn. Dat betekent in de praktijk dat dat het College elk verzoek tot samenwerking vanuit NGO's afzonderlijk bekijkt om een afweging te maken of de onafhankelijkheid van het College gewaarborgd is, de samenwerking vanuit strategisch oogpunt zinvol is en het College ook daadwerkelijk toegevoegde waarde kan hebben.

³⁰ College voor de Rechten van de Mens (2016), *Aanbevelingen: Mensenrechten in de noodopvang Heumensoord*, Utrecht: College

³¹ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2017), *Vluchtelingen: van opvang naar volwaardige participatie*, brief van 27 maart 2017, kenmerk ACVZ/ALG/2017/003.

Het College communiceert zijn afwegingen duidelijk naar de betreffende organisaties, waardoor de positie van het College ook naar buiten toe transparant en helder is. In sommige gevallen investeert het College ook zelf veel in de samenwerking met organisaties in een specifieke sector, om bepaalde inspanningen te ondersteunen of gevoed te worden voor de uitvoering van zijn taken. Zo heeft het College in de voorbereiding van de monitoringtaak in het kader van de IVRPH bijvoorbeeld intensieve contacten gehad met een reeks organisaties die de belangen van mensen met een beperking vertegenwoordigen. Ook faciliteert het College bijeenkomsten of biedt het een platform aan NGO's voor uitwisseling, bijvoorbeeld in het kader van internationale rapportages (zie hoofdstuk 10).

Terwijl samenwerking met zowel publieke als private organisaties van strategisch belang is voor het College, constateert het College ook dat samenwerking an sich veel tijd in beslag neemt, zonder dat dit per definitie tot resultaat leidt. Samenwerking wordt weliswaar soms als efficiencyverhogende maatregel gezien (door afstemming en voorkomen van overlappende activiteiten), maar dat is in de praktijk lang niet altijd het geval. Ook vanuit budgettair oogpunt moet het College dus prioriteiten stellen.

Conclusie

De WCRM geeft het College de opdracht en het recht om vanuit een onafhankelijke positie te opereren. In het bijzonder laat de wet het aan het College over om zelf afwegingen te maken over belang en meerwaarde van samenwerking met behoud van ieders rol en verantwoordelijkheid. In de praktijk betekent dit dat het College met (delen van) de overheid, publieke instellingen met een mensenrechtelijke taak en met maatschappelijke organisaties volgens zijn eigen prioritering samen kan werken. Overheden blijken over het algemeen rekening te houden met de onafhankelijke positie van het College. Door zelf keuzes te maken kan het College zijn onafhankelijke positie zowel richting de overheid als richting maatschappelijke organisaties effectief beschermen.

7. Inrichtingszaken

Wettelijk kader

Hoofdstuk 3 van de WCRM bepaalt de samenstelling en werkwijze van het College. Hieronder vallen onder andere de samenstelling van het College (artikel 14), de samenstelling en de benoeming van de Raad van Advies (artikel 15), de benoeming van leden van het College (artikel 16), en de positie van het ondersteunend bureau (artikel 18).

Deze bepalingen zijn opgesteld in lijn met de relevante eisen vanuit de Paris Principles: de eis van een officiële benoeming van leden, de eis van onafhankelijkheid van leden, de eis van een pluriforme en diverse samenstelling. Deze eisen komen in het onderdeel “Composition and guarantees of independence and pluralism” terug:

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the protection and promotion of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

- (a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;
- (b) Trends in philosophical or religious thought;
- (c) Universities and qualified experts;
- (d) Parliament;
- (e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).

- 2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.
- 3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

Deze eisen zijn in de *General observations* verder uitgewerkt, waarin de onafhankelijkheid, transparantie en verantwoording van een NHRI centraal staan. Hieronder gaan we in op de manier waarop het College in de praktijk vanuit dit kader opereert.

Samenstelling College en benoeming Collegeleden

In lijn met artikel 14, onder 1 WCRM bestaat het College uit negen Collegeleden, waarvan een voorzitter en twee ondervoorzitters. Van de flexibiliteit die in de wet is opgenomen waardoor het College negen tot twaalf leden kan hebben, is in de oprichtingsperiode van het College gebruik gemaakt toen er drie extra Collegeleden zijn benoemd. Benoeming is voor maximaal zes jaar, herbenoeming is mogelijk. Het College kiest ervoor om herbenoeming te beperken tot drie jaar waarmee een maximale zittingstermijn van negen jaar wordt aangehouden. De Raad van Advies van het College bestaat naast de drie vaste leden (voorzitter Raad voor de rechtspraak, voorzitter Autoriteit Persoonsgegevens en Nationale ombudsman) uit vertegenwoordigers van wetenschap, maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven en openbaar bestuur.

Conform artikel 16 WCRM worden Collegeleden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister van Veiligheid en Justitie, op basis van advies van de Raad van Advies in overleg met het College. Deze rol van de Minister in de benoemingsprocedure heeft bij de A-status accreditatie van het College tot vragen over de onafhankelijkheid van de benoemingsprocedure geleid. In de ervaring van het College werkt deze opzet echter goed en is de rol van de Minister beperkt. Als er een vacature voor Collegelid is, neemt het College samen met de Raad van Advies het voortouw om een selectieprocedure op te starten. Vacatures worden conform artikel 16, onder 3, open uitgeschreven en het College en de Raad van Advies volgen een werving- en selectieproces om kandidaten te toetsen en tot een selectie te komen. De uiteindelijke selectie wordt als advies voorgelegd aan de Minister van V&J die de gekozen kandidaat/kandidaten ter benoeming voordraagt aan de Kroon. Het College en de Raad van Advies bepalen daarmee in de praktijk zelf wie geschikt is voor de functie van Collegelid. De betrokkenheid van de Raad van Advies is daarbij onontbeerlijk.

Benoeming ondervoorzitters

Waar de benoeming van Collegeleden soepel verloopt, roept de procedure voor de benoeming van ondervoorzitters van het College in de praktijk vragen op. Ondervoorzitters worden benoemd volgens eenzelfde procedure als Collegeleden. Als een ondervoorzitter zijn functie neerlegt schrijft het College een vacature van ondervoorzitter uit. Dat betekent dat er externe sollicitaties worden gevraagd voor deze functie terwijl dat gezien de aard van de functie niet voor de hand ligt.

In de praktijk is het namelijk wenselijk gebleken dat een ondervoorzitter, in het bijzonder de ondervoorzitter Oordelen, al ervaring als Collegelid heeft. De functie van ondervoorzitter gaat gepaard met een additioneel takenpakket, maar bouwt voort op de functieomschrijving van Collegelid. Er is dus wat voor te zeggen deze functie meer als een doorgroefunctie van Collegeleden te beschouwen. De selectie van een ondervoorzitter zou vanuit dat perspectief beter passen binnen het kader van intern personeelsbeleid dan dat van een externe wervingsprocedure. Er lijkt in dat geval geen sprake van strijdigheid met de Paris Principles omdat alle Collegeleden, dus ook zij die later doorgroeien naar de functie van ondervoorzitter, altijd extern geworven zijn.

Daar staat tegenover dat de Wet College (artikel 16, lid 3) vereist dat vacatures openbaar worden gemaakt. Het beschouwen van de functie van ondervoorzitter als een interne doorgroefunctie, waarvoor alleen externe werving benodigd is als er geen geschikte interne kandidaten zijn, lijkt dus een wetswijziging te vereisen. Dat vindt het College een (te) zware oplossing voor de in de praktijk ervaren problematiek.

Overige inrichtingszaken

De meeste Collegefuncties zijn deeltijdfuncties. Dit is ingegeven door twee overwegingen. De eerste reden is financieel van aard: deeltijdfuncties stellen het College in staat om de vereiste aantallen Collegeleden aan te stellen zonder een onevenredig beroep op het totaalbudget van het College te doen. De tweede reden heeft betrekking op de maatschappelijke worteling van Collegeleden: naast hun Collegefuncties kunnen Collegeleden ook andere functies in bijvoorbeeld wetenschap of bedrijfsleven vervullen en daarmee verbinding met diverse maatschappelijke sectoren houden.

Hierbij is de kanttekening van belang dat het deeltijd karakter van de functie de arbeidsmarktpositie van het College niet ten goede komt: een deeltijdfunctie is voor veel kandidaten minder aantrekkelijk dan een voltijdse functie. Daar komt bij dat de mogelijkheden de (deeltijd)functie van Collegelid te combineren met een andere (deeltijd)functie worden beperkt vanwege compatibiliteitseisen: artikel 17, onder 3 WCRM sluit ambtenaren die onder de verantwoordelijkheid van een minister vallen uit van de functie van Collegelid. Dit om de onafhankelijkheid van het College te waarborgen. Vooralsnog vindt het College de voordelen van het deeltijd karakter van de (meeste) Collegefuncties opwegen tegen de nadelen.

Alhoewel niet expliciet in de wet vastgelegd, acht het College het vanzelfsprekend dat een Collegelid niet tevens lid is van het parlement, alleen al vanwege het feit dat een aanzienlijk deel van de adviserende werkzaamheden van het College zich (mede) richten tot het parlement. Dit standpunt van het College is in lijn met de wijze waarop het SCA van GANHRI uitleg geeft aan de onafhankelijkheidseisen zoals opgenomen in de Paris Principles.³²

In zijn selectieprocedures houdt het College rekening met de eis van pluriformiteit die in de Paris Principles is opgenomen. Dit uit zich in de uiteenlopende professionele ervaring van Collegeleden, bijvoorbeeld in wetenschap, advocatuur, openbaar bestuur, bedrijfsleven en de non-profit sector. In recente benoemingen van zowel Collegeleden als leden van de Raad van Advies is gestreefd naar diversiteit ten aanzien van de persoonlijke achtergrond van de leden. Zo heeft het College na de meest recente benoemingen een diversere samenstelling dan eerder het geval was.³³

Het College beschikt over zijn eigen ondersteunend bureau. In artikel 18 WCRM is vastgelegd dat het College zijn eigen medewerkers aanstelt en verantwoordelijk is voor alle werkgeverstaken. Voor de onafhankelijkheid en effectiviteit van het College is het essentieel dat het College zeggenschap heeft over de samenstelling van het personeel. Hiermee voldoet het College aan de specifieke eis vanuit de Paris Principles waarin de beschikbaarheid van eigen medewerkers is benoemd.

Conclusie

De inrichting en samenstelling van het College zoals vastgelegd in hoofdstuk 3 van de WCRM werkt in de praktijk goed. De wet geeft het College flexibiliteit en ruimte om zijn eigen afwegingen te maken met betrekking tot de benoeming van Collegeleden, de samenwerking met de Raad van Advies en de inrichting en aansturing van het ondersteunend bureau. Het College maakt in nauwe samenspraak met de Raad van Advies zorgvuldig gebruik van deze ruimte. Het College ziet hier geen aanleiding voor verandering.

32 Zie hierover SCA General Observation 1.9: 'The SCA notes that the Paris Principles require an NHRI to be independent from government in its structure, composition, decision-making and method of operation. It must be constituted and empowered to consider and determine the strategic priorities and activities of the NHRI based solely on its determination of the human rights priorities in the country, free from political interference. For these reasons, government representatives and members of parliament should not be members of, nor participate in, the decision-making of organs of an NHRI. Their membership of, and participation in, the decision-making body of the NHRI has the potential to impact on both the real and perceived independence of the NHRI.'

33 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017), *Nieuwe ondervoorzitters College voor de rechten van de mens*, nieuwsbericht, 26 april 2017.

8. Financiële status aparte

Wettelijk kader

De WCRM bevat geen bepalingen over het budget van het College. Volgens de Paris Principles moet een nationaal mensenrechteninstituut wel voldoende financiële middelen hebben om in volle onafhankelijkheid te kunnen opereren. Dat komt terug in de volgende bepaling:

The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

De Paris Principles koppelen de financiële randvoorwaarden van een NHRI dus expliciet aan zijn onafhankelijkheid.

Dit kan in de praktijk op verschillende manieren ingevuld worden. De financiële evaluatie van het College uit 2015 beveelt aan te overwegen het College een financiële status aparte, dat wil zeggen een vrijwaring van toekomstige bezuinigingen te geven, onder andere vanwege het belang van onafhankelijkheid. De Minister heeft toegezegd deze vraag in onderhavige evaluatie terug te laten komen. Hieronder wordt toegelicht waar de financiële druk op het College zijn oorsprong vindt en hoe deze situatie verholpen kan worden. Dat doen we aan de hand van de volgende vragen:

- Wat constateert de financiële evaluatie?
- Wat is de huidige situatie?
- Wat rechtvaardigt een uitzonderingspositie voor het College?
- Hoe kan een status aparte eruitzien?

Wat constateert de financiële evaluatie?

De financiële evaluatie, uitgevoerd door ProFacto in 2015, schetst de ontwikkelingen in het budget van het College in de eerste drie jaar van zijn bestaan.³⁴ Daaruit blijkt dat de begroting van het College gebaseerd is op het budget van €5,6 miljoen dat voorheen voor de CGB beschikbaar was. Dit budget zou, gezien de forse uitbreiding van het takenpakket van het College, opgehoogd worden met €0,9 miljoen, waarvan €0,6 miljoen structureel. Door achtereenvolgende rijksbrede bezuinigingen is deze verhoging geheel tenietgedaan, waardoor het College een veel ruimer takenpakket dan de CGB met minder middelen uit moet voeren. Door ingrijpende efficiëncymaatregelen te nemen, is het het College gelukt deze feitelijke krimp op te vangen. De evaluatie constateert dan ook dat het College zijn middelen efficiënt en doelmatig besteedt, terwijl de financiële middelen tot een minimumniveau zijn geslonken.

De financiële evaluatie adviseert de overheid te overwegen het College een financiële status aparte toe te kennen om het te beschermen tegen de consequenties van eventuele toekomstige brede bezuinigingen. In zijn reactie op de evaluatie onderschrijft het College de noodzaak om een budgetgarantie vast te stellen.³⁵ De minister geeft in zijn reactie aan bereid te zijn dit punt in het kader van onderhavige evaluatie verder te onderzoeken.³⁶

34 ProFacto (2015), *Financiële evaluatie College voor de Rechten van de Mens*, Groningen: ProFacto

35 College voor de Rechten van de Mens (2015), *Reactie op Financiële Evaluatie*, brief aan de Minister van Veiligheid en Justitie, 2 november 2015

36 Minister van Veiligheid en Justitie (2015), *Financiële evaluatie College voor de Rechten van de Mens*, brief aan de Tweede Kamer, kenmerk 693810, 11 november 2015

Wat is de huidige situatie?

Naar aanleiding van de financiële evaluatie heeft er een aantal veranderingen plaatsgevonden in de begroting van het College:

- Het budget voor de huisvesting van het College is van de begroting van het ministerie naar die van het College overgeheveld. De huurkosten worden nu niet meer door het ministerie maar door het College zelf betaald.
- De minister is naar aanleiding van de financiële evaluatie met het College in overleg gegaan over de financiering van de uitkeringsgelden van voormalige Collegeleden. Dit heeft erin geresulteerd dat het College probeert de kosten hiervan in de eigen begroting zoveel mogelijk op te vangen, maar dat het ministerie het risico van eventuele tekorten draagt. Om die reden hebben de uitgaven voor deze kostenpost een aparte plaats buiten de begroting en de financiële verantwoording van het College gekregen.
- Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft toegezegd voor een periode van drie jaar (2017-2019) jaarlijks een ton bij te dragen aan het budget van het College.

Sinds 2015 heeft het College de taak van toezichthouder op de IVRP op zich genomen, waarvoor het aparte financiering ontvangt (zie hoofdstuk 1). Door deze nieuwe taak en het corresponderend budget, in combinatie met de overheveling van het huisvestingsbudget, was het totale budget van het College in 2016 van €6,9 miljoen weliswaar gestegen, maar is de feitelijke omvang van het budget in relatie tot het takenpakket niet veranderd, zoals ook in de zbo-evaluatie wordt geconstateerd.³⁷

Dat betekent dat het College net als in 2015 nog steeds concessies moet doen in de uitvoering van het takenpakket in relatie tot de beschikbare middelen. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot de beperkte uitvoering van Collegetaken in Caribisch Nederland (zie hoofdstuk 1). Ten behoeve van de financiële evaluatie heeft het College een overzicht opgesteld van taken die niet of onvoldoende kunnen worden uitgevoerd, waaronder: ³⁸

- Publieksbrede en doelgroepsgerichte campagnes;
- Proactieve voorlichting door de Front Office;

- Uitvoering van eigen onderzoek, waaronder materiële onderzoekskosten en stimulering van onderzoek elders;
- Internationale samenwerking, specifiek op het gebied van bedrijfsleven en mensenrechten;
- Uitbouwen van de monitoring- en signaleringsfunctie.

Daarbij constateert het College inmiddels dat door de grote decentralisatieoperaties het in toenemende mate van belang is dat het zijn wettelijke taken ook bij gemeentelijke overheden kan uitvoeren, wat meer capaciteit kost.

In het dagelijkse werk van het College is de budgettaire druk te zien. Zo zijn in het kader van efficiëncymaatregelen de functies van directeur van het bureau van het College en afdelingshoofd samengevoegd. Hierdoor is de professionele begeleiding van medewerkers van het bureau tot een minimumniveau teruggebracht. Daarnaast is de werkdruk zodanig hoog dat er geen flexibiliteit in de uitvoering van extra taken zit. Dat betekent dat op momenten dat een bepaalde taak, bijvoorbeeld het schrijven van de jaarrapportage van het College, aandacht vraagt, dit ten koste gaat van de uitvoering van andere programma's. Juist langer lopende activiteiten zoals publieksvoorlichting en educatie die in de financiële evaluatie als extra aandachtspunten naar voren kwamen, krijgen daardoor tijdelijk minder prioriteit. De krappe bemensing maakt de taakuitvoering van het College erg kwetsbaar.

Wat rechtvaardigt een uitzonderingspositie voor het College?

In de huidige financiële context beschikt het College over te weinig financiële ruimte om eventuele veranderingen in budget of takenpakket op te vangen. De mogelijkheden voor verdere efficiencywinst zijn door de reeds genomen maatregelen uitgeput en wellicht al te ver doorgevoerd. Budgetkorting hebben in het verleden ingrijpende gevolgen gehad voor de organisatie. In deze situatie tast dan ook alleen al de kans op verdere bezuinigingen het vermogen van het College aan om daadwerkelijk onafhankelijk prioriteiten te bepalen.

Uiteraard is het College niet de enige publieke organisatie die rekening moet houden met financiële krapte.

³⁷ Kwinkgroep (2017), *Evaluatie College voor de Rechten van de Mens*, Den Haag, p. 26.

³⁸ Zie bijlage 8 van de financiële evaluatie.

De financiële evaluatie draagt een duidelijke motivatie aan waarom juist het College aanspraak zou kunnen maken op een uitzonderingspositie.

- De gevoeligheid voor externe financiële druk raakt de onafhankelijke taakuitoefening door het College. Vanuit de Paris Principles is een onafhankelijke budgettaire positie een centrale vereiste voor een A-status instituut zoals het College. De onafhankelijke positie loopt gevaar als vanuit een krappe financiële uitgangspositie geen lange-termijn zekerheid over de stabiliteit van het budget bestaat.
- Het belang van een goed functionerend mensenrechteninstituut is voor Nederland in internationale context groot. Nederland kan het zich niet permitteren een mensenrechteninstituut te hebben dat als gevolg van bezuinigingen maar een deel van zijn takenpakket goed kan uitvoeren.
- Anders dan andere publieke organisaties vindt het College zijn grondslag niet louter in nationale wetgeving maar mede in aanbevelingen van de Algemene Vergadering van de VN en is het College daardoor onderhevig aan internationale beoordeling en accreditatie.

Als het College nu al taken moet laten liggen, leidt elke mogelijke bezuiniging tot verdere onvrijwillige inhoudelijke beperkingen. Een grotere begrotingszekerheid bevordert dat het College zijn strategische agenda kan vaststellen en uitvoeren zonder rekening te hoeven houden met financiële risico's.

Hoe kan een status aparte eruitzien?

Er bestaan drie modellen voor een financiële status aparte:

1. Het eerste model is de mogelijkheid om in de wet- en regelgeving betreffende een organisatie begrotingstechnische afspraken vast te leggen. Dit is bijvoorbeeld bij de Raad voor de Rechtspraak het geval.
2. Een tweede mogelijkheid is een organisatie Hoog College van Staat te maken. Een Hoog College van Staat heeft een grondwettelijk verankerde zelfstandige en onafhankelijke positie. In de rijksbegroting worden de begrotingen van de Hoge Colleges van Staat apart in hoofdstuk IIB behandeld.³⁹

3. Een derde model van een status aparte is de mogelijkheid om een organisatie in een apart begrotingshoofdstuk op te nemen.

Een uitzonderingspositie ten aanzien van rijksbrede bezuinigingen, wordt met geen van deze modellen daadwerkelijk bereikt. Een dergelijke uitzondering kan alleen bewerkstelligd worden als daarover door het kabinet (eventueel op initiatief van de Kamer) concrete afspraken worden gemaakt. Ook een 100% gegarandeerde meerjarenbegroting is in principe niet mogelijk: de rijksbegroting wordt immers jaarlijks vastgesteld door de Tweede Kamer.

Een andere mogelijkheid om verandering te brengen in de begrotingssystematiek is het afsluiten van een convenant met de minister, zoals bijvoorbeeld de Hoge Raad dat heeft gedaan. In 2002 heeft de Hoge Raad een convenant over het begrotingsproces met het Ministerie van V&J afgesloten.⁴⁰ Daarin is onder andere vastgelegd dat de begroting van de Hoge Raad al anderhalf jaar van tevoren, inclusief een meerjarenraming, met het ministerie wordt besproken. De Hoge Raad stelt een begroting op die hij nodig acht voor de uitvoering van zijn taken en overlegt daarover met de minister. Deze oplossing leidt weliswaar niet tot een officiële status aparte, maar biedt een formele basis voor het begrotingsoverleg tussen de betreffende organisatie en het ministerie. Een dergelijk convenant lijkt dan ook de meest geschikte en haalbare oplossing voor het College, zeker als dat meerjarige begrotingsafspraken mogelijk maakt.

Omdat de door Pro Facto beoogde uitzonderingspositie ten aanzien van rijksbrede taakstellingen niet bewerkstelligd lijkt te kunnen worden, blijft het oorspronkelijke probleem – de kwetsbaarheid van het College bij verdere bezuinigingen vanwege de bij oprichting slechts beperkt toegekende uitbreiding van middelen – ook na het afsluiten van een convenant echter bestaan. Aangezien het niet mogelijk is toekomstige bezuinigingen uit te sluiten of het College daartegen te beschermen, is een structurele verhoging van het budget van het College hiervoor de enige oplossing. Hierdoor krijgt het College de mogelijkheid om op de lange termijn stabiel, en daarmee in volle onafhankelijkheid, te opereren.

⁴⁰ Hoge Raad der Nederlanden & Minister van Justitie (2002), *Een raamwerk voor de vormgeving van de toekomstige beheerrelatie tussen de Hoge Raad der Nederlanden en de Minister van Justitie*, 22 mei 2002, DSR nr. 5159148/802.

39 [Link](#)

Conclusie

De financiële evaluatie van het College in 2015 heeft laten zien dat de eerste jaren van het College gekenmerkt werden door een afnemend budget. Dat is hierdoor gedaald tot beneden het niveau van voorgangerorganisatie CGB. Volgens de financiële evaluatie is daarmee het minimumniveau bereikt. Het gebrek aan financiële continuïteit raakt de onafhankelijkheid die centraal staat in het opereren van het College. Dit gaf aanleiding tot de aanbeveling om het College een uitzonderingspositie ten aanzien van toekomstige rijksbrede taakstellingen te geven.

Een dergelijke uitzonderingspositie lijkt niet haalbaar. Om de begrotingszekerheid van het College toch te vergroten en zijn onafhankelijkheid te beschermen, zou de wetgever een convenant met het College kunnen afsluiten. Hierin kan het voorbeeld van de Hoge Raad gevolgd worden. Dit heeft echter alleen zin als het gepaard gaat met een structurele verhoging van het budget van het College.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Sluit een convenant over het begrotingsproces af met het College waarin afspraken over het begrotingsoverleg tussen College en ministerie worden vastgelegd, en maak het mogelijk dat meerjarige begrotingsafspraken worden gemaakt.

9. Jaarrapportage

Wettelijk kader

Conform artikel 3, onder c WCRM heeft het College de taak om “jaarlijks [te] rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland”. Dit vormt onderdeel van de brede rapportagetaak die het College op het gebied van de mensenrechten in Nederland heeft. Volgens de motie Heijnen cs. die bij de oprichting van het College is aangenomen, is de regering verplicht om binnen 60 dagen een reactie op de jaarrapportage naar de Kamer te sturen.⁴¹

Deze taak sluit ook aan bij de taakomschrijving vanuit de Paris Principles, waarin als deeltaak wordt benoemd: “the preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters”. In de *General observations* wordt deze taak verder gespecificeerd als jaarlijkse rapportages die een centrale plek innemen in het takenpakket van een NHRI.

De wet geeft het College veel ruimte om zelf de invulling van deze taak te bepalen. Het College heeft de afgelopen jaren dan ook geëxperimenteerd met de wijze waarop het zijn jaarrapportage opstelt en verspreidt. Daarbij is het vooral een uitdaging gebleken om ervoor te zorgen dat de jaarrapportage ook daadwerkelijk tot verandering leidt bij beleidsmakers en andere professionals. Hieronder beschrijven we hoe het College aankijkt tegen zijn jaarrapportage, wat de ervaringen zijn van de afgelopen jaren en welke knelpunten het College signaleert met oog op de toekomst.

Visie op de jaarrapportage

De expliciete taakomschrijving in de wet en de Paris Principles maakt duidelijk dat de jaarrapportage een centraal onderdeel van het mensenrechtelijk systeem in Nederland is. De verplichting van de regering om op de jaarrapportage te reageren versterkt het belang hiervan.

Dat betekent dan ook dat de rapportage een belangrijke plek inneemt in de jaarplanning van het College. Vanaf zijn oprichting heeft het College deze taak in samenhang gezien met zijn andere taken, met name op het gebied van voorlichting, bewustwording en advisering. Dat wil zeggen dat de jaarrapportage in de visie van het College meer moet zijn dan een recapitulatie van wat er is gebeurd op een bepaald onderwerp: het moet vooral ook gericht zijn op concrete (beleids)verandering. De jaarrapportage is niet alleen gericht op één ontvanger: het College streeft verschillende naast elkaar bestaande doelstellingen na. Zo moet de jaarrapportage:

1. Centraal en decentraal overheidsbeleid op specifieke onderwerpen beïnvloeden;
2. Een breed publiek van informatie voorzien over prangende mensenrecht kwesties;
3. Professionals bewust maken van mensenrechtennormen.

Inhoudelijk gezien is een belangrijk uitgangspunt dat het College de jaarrapportage als kans aangrijpt om internationale mensenrechtennormen te vertalen naar een Nederlandse context. Zo kan het College in de rapportage een mensenrechtenperspectief toevoegen aan actuele onderwerpen die in Nederland vaak niet vanuit een mensenrechtelijk kader benaderd worden. Dit past goed bij de agenderende rol die het College speelt in Nederland. De jaarrapportage biedt de diepgang om vraagstukken die het College door het hele jaar heen signaleert, in samenhang te bespreken en de agenderen.

Om de ambitie van het College waar te maken, zijn twee aspecten van centraal belang: de inhoudelijke kwaliteit van de rapportage enerzijds, en de verspreiding en opvolging van de rapportage anderzijds. Met name op het tweede aspect komt het College in de praktijk nog belemmeringen tegen zoals uit onderstaande toelichting blijkt.

⁴¹ [Link](#)

De ervaring uit de praktijk

In de eerste vijf jaar van zijn bestaan heeft het College veel ervaring opgebouwd met het schrijven van de jaar-rapportage. Dit vergde in de beginjaren een grote investering van het College. De afdeling Onderzoek en Advies moest de benodigde brede mensenrechtenexpertise in korte tijd opbouwen om op het gewenste niveau te kunnen rapporteren. Net als in de uitvoering van internationale rapportagetaken (zie hoofdstuk 5) kan het College inmiddels de vruchten plukken van deze intensieve expertiseopbouw. De jaarrapportage blijft een van de grote steeds terugkerende projecten in de jaarplanning van het College, maar kan efficiënt gepland en uitgevoerd worden. Ook de diepgang van de rapportage is groter dan voorheen. Het College is dan ook goed in staat om een hoogwaardige jaarrapportage op te stellen. De uitvoering van deze taak hangt wel af van een beperkt aantal medewerkers. Deze kwetsbare situatie is een gevolg van de krappe bemensing van het College. Dit is al in het kader van de financiële evaluatie van het College naar voren gebracht.⁴²

De inhoudelijke insteek is in de loop der jaren verschoven van een breed perspectief naar een thematische focus. In de eerste drie jaarrapportages van het College werd nog een brede lijst aan onderwerpen besproken, met een net zo breed ingestoken lijst van aanbevelingen.⁴³ In 2016 heeft het College al een duidelijkere focus gekozen, waarbij drie centrale maatschappelijke thema's centraal stonden, naast een specifiekere lijst van zorgpunten.⁴⁴ In de meest recente jaarrapportage ligt de nadruk duidelijk op één onderwerp: armoede en sociale uitsluiting.⁴⁵ In de ervaring van het College brengt een brede insteek van de jaarrapportage het risico met zich mee dat de relevante partijen zich niet aangesproken voelen, zodat belangrijke punten niet de gewenste aandacht krijgen. Door vanuit een brede insteek een inhoudelijke focus te kiezen, beoogt het College meer impact te bereiken.

Dat laat onverlet dat een rapportage in de breedte periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier of vijf jaar) nuttig kan zijn, bijvoorbeeld als basis voor een nieuw Nationaal Actieplan Mensenrechten.

Terwijl het College tevreden is over de kwaliteit van zijn jaarrapportages, is er nog veel te winnen waar het gaat om de daadwerkelijke impact van de rapportage. Zoals reeds gezegd is de regering verplicht om binnen 60 dagen een reactie op de jaarrapportage naar de Kamer te sturen. In de praktijk is dit niet altijd gebeurd. Wanneer er een reactie van de regering naar de Kamer is gestuurd, heeft zowel de reactie als de bespreking daarvan in de vaste kamercommissie BZK geen noemenswaardige veranderingen te weeg gebracht. Het College ervaart de kabinetsreactie op de jaarrapportage als overwegend behoudend. De bespreking in de Kamer brengt weinig discussie teweeg. Het College heeft dan ook behoefte aan meer inhoudelijke discussie en feedback vanuit regering en parlement op de bevindingen die in de jaarrapportage gepresenteerd worden.

Huidige situatie en toekomstperspectief

Deze onbevredigende situatie heeft het College ertoe aangezet te onderzoeken wat het zelf kan doen om de impact van zijn jaarrapportage te vergroten. De sterkere inhoudelijke focus is een van de manieren waarop het College probeert een effectievere rapportage aan te bieden: op een overkoepelend thema kan het College gemakkelijker concrete aanbevelingen te doen en ook specifieke actoren aanwijzen die de aanbevelingen op moeten volgen. In het verlengde daarvan heeft het College zijn perspectief op de doelgroepen van de jaarrapportage verbreed. De regering en de Tweede Kamer behoren weliswaar nog steeds tot de primaire ontvangers van de rapportage, maar het College richt zich nu ook expliciet op decentrale overheden.

Deze stap is een logisch gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Beslissingen die eerder door centrale beleidsveranderingen beïnvloed konden worden, worden nu door gemeenten en maatschappelijke dienstverleners genomen. Het denken en handelen vanuit een mensenrechtelijk kader ontbreekt op dat niveau in de ervaring van het College nog vaak.

42 Zie bijlage 8 in: ProFacto (2015), *Financiële evaluatie College voor de Rechten van de Mens*, Groningen: ProFacto.

43 Zie bijvoorbeeld College voor de Rechten van de Mens (2015), *Mensenrechten in Nederland 2014*, Utrecht: College.

44 College voor de Rechten van de Mens (2016), *Mensenrechten in Nederland 2015*, Utrecht: College.

45 College voor de Rechten van de Mens (2017), *Rapportage. Mensenrechten in Nederland: armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten*, Utrecht: College.

Juist daar kan het College dan ook verandering teweegbrengen. De uitbreiding van de doelgroepen van de rapportage vereist ook een andere werkwijze in de follow-up door het College. Zo wordt de jaarrapportage dit jaar voor het eerst op een brede conferentie gepresenteerd en voert het College vervolggesprekken met organisaties in de uitvoering, in dit geval op het gebied van armoedebestrijding.

De eerste signalen die het College op de huidige aanpak ontvangt zijn positief. De relevantie van de jaarrapportage wordt erkend, en het mensenrechtelijke kader dat het College biedt is van toegevoegde waarde voor organisaties in het veld. Tegelijkertijd loopt het College met deze aanpak ook tegen zijn eigen beperkingen aan. Met het huidige budget kan het College slechts een deel van de decentrale overheden individueel benaderen en bereiken, en beperkt aan de nuttige maar intensieve follow-up doen. Het College kan bovendien niet elk jaar op een nieuw onderwerp een geheel nieuw netwerk opbouwen en onderhouden.

Conclusie

De WCRM geeft het College de taak om jaarlijks te rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland. Het College is vrij in de invulling van deze taak. Door de jaren heen heeft het College zowel met de inhoudelijke insteek als met de manier van verspreiding geëxperimenteerd. In lijn met de decentralisaties richt het College zich in zijn jaarrapportage daarnaast steeds meer op gemeenten en organisaties in de uitvoering van lokaal beleid, om ook op dat niveau meer resultaat te boeken. Hier loopt het College wel tegen de grenzen van zijn beperkte middelen aan. Het College constateert dat de kabinetsreactie op de jaarrapportage en de bespreking daarvan in de Tweede Kamer nog weinig concrete resultaten in de zin van beleidsverandering teweeg heeft gebracht. Gezien het doel en de intentie van de (wet)gever streeft het College naar een substantieel en inhoudelijk debat met en tussen regering, parlement en College over de jaarrapportage. Het College zou graag met regering en parlement in gesprek gaan over de mogelijkheden zo'n debat te realiseren.

10. Uitzonderingspositie Wet openbaarheid van bestuur

Wettelijk kader

Als ZBO valt het College onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Dat betekent dat ook gegevens die het College niet zelf naar buiten brengt, opgevraagd en ingezien kunnen worden. Dat is niet alleen van toepassing op gegevens van het College zelf, maar ook op gegevens die (private) organisaties aan het College hebben moeten aanleveren of die door het College zijn opgevraagd in het kader van onderzoek. Zo zouden burgers via een Wob-verzoek bij het College eventueel gevoelige informatie over private partijen (niet zijnde persoonsgegevens) kunnen inzien waar zij normaal gesproken niet over zouden kunnen beschikken. Deze situatie raakt aan de bereidwilligheid van organisaties om mee te werken aan onderzoek en kan de uitvoering van de onderzoekstaak van het College belemmeren. Het College kan immers geen absolute garantie geven over het vertrouwelijk verwerken van gegevens.

Dit vraagstuk komt niet expliciet terug in de WCRM. Artikel 8 WCRM bepaalt wel dat het College zijn onderzoeken, rapporten, aanbevelingen en adviezen openbaar maakt. Deze bepaling komt voort uit de Paris Principles waarin het publiceren van rapportages en aanbevelingen op een aantal plekken terugkomt. Deze bepalingen leiden in de praktijk niet tot problemen. Het gaat in dit hoofdstuk dus om een probleem dat voortkomt uit belerende regelgeving, specifiek de Wob.

Hieronder schetsen we de huidige situatie aan de hand van de volgende vragen:

- Wat houdt de Wob in?
- Wat betekent de Wob voor het onderzoekswerk van het College?
- Wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen?

Wat houdt de Wob in?

Het College heeft de status van ZBO en valt onder de Wob. Dat betekent dat eenieder bij het College verzoeken kan indienen om documenten in een bepaalde bestuurlijke aangelegenheid op te vragen. Het College is verplicht om aan een dergelijk verzoek, mits volgens de regels van de Wob ingediend, gehoor te geven. Daarbij gaat het College ervan uit dat ook vertrouwelijk ontvangen onderzoeksgegevens in potentie middels een Wob-verzoek door derden in te zien zijn. De uitzonderingsgronden in de Wob (art. 10) bieden namelijk onvoldoende garantie dat dat onderzoeksgegevens van en over organisaties vertrouwelijk kunnen blijven. Voor persoonsgegevens is die garantie er wel. Dit belemmert het onderzoekswerk van het College. Zeker nu de uitzonderingsgronden in de opvolger van de Wob, de Wet open overheid, grotendeels onveranderd lijken te blijven.

Wat betekent de Wob voor het onderzoekswerk van het College?

Conform artikel 3 onder a WCRM hoort “het doen van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens” bij het takenpakket van College. Het College hanteert een brede taakopvatting: het doet onderzoek naar problemen en misstanden enerzijds en naar best practices en oplossingen anderzijds. Op basis van zijn onderzoeken formuleert het College aanbevelingen om een specifieke situatie te verbeteren. Onderzoeken richten zich op een hele sector of op een individuele organisatie.

Om relevant onderzoek te doen, is het voor het College soms belangrijk zich niet alleen te baseren op bestaande rapporten, maar ook zelf informatie te verzamelen. Daaraan gaat altijd een nauwkeurige afweging vooraf of dit ook daadwerkelijk nodig is.

Voor zijn onderzoeken verzamelt het College informatie bij andere, ook private, organisaties. Het College vraagt organisaties om vrijwillig informatie aan te leveren. Wanneer organisaties niet bereid zijn mee te doen, kan het College zijn onderzoeksbevoegdheden (inlichtingenrecht en onderzoek ter plaatse) inzetten om toegang tot informatie te krijgen. Het uitgangspunt van het College is dat het de verzamelde onderzoeksgegevens vertrouwelijk behandelt. In de uiteindelijke rapporten wordt informatie, voor zover mogelijk, op een anonieme en niet-herleidbare manier weergegeven. Toch loopt het College juist in deze context tegen zijn Wob-verplichtingen aan, omdat het niet voor 100% kan garanderen dat die vertrouwelijkheid ook daadwerkelijk behouden blijft.

Het College acht het noodzakelijk dat onderzoeksgegevens van en over organisaties vertrouwelijk kunnen blijven en uitgezonderd zijn van openbaarheid. In de eerste plaats om de vrije en volledige uitwisseling van informatie te bevorderen. Organisaties en personen zouden zichzelf niet moeten kunnen benadelen door mee te werken aan onderzoek. Alleen op die manier kan het College leren van situaties en stelt het zich in staat om middels aanbevelingen de mensenrechtensituatie te verbeteren. In aanvulling hierop is het ook lang niet altijd nodig om de naam van meewerkende organisaties kenbaar te maken: het College is er veelal niet op uit om organisaties te beschuldigen, maar heeft vaak als doelstelling van problematische situaties te leren. De naam van de meewerkende organisatie doet er dan niet toe. Ten overvloede kan geargumenterd worden dat het zeer onwenselijk is dat informatie die het College onder druk heeft ontvangen en die eerst niet Wob-baar was, dat wel wordt omdat deze nu eenmaal in het bezit is gekomen van het College. Als laatste geldt dat de naleving van de mensenrechten in Nederland verbetert als de garantie kan worden gegeven dat organisatiegegevens vertrouwelijk blijven. Dit bevordert namelijk de meewerkende houding van organisaties aan onderzoek, ook in de opvolging van aanbevelingen op basis van verzamelde onderzoeksgegevens. Een organisatie die niet wil meewerken aan onderzoek vanwege de mogelijke openbaring van gegevens, maar hier wel toe gedwongen wordt, zal ook minder bereid zijn de aanbevelingen van het College op te volgen. Dit heeft consequenties voor de naleving van mensenrechten in Nederland.

Casus verpleeghuizen

Het College heeft een onderzoek uitgevoerd in zes Nederlandse verpleeghuizen. In de werving van verpleeghuizen bleek de vertrouwelijkheid en de anonimiteit van de zorgorganisaties een belangrijk punt van zorg. Hierdoor heeft het College zes verpleeghuizen als onderzoeksobject aangewezen, met indirecte verwijzing naar de bevoegdheid van het College om onderzoek ter plaatse uit te voeren. Om vertrouwelijkheid van onderzoeksgegevens te kunnen geven heeft het College ervoor gezorgd dat achterliggende stukken niet aanwezig waren bij het College: het College beschikte alleen over anonieme eindverslagen. Desalniettemin ontstond voor het College – en de meewerkende verpleeghuizen – een feitelijk onvoorspelbare situatie waarin vertrouwelijkheid niet volledig gegarandeerd kan worden. Externe partijen, bijvoorbeeld de media, zouden inzicht kunnen verkrijgen in informatie die zij vanuit hun eigen positie en bevoegdheden niet zouden kunnen verkrijgen.

Wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen?

De kern van het probleem is dat het College in de huidige situatie niet voor 100% vertrouwelijkheid van informatie kan garanderen aan in onderzoek te betrekken organisaties omdat vanuit de WOB geen garantie kan worden gegeven op het vertrouwelijk behandelen van organisatiegegevens. Het is onwenselijk dat organisaties geconfronteerd zouden kunnen worden met het openbaren van de informatie die zij – vrijwillig of gedwongen – in vertrouwelijkheid aan het College hebben gegeven.

Een uitzonderingspositie ten aanzien van de Wob is volgens het College de enige goede oplossing voor dit probleem. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) heeft een dergelijke uitzonderingspositie en deelt op het gebied van onderzoek een aantal belangrijke uitgangspunten.⁴⁶ Zowel het College als de OvV wil vooral leren van situaties en is het voor beide instellingen van belang dat in het onderzoek zo volledig mogelijke informatie wordt verzameld.

⁴⁶ Verschillen zijn er ook. De OvV doet onderzoek naar ongevallen en diens bevoegdheden zijn mede gebaseerd op internationale wetgeving over onderzoek naar ongevallen. Het College onderzoekt geen ongevallen, maar doet onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens.

Deelname aan onderzoek zou geen negatieve consequenties voor de betrokkenen mogen hebben en de vrije uitwisseling van gegevens mogen beïnvloeden (kst. 28634/3). Wat betreft de OvV bieden de Wbp en de WOB hiervoor onvoldoende garanties. Anonieme gegevens kunnen eventueel alsnog herleid worden tot personen en de uitzonderingsgronden van de WOB houden geen rekening met de onevenredige benadeling van personen door medewerking aan onderzoek.

De uitzonderingspositie t.o.v. de WOB van de OvV is vastgelegd in artikel 59 lid 5 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor de Veiligheid:

“Concepten van het rapport, informatie die ten behoeve van een onderzoek door de raad is verzameld, alsmede informatie die de raad ingevolge het bij of krachtens deze wet bepaalde, gedurende het onderzoek aan anderen heeft verstrekt zijn niet openbaar.”

Daarmee samenhangend is in ieder geval ook artikel 69 over de vertrouwelijkheid van onderzoeksinformatie in brede zin, ook ten aanzien van juridische procedures. De onderzoeksgegevens mogen niet gedeeld worden en worden enkel verzameld met als doel de veiligheid te kunnen onderzoeken.

Het College pleit dan ook voor een soortgelijke uitzondering voor zijn eigen organisatie. Het voorbeeld van de OvV volgend, zou deze uitzondering in de WCRM bepaald moeten worden.

Conclusie

Als zelfstandig bestuursorgaan valt het College onder de Wob. Dat betekent dat alle gegevens die het College verwerkt, in potentie middels een Wob-verzoek in te zien zijn. De ervaring van het College leert dat deze verplichting in de uitvoering van zijn onderzoekstaak tot problemen kan leiden. Wanneer het College onderzoek doet bij andere organisaties, kan het deze organisaties vanwege de Wob-verplichtingen geen absolute garantie van vertrouwelijkheid en anonimiteit geven, ook niet private organisaties, die zelf niet onder de werking van de WOB vallen. Het College acht het daarom wenselijk om een uitzonderingspositie ten aanzien van de Wob in de WCRM vast te leggen

Regel in de WCRM een uitzonderingspositie van het College ten aanzien van de Wob, naar analogie van de uitzonderingspositie die de Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft.

Conclusie

In het beginhoofdstuk van onderhavige rapportage is uitgelegd wat het belang van de A-status van het College is en wat het College moet doen om de A-status te behouden. Daarbij is de volgende vraag als leidraad voor deze rapportage geformuleerd:

- Kan het College, binnen het kader van de WCRM, naar behoren functioneren zodat het zonder voorbehoud aan de eisen van de Paris Principles kan voldoen en daarmee de A-status kan behouden?

In de overige hoofdstukken zijn tien specifieke onderwerpen vanuit dit perspectief tegen het licht gehouden. Daaruit blijkt dat er verschillende kanttekeningen te plaatsen zijn bij de huidige positie en inrichting van het College die een volledige feitelijke naleving van de Paris Principles belemmeren. Hieronder zijn deze kanttekeningen, die uit de afzonderlijke hoofdstukken van deze rapportage naar voren komen, nogmaals samengevat.

1. De breedte van het takenpakket van het College is vanuit de Paris Principles gezien adequaat. De beperkte middelen van het College belemmeren het College echter in de taakuitvoering. Het College kan een aanzienlijk deel van zijn taken niet in volle omvang uitvoeren, waaronder de bescherming van de mensenrechten in Caribisch Nederland, de uitvoering van zijn taken op decentraal overheidsniveau, taken op het gebied van publieksvoorlichting en het uitvoeren van eigen onderzoek en het stimuleren van onderzoek elders.
2. De bevoegdheden waarover het College conform de WCRM beschikt zijn in lijn met de eisen die de Paris Principles stellen. Hierin is geen verandering vereist.
3. De balans tussen gelijke behandeling en andere mensenrechten, en tussen de oordelende taak en andere taken van het College, komt niet expliciet terug in de WCRM of de Paris Principles, en levert in de praktijk geen problemen op.
4. Overheden treffen minder vaak maatregelen naar aanleiding van een College-oordeel dan private organisaties. Dit ondermijnt de effectiviteit van het optreden van het College. Ook gezien vanuit de Paris Principles is dat een onwenselijke uitkomst.
5. De internationale taken van het College zijn in de WCRM conform de Paris Principles goed geregeld. In de praktijk kan het College deze taken ook in de geest van de Paris Principles goed uitvoeren, al blijven als gevolg van de financiële beperkingen sommige kansen onbenut.
6. In de samenwerking met andere publieke en private organisaties kan het College zijn onafhankelijkheid goed bewaken. Het College kan de Paris Principles op dit punt goed naleven.
7. De bepalingen omtrent de inrichting en samenstelling van het College uit de WCRM zijn in lijn met de vereisten van de Paris Principles. Ook de praktijk levert geen conflicten op.
8. De Paris Principles definiëren financiële onafhankelijkheid als cruciaal vereiste voor een A-status mensenrechteninstituut. Voor het College is deze financiële onafhankelijkheid in de praktijk niet goed geborgd. De ervaring met opeenvolgende bezuinigingsrondes heeft laten zien dat het College onvoldoende beschermd is tegen veranderingen in zijn budget.
9. De jaarrapportage van het College is een centraal instrument dat voortkomt uit de Paris Principles. Gezien het doel en de intentie van de (wet)gever streeft het College naar een substantieel en inhoudelijk debat met en tussen regering, parlement en College over de jaarrapportage. De behoudende reactie van regering en kabinet en de beperkte capaciteit voor decentrale verspreiding, belemmeren de effectiviteit en doorwerking van dit vanwege de wet en de Paris Principles belangrijke rapportage.
10. De uitvoering van de onderzoekstaak van het College die zowel in de WCRM als in de Paris Principles is benoemd, wordt belemmerd door de verplichtingen die uit de Wob voortvloeien of lijken voor te vloeien.

De WCRM voldoet formeel gezien aan de eisen die voor de A-status van het College van belang zijn. De wet zelf levert in de praktijk weinig beperkingen op voor het werk van het College. Wel constateert het College dat de randvoorwaarden waarbinnen het zijn werk moet uitvoeren niet voldoen aan de eisen van de Paris Principles. De belangrijkste beperkingen hebben betrekking op de beperkte omvang en de instabiliteit van het budget van het College.

Zo staat het budget niet in verhouding tot de breedte van het takenpakket, met name als rekening wordt gehouden met de wenselijkheid van een volledige taakuitvoering in Caribisch Nederland en een intensievere inzet op decentraal overheidsniveau. Daarnaast is de onafhankelijkheid van het College, een centraal principe vanuit de Paris Principles, in het geding wanneer het College niet kan rekenen op financiële continuïteit. Het College heeft de afgelopen jaren te maken gehad met kortingen die zijn slagkracht beperken. Deze aspecten hebben er in de afgelopen vijf jaar toe geleid dat de taakuitvoering van het College gezien vanuit de Paris Principles onder druk is komen te staan. Dit betreft onder andere de bescherming van de mensenrechten in Caribisch Nederland, de taakuitvoering op decentraal overheidsniveau, taken op het gebied van publieksvoorlichting en het uitvoeren van eigen onderzoek en het stimuleren van onderzoek elders.⁴⁷ Dit kan een risico vormen bij de heraccreditatie van het College in 2019.

Het College beveelt dan ook aan de mogelijkheden te bezien om het budget van het College beter te doen aansluiten op de wettelijke taken die het moet uitvoeren, en daarnaast in de vorm van een convenant meerjarige begrotingsafspraken mogelijk te maken. Verandering op deze punten stelt het College beter in staat binnen het bestaande adequate wettelijke kader effectiever, en in lijn met de Paris Principles, op te treden.

⁴⁷ Zie ook bijlage 8, ProFacto (2015), *Financiële evaluatie College voor de Rechten van de Mens*, Groningen: ProFacto.

Bijlage 1: Paris Principles

Principles relating to the status of national institutions

Competence and responsibilities*

1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.
2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.
3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:

(a) To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:

(i) Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new

legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;

(ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;

(iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;

(iv) Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;

(b) To promote and ensure the harmonization of national legislation regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;

(c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;

(d) To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;

(e) To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the promotion and protection of human rights;

(f) To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;

(g) To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.

Composition and guarantees of independence and pluralism

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the promotion and protection of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:
 - (a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;
 - (b) Trends in philosophical or religious thought;
 - (c) Universities and qualified experts;
 - (d) Parliament;
 - (e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).
2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.
3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

Methods of operation

Within the framework of its operation, the national institution shall:

- (a) Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner;
- (b) Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence;
- (c) Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;
- (d) Meet on a regular basis and whenever necessary in the presence of all its members after they have been duly convened;
- (e) Establish working groups from among its members as necessary, and set up local or regional sections to assist it in discharging its functions;
- (f) Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular ombudsmen, mediators and similar institutions);
- (g) In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

- (a) Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;
- (b) Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;
- (c) Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;
- (d) Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.

** Paris Principles defined at the first International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights in Paris 7-9 October 1991, adopted by Human Rights Commission Resolution 1992/54, 1992 and General Assembly Resolution 48/134, 1993.*

* * *



2 De werking van de AWGB, de WGBM/V en artikel 7:646 BW in de praktijk

Inleiding

Op grond van artikel 22 van de Wet College voor de Rechten van de Mens (WCRM) stelt het College iedere vijf jaar een rapport op van zijn bevindingen ten aanzien van de werking in de praktijk van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB), de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (WGBM/V) en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De evaluatie beslaat de periode 1 oktober 2012, de datum van inwerkingtreding van de WCRM, tot en met juni 2017. De AWGB, WGBM/V en artikel 7:646 BW zijn reeds drie keer uitvoerig geëvalueerd.⁴⁸ De huidige evaluatie spitst zich toe op de wetswijzigingen die zijn doorgevoerd gedurende de onderhavige evaluatie periode, het gesloten systeem en de territoriale reikwijdte; de gelijkebehandelingswetgeving is niet van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁴⁸ Voor de eerste evaluatie zie: CGB, *Gelijke behandeling in beweging. Evaluatie van vijf jaar Algemene wet gelijke behandeling*, Utrecht: CGB 1999; en I.P. Asscher-Vonk & C.A. Groenendijk (red.), *Gelijke behandeling: regels en realiteit*, Den Haag: Sdu, 1999. Voor de tweede evaluatie zie: CGB, *Het verschil gemaakt. Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht: CGB 2005; en M.L.M. Hertogh & P.J.J. Zoontjens (red.), *Gelijke behandeling: principes en praktijken. Evaluatieonderzoek Algemene wet gelijke behandeling*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2006. Voor de derde evaluatie zie: CGB, *Derde evaluatie AWGB, WGB m/v en artikel 7:646 BW*, 17 mei 2011.

1. Wetswijzigingen

Inwerkingtreding WWZ

Met de inwerkingtreding van de Wet werk en zekerheid (WWZ) is per 1 juli 2015 artikel 8 AWGB en artikel 1b, vijfde lid WGBM/V, gewijzigd.⁴⁹ Onveranderd is dat een discriminatoir ontslag of een ontslag omdat een werknemer een beroep heeft gedaan op het verbod van onderscheid of ter zake bijstand heeft verleend, vernietigbaar is. Het is nu ook mogelijk om in plaats daarvan, conform artikel 7:681 BW, een billijke vergoeding te vorderen.⁵⁰ Dit heeft geen gevolgen voor de wetstoepassing door het College. Het is immers aan de rechter om over te gaan tot vernietiging dan wel een billijke vergoeding toe te kennen en niet aan het College. Voorts is met de inwerkingtreding van de WWZ artikel 7:646 BW gewijzigd, in die zin dat het victimisatieverbod, dat eerst was opgenomen in artikel 7:647 BW, nu is geregeld in artikel 7:646 lid 14 BW.⁵¹ Dit betreft een redactionele wijziging en heeft geen gevolgen voor de werking van deze bepaling in de praktijk.

Afschaffing van de ‘enkele-feitconstructie’

Per 1 juli 2015 zijn de artikelen 5, 6a en 7 AWGB gewijzigd in die zin dat de zogenoemde ‘enkele feit constructie’ is geschrapt.⁵² Het schrappen van de enkele feit-constructie heeft een lange aanloop gehad. In 2006 stelde de Europese Commissie Nederland in gebreke voor het niet correct omzetten van richtlijn 2000/78.⁵³

De Commissie had ook kritiek op artikel 5, tweede lid, AWGB waarin de enkele-feitconstructie is opgenomen. Zij verbond daar echter geen expliciete conclusie aan.⁵⁴ De ingebrekestelling is op 30 mei 2013 door de Europese Commissie geseponeerd.⁵⁵ In de periode daarvoor is in het regeerakkoord opgenomen dat de enkele feitconstructie zoals opgenomen in de AWGB wordt aangepast aan richtlijn 2000/78.⁵⁶ Er is een initiatiefwetsvoorstel ingediend dat heeft geleid tot aanpassing van de AWGB.⁵⁷ Een van de redenen was dat de enkele feit constructie een te vergaande inbreuk zou maken op het beginsel van non-discriminatie.⁵⁸ De enkele feit constructie hield – kort gezegd – in dat instellingen op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag onderscheid mogen maken ter verwezenlijking van de grondslag van de instelling, tenzij sprake was van onderscheid vanwege het enkele feit van politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat. Dit was slechts anders als sprake was van bijkomende omstandigheden. In de parlementaire behandeling bij de AWGB is hierover opgemerkt dat dit het geval is als de betrokkene in feite de grondslag verwerpt.⁵⁹ Dit zorgde voor rechtsonzekerheid, in het bijzonder ten aanzien van de positie van de homoseksuele leerkracht. Met de wetswijziging is nader gespecificeerd op welke gronden de instelling onderscheid mag maken ter verwezenlijking van de grondslag.

49 Stb. 2014/216.

50 *Kamerstukken II 2013/14, 33818, 3, p. 117.*

51 Stb. 2014/216.

52 Stb. 2015/243.

53 Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

54 Met redenen omkleed advies, Brussel 31 januari 2008, 2006/2444, C(2008) 0115.

55 *Kamerstukken II 2012/13 28481, nr. 21.*

56 Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012, p. 19.

57 *Kamerstukken II 2012/13 32476, nr. 6.*

58 *Kamerstukken II 2012/13, 32476, 7, p.10.*

59 *Kamerstukken I 1993/94, 22014, nr. 48a, p. 12.*

Ten aanzien van het terrein van de arbeid mogen instellingen op godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke grondslag en instellingen van bijzonder onderwijs enkel onderscheid maken op grond van godsdienst, levensovertuiging en politieke gezindheid. Daarbij geldt als voorwaarde dat het onderscheid is terug te voeren tot de grondslag van de betrokken instelling. De daarbij gehanteerde kenmerken moeten bovendien – vanwege de aard van de specifieke beroepsactiviteit of de context waarin deze wordt uitgeoefend – een wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd beroepsvereiste vormen. Een soortgelijke bepaling is opgenomen voor werkgevers- en werknemersorganisaties en voor beroepsorganisaties ten aanzien van de leden of van personen die anderszins betrokken zijn.⁶⁰ Instellingen van bijzonder onderwijs mogen – wat betreft de toegang tot en deelname aan het onderwijs – onderscheid maken op grond van godsdienst, levensovertuiging en geslacht. Voorwaarde is dat deze kenmerken vanwege de aard van het onderwijs een wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd vereiste vormen, gezien de grondslag van de instelling. Bovendien is onderscheid op grond van geslacht slechts toegestaan voor zover er voor leerlingen van beide geslachten gelijkwaardige voorzieningen aanwezig zijn.⁶¹

Sinds de inwerkingtreding op 1 juli 2015 heeft het College slechts één oordeel gegeven waarin een beroep werd gedaan op de uitzondering voor instellingen op bijzondere grondslag. Het betrof een onderwijsinstelling voor protestants-christelijk voortgezet onderwijs die een sollicitant afwees voor de functie van docent, omdat hij geen meelevend kerklid is.⁶² De feiten waarop deze zaak betrekking had, deden zich echter voor 1 juli 2015 voor, zodat het College de zaak niet heeft beoordeeld aan de hand van de nieuwe bepaling. Het College oordeelde dat de onderwijsinstelling onderscheid op grond van godsdienst maakte, maar dat dit niet verboden was. Onder de nieuwe wettelijke bepaling was de uitkomst niet anders geweest, omdat er geen sprake was van mogelijk onderscheid op een andere grond dan godsdienst.

60 Art. 6a AWGB.

61 Art 7, lid 2, AWGB.

62 College voor de Rechten van de Mens 20 oktober 2015, oordeel 2015-115.

Gewetensbezwaarde (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand

Op 1 april 2001 is de Wet openstelling huwelijk in werking getreden. Bij de totstandkoming van deze wet en ook na de inwerkingtreding ervan zijn verschillende keren Kamervragen gesteld over de rechtspositie van de gewetensbezwaarde (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand (hierna: de ambtenaar).⁶³ In die periode is er niet voor gekozen om dit wettelijk te regelen. De toenmalige Staatssecretaris van Justitie heeft voorgesteld in voorkomende gevallen een praktische oplossing te zoeken, met als uitgangspunt dat partners van gelijk geslacht in iedere gemeente in het huwelijk moeten kunnen treden. Indien een ambtenaar gewetensbezwaren heeft tegen het voltrekken van een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht, is het aan de desbetreffende gemeente om hiervoor een oplossing te vinden.⁶⁴ In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende-IV stond dat er ruimte moet zijn voor de ambtenaar met gewetensbezwaren. Mochten er in de gemeentelijke praktijk problemen ontstaan, dan zullen initiatieven worden genomen om de rechtszekerheid van de gewetensbezwaarde ambtenaren veilig te stellen.⁶⁵ Dit heeft er toe geleid dat opnieuw Kamervragen zijn gesteld.⁶⁶ Verschillende Kamerleden stelden zich op het standpunt dat in ieder geval van nieuw en her te benoemen ambtenaren kan worden verlangd dat zij alle huwelijken sluiten.⁶⁷ In 2008 bracht de voorganger van het College, de CGB, een advies uit inzake gewetensbezwaarde ambtenaren van de burgerlijke stand.⁶⁸ Hierin stelde de CGB dat een gemeente van nieuw aan te stellen en her te benoemen (buitengewone) ambtenaren van de burgerlijke stand mag eisen, dat zij alle huwelijken voltrekken.

63 *Kamerstukken II* 1997/98, nr. 699; *Kamerstukken II* 2000/01, nr. 113; *Kamerstukken II* 2001-2002, nr. 1428; *Kamerstukken II* 2003/04, nr. 2147; *Kamerstukken II* 2004/05, nr. 1142; *Kamerstukken II* 2005/06, nr. 255.

64 *Kamerstukken II*, 2000/01, 26672, nr. 12.

65 Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, p.37.

66 *Aanhangsel handelingen II* 2006/07, nr. 1564; *Aanhangsel handelingen II* 2006/07, nr. 1574; *Aanhangsel handelingen I* 2007/08, 1043; *Handelingen II* 2007/08, nr. 1223.

67 *Kamerstukken II* 2005/06, nr. 17.

68 Trouwen? Geen bezwaar!», CGB-advies 2008/04

De CGB tekende daarbij aan, dat de gemeente deze eis in de praktijk veelal zal moeten stellen, gelet op haar taak om wettelijke verplichtingen na te leven en uit te voeren zonder onderscheid naar seksuele voorkeur en om discriminatie door haar ambtenaren te voorkomen. In het meest recente regeerakkoord is opgenomen dat nieuwe zogenoemde 'weigerambtenaren' niet worden aangenomen.⁶⁹ In 2012 is een initiatiefwetsvoorstel ingediend⁷⁰ dat heeft geresulteerd in een wijziging van artikel 5 AWGB op grond waarvan gemeenten onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging mogen maken ten aanzien van een ambtenaar, of een buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand die in de uitoefening van zijn ambt onderscheid maakt.⁷¹ De minister van BZK heeft nader toegelicht dat het artikel ruimte laat om de geloofsovertuiging van de ambtenaren van de burgerlijke stand die reeds in dienst zijn te respecteren. Voor nieuw aan te stellen ambtenaren geldt dit niet.⁷²

Sinds de inwerkingtreding van de betreffende bepaling op 1 november 2014 heeft zich nog geen zaak voorgedaan waarin het College daaraan heeft getoetst.

Explicietere bescherming van LGBTI: uitbreiding van gronden

Discriminatie van transgenders en personen met een intersekse conditie is nu reeds verboden via het verbod van discriminatie op grond van geslacht. Het College oordeelde dat het, om bescherming van de gelijkebehandelingswetgeving te kunnen genieten, niet noodzakelijk is dat iemand wordt gediscrimineerd omdat hij/zij man of vrouw is. Ook wanneer iemands genderidentiteit in het geding is die buiten de binariteit van man en vrouw valt, kan een beroep op de gelijkebehandelingswetgeving worden gedaan.⁷³

Transgenders en personen met een intersekse conditie die menen dat in verband hiermee onderscheid jegens hen is gemaakt, kunnen dus nu ook al bescherming ontlenen aan de AWGB. Daarmee is er niet direct een juridische noodzaak om de AWGB te wijzigen. Wel is er een maatschappelijke wens om het verbod van discriminatie van mensen met een intersekse conditie en transgenders meer zichtbaarheid te geven. Vanuit dit perspectief heeft het College erop aangedrongen om het verbod van onderscheid op grond van genderidentiteit en genderexpressie in de AWGB op te nemen.⁷⁴ De minister van BZK zegde in zijn brief van 10 mei 2013 toe dat het kabinet zal bezien of, en zo ja op welke wijze, het verbod op discriminatie op grond van genderidentiteit en genderexpressie in de AWGB kan worden opgenomen.⁷⁵ In zijn brief van 23 juni 2016 kondigde de minister aan dat de AWGB wordt gewijzigd om het verbod van discriminatie van transgenders en mensen met een intersekse conditie te expliciteren.⁷⁶ Het College heeft advies uitgebracht hoe de voorgestelde wijzigingen kunnen worden doorgevoerd.⁷⁷ Het College adviseert dit te doen door een nieuw lid 3 toe te voegen aan artikel 1 van de Awgb dat luidt: 'Onder onderscheid op grond van geslacht wordt mede verstaan onderscheid op grond van genderidentiteit en geslachtskenmerken'. Inmiddels is een initiatiefwetsvoorstel ingediend, waarin wordt voorgesteld een extra lid toe te voegen aan artikel 1 AWGB waarin wordt geëxpliciteerd dat het verbod van onderscheid mede omvat een verbod van onderscheid op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie.⁷⁸ Het College ondersteunt het initiatiefwetsvoorstel.

69 Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012, p. 19.

70 *Kamerstukken II* 2012/13, 333446, nr. 6.

71 *Stb.* 2014/60.

72 *Kamerstukken I* 2013/14, 33344, D, p. 2-4.

73 Onder andere: College voor de Rechten van de Mens 1 juli 2014, 2014-78 en College voor de Rechten van de Mens 21 mei 2015, 2015-58.

74 *Mensenrechten in Nederland 2013*, jaarlijkse rapportage, p. 7. Zie ook brief College voor de Rechten van de Mens aan de Tweede Kamer van 24 februari 2015. Te vinden op www.mensenrechten.nl.

75 *Kamerstukken II* 2012/13, 30420, nr. 180.

76 *Kamerstukken II* 2015/16, 30420.

77 Brief College aan de voorzitter van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 20 september 2016 en Achtergrondrapport wetswijziging Awgb, september 2016.

78 *Kamerstukken II* 2016/17, 34650, nr. 3.

2. Het gesloten systeem

De AWGB, WGBM/V en artikel 7:646 BW kenmerken zich door een gesloten toetsingssysteem: direct onderscheid is verboden, tenzij er een in de wet opgenomen uitzondering van toepassing is. Het oordeel over de gerechtvaardigdheid van het directe onderscheid is hiermee gegeven door de wetgever. Het gesloten systeem is een bewuste keuze geweest van de wetgever om rechtszekerheid en een adequate rechtsbescherming te bieden.⁷⁹ Dit neemt niet weg dat het gesloten systeem ook meermaals kritisch is besproken, omdat strikte toepassing soms in de weg kan staan aan een rechtvaardige uitkomst. In geval van direct onderscheid en bij gebreke van een wettelijke uitzondering kunnen steekhoudende argumenten van de wederpartij immers niet worden meegenomen bij de uiteindelijke oordeelsvorming. Meermaals is ervoor gepleit om het gesloten systeem (deels) open te breken.⁸⁰ De voorstellen variëren van het opnemen van een hardheidsclausule,⁸¹ tot het opnemen van een nieuwe uitzonderingsbepaling, die ruimte laat voor onderscheid dat tot doel heeft bescherming te bieden aan de rechten of vrijheden van anderen.⁸²

Tijdens de eerste evaluatie van de AWGB is er door externe onderzoekers voor gepleit om het gesloten systeem (deels) open te breken.⁸³ De CGB was hiervan geen voorstander, maar stelde voor om de wet buiten toepassing te laten als dit leidt tot absoluut onaanvaardbare resultaten. Het kabinet deelde dit standpunt niet, 'omdat het kabinet het van groot belang acht het gesloten stelsel van de Awgb te handhaven'.⁸⁴ Naar aanleiding van de tweede en de derde evaluatie zegde het kabinet toe een uitzonderingsgrond op te nemen ter bescherming van de volksgezondheid.⁸⁵ Deze is er tot op heden nog niet gekomen.

In de evaluatieperiode kwam het slechts een enkele keer voor dat strikte toepassing van het gesloten systeem tot een onrechtvaardige uitkomst zou leiden. In een drietal zaken legde het College daarom de wettelijke uitzondering van het verbod van direct onderscheid op grond van nationaliteit ruim uit. Artikel 2, lid 5, onder a, AWGB, bepaalt dat direct onderscheid op grond van nationaliteit niet verboden is als het onderscheid gebaseerd is op een algemeen verbindend voorschrift. Op grond hiervan oordeelde het College dat een bank geen verboden onderscheid maakte door *US-persons* uit te sluiten van beleggingsdiensten.⁸⁶ Dit was gebaseerd op Amerikaanse wetgeving. Het College oordeelde dat de Amerikaanse wetgeving in dit geval gelijk kan worden gesteld aan een algemeen verbindend voorschrift.

79 Zie met name *Kamerstukken II* 1990-91, 22014, B, p. 3 (nader verslag n.a.v. advies RvS). Zie ook *Kamerstukken II* 1991-92, 22014, nr. 5, p. 30.

80 K. Wentholt, 'het verbod om onderscheid te maken', in: I.P. Asscher & C.A. Groenendijk, *Gelijke behandeling: regels en realiteit. Een juridische en rechtssociologische analyse van de gelijke behandelingswetgeving*, Den Haag: Sdu 1999, p. 127.

81 T. Loenen, 'Naar een ander toetsingskader voor de Awgb? In: R. Holtmaat (red.), *Gelijkheid en andere grondrechten*, Deventer: Kluwer 2004, p. 138-148,

82 J. Gerards, Nieuwe ronde, nieuwe kansen: Naar een 'semi-open' systeem van gelijkebehandelingswetgeving?, *NTM/NJCM-Bull. Jrg* 36[2011], nr. 2, p. 146.

83 K. Wentholt, 'het verbod om onderscheid te maken', in: I.P. Asscher & C.A. Groenendijk, *Gelijke behandeling: regels en realiteit. Een juridische en rechtssociologische analyse van de gelijke behandelingswetgeving*, Den Haag: Sdu 1999, p. 127.

84 *Kamerstukken II* 2001-2002, 28481, nr. 1, p. 15.

85 *Kamerstukken II* 2008/09, 28481, nr. 5. P. 4.

86 College voor de Rechten van de Mens 3 augustus 2015, 2015-90 en 2015-91.

Een restrictieve uitleg van de uitzondering zou er namelijk toe hebben geleid dat de bank US-persons zou moeten toelaten tot haar beleggingsdiensten, waardoor zij in strijd zou handelen met Amerikaanse regelgeving op straffe van hoge boetes. In een andere zaak legde het College de uitzondering van artikel 2 lid 5 AWGB eveneens ruim uit. Een Afghaanse man die reisde van Amsterdam naar Londen klaagde er over dat een vliegtuigmaatschappij aan hem extra identificatie-eisen stelde.⁸⁷ Naast zijn paspoort werd ook zijn visum en verblijfsvergunning gecontroleerd. De vliegtuigmaatschappij beriep zich erop dat zij hiertoe gehouden is op grond van de Immigration and Asylum Act 1999, een wet van het Verenigd Koninkrijk. Het College overweegt dat deze wet gelijk kan worden gesteld aan een Nederlands algemeen verbindend voorschrift en oordeelde dat de uitzondering van artikel 2, vijfde lid, AWGB van toepassing was. In een andere zaak waarin het recht op gelijke behandeling op grond van godsdienst en geslacht met elkaar botsten, maakte het College een belangenafweging.⁸⁸ Een man bracht een bezoek aan de GGD in verband met een onderzoek van zijn zoon. Hij kreeg geen hand van de medewerker die het onderzoek zou uitvoeren, omdat zij mannen geen hand geeft vanwege haar godsdienstige overtuiging. Het College overwoog dat sprake is van een botsing van grondrechten en dat in dit geval het recht van de medewerksters om niet te worden gediscrimineerd op grond van haar godsdienst zwaarder woog dan het recht van de man om niet gediscrimineerd te worden op grond van zijn geslacht. Hierbij was van belang dat de GGD aan de man geen dienst heeft geweigerd en dat een andere beslissing ertoe zou hebben geleid dat de medewerkster ofwel in strijd met haar geloofsovertuiging zou hebben moeten handelen, ofwel uitgesloten zou zijn van de baan. In 2015 en 2017 heeft het College zich ook opnieuw uitgesproken over het beleid van Sanquin, dat mannen die seksuele contacten hebben gehad met mannen (hierna: msm) (tijdelijk) worden uitgesloten als bloeddonor.⁸⁹ Het College oordeelde in 2015 dat Sanquin direct onderscheid op grond van homoseksuele gerichtheid maakte door msm levenslang uit te sluiten.

Naar het oordeel van het College waren er, anders dan in 2007, geen dringende redenen van volksgezondheid om msm permanent uit te sluiten. Sanquin maakte verboden direct onderscheid op grond homoseksuele gerichtheid. De minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport heeft het beleid inmiddels aangepast.⁹⁰ De uitsluiting van msm is niet langer permanent, maar beperkt tot twaalf maanden na het laatste seksuele contact. Het College oordeelde recent dat hierdoor direct onderscheid op grond van homoseksuele gerichtheid wordt gemaakt maar dat de uitsluiting gedurende 12 maanden noodzakelijk is in het kader van de bescherming van de volksgezondheid. Dit belang woog dus zwaarder dan het belang om zonder of met een kortere wachttijd na het laatste MSM-contact bloed te doneren.

Net als de CGB concludeerde in de vorige evaluatie,⁹¹ laat de huidige evaluatieperiode opnieuw zien dat het slechts sporadisch voorkomt dat strikte toepassing van het gesloten systeem tot een onrechtvaardige uitkomst leidt. In die gevallen heeft het College steeds gezocht naar een praktische oplossing. Er is voor het College geen aanleiding om op dit punt concrete wijzigingen van de wet voor te stellen.

87 College voor de Rechten van de Mens 9 december 2016, 2016-135.

88 College voor de Rechten van de Mens 30 juni 2015, 2016-76.

89 College voor de Rechten van de Mens 24 april 2015, 2015-46, *TvGR* 2015/39, p. 564-574 en College voor de Rechten van de Mens 20 maart 2017, 2017-33.

90 *Kamerstukken II* 2015/16, 29 447, nr. 33.

91 Vergelijk het rapport van prof. mr. R. de Lange, 'Knelpunten in het gesloten systeem', bij de Derde evaluatie AWGB, WGB m/v en artikel 7:646 BW, 17 mei 2011.

3. De territoriale reikwijdte

Op 10 oktober 2010 werden de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijzondere gemeenten van Nederland. Bij de transitie is ervoor gekozen de gelijke-behandelingswetten niet van toepassing te laten zijn op deze delen van Nederland. Uitgangspunt bij de transitie was dat aanvankelijk de Nederlands-Antilliaanse regelgeving zou blijven gelden en dat Nederlandse regelgeving na de transitie geleidelijk zou worden ingevoerd. In de Wet College voor de rechten van de mens zijn de consequenties van deze keuze voor het College neergelegd in artikel 2: het College is niet bevoegd in Caribisch Nederland onderzoek te doen naar klachten over discriminatie. In de Memorie van Toelichting bij de Wet CRM is hierover opgemerkt dat de eilanden ‘tijdelijk uitgezonderd worden’ en dat ‘Bezien zal worden op welke termijn de desbetreffende wetten op het terrein van gelijke behandeling en de daarmee samenhangende bevoegdheden van het College ingevoerd kunnen worden.’

Een en ander houdt in dat het College kort kan zijn in het weergeven van zijn bevindingen ten aanzien van de werking van de gelijkebehandelingswetten in Caribisch Nederland: die bevindingen zijn er niet.

Dit neemt niet weg dat het College voor wat betreft zijn overige (mensenrechtelijke) taken wel bevoegd is in Caribisch Nederland. Het College heeft in de evaluatieperiode diverse werkbezoeken gebracht aan de eilanden om zich een beeld te vormen van de mensenrechtelijke situatie ter plaatse. Dit heeft onder meer geresulteerd in het rapport *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau in Caribisch Nederland*.⁹² Hierin beveelt het College de regering aan om “tijdig met de lokale besturen én de bevolking het gesprek aan te gaan om draagvlak te creëren voor de gelding van gelijke-behandelingswetgeving op Caribisch Nederland. Daarbij moet ook gekeken worden naar de meest geëigende manier van toezicht op de handhaving.”

Deze aanbeveling stond in het licht van de ratificatie door Nederland van het VN-verdrag handicap. Ook in het kader van de onderhavige evaluatie dringt het College er bij de regering op aan serieus werk te maken van onderzoek naar de mogelijkheden om de gelijkebehandelingswetgeving van toepassing te laten zijn in Caribisch Nederland. Uitgangspunt hierbij dient te zijn dat deze wetten van toepassing zijn, tenzij en voor zover er goede redenen zijn om hier uitzonderingen op te maken.

92 College voor de Rechten van de Mens, 2016

Conclusie

Het College kan in de praktijk goed uit de voeten met de AWGB, de WGBM/V en artikel 7:646 BW. Recente wetswijzigingen betreffende de enkele-feitconstructie en de gewetensbezwaarde ambtenaar van de burgerlijke stand hebben nog niet tot zaken bij het College geleid. De voorgenomen wetswijziging met betrekking tot de bescherming van LGBTI zal naar verwachting niet tot verandering in de praktijk van de wetstoepassing leiden. Deze wijziging heeft voornamelijk effect op de zichtbaarheid van de desbetreffende norm en niet op de inhoud ervan. Voor zover strikte toepassing van het gesloten systeem leidt tot een onrechtvaardige uitkomst, heeft het College met behulp van een ruime uitleg van de wettelijke uitzonderingen voldoende mogelijkheden om een onrechtvaardige uitkomst te vermijden.

Voor wat betreft de territoriale reikwijdte van de gelijkebehandelingswetgeving constateert het College dat een ooit als tijdelijk bedoelde uitzondering nog steeds bestaat: de wetgeving is niet van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het College ziet geen reden om deze situatie te laten voortduren en dringt er bij de regering op aan werk te maken van het zoveel mogelijk opheffen van deze uitzondering.



Dit is een uitgave van
het College voor de Rechten van de Mens

College voor de Rechten van de Mens
Kleinesingel 1-3
Postbus 16001
3500 DA Utrecht
030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een mail sturen of bellen.

Ontwerp
Ontwerpwerk, Den Haag

Publicatiedatum: december 2017