



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Financiële evaluatie College voor de Rechten van de Mens

Groningen, juli 2015

J. de Ridder
N. Struiksmā
M. Hollander

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen



Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Onderzoeksteam: prof.dr. Jacobus de Ridder (projectleider), mr. Niko Struiksma en mr. Mark Hollander. Adviseur: drs. Theo van der Zee.

Begeleidingscommissie:

Prof. mr. G.J. Veerman (voorzitter)

Prof. dr A.C. Buyse

Mr. E.C. van Ginkel

Prof. dr. mr. N.M.C.P. Jägers

Mr. Y.P.E. Roijers

Dr. ir. J.L. Vaessen

Universiteit Maastricht (emeritus hoogleraar)

Universiteit Utrecht, Faculteit Recht, Economie,
Bestuur & Organisatie

Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC

Lid College voor de Rechten van de Mens

Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie
Rechtsbestel

Universiteit Maastricht; UNESCO

© 2015 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.



Inhoud

SAMENVATTING	1
 1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	 6
1.1 INLEIDING	6
1.2 DOELSTELLING ONDERZOEK	7
1.3 PROBLEEMSTELLING	7
1.4 ONDERZOEKSMETHODEN	9
1.5 AFBAKENING, BEPERKINGEN EN GEBRUIK VAN HET ONDERZOEK.....	11
 2. DOELEINDEN, TAKEN EN AMBITIES	 13
2.1 INLEIDING	13
2.2 MENSENRECHTEN.....	13
2.3 DE TOTSTANDKOMING VAN HET COLLEGE	15
2.4 DE AMBITIES, TAKEN EN ACTIVITEITEN VAN HET COLLEGE.....	19
2.4.1 <i>Selectie van taken en activiteiten tijdens het oprichtingsproces</i>	19
2.4.2 <i>Het strategisch plan</i>	22
2.4.3 <i>Doelboom</i>	24
2.5 WAT HET COLLEGE DOET: VAN TAKEN NAAR ACTIVITEITEN	24
2.5.1 <i>Inleiding</i>	24
2.5.2 <i>Frontoffice en oordelen</i>	24
2.5.3 <i>Onderzoek, advies en communicatie</i>	28
2.6 CONCLUSIE.....	33
 3. ORGANISATIE EN MIDDELEN	 35
3.1 INLEIDING	35
3.2 ORGANISATIE EN BEDRIJFSVOERING.....	36
3.2.1 <i>Rechtsvorm</i>	36
3.2.2 <i>Organisatie en formatie</i>	37
3.3 FINANCIERING, BUDGETTEN EN UITGAVEN	40
3.4 KOSTEN UITGESPLITST NAAR TAKEN	42
3.5 BEZUINIGINGSMAATREGELEN	44
3.6 ONAFHANKELIJKHEID EN BEHEERSRELATIE	45
3.7 CONCLUSIE.....	47

4. PERCEPTIES VAN STAKEHOLDERS EN ONAFHANKELIJKE DESKUNDIGEN	49
4.1 INLEIDING	49
4.2 PRIORITEITEN.....	50
4.3 WETTELIJKE TAKEN	52
4.4 CONCLUSIE.....	54
5. DOELMATIGHEID EN DE BENODIGDE MIDDELEN	56
5.1 INLEIDING	56
5.2 ALLOCATIE	57
5.3 DOELMATIGHEID	58
5.4 DE MINIMUMOMVANG VAN HET BUDGET	59
5.5 STRATEGISCH KIEZEN	61
5.6 CONCLUSIE.....	63
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	64
6.1 BEANTWOORDING DEELVRAGEN	64
6.2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	69
 BIJLAGE 1: VERDELING MIDDELEN OVER WETTELIJKE TAKEN 2014	 I
BIJLAGE 2: DOELBOOM	IV
BIJLAGE 3: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	V
BIJLAGE 4: GERAADPLEEGDE BRONNEN	VII
BIJLAGE 5: ENQUÊTE	XII
BIJLAGE 6: SCHEMATISCH OVERZICHT VAN CGB TOT COLLEGE.....	XVIII
BIJLAGE 7: PARIS PRINCIPLES	XVIII
BIJLAGE 8: FINANCIERINGSBEHOEFTE	XXIII
ENGLISH SUMMARY	XXVIII



Samenvatting

Inleiding

In 2012 werd het College voor de Rechten van de Mens (hierna: 'het College' of 'CRM') opgericht als het Nederlandse nationale mensenrechteninstituut (NHRI) zoals bedoeld in de in VN Resolution 48/134 of 1993 bekrachtigde Paris Principles. De koepelorganisatie van de NHRI's is de International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC) dat (onder auspiciën van de VN Hoge Commissaris) onder meer zorg draagt voor de accreditatie en ondersteuning van de nationale mensenrechteninstellingen. De accreditatie van een NHRI door het ICC kan resulteren in een A-, B- of C-status. De A-status wordt verleend wanneer een instituut volledig in overeenstemming met de Paris Principles opereert. Deze status geeft onder meer toegang tot en spreekrecht op verschillende VN-gremia. Van de meer dan honderd NHRI's zijn er inmiddels ruim zestig volledig geaccrediteerd. De Paris Principles bevatten de voorwaarden waaraan een nationaal mensenrechteninstituut dient te voldoen om aanspraak te kunnen maken op accreditatie door het ICC. Om de A-status te verwerven dient een nationaal mensenrechteninstituut een zo breed mogelijk, wettelijk vastgelegd mandaat te hebben ten aanzien van het beschermen en bevorderen van mensenrechten. Ook de taken van het instituut en de voorwaarden van een pluriforme samenstelling en van een onafhankelijke positie van het instituut zijn in de Paris Principles beschreven. Voldoende financiën voor een eigen staf en behuizing en een financieel onafhankelijke positie ten opzichte van de nationale regering maakt hier uitdrukkelijk onderdeel van uit. In mei 2014 verleende het ICC aan het College de A-status.

Het College is een zelfstandig bestuursorgaan en bestaat uit een voorzitter en acht leden. Daarnaast zijn negen plaatsvervangend collegeleden benoemd. Aan het hoofd van het ondersteunend bureau staat een directeur die leiding geeft aan drie afdelingen. Het gaat om de afdeling Frontoffice & oordelen, de afdeling Onderzoek, Advies en Communicatie en de afdeling Bedrijfsvoering.

In de memorie van toelichting bij de wet College voor de Rechten van de Mens is opgenomen dat twee jaar na de oprichting van het College een evaluatie van de werkzaamheden en het functioneren van het College zal plaatsvinden. Deze evaluatie zou een financiële invalshoek moeten hebben. Afhankelijk van de uitkomsten van deze evaluatie kan het kabinet de structurele financieringsbehoefte van het College vaststellen voor de periode na de eerste drie jaar van de oprichting. Deze evaluatie vindt zijn achtergrond in de zorgen die tijdens het oprichtingsproces door onder meer de Eerste Kamer geuit zijn over de verhouding tussen het brede mandaat en het takenpakket van het College enerzijds en het beschikbare budget anderzijds. Aan de wens van de Eerste Kamer is uitvoering gegeven in de vorm van het onderhavige onderzoek. Het WODC heeft op verzoek van het College voor de Rechten van de mens en de Directie Rechtsbestel van het min V&J aan Pro Facto de opdracht verleend om deze financiële evaluatie van het College uit te voeren.

Onderzoeksvragen en –aanpak

Het onderzoek richtte zich op een beoordeling van de prestaties van het College in relatie tot de ambities bij oprichting en gegeven de beschikbare middelen. Leidend bij het onderzoek waren de volgende hoofdvragen:

Wat is de ambitie met het College voor de Rechten van de Mens, hoe functioneert het College en hoe is de wijze waarop het beschikbare budget is ingezet te beoordelen?

Hoe beoordelen het College, de stakeholders en onafhankelijke deskundigen het aan het College toegekende budget, gegeven de ambitie die met het College bestaat?

In het kader van het onderzoek zijn documenten bestudeerd, zijn financiële gegevens geanalyseerd, zijn interviews gehouden met 33 relevante sleutelfunctionarissen binnen en buiten het College en is een digitale enquête uitgezet onder stakeholders en onafhankelijke deskundigen.

Doelen, taken en ambities

Het College heeft een breed mandaat, waarbij de wettelijke taken nauw aansluiten bij de in de Paris Principles verwoorde competenties en verantwoordelijkheden. Samenvattend zijn de taken van het College als volgt te clusteren:

1. Oordelend: onderzoek op het specifieke terrein van gelijke behandeling / oordelen
2. Adviserend: onderzoek, stimulering van onderzoek, advies en rapportage op het brede terrein van de mensenrechten
3. Normerend: advisering over en aansporing tot de ratificatie van mensenrechtenverdragen, en monitoring van de naleving van die verdragen
4. Voorlichtend: voorlichting en educatie

De eerste taak werd voorheen door de Commissie gelijke behandeling verricht. De taken van deze commissie zijn sinds 2012 belegd bij het College voor de Rechten van de Mens. De oordelende taak van het College is vraaggestuurd, dat wil zeggen dat de feitelijke omvang van de uitvoering van de met deze taak samenhangende activiteiten wordt bepaald door de vraag naar die activiteiten. Dit betreft met name de vragen die binnenkomen bij de frontoffice en het afhandelen van de verzoeken om oordelen.

De adviserende en normerende taken van het College zijn niet vraaggestuurd. Het College had (overeenkomstig de Paris Principles) een grote vrijheid om keuzes te maken voor wat betreft de invulling die het aan de uitvoering van deze wettelijke taken wil geven. Tijdens het oprichtingsproces van het College is anderhalf jaar intensief gewerkt om invulling te geven aan het brede mandaat dat de wetgever aan het College had verleend. Dit proces culmineerde in een strategisch plan dat voor de jaren 2013-2015 een kader schetst waarin het College zijn taken uitvoert. Het College heeft zorgvuldig en weloverwogen gezocht naar de meest optimale invulling van zijn wettelijke taken, gegeven de beschikbare middelen. Deze missie is in het Strategisch Plan uitgewerkt in vijf strategische doelen:

1. In beleid, wet- en regelgeving zijn/worden de mensenrechten geborgd.
2. Schendingen van mensenrechten door overheid en derden worden voorkomen of gecorrigeerd.
3. Alle mensen in Nederland begrijpen hun rechten en die van anderen en zijn in staat deze in de praktijk te genieten.
4. Overheid, parlement, organisaties en individuen nemen actief eigen verantwoordelijkheid op het gebied van mensenrechten.
5. Het College voor de rechten van de mens ontwikkelt zich tot een gezaghebbend instituut op het gebied van de mensenrechten in Nederland.

Inhoudelijk heeft het College er in zijn strategische agenda voor gekozen om de volgende thema's centraal te stellen:

- Ouderenzorg en mensenrechten
- Migratie en mensenrechten
- Discriminatie bij toegang tot de arbeidsmarkt
- Ratificatie en implementatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
- Mensenrechteneducatie
- Ratificatie van overige verdragen

Het strategische plan is vervolgens omgezet in activiteiten die ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Alle onderdelen van de wettelijke taakstelling en de ambities van het College zijn langs deze weg geconcretiseerd in activiteiten. Dat wil niet zeggen dat alle onderdelen van de wettelijke taak, naar het oordeel van het College zelf, ook steeds voldoende aandacht krijgen. Het College is met name niet tevreden over de inzet voor de taak “het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens”. De aanvankelijke opzet om de mensenrechten onderdeel te laten worden van de kerndoelen in het primair en voortgezet onderwijs liep stuk op het gebrek aan bereidheid daartoe van de verantwoordelijke bewindspersonen. Daarop zag het College zich genoodzaakt om veel meer zelf rechtstreeks op het onderwijsveld gerichte activiteiten te ontplooiën. Het College beschikt vooralsnog echter niet over de mensen en middelen die nodig zijn voor een effectieve aanpak van de educatieve taak langs deze lijnen.

Organisatie en middelen

De omvang van het budget van het College bedroeg in 2014 circa € 5,7 miljoen. Dit komt vrijwel overeen met het budget dat voorheen voor de Commissie gelijke behandeling beschikbaar was: € 5,6 miljoen in 2010. Een verhoging van dat budget met € 0,9 miljoen (waarvan € 0,6 miljoen structureel) bij de start van het College is door rijksbrede bezuinigingen inmiddels voor het grootste deel teniet gedaan. Om dit te ondervangen heeft het College vanaf 2013 maatregelen genomen om zowel de materiële als de personele kosten terug te brengen. Van de formeel beschikbare formatie van 57,6 fte wordt per januari 2015 48,5 fte feitelijk ingevuld. De krimp is vooral gerealiseerd op College- en managementniveau en door te snijden in de materiële uitgaven. Er heeft met name in het oordelenproces een efficiëncyslag plaatsgevonden door een verschuiving van taken van duurdere naar goedkopere medewerkers. Het oordelenproces is ook efficiënter geworden als het gaat om de doorlooptijden. De voorzitter van het College heeft in een aantal brieven en overleggen haar zorgen geuit over het afnemende budget. Uit interviews blijkt dat het standpunt van het departement is dat de bezuinigingen voor alle onderdelen van de Rijksoverheid geldt en dat er geen reden is om het College voor de Rechten van de Mens daarvan uit te sluiten.

De financiële verantwoording van het College aan het beheersdepartement verloopt volgens de reguliere departementsbrede P&C-cyclus. Dat betekent dat de gebruikelijke checks and balances binnen de rijksdienst, zoals de jaarlijkse accountantscontrole, de reguliere planning- & controlcyclus en algemene financiële kaders omtrent inhuur van externen, facturen en aanbestedingsregels, ook voor het College gelden. Echter, in overeenstemming met de zelfstandigheid van het College, is de verlangde verantwoordingsinformatie relatief globaal en gaan de gesprekken met het beheersdepartement over hoofdlijnen.

Percepties

Over het algemeen zijn de externe stakeholders en onafhankelijke deskundigen positief over de door het College gestelde prioriteiten en de mate waarin daaraan en aan de wettelijke taken uitvoering wordt gegeven. Mensenrechteneducatie, een van de zes prioriteiten, springt er in negatief opzicht uit: 42% van de respondenten die hierover een opvatting heb-

ben vindt dat het College hieraan onvoldoende uitvoering geeft. Het College onderkent dit in zoverre dat wordt onderschreven dat de mensenrechteneducatie nog onvoldoende van de grond komt.

Als het gaat om de wettelijke taken vinden relatief veel respondenten dat het College onvoldoende uitvoering geeft aan voorlichting respectievelijk samenwerking. Educatie en voorlichting liggen in elkaars verlengde, het gaat bij beide taken om het uitdragen en uitvinden van kennis over (het belang van) mensenrechten. Juist door met andere (verwante) organisaties samen te werken zou dit beter van de grond kunnen komen, is de mening van een aantal van deze organisaties. Het College ziet hierbij echter barrières door zijn brede scope en zijn onafhankelijkheid.

Doelmatigheid

De centrale vraag van dit onderzoek luidde of de financiële middelen waarover het College kan beschikken, toereikend zijn om alle taken die voortvloeien uit de wet en internationale verdragen adequaat te verrichten. Een definitief antwoord op deze vraag is principieel niet te geven: er is geen maatstaf beschikbaar om vast te stellen of de taken toereikend worden uitgevoerd. Het brede mandaat en de zelfstandige positie van het College brengen met zich mee dat het College zelf de uitmaakt wat een adequate uitvoering is. Het ICC (de accrediterende instantie) is de enige autoriteit die gezaghebbend kan beoordelen of een nationale mensenrechtenorganisatie als het College voor de Rechten van de Mens functioneert in overeenkomst met de verdragsrechtelijke verplichtingen zoals die vervat zijn in de Paris Principles. Uiteindelijk behelst de beslissing over de omvang van de jaarlijkse toewijzing aan het College dan ook een waardeoordeel van de begrotingswetgever. Intussen levert deze evaluatie een aantal inzichten op die de begrotingswetgever kunnen ondersteunen bij zijn besluitvorming.

De wetgever heeft het budget voor het College doelbewust nauwelijks verruimd ten opzichte van de middelen die de Commissie gelijke behandeling ter beschikking stonden, omdat hij ervan uitging dat herschikking van bestedingen voldoende ruimte zou opleveren om de nieuwe taken te financieren. Het College heeft, in overeenstemming met dit uitgangspunt, efficiëncymaatregelen getroffen waarmee het middelen kon vrij maken voor de financiering van de nieuwe taken. Sindsdien zijn de financiële middelen, beschikbaar voor de uitvoering van de taken op het ruime terrein van mensenrechten, mede als gevolg van achtereenvolgende rijksbrede bezuinigingsrondes tot een minimumniveau geslonken. Met andere woorden, het College werkt nu met een budget dat aanzienlijk geringer is dan wat de wetgever bij de start van het College in gedachten had.

Om de beschikbare middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten ter behartiging van zijn wettelijke taken heeft het College een adequaat afwegingskader opgesteld waarmee prioriteiten en strategische keuzen gemaakt kunnen worden. De evaluatie laat zien dat het College er serieus en weloverwogen naar heeft gestreefd om binnen de gegeven financiële kaders een optimale allocatie van middelen te bewerkstelligen. Niettemin zijn er aanwijzingen, vooral uit de interviews, dat het College zijn armslag en effectiviteit zou kunnen vergroten indien het meer actief zou proberen op onderscheiden terreinen samen te werken met andere organisaties en instituten die actief zijn in het veld van de mensenrechten. Het afwegingskader zou aan scherpte winnen indien (mogelijke) bijdragen van andere instellingen meer onderdeel zouden worden van de strategie van het College.

Het College is zelf heel uitdrukkelijk van mening dat het huidige budget te klein is om alle functies op een toereikend niveau te vervullen. Het effectief uitdragen van de mensenrech-

ten op een zodanige manier dat het een wezenlijk onderdeel van maatschappelijke keuze-processen wordt, vergt ongetwijfeld grotere investeringen dan het College nu bij machte is te doen. Het oordelenproces legt nog steeds een groot beslag op het budget, ondanks ingrijpende efficiëncymaatregelen.

Deze opvatting van het College is niet zonder meer te onderbouwen door een verwijzing naar de vereisten van de Paris Principles met betrekking tot de financiële ruimte van een nationaal instituut. Deze richtlijnen zijn te algemeen om er duidelijke indicaties aan te ontleen omtrent de omvang van het budget van een individueel NHRI.

Interviews met stakeholders en deskundigen leveren al evenmin een ondubbelzinnige ondersteuning van de claims van het College. De meeste respondenten waren terughoudend in hun opvattingen over de financiële armslag van het College, niet in de laatste plaats omdat zij weinig of geen inzicht hebben in de allocatieve keuzen en feitelijke bestedingen van het College. De claim van het College dat het een tekort aan middelen heeft kan dan ook aan kracht winnen indien het College een omvattende en gedetailleerde rapportage over de aanwending van zijn middelen aan de buitenwereld zou presenteren.

Inleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

Nederland heeft een sterke traditie waar het gaat om de inspanningen voor de bevordering van mensenrechten. Nederland onderkent het belang van een nationaal mensenrechteninstituut, onder meer door aanvaarding van VN-resolutie 48/134 van 20 december 1993 en de daarin opgenomen Paris Principles. Deze resolutie roept de leden van de VN op om elk voor zich een nationaal mensenrechteninstituut op te richten dat onafhankelijk van de nationale regering de mensenrechten bevordert en beschermt. De nationale mensenrechteninstellingen (internationaal doorgaans aangeduid als National Human Rights Institutions (NHRI) zijn verenigd in het International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC). Het ICC is een internationaal forum dat zorg draagt voor de accreditatie en ondersteuning van de NHRI's. Het stelsel van NHRI's is nauw verbonden met de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van mensenrechten van de Human Rights Council van de (HRC) van de Verenigde Naties. Het ICC is een belangrijke schakel tussen de NHRI's en de HRC en andere VN instellingen, maar is zelf formeel geen onderdeel van de VN.¹ De accreditatie door het ICC kan een NHRI een A-, B- of C-status toekennen. De A-status wordt verleend wanneer een NHRI volledig in overeenstemming met de Paris Principles opereert en geeft onder meer toegang en spreekrecht op verschillende VN-gremia. In 2012 werd het College voor de Rechten van de Mens opgericht (hierna het College of CRM), dat in Nederland als NHRI fungeert. In mei 2014 kreeg het College de A-status binnen het ICC.

Het College is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en bestaat uit een voorzitter en acht leden. Daarnaast zijn negen plaatsvervangend collegeleden benoemd. Het College wordt geadviseerd door een Raad van Advies bestaande uit een voorzitter en negen leden. De voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak, de Nationale ombudsman en de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens zijn vaste leden van de Raad van Advies. Aan het hoofd van het ondersteunend bureau staat een directeur die leiding geeft aan drie afdelingen. Het gaat om de afdeling Frontoffice & oordelen, de afdeling Onderzoek, advies en communicatie en de afdeling Bedrijfsvoering.

Paris Principles

De Paris Principles vormen de uitwerking van de voorwaarden waaraan een nationaal mensenrechteninstituut dient te voldoen om aanspraak te kunnen maken op de A-status binnen

¹ Het ICC is een non-profit organisatie onder Zwitsers recht.

het ICC. Volgens deze principes dient een nationaal mensenrechteninstituut een zo breed mogelijk, wettelijk vastgelegd, mandaat te hebben ten aanzien van het beschermen en bevorderen van mensenrechten. Ook de taken van het instituut en de voorwaarden voor een pluriforme samenstelling en de onafhankelijke positie van het instituut zijn vastgelegd in de Paris Principles. Voldoende financiering voor een eigen staf en behuizing en een financieel onafhankelijke positie ten opzichte van de nationale regering maakt hier uitdrukkelijk onderdeel van uit. Voorts schrijven de Paris Principles een aantal zaken met betrekking tot de methoden en werkwijzen van het nationale instituut voor en geeft het enkele aanvullende principes voor nationale instituten die een quasi juridische bevoegdheid hebben in de beoordeling van individuele zaken en klachten.

1.2 Doelstelling onderzoek

In de memorie van toelichting bij de Wet College voor de rechten van de mens is opgenomen dat twee jaar na de oprichting van het College een evaluatie van de werkzaamheden en het functioneren van het College zal plaatsvinden. Deze evaluatie zou een financiële invalshoek moeten hebben. Afhankelijk van de uitkomsten van deze evaluatie kan het kabinet de structurele financieringsbehoefte van het College vaststellen voor de periode na de eerste drie jaar van de oprichting. Deze evaluatie vindt zijn achtergrond in de zorgen die tijdens het oprichtingsproces door onder meer de Eerste Kamer geuit zijn over de verhouding tussen het brede mandaat en het takenpakket van het College enerzijds en het beschikbare budget anderzijds.

Aan de wens van de Eerste Kamer is uitvoering gegeven in de vorm van het onderhavige onderzoek. Het WODC heeft op verzoek van het College voor de Rechten van de mens en de Directie Rechtsbestel van het min V&J aan Pro Facto de opdracht verleend om deze financiële evaluatie van het College uit te voeren. De precieze onderzoeksvragen worden in de volgende paragraaf beschreven.

1.3 Probleemstelling

Het onderzoek richtte zich op een beoordeling van de prestaties van het College in relatie tot de ambities bij oprichting en gegeven de beschikbare middelen. Leidend bij het onderzoek waren de volgende hoofdvragen:

Wat is de ambitie met het College voor de Rechten van de Mens, hoe functioneert het College en hoe is de wijze waarop het beschikbare budget is ingezet te beoordelen?

Hoe beoordelen het College, de stakeholders en onafhankelijke deskundigen het aan het College toegekende budget, gegeven de ambitie die met het College bestaat?

Het onderzoek is opgebouwd uit vier deelonderzoeken. Deelonderzoek A omvat een reconstructie van de ambitie met het College en dient ter beantwoording van de volgende deelvragen:

Deelonderzoek A: reconstructie van de ambitie

1. Wat is de ambitie met het mensenrechteninstituut volgens de (internationale en nationale) achterliggende documenten en oprichtingsdocumenten?
2. Hoe heeft het College de ambitie vertaald in activiteiten die gericht zijn op het uit-

- voering geven aan de ambitie?
3. Welke onderdelen van de ambitie zijn na twee jaar wel/deels/niet geconcretiseerd tot activiteiten die in uitvoering zijn?

Hierover wordt verslag gedaan in hoofdstuk 2.

Deelonderzoek B betreft de organisatie van het College, de activiteiten en de feitelijke besteding van de middelen. De leidende vragen bij dit onderdeel van het onderzoek waren:

Deelonderzoek B: organisatie, middelen en activiteiten

4. Wat is de rechtsvorm van het College en wat zijn de implicaties daarvan? Wat houdt de beheersverantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid & Justitie in en wat is de financiële en juridische relatie tussen de financierende ministeries en het College?
5. Wat is het budget van het College, waarop is de omvang van het budget gebaseerd en hoe is geregeld dat een antwoord op vragen inzake de doelmatigheid van de uitgaven gegeven kan worden?
6. Wat zijn de afspraken over uitputting van de begroting en wie is verantwoordelijk voor de begroting en de uitgaven?
7. Blijken de (materiële en personele) kosten van de activiteiten uit de boekhouding/financieel-administratieve gegevens?
8. Zo ja, wat zijn dan de uitgaven van het College de afgelopen twee jaar geweest, en waaraan zijn deze besteed? Welke uitgaven zijn structureel en welke incidenteel?
9. Wat is de inhoud en de belasting van het werk van de Collegeleden, hoe vindt hun bezoldiging plaats en hoe verhoudt de Raad van Advies zich daartoe?
10. Hoe is de verhouding tussen het budget en de uitgaven? Wat is er gebeurd als er sprake was van onder- dan wel overschrijding en waarom?
11. Hoe is de bedrijfsvoering georganiseerd? Hebben andere (mensenrechten)organisaties daarbij als voorbeeld gediend?
12. Wat waren en zullen de consequenties zijn van de bezuinigingen en het geleidelijk wegvallen van het incidentele budget volgens het College?

Hoofdstuk 3 bevat de antwoorden op deze vragen.

Deelonderzoek C gaat in op de prestaties die het College heeft geleverd en de wijze waarop deze gewaardeerd worden door het College, de stakeholders en onafhankelijke deskundigen. Het deelonderzoek is uitgewerkt in de volgende vragen:

Deelonderzoek C: prestaties en waardering

13. Wat is de rol van het afwegingskader om de werkprioriteiten te bepalen, dat uitmondde in een strategisch plan? Hoe is dat tot stand gekomen, en welke rol heeft het gehad ná de bepaling van het strategisch plan? In hoeverre heeft het mede de agendasetting bepaald?
14. Zijn er volgens het College nog taken, werkzaamheden of onderwerpen die de afgelopen twee jaar zowel binnen als buiten het strategisch plan onvoldoende opgepakt of uitgevoerd konden worden? Zo ja, waar baseert het College zich op?
15. Zijn er volgens de stakeholders en onafhankelijk deskundigen taken, werkzaamheden of onderwerpen die het College niet heeft opgepakt, maar wel had moeten oppakken, en waar baseert men dat op?
16. Wat is er te veel of te weinig gedaan aan de uitvoering van de ambitie, volgens het oordeel van het College, stakeholders en onafhankelijke deskundigen, en waar ba-

seert men dat op?

Hoofdstuk 2 bevat een beantwoording van de vragen 13 en 14. In hoofdstuk 4 worden de vragen 15 en 16 beantwoord.

In deelonderzoek D worden de ambities van het College, de activiteiten en de besteding van middelen en de waardering van de door het College geleverde prestaties in onderlinge samenhang gezien en wel aan de hand van de volgende deelvragen:

Deelonderzoek D: doelmatigheid

17. Hoe verhouden de feitelijke uitgaven en activiteiten, alsmede de (gerealiseerde en voorgenomen) bezuinigingen zich tot de in de achterliggende documenten en oprichtingsdocumenten geformuleerde ambitie (vergelijking uitkomsten deelonderzoeken A en B)?
18. In hoeverre kan concluderend worden gezegd, dat de uitgaven doelmatig zijn geweest? Zijn er posten waar op bezuinigd zou kunnen worden (vergelijking uitkomsten deelonderzoeken A, B en C)?
19. Zijn er risico's die verbonden zijn aan de huidige financieringsstructuur voor het behoud van de A-status voor het College?
20. Is het aan het College toegekende (structurele) budget voldoende volgens het oordeel van respectievelijk het College, de stakeholders en onafhankelijk deskundigen om te kunnen doen wat een mensenrechteninstituut in Nederland zou moeten doen volgens de in de achterliggende documenten en oprichtingsdocumenten geformuleerde ambities (vergelijking deelonderzoeken A, B en C)?
21. Hoe zouden de financiën ter behoud van de A-status het beste gestructureerd kunnen worden?

Deze onderzoeksvragen worden in hoofdstuk 5 beantwoord.

1.4

Onderzoeksmethoden

Documentstudie

Bij de beantwoording van de deelvragen is in de eerste plaats gebruik gemaakt van documentstudie. Zo zijn de beschikbaar gestelde documenten onder meer aangewend voor een reconstructie van de ambities, doelstellingen en taken van het College. Deze reconstructie is terug te vinden in de doelboom die in bijlage 2 is opgenomen. Ook is langs deze weg nagegaan welke activiteiten het College onderneemt om zijn taken uit te voeren. De documenten zijn tevens gebruikt voor de beschrijving van de organisatie en middelen van het College en de financiële relatie tussen het ministerie en het College. Tot slot heeft de studie gediend ter ondersteuning van een enquête onder en gesprekken met stakeholders. In bijlage 4 is een overzicht van de bestudeerde documenten opgenomen.

Interviews

Door middel van vraaggesprekken zijn de reconstructies van ambities, doelstellingen en taken getoetst. Zo zijn vijf interviews met personen gevoerd die nauw betrokken zijn of waren bij de oprichting van het College. Ook zijn veertien achtergrondgesprekken gevoerd over de periode van oprichting met stakeholders die in die periode zijn geconsulteerd en/of nu nog betrokken zijn bij het College. Daarbij is ook aan de orde gekomen hoe stakeholders het functioneren van het College nu beoordelen en in welke mate zij de ambitie en prioriteitstelling van het College kunnen waarderen. Onder stakeholders van het College worden

vertegenwoordigers van mensenrechtenorganisaties en andere maatschappelijke organisaties, wetenschappers en journalisten geschaard. Bovendien zijn tien werknemers van het College bevraagd, vier leden van de Raad van Advies en vier betrokken ambtenaren bij het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In bijlage 3 is een lijst opgenomen van de geïnterviewde personen.

Boekenonderzoek

Door bestudering van documenten zoals jaarverslagen, jaarplannen, jaarrekeningen en begrotingen is een eerste overzicht verkregen van de activiteiten die het College heeft ontplooid en de kosten die daarmee gemoeid waren. De bestudering van deze documenten is aangevuld met een zogenaamd boekenonderzoek. Hierin zijn bronnen bestudeerd zoals uitdraaien uit het financiële systeem, overzichten van de personele formatie en bezetting en andere documenten waaruit de besteding van middelen kan worden gehaald. Met de bestudering is getracht zo concreet mogelijk activiteiten en daarmee gemoeide kosten in beeld te brengen. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van deze exercitie en een beschrijving van het proces waarin enkele resultaten tot stand zijn gekomen. Een van de uitkomsten van het boekenonderzoek is het door het College opgestelde overzicht van middelen per afdeling, uitgesplitst naar (wettelijke) taken. Dit overzicht inclusief verantwoording is opgenomen in bijlage 1.

Enquête stakeholders

Deelonderzoek C gaat in op de prestaties die door het College geleverd zijn en de wijze waarop deze gewaardeerd worden door (onder meer) stakeholders en onafhankelijke deskundigen. In dat kader is een digitale enquête opgesteld over de prioriteiten van en taakuitvoering door het College. Deze is (voorzien van een unieke inlogcode) per mail verstuurd aan de zogenaamde stakeholders van het College, bestaande uit personen die verbonden zijn aan andere mensenrechtenorganisaties, onafhankelijke deskundigen (zoals wetenschappers) en andere relevante actoren. De contactgegevens hiervan zijn ons verstrekt door het College. In een later stadium is de enquête ook verspreid onder wetenschappers die verbonden zijn aan de School of Human Rights Research. De totale respons is weergegeven in de volgende tabel.

TABEL 1.1: RESPONSVERANTWOORDING

	TOTAAL	ADRESSENBESTAND COLLEGE	ADRESSENBESTAND HUMAN RIGHTS RESEARCH
Aantal digitaal verzonden enquêtes	360	176	184
Aantal afmelding wegens onvoldoende inzicht in activiteiten CRM	13	9	4
Netto steekproef	347	167	180
Respons	103 (30%)	79 (47%)	24 (13%)

De enquête bestond uit een beknopte, gestructureerde vragenlijst met grotendeels gesloten antwoordcategorieën. De vragenlijst bevatte vier onderdelen:

- vragen ten aanzien van het beoogde ambitieniveau van het College
- vragen ten aanzien van de activiteiten van het College
- vragen ten aanzien van het gerealiseerde prestaties van het College
- vragen ten aanzien van onderwerpen die het College mogelijk heeft laten liggen

In bijlage 5 zijn de resultaten van de enquête opgenomen.

Triangulatie

De onderzoeksopzet biedt de mogelijkheid om op gestructureerde wijze de kwalitatieve onderzoeksmethoden zoals de documentstudie en de verschillende interviews en de kwantitatieve methoden, zoals de enquête en het boekenonderzoek op een geaggregeerd niveau, te combineren en te analyseren. Aan de hand van dit raamwerk zijn de resultaten van de reconstructie van de ambitie, te weten de inventarisatie van de uitgevoerde activiteiten gerelateerd aan de besteding van middelen en de inventarisatie van de prestaties, met elkaar in samenhang gezien en geanalyseerd. Zodoende is er sprake geweest van triangulatie: de informatie uit de verschillende bronnen leverde een triangulatie (driehoeksmeting) van onderzoeksresultaten op.

1.5 Afbakening, beperkingen en gebruik van het onderzoek

Dit onderzoek is een financiële evaluatie en betreft primair de activiteiten van het College voor de Rechten van de Mens in relatie tot de ambities en de beschikbare middelen. Waar dit onderzoek nadrukkelijk niet over gaat is de effectiviteit van de activiteiten van het College, oftewel, worden de doelstellingen gerealiseerd? Dat zal onderwerp van onderzoek zijn in een evaluatie die naar verwachting in 2017 (vijf jaar na oprichting) zal plaatsvinden. De focus van het onderzoek is dus beperkt.

In het kader van het onderzoek is wat de inzet van mensen en middelen betreft sprake van secundaire analyse. De onderzoekers waren voor de beschrijving van feiten en ontwikkelingen afhankelijk van de bij het College beschikbare (financiële) gegevens en door het College verstrekte informatie. De administratie van het College was niet toereikend voor een grondige analyse van de bedrijfsvoering zoals bedoeld in onderzoeksvraag 8. Op verzoek van de onderzoekers heeft het College aanvullende voor dit doel gegenereerde informatie verstrekt hetgeen een aanvaardbare beantwoording van de onderzoeksvraag mogelijk maakte.

Het budget en de formatie van het College zijn in het kader van het onderzoek niet vergeleken met andere, internationale mensenrechtenorganisaties. Naar het oordeel van de opdrachtgevers zijn de nationale mensenrechteninstituten in andere landen naar aard, taakopvatting taakinfilling en financiering niet te vergelijken met het College voor de Rechten van de Mens.

Een van de onderzoeksvragen is of het College volgens onder meer stakeholders en onafhankelijke deskundigen voldoende geld krijgt. Gebleken is dat het voor externen vrijwel onmogelijk is om aan te geven of het budget van het College voldoende is. Ze weten vaak niet hoe hoog het budget is, wat er precies mee gedaan wordt en wat de kosten en uitgaven zijn. Oordelen over het al dan niet toereikend zijn van het budget zullen dan vooral gebaseerd zijn op gevoel en perceptie en niet op feiten. De oordelen van het College en het ministerie van V&J op de vraag of het budget toereikend is, zullen deels ingekleurd zijn door het eigen perspectief. Het doel van dit onderzoek was niet om (op basis van de verzamelde empirische gegevens) te concluderen of het budget van het College toereikend is. Dat zouden de onderzoekers ook niet kunnen; eenduidige maatstaven om de feitelijke situatie aan te toetsen ontbreken.

Dit rapport bevat een beredeneerd oordeel over het kostenbewustzijn van het College, over de wijze waarop het College zijn keuzen maakt en prioriteiten stelt en in hoeverre dat weloverwogen gebeurt. Voorts beantwoordt het rapport de vraag of het College naar het oordeel van stakeholders en externe deskundigen de juiste prioriteiten stelt en de juiste activi-

teiten verricht. Binnen het geschetste raamwerk en met de gegeven beperkingen kan de begrotingswetgever het rapport gebruiken om een afweging te maken over de toereikendheid van het budget van het College voor de Rechten van de Mens.

Doeleinden, taken en ambities

2.1 Inleiding

Een eerste stap om de verhouding tussen beschikbare middelen enerzijds en de voor de taken en ambities van het College benodigde middelen anderzijds in kaart te brengen is het inventariseren van de doelstellingen en taken van het College. In de opzet van het onderzoek zijn daarvoor de volgende vragen geformuleerd.

Deelonderzoek A (reconstructie van de ambitie):

1. Wat is de ambitie met het mensenrechteninstituut volgens de (internationale en nationale) achterliggende documenten en oprichtingsdocumenten?
2. Hoe heeft het College de ambitie vertaald in activiteiten die gericht zijn op het uitvoering geven aan de ambitie?
3. Welke onderdelen van de ambitie zijn na twee jaar wel/deels/niet geconcretiseerd tot activiteiten die in uitvoering zijn?

Deelonderzoek C (prestaties en waardering):

13. Wat is de rol van het afwegingskader om de werkprioriteiten te bepalen, dat uitmondde in een strategisch plan? Hoe is dat tot stand gekomen, en welke rol heeft het gehad ná de bepaling van het strategisch plan? In hoeverre heeft het mede de agendasetting bepaald?
14. Zijn er volgens het College nog taken, werkzaamheden of onderwerpen die de afgelopen twee jaar zowel binnen als buiten het strategisch plan onvoldoende opgepakt of uitgevoerd konden worden? Zo ja, waar baseert het College zich op?

Deze vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord. In bijlage 6 zijn de prioriteiten, taken en activiteiten schematisch weergegeven.

2.2 Mensenrechten

De meest algemene formulering van de taakstelling van het College is te vinden in de VN-resolutie 48/134 van 20 december 1993 (met als annex de Paris Principles zoals opgesteld in 1991). In lid 3 van deze resolutie spreekt de Algemene Vergadering uit dat de lidstaten worden aangemoedigd (*encouraged*) om een nationaal instituut op te richten met als taak “het

bevorderen en beschermen van de rechten van de mens". In het volgende lid wordt deze taakstelling nader omschreven als: "het voorkomen en bestrijden van schendingen van mensenrechten zoals deze zijn opgesomd in de Verklaring van Wenen, het bijbehorende actieprogramma en relevante internationale documenten". De als bijlage 7 bij dit rapport opgenomen Paris Principles werken de taken van de nationale instituten verder uit. Het stelsel van nationale mensenrechteninstituten (internationaal doorgaans aangeduid als National Human Rights Institution; NHRI) is nauw verbonden met de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van mensenrechten van de Human Rights Council van de (HRC) van de Verenigde Naties. De NHRI's zijn verenigd in het International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC). Het ICC is een internationaal forum dat zorg draagt voor de accreditatie en ondersteuning van de NHRI's. Het ICC is een belangrijke schakel tussen de NHRI's en de HRC en andere VN-instellingen, maar is zelf formeel geen onderdeel van de VN. Accreditatie door het ICC kent een NHRI een A-, B- of C-status toe. De A-status wordt toegekend wanneer een NHRI volledig in overeenstemming met de Paris Principles opereert en geeft onder meer toegang en spreekrecht op verschillende VN-gremia. In 2012 werd het College voor de Rechten van de Mens opgericht (hierna het College of CRM), dat in Nederland als NHRI fungeert. In mei 2014 kreeg het College de A-status binnen het ICC.

Het College is het Nederlandse nationale mensenrechteninstituut zoals bedoeld in de resolutie. De rechten die de nationale mensenrechteninstituten geacht worden te bevorderen en beschermen zijn vele en velerlei. De eerste moderne internationale codificaties van mensenrechten zijn de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) uit 1950. Een algemene omschrijving van 'mensenrechten' is: "Rechten die voortvloeien uit het enkele feit van het mens-zijn, ongeacht geslacht, huidskleur, ras, godsdienstige overtuiging, rijkdom enzovoort." Zoals uit deze omschrijving volgt gaat het niet om toegekende rechten, maar om rechten die mensen van nature bezitten. Mensenrechten ontleent men niet aan de staat, maar gaan aan de staat vooraf en dienen te allen tijde te worden gerespecteerd en nageleefd door diezelfde staat.²

Globaal zijn mensenrechten in drie categorieën te onderscheiden; namelijk:

- klassieke mensenrechten
- sociale, culturele en economische rechten
- collectieve rechten

De categorie klassieke mensenrechten ofwel burgerlijke en politieke rechten, omvat algemene rechten en integriteitsrechten, vrijheidsrechten, participatierechten, rechten van arrestanten, beklaagden en gedetineerden, rechten van beschermde groepen en rechten van vreemdelingen en vluchtelingen. Een belangrijke volkenrechtelijke bron is het *Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten* van 1966 (IVBPR/BuPo). De Europese Unie kent sinds 2000 een gelijksoortig verdrag dat het Hof van Justitie kan toepassen: het *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*. Daarnaast vindt men klassieke mensenrechten ook deels in de Grondwet verankerd waar ze de vorm aannemen van grondrechten.

De tweede categorie mensenrechten (sociale, culturele en economische mensenrechten) omvat onder meer het recht op een behoorlijke levensstandaard, op huisvesting, op sociale voorzieningen, op onderwijs en op gezondheid, het recht om een eigen taal te spreken en

² Kristin Henrard, *Mensenrechten vanuit internationaal en nationaal perspectief*, Den Haag 2008 p.25.

het recht de eigen cultuur te beleven.³ Een volkenrechtelijke bron is het *Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten* van 1966 (IVE-SCR/EcSoCu). In Europa bestaat al sinds 1961 het *Europees Sociaal Handvest* (ESH).

De derde categorie mensenrechten, collectieve mensenrechten, zijn rechten die niet aan een bepaald individu maar aan een groep, natie of volk toekomen. Voorbeelden zijn het recht op ontwikkeling, het recht op (beheer van) eigen hulpbronnen, het recht op vrede en het recht op een gezonde leefomgeving. Daarnaast zijn er ook verdragen die de rechten van specifieke groepen mensen beogen te beschermen, zoals:

- raciale groepen (het VN Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie 1966)
- vrouwen (het VN Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, 1979)
- kinderen (het VN Verdrag inzake de rechten van het kind van 1989)
- gehandicapten (het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap 2006)

De ontwikkeling van de mensenrechten als basis voor maatschappelijke ordening is niet onomstreden. Zo is wel de kritiek geuit dat ze vaag en utopisch van aard zijn en moeilijk in de praktijk zijn te verwezenlijken.⁴ Een meer algemene kritiek is dat mensenrechten erg zijn uitgewaaierd, sinds de UVRM in 1948 werd afgekondigd. De taakstelling van het College (bevorderen en beschermen) omvat in principe het hele spectrum van mensenrechten.

2.3 De totstandkoming van het College

Als startpunt van het debat over de institutionalisering van mensenrechten in Nederland wordt vaak het lustrumcongres in 1999 van het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten (NJCM) aangemerkt. Toen reeds werden uiteenlopende opvattingen uitgedragen over de inrichting, de taken en de bevoegdheden van een Nederlands instituut voor de rechten van de mens.⁵ De opvattingen varieerden van een minimale voorziening als aanvulling op de rijkgeschakeerde Nederlandse mensenrechten-infrastructuur tot uitspraken over de noodzaak voor meer rechtsbescherming, meer coördinatie en meer gerichte advisering op het terrein van de mensenrechten. Het kabinet reageerde aanvankelijk nogal terughoudend:

*“Het kabinet concludeert dat een adviescommissie op het gebied van de rechten van de mens een meerwaarde zou kunnen hebben”.*⁶

Vervolgens is een vrij langdurig maatschappelijk debat gevoerd dat culmineerde in het advies *De Daad bij het woord*⁷ uit 2005 en het rapport *Mensenrechten verplichten en verbinden*⁸ van twee jaar later. Beide documenten werden opgesteld door een consortium be-

³ Henrard 2008, p.146.

⁴ Henrard 2008, p.185 e.v.; Frank van Dun, *De utopie van de mensenrechten*, Antwerpen 2012.

⁵ M.L. van Emmerik & C. Smals – van Dijk (red.), *Een nationale mensenrechtencommissie in Nederland?* Handhaving van mensenrechten op nationaal niveau, Leiden 2000.

⁶ Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 12-11-2001, TK 2001/02, 28 000 VI, nr. 38, p. 5.

⁷ *Mensenrechten in Nederland: De Daad bij het Woord*; Advies inzake de oprichting van een Nederlands Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM), 2005.

⁸ *Mensenrechten verplichten en verbinden*; Een nationaal instituut voor de rechten van de mens, ook voor Nederland, april 2007.

staande uit de Nationale ombudsman, het College bescherming persoonsgegevens (CBP), de Commissie gelijke behandeling (Cgb) en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten.

In het advies van het consortium aan de minister, dat vier jaar later verscheen, werd erkend dat Nederland al een uitzonderlijke mensenrechtelijke infrastructuur bezat. Niettemin werd het ontbreken van een nationaal mensenrechteninstituut als een gemis ervaren:

“Er bestaat in toenemende mate behoefte aan een nationale organisatie met een geïntegreerde visie op de rechten van de mens, dat kan fungeren als aanspreekpunt en dat bevoegd is om bepaalde taken uit te voeren en werkzaamheden te coördineren, voortbouwend op goede contacten met andere personen en organisaties, waaronder de publieke sector en de NGO-gemeenschap”.⁹

Over de taak die daarbij past was het advies duidelijk:

“Het NIRM moet het voortouw nemen bij het ontwikkelen van een geïntegreerde visie op de rechten van de mens en zich in het bijzonder inlaten met het coördineren en het uitvoeren van taken, die thans niet of niet optimaal worden uitgevoerd. Aldus verkrijgt zo’n instituut een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de huidige en op zich unieke mensenrechtelijke (infra)structuur in Nederland”¹⁰.

Zo stond aanvankelijk de *complementaire* functie van het Nederlands Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM) centraal. In daaropvolgend onderzoek en meningsvorming kwamen de taken zoals geformuleerd in internationale ‘instrumenten’ (met name de Paris Principles) steeds meer op de voorgrond. Het in 2007 verschenen rapport van het consortium relativeerde de bestaande infrastructuur in zoverre dat het een groot aantal leemtes constateerde:

“

- het ontbreekt aan één centraal aanspreek- en informatiepunt voor Nederlandse, buitenlandse en internationale organisaties
- het ontbreekt aan een centraal punt waar ngo’s hun activiteiten kunnen afstemmen
- het ontbreekt aan een centraal punt waar expertise kan worden gedeeld
- het ontbreekt aan een organisatie die de mensenrechten in hun volle breedte en in hun onderlinge samenhang bekijkt
- het ontbreekt aan een organisatie die de mensenrechtensituatie in Nederland systematisch, nauwlettend, in volle omvang en vanuit een algemeen perspectief volgt
- de onafhankelijke schaduwrapportages over de mensenrechtensituatie in Nederland zijn beperkt en niet allesomvattend
- het ontbreekt aan een laagdrempelig, deskundig en objectief centrum dat benaderd kan worden voor antwoorden op vragen en voor gezaghebbende opinies over mensenrechtelijke vraagstukken in de volle breedte, ook in relaties tussen burgers onderling
- de algemene publieksvoorlichting schiet tekort (met name op scholen)
- Nederland kan zich te weinig laten horen in de belangrijke internationale organisaties en overlegstructuren op het terrein van de mensenrechten.”¹¹

⁹ *Mensenrechten in Nederland*, 2005, p. 18.

¹⁰ *Mensenrechten in Nederland*, 2005, p. 3.

¹¹ *Mensenrechten verplichten en verbinden*, 2007, p. 19.

Voor wat de daaruit voortvloeiende taakstelling betreft sloot het rapport aan bij de Paris Principles. De verkorte en samengevatte versie ervan in het rapport luidde:

“Een mensenrechteninstituut heeft de bevoegdheid om:

- te adviseren
- te monitoren ofwel toezicht te houden
- internationaal samen te werken
- onderwijs te geven
- trainingen te geven
- onderzoek te doen
- voorlichting te geven

Een mensenrechteninstituut kan de bevoegdheid hebben om:

- individuele klachten te behandelen
- steun te verlenen aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen”¹²

In juli 2008 zond het kabinet het rapport van het consortium, voorzien van een positieve reactie, naar de Tweede Kamer. Twee jaar later werd het ontwerp van de Wet College voor de rechten van de mens bij de Kamer ingediend. De in het rapport van het consortium gepresenteerde analyse van de leemtes in de infrastructuur en de interpretatie van de taakstelling in de Paris Principles werden ongewijzigd in de memorie van toelichting overgenomen.¹³

De Raad van State was bezorgd over de vorm waarin een en ander werd gegoten.¹⁴ De taakstelling – de volledige taak van de voormalige Cgb met daaraan toegevoegd de nieuwe taak van een NIRM – achtte zij onevenwichtig. In het verlengde daarvan was zij ook niet zonder zorg over de wijze van financieren. Deze onevenwichtigheid werd volgens de Raad ook zichtbaar in het budgettaire kader voor de nieuwe taken van het instituut. Hierdoor was naar het oordeel van de Raad onvoldoende verzekerd dat de in de toelichting uiteengezette ambitie van de regering van een volwaardig mensenrechteninstituut, dat wordt gekenmerkt door deskundigheid, onafhankelijkheid en een samenhangende visie op mensenrechten, van meet af aan zou kunnen worden waargemaakt.

In de memorie van toelichting reageerde het kabinet daar onder meer als volgt op:

“Het budget van het College zal zichtbaar zijn in hoofdstuk 10 van de Justitiebegroting in het overzicht zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met wettelijke taak. Aangezien de door het College ingediende ontwerpbegroting openbaar is, wordt duidelijk wat het College zelf, op basis van zijn inzichten, verwachtingen en ervaringen denkt dat zijn taakvervulling in een volgend jaar zal gaan kosten. Als het budget voor het College in de Justitiebegroting afwijkt van de ontwerpbegroting van het College zelf, dan zal dat worden vermeld in de memorie van toelichting bij de Justitiebegroting. Aldus wordt de begrotingswetgever in staat gesteld een goede en gedocumenteerde afweging te maken.”

¹² *Mensenrechten verplichten en verbinden*, 2007, p. 10.

¹³ Memorie van toelichting, TK 2009-2010 32 467, nr. 3, p. 4.

¹⁴ Advies RvSt, TK 2009-2010 32 467, nr. 4.

Bovendien werd al in de memorie van toelichting aangekondigd dat er twee jaar na de oprichting van het College, dus in het derde jaar, een evaluatie ging plaatsvinden van de werkzaamheden en het functioneren van het College. Dat is dit onderzoek.

De taakstelling in het wetsontwerp en in de wet zijn gebaseerd op de tekst zelf van de Paris Principles. Artikel 3 luidt:

“De taak van het College is:

- 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.”

Enkele verschillen tussen de wettelijke taakstelling en het rapport van het consortium zijn opvallend. “Monitoren ofwel toezicht houden” ontbreekt in de wettelijke taakstelling. Daarvoor in de plaats kan men de taakstelling onder b. lezen: het jaarlijks rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland. Het rapport noemt als twee afzonderlijke taken het geven van voorlichting, van onderwijs en van trainingen. De wettelijke taak luidt (meer in overeenstemming met de Paris Principles) “het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs”. Blijkens de opmerkingen in de memorie van toelichting bij dit artikel is de kern van deze taak “het bewustzijn onder de bevolking over mensenrechten en de kennis hierover vergroten”. De laatste drie wettelijke taken (aansporen tot ratificatie, implementatie en naleving van verdragen, bindende besluiten en aanbevelingen) ontbreken in de omschrijving van het consortium. Al met al sluit de wettelijke taakomschrijving nauwkeurig aan bij de omschrijving in de Paris Principles.

Samenvattend clusteren we de taken van het College als volgt:

1. *Oordelend*: onderzoek gelijke behandeling en daaruit voortvloeiende oordelen;
2. *Adviserend*: onderzoek, stimuleren van onderzoek, rapportage en advies;
3. *Normerend*: ratificatie, aansporen daartoe, naleving.
4. *Voorlichtend*: voorlichting en educatie

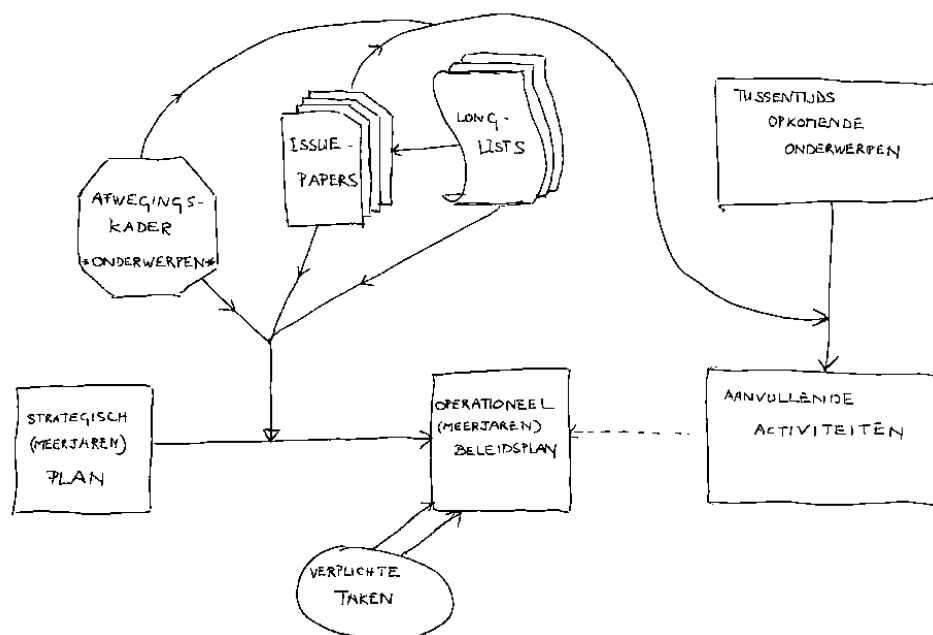
De eerste taak is een taak die voorheen door de Commissie gelijke behandeling werd verricht. De taken van deze commissie zijn sinds 2012 belegd bij het College voor de Rechten van de Mens, met grotendeels dezelfde personele bezetting. Hierop wordt verder ingegaan in paragraaf 3.2.2.

2.4 De ambities, taken en activiteiten van het College

2.4.1. Selectie van taken en activiteiten tijdens het oprichtingsproces

Nadat besloten was tot de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut is anderhalf jaar intensief gewerkt om het nieuwe College vorm te geven. Dit oprichtingsproces was opgebouwd uit een reeks deelprojecten die tot doel hadden invulling te geven aan het brede mandaat dat de wetgever aan het College had verleend. Er zijn inventariserende onderzoeken uitgevoerd op nationaal en internationaal niveau, er is een afwegingskader opgesteld voor de selectie van onderwerpen voor het College, in zestien issuepapers zijn veertien mensenrechtenkwesaties op relevantie onderzocht en er is een strategisch plan opgesteld dat voor de jaren 2013-2015 een kader schetst waarin het College zijn taken uitvoert. In de bijgaande figuur wordt de relatie geschetst tussen de verschillende door het oprichtingsconsortium geproduceerde documenten.

FIGUUR 2.1: SCHEMATISCHE WEERGAVE OPRICHTINGSPROCES¹⁵



Het inventariserende onderzoek vormde de eerste stap in de selectie van prioritaire onderwerpen uit de veelheid van thema's die zich aandienen. Dit onderzoek is uitgevoerd onder auspiciën van de Cgb, als kwartiermaker voor het College. Er zijn gesprekken gevoerd met meer dan 150 externe deskundigen (waaronder wetenschappers, rechters, politici en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en ministeries) over mogelijke onderwerpen waar het College voor de Rechten voor de Mens zich mee bezig kan houden. Daarnaast is er een internationaal onderzoek uitgevoerd om inzicht te verwerven in onder meer het werk van internationale toezichthoudende organen en non-gouvernementele organisaties op het terrein van de mensenrechten. Zo is bij bestaande NIRM's (onder meer die van

¹⁵ Schema afwegingskader 25-5-2011 door het oprichtingsconsortium opgesteld.

Groot-Brittannië en Ierland) geïnventariseerd hoe zij een keuze voor specifieke onderwerpen en activiteiten hadden gemaakt.

Vervolgens is het College gaan werken aan een afwegingskader. Het afwegingskader werd gedefinieerd als:

“Regels op grond waarvan kan worden besloten welke onderwerpen bijzondere aandacht van het College krijgen en hoe wordt omgegaan met tussentijds opkomende vraagstukken. Plus beschrijving proces voor prioriteitstelling dat intern en extern helder is.”¹⁶

Op 19 november 2012 heeft dit proces geresulteerd in een definitief afwegingskader.¹⁷ Het omvat een aantal clusters van criteria. Met uitzondering van de clusters ‘breed mensenrechtenperspectief’ en ‘draagvlak/bewustwording’ zijn de criteria cumulatief van aard: een onderwerp dient aan elk van die maatstaven te voldoen om geselecteerd te kunnen worden. De in het afwegingskader opgenomen criteria worden als volgt nader omschreven.

Wordt het onderwerp bestreken door één of meer rechten van de mens?

Eén of meer rechten van de mens moet in het geding zijn. Het hoeft niet per se een schending van mensenrechten te betreffen.

Is het onderwerp voldoende ernstig?

Deze maatstaf is opgesplitst in vier indicatoren. Er moet sprake zijn van een *significant nadeel* in de zin van een mogelijke aantasting van de menselijke waardigheid. De ernst van de zaak wordt groter geacht naarmate die aantasting meer structureel van aard is, dat wil zeggen omvangrijker en langer van duur. Betreft de aangelegenheid een *kwetsbare groep* dan is dat een verzwarende factor. Een op zich relatief kleine aangelegenheid kan voldoende aandacht verdienen indien het *exemplarisch* is voor een ernstige kwestie. Systematische schendingen van de mensenrechten kunnen zich *verhuld* voordoen en pas bij nader toezien als ernstig worden gekwalificeerd.

Heeft een actie van het College toegevoegde waarde?

Voor deze maatstaf zijn vijf punten voor afweging geformuleerd. a. Het CRM werkt onafhankelijk (en aanvaardt geen opdrachten van anderen); b. Het CRM pakt zaken op met oog voor de visies en behoeften van maatschappelijke organisaties; c. Het CRM houdt rekening met wat andere organisaties wel of niet doen (dubbel werk wordt vermeden); d. Het CRM komt op voor kwetsbare groepen die geen vertegenwoordigers hebben en niet in staat zijn om dat te organiseren; e. Het CRM pakt zaken op die een noodzakelijke rechtsontwikkeling/norminvulling bevorderen

Is er aanleiding om een onderwerp te onderzoeken vanuit een breed mensenrechtenperspectief?

Voor deze maatstaf bevat het afwegingskader geen nadere operationalisering.

Kan het onderwerp het draagvlak dan wel de bewustwording van mensenrechten vergroten?

Ook voor deze maatstaf is geen verdere operationalisering in het afwegingskader opgenomen.

¹⁶ Startnotitie afwegingskader 02-03-2011.

¹⁷ Afwegingskader mensenrechtenkwesties, College voor de rechten van de mens, 19 november 2012.

Is gefundeerde oordeelsvorming mogelijk?

Als er niet voldoende mogelijkheden zijn voor onderzoek en oordeelsvorming, en de uitgangspunten voor de werkwijze van het College niet haalbaar zijn, dan dient het onderwerp niet in behandeling te worden genomen. Bovendien dient de totstandkoming van een oordeel transparant gemaakt te kunnen worden.

Is er voldoende resultaat te verwachten?

De behandeling van een zaak kan voldoende resultaat opleveren indien de relevante *norm* duidelijk is of indien de overheid zich heeft gecommitteerd en eventueel beleidsdoelen heeft geformuleerd. Voldoende resultaat is voorts te verwachten indien handelingsperspectief of een verbeterperspectief gegeven kan worden. In de derde plaats dient de keuze van een onderwerp gebaseerd te zijn op een maatschappelijke kosten-baten analyse. Ten vierde: als positief resultaat van de behandeling van een zaak wordt ook een structurele opbouw van interne kennis aangemerkt.

Het afwegingskader werd opgesteld om voor de langere termijn onderwerpen te selecteren. Parallel aan de totstandkoming van dit integrale afwegingskader is een eenmalig afwegingskader opgesteld om in de oprichtingsfase veertien onderwerpen te kunnen beoordelen. Over elk van die onderwerpen is een zogenoemde issuepaper geschreven waarin het onderwerp werd getoetst aan benoemde 'criteria'. Deze 'criteria' waren de internationale agenda, de nationale agenda, de samenwerking van grote Nederlandse mensenrechtenorganisaties, de positionering van het College en de (verwachte) media-aandacht. De volgende thema's zijn in een issuepaper geanalyseerd:

1. Zorg en dwang
2. Misstanden in de ouderenzorg
3. Gezondheid en detentie
4. Terrorisme
5. Levensstandaard BES
6. Kindermishandeling
7. Mensenhandel
8. Uitbuiting in de arbeid van huishoudelijk personeel
9. Gezinshereniging en -vorming; gezinsherenigingsrichtlijn
10. Gezinshereniging en -vorming; bestaand recht en praktijk
11. Gezinshereniging en -vorming; Wet inburgering buitenland
12. Overname overeenkomsten
13. Vreemdelingendetentie
14. Ontneming en verkrijging Nederlanderschap
15. CRPD (Conventions of the Rights of Persons with Disabilities)
16. Sociaal maatschappelijk klimaat

Aan de hand van vijf vragen zijn de veertien mensenrechtenthema's vervolgens gewogen. Deze vragen waren:

- Moet dit thema op de strategische agenda?
- Moet een afgeleide van dit thema op de strategische agenda?
- Zijn de beschreven acties van voldoende strategisch gewicht?
- Moeten de beschreven acties worden opgenomen in het reguliere werk?
- Vergt het een extra accent/inspanning in het reguliere werk?

Deze exercitie resulteerde in het advies om de volgende onderwerpen op de strategische agenda te plaatsen:¹⁸

1. Misstanden in de ouderenzorg, het aandacht vestigen op de ouderenmishandeling en verwaarlozing in verpleeg- en verzorgingstehuizen.
2. Levensstandaard BES-eilanden (Caribisch Nederland), gericht op het verschil tussen de levensstandaard van Europese en Caribische Nederlanders.
3. Gezinshereniging en -vorming: bestaand recht en praktijk, het College volgt ontwikkelingen in wet- en regelgeving en beleid om zo neerwaartse trends of negatieve veranderingen te signaleren en vervolgens aan de kaak te stellen.
4. Gezinshereniging en -vorming: Wet inburgering buitenland, het inburgeringsvereiste van de Wet inburgering buitenland is volgens het issuepaper in strijd met de mensenrechten, in het bijzonder door het verbod op discriminatie naar nationaliteit. Deze strijdigheid wordt door het College benadrukt en gerapporteerd aan internationale toezichthouders.
5. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (CRPD) is in 2007 ondertekend door Nederland. Het College wil aandringen op ratificatie en zal ingevolge art. 33 CRPD monitoring body worden.

Deze onderwerpen zijn door het College als prioriteiten behandeld in 2012 tot de vorming van het strategisch plan begin 2013.

2.4.2. Het strategisch plan

Al het voorgaande (de wettelijke taakstelling zoals toegelicht in de memorie van toelichting, de inventariserende onderzoeken, longlists, de afwegingskaders en de issuepapers) heeft geleid tot een strategisch plan dat de basis vormt voor het werk van het College in de periode 2013-2015. Dit strategisch plan beschrijft de manier waarop het College zijn wettelijke taken wil uitvoeren, welke doelen met de uitvoering van deze taken worden gediend, welke onderwerpen aanspraak maken om door het College behandeld te worden en welke onderwerpen in 2013-2015 proactief worden geagendeerd. Dit strategisch plan heeft weliswaar een looptijd van drie jaar, maar wordt jaarlijks parallel aan de formulering van een jaarplan indien nodig bijgesteld. De onderlinge verbanden in dit strategisch plan tussen middelen, tussendoelen en einddoelen kunnen vervat worden in een doelboom die de werking van het College weergeeft. Deze doelboom is aan het einde van deze paragraaf opgenomen. (voor een grotere versie zie bijlage 2).

Het Strategisch plan formuleert allereerst een visie en een missie voor het College. Die luiden als volgt:¹⁹

Visie:

Het College streeft naar het verbeteren van de mensenrechtensituatie in Nederland en daarmee naar een samenleving:

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

¹⁸ Overzicht 14 projecten tbv CLV-sessie 23 april.

¹⁹ Strategisch plan (2013) College voor de Rechten van de Mens.

Missie:

Het College voor de Rechten van de Mens belicht, bewaakt en beschermt mensenrechten, bevordert de naleving van mensenrechten (inclusief gelijke behandeling) in praktijk, beleid en wetgeving, en vergroot het bewustzijn van mensenrechten in Nederland.

Het strategisch plan is opgebouwd uit een aantal elementen die tezamen het kader vormen voor de activiteiten die het College zal verrichten: de wettelijke taken, de strategische doelen, de randvoorwaarden en een “proactieve agenda”.

Uitvoering van wettelijke taken

Het College voor de Rechten van de Mens behartigt zijn wettelijke taken.

Strategische doelen

De uitvoering van de wettelijke taken dient bij te dragen bij aan één of meer van de strategische doelen die het College zich gesteld heeft:

1. In beleid, wet- en regelgeving zijn/worden de mensenrechten geborgd.
2. Schendingen van mensenrechten door overheid en derden worden voorkomen of gecorrigeerd.
3. Alle mensen in Nederland begrijpen hun rechten en die van anderen en zijn in staat deze in de praktijk te genieten.
4. Overheid, parlement, organisaties en individuen nemen actief eigen verantwoordelijkheid op het gebied van mensenrechten.
5. Het College voor de Rechten van de Mens ontwikkelt zich tot een gezaghebbend instituut op het gebied van de mensenrechten in Nederland.

Randvoorwaarden

Om zich te ontwikkelen tot een gezaghebbend instituut op het gebied van mensenrechten in zowel nationaal als internationaal verband, heeft het College een aantal randvoorwaarden geformuleerd die vervuld moeten zijn wil het College succesvol kunnen opereren. Tot de randvoorwaarden behoren zaken waaraan het College zelf kan werken en die als de nastreefde identiteit van het College kunnen worden: actief maar onpartijdig, toegankelijk, transparant, open voor kritiek, onverschrokken, en slechts handelend wanneer het College optreden toegevoegde waarde heeft. Daarnaast zijn er ook randvoorwaarden die mede door de wetgever en de financier worden bepaald: al datgene wat met de onafhankelijkheid van het College te maken heeft.

Proactieve agenda

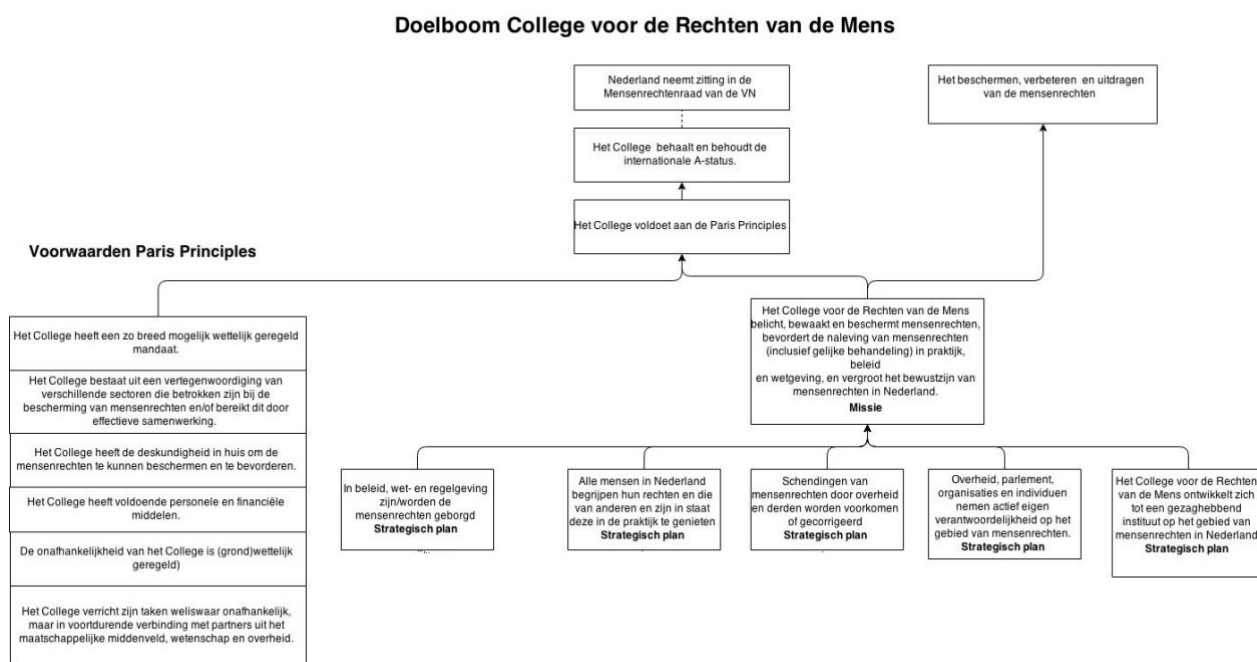
Met toepassing van het integrale afwegingskader is voor de jaren 2013-2015 een proactieve agenda opgesteld. De agenda bevat zes onderwerpen die prioriteit krijgen op het gebied van advies en onderzoek. De onderwerpen zijn:

- Ouderenzorg en mensenrechten
- Migratie en mensenrechten
- Discriminatie bij toegang tot de arbeidsmarkt
- Ratificatie en implementatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
- Mensenrechteneducatie
- Ratificatie van overige verdragen

2.4.3. Doelboom

Onderstaande figuur (2.2) geeft de door de onderzoekers opgestelde doelboom weer. Deze is opgesteld op basis van de doelen en middelen ontleend zijn aan het strategisch plan, de Paris Principles, de wettelijke taken en bevindingen uit documentstudie en interviews. Daarbij zijn de dik gedrukte lijnen specifieke, uit documentatie te herleiden verbanden tussen middelen, doelen en einddoelen. De stippellijnen zijn minder concreet vastgelegde, maar voor de hand liggende verbanden tussen de wettelijke taken, het strategisch plan en het einddoel.

FIGUUR 2.2: DOELBOOM²⁰



2.5 Wat het College doet: van taken naar activiteiten

2.5.1. Inleiding

Welke activiteiten ontplooit het College om zijn wettelijke taken en zijn strategische agenda uitgevoerd te krijgen? Om daarvan een beeld te geven hebben de onderzoekers een inventarisatie gemaakt van de activiteiten van het College in het laatste jaar waarover jaarverslagen en onderliggende documentatie beschikbaar zijn: 2014. De activiteiten van het College worden globaal opgedeeld in twee categorieën: OAC (onderzoek, advies en communicatie) en FOO (Front Office en Oordelen). Deze indeling valt samen met de organisatiestructuur van het College, die in hoofdstuk 3 aan de orde komt.

2.5.2. Frontoffice en oordelen

De afdeling Frontoffice en Oordelen voert primair taken uit in het oordelenproces dat overgenomen is van de Cgb. Er worden echter ook andere taken door de afdeling opgepakt. In deze paragraaf volgt een beschrijving van de in 2014 uitgevoerde werkzaamheden door de

²⁰ Vereenvoudigde doelboom College voor de Rechten van de Mens. In bijlage 2 zijn de middelen en randvoorwaarden toegevoegd

afdeling. De navolgende gegevens zijn afkomstig uit jaarverslagen en de interne jaarrapportage van het College.

Oordelenproces

In tabel 2.3 is het aantal verzoeken en oordelen sinds 2009 weergegeven. In het oordelenproces is sprake van een piek in 2011 (Cgb) en 2012, met daarna een daling.

TABEL 2.3: AANTAL VERZOEKEN EN OORDELEN IN DE PERIODE 2009-2014²¹

	AFGEHANDELDE VERZOEKEN	AANTAL OORDELEN
2009 (Cgb)	398	130
2010 (Cgb)	423	203
2011 (Cgb)	719	221
2012 (Crm)	716	212
2013 (Crm)	486	183
2014 (Crm)	446	179

In 2014 zijn er 463 verzoeken ontvangen door het College om een oordeel, waarvan er 446 zijn afgehandeld. In de Wet College voor de rechten van de mens is opgenomen wie een verzoek kan indienen om te onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt binnen de reikwijdte van de gelijke behandeling wetgeving.²² Het College neemt in principe alle verzoeken in behandeling waarin het bevoegd is. Het onderzoek kan op grond van art. 12 Wet College voor de rechten van de mens worden beëindigd of niet worden aangevangen als het verzoek kennelijk ongegrond is, het belang van de verzoeker of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is of er een te lange termijn is verstreken om nog onderzoek te kunnen doen. In de praktijk wordt er niet streng getoetst aan het belanghebbende criterium door het College.

Er wordt het vaakst over drie onderwerpen om een oordeel gevraagd: discriminatie naar ras (24%), naar leeftijd (22%) en naar geslacht (18%). Van deze 446 afgehandelde verzoeken zijn er 179 tot een oordeel gekomen. Verder waren 100 verzoeken kennelijk ongegrond en zijn er 95 tussentijds gesloten. De overige verzoeken zijn met een schikking, intrekking of door middel van mediation afgedaan.²³

Van de 179 uitspraken luidde het oordeel in 102 gevallen (57%) dat sprake was van ten minste één verboden onderscheid en/of werd strijdigheid met de wet aangetroffen. In 2012 en 2013 was dit respectievelijk 63% en 62%. In de overige 77 zaken oordeelde het College dat dit niet het geval was.

Een deel van de oordelen wordt als 'project' gebruikt door het College. Zaken die bijvoorbeeld een breed publiek raken, waarin een nieuwe 'lijn' wordt uitgezet of waar al publiciteit over is geweest voor de uitkomst van het oordeel, kunnen in aanmerking komen voor een 'project'. Dan wordt samen met de afdeling OAC bekeken hoe aandacht aan het onderwerp gegeven kan worden en het oordeel breder bekend kan worden gemaakt aan burgers, minister, ngo's, of belangenverenigingen. Het College heeft in 2014 16 projecten in het kader van het oordelenproces uitgevoerd. Voorbeelden van thema's zijn melkpoederoordelen, zwangerschapsoordelen, toegankelijk openbaar vervoer, Zwarte Piet en woonwagengkampen. Deze worden onder de aandacht gebracht door nieuwsberichten op de website, pers-

²¹ Jaarverslag 2014 CRM en jaarverslag 2011 Cgb

²² Wet College voor de rechten van de mens, artikel 10 lid 1 jo lid 2.

²³ Bron: eindrapportage 2014 afdeling FOO.

berichten en eventueel themazittingen waarin meerdere zaken rondom het zelfde thema worden behandeld. Per project wordt bijgehouden welke middelen worden ingezet en welke effecten het project heeft.

Door middel van publicatie en samenwerking met de afdeling OAC genereert het College op die manier meer aandacht voor de onderwerpen waar het College zich mee bezighoudt.

Het College doet geen bindende uitspraken, maar volgt wel wat er gedaan wordt met de oordelen die worden geveld. Onderstaande tabel geeft weer hoe deze uitspraken zijn opgevolgd in de periode van 1 september 2013 tot 1 augustus 2014. In een oordeel kan sprake zijn van meerdere gronden waarbij een verboden onderscheid of strijd met de wet is waargenomen.

TABEL 2.4: RESULTAAT PER GROND IN DE PERIODE 1 SEPTEMBER 2013 TOT 1 AUGUSTUS 2014²⁴

	ALLEEN INDIVIDUELE MAATREGELEN	ALLEEN STRUCTURELE MAATREGELEN	INDIVIDUELE ÉN STRUCTURELE MAATREGELEN	GEEN MAATREGELEN	TOTAAL	OPVOLGINGS- PERCENTAGE MAATREGELEN
Geslacht	4	13	10	5	32	84
Ras	3	6	1	2	12	83
Nationaliteit	1	2	1	1	5	80
Godsdienst	1	3	9	0	13	100
Seksuele gerichtheid	0	0	0	1	1	0
Politieke overtuiging	1	0	0	0	1	100
Arbeidsduur	1	0	2	1	4	75
Handicap/chronische ziekte	3	5	9	4	21	81
Leeftijd	1	9	5	4	19	79

Vragen over gelijke behandeling

Naast het oordelen op verzoeken vervult het College, meer specifiek de afdeling Frontoffice en Oordelen, ook een taak als vraagbaak op het gebied van gelijke behandeling. In 2014 kwamen er (schriftelijk, via de website, telefonisch of per e-mail) in totaal 1.657 vragen binnen die gerelateerd zijn aan gelijke behandeling. Deze vragen kunnen uitmonden in een verzoek om een oordeel, kunnen worden beantwoord of kunnen worden doorverwezen naar instanties als het Juridisch Loket, de Kinderombudsman, de Nationale ombudsman, antidiscriminatiebureaus of het College bescherming persoonsgegevens. In onderstaande tabel is een overzicht te zien van het aantal vragen dat het College in 2014 heeft gekregen op het gebied van gelijke behandeling, uitgesplitst naar onderwerp.

²⁴ Jaarverslag College voor de Rechten van de Mens 2014, pagina 41.

TABEL 2.5: VRAGEN GELIJKE BEHANDELING PER GELIJKE BEHANDELINGSGROND 2014

ONDERWERP	AANTAL	PERCENTAGE VAN TOTAAL
Handicap/chronische ziekte	348	21%
Geslacht	273	16%
Ras	243	15%
Leeftijd	202	12%
Meerdere gronden	92	6%
Godsdienst	71	4%
Nationaliteit	49	3%
Seksuele gerichtheid	19	1%
Arbeidsduur	16	1%
Vaste/Tijdelijke arbeidscontracten	10	1%
Burgerlijke staat	9	1%
Levensovertuiging	6	0%
Geen gelijkebehandelingsgrond	247	15%
Grond onbekend	72	4%
Totaal	1.657	100%

Mensenrechtenvragen

Bij de Frontoffice komen sinds de transitie van de Cgb tot College voor de Rechten van de Mens naast verzoeken en vragen met betrekking tot gelijke behandeling, ook vragen over mensenrechten in brede zin binnen. In onderstaande tabel is een overzicht per onderwerp weergegeven van het aantal vragen in 2014 dat per telefoon of e-mail binnen is gekomen.

TABEL 2.6: AARD EN AANTALLEN VRAGEN OVER MENSENRECHTENONDERWERPEN IN 2014²⁵

ONDERWERP	AANTAL	PERCENTAGE VAN TOTAAL
Behoorlijke levensstandaard	96	15%
Privacy, huwelijk en gezin	71	11%
Vrijheid van meningsuiting en informatievrijheid	71	11%
Lichamelijke en geestelijke integriteit	64	10%
Mobiliteit en bewegingsvrijheid	45	7%
Gelijke behandeling en non-discriminatie	37	6%
Gezondheid	29	4%
Rechtspleging	28	4%
Rechtsmiddelen	22	3%
Arbeid	13	2%
Onderwijs	11	2%
Nationale implementatie	10	2%
Internationaal toezicht	10	2%
Participatie	8	1%
Bewustwording	7	1%
Godsdienst en overtuiging	6	1%
Vebod van mensenhandel en uitbuiting	3	0%
Meerdere mensenrechtenonderwerpen	115	18%
Totaal	646	100%

²⁵ Tabel 2 pagina 34 jaarverslag 2014 CRM.

Samenwerking

De afdeling FOO onderhoudt contacten met verschillende instanties op het gebied van gelijke behandeling en mensenrechten. Een belangrijke groep is daarbij die van de antidiscriminatiebureaus. Hiervoor organiseert de afdeling FOO jaarlijks een dag om de kennis op het gebied van gelijke behandeling te delen.

Presentaties

Tot slot verzorgt de afdeling FOO regelmatig lezingen en presentaties voor studenten en professionals. In de presentaties staat het werk van het College centraal. De training aan professionals is getiteld *Selecteren zonder vooroordelen*.

2.5.3. Onderzoek, advies en communicatie

In dit hoofdstuk worden de taken en activiteiten in het kader van ‘Onderzoek, advies en communicatie’ (OAC) beschreven. De navolgende gegevens zijn afkomstig uit de interne jaarrapportage en het jaarverslag van het College.

De onderwerpen op de pro-actieve agenda

Ouderenzorg en mensenrechten (strategische agenda)

“Het College stelt zich met dit programma ten doel om de omvang en de ernst van verwaarlozing en mishandeling van ouderen in verpleeg- en verzorgingshuizen aanzienlijk te reduceren en te stimuleren dat beleidsmakers in hun analyse en handelen het mensenrechtenperspectief meewegen”. Voor dit onderwerp is het College in het verslagjaar met een groot onderzoek begonnen om onder meer inzicht te verwerven in de alledaagse praktijk met betrekking tot persoonlijke verzorging, eten & drinken en dagbesteding. Het College wil daarbij speciale aandacht besteden aan de autonomie en de bejegening van verpleeghuisbewoners. “De resultaten moeten duidelijk maken welke situaties raken aan de ondergrens van de menselijke waardigheid.” De ambitie was om in vijf verpleeghuizen kwalitatief onderzoek te doen, maar gegeven de beschikbare middelen is het onderzoek in het verslagjaar beperkt tot twee casus. Daarnaast verrichtte men desk research (literatuuronderzoek, jurisprudentieonderzoek) en een surveyonderzoek. Het onderzoek is grotendeels uitbesteed.

Migratie en mensenrechten (strategische agenda)

Het College wil erop toezien dat het huidige en toekomstige migratiebeleid en de uitvoeringspraktijk voldoen aan de mensenrechtenstandaard, zoals in diverse verdragen is neergelegd. Als uitgangspunt daarbij dient het geldend recht volgens hetwelk de mensenrechten voor iedereen die zich in Nederland of onder Nederlandse jurisdictie bevindt van toepassing is, dus ook voor vreemdelingen.

Drie thema’s kregen in het verslagjaar in het bijzonder aandacht: staatloosheid, gezinshereniging en de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Het College verrichtte een onderzoek naar mensenrechten en gezinshereniging in de praktijk van de IND dat resulteerde in het rapport *Gezinnen gezien*. Het College onderzocht de werkwijze rond grensdetentie en concludeert dat gevangenschap van asielzoekers niet altijd noodzakelijk is en bovendien schadelijk, zeker voor kinderen.

Over de grensdetentie van asielzoekers in het licht van mensenrechtelijke normen schreef het College een formeel advies. Het adviseerde de staatssecretaris van V&J over de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Uitgangspunten van de wet zijn dat vreemdelingen meer vrijheid krijgen in detentie en dat vreemdelingenbewaring wordt ingezet als laatste middel (ultimum remedium).

Het College heeft drie adviezen aan de Tweede Kamer gericht: één over de medische zorg voor vreemdelingen, één over de minimaal vereiste zorg voor uitgeprocedeerde asielzoekers en één over opvang en terugkeer van mensen zonder verblijfstitel.

Op Europees niveau heeft het College deel genomen aan beraadslagingen gericht op de verbetering van de rechtspositie van onderscheiden groepen migranten. Ook heeft men meer in het algemeen het netwerk van contacten rond mensenrechten en migratie in Den Haag versterkt.

Discriminatie bij toegang tot de arbeidsmarkt (strategische agenda)

“Gebleken is dat verschillende groepen belemmeringen, waaronder discriminatie, bij de toegang tot de arbeidsmarkt ondervinden en dat er tot nu toe onvoldoende maatregelen zijn genomen om discriminatie door werkgevers en de uitzendbranche tegen te gaan”, aldus het Strategisch Plan. Het College heeft zich daarom ten doel gesteld om discriminatie en andere belemmeringen die mensen met een beperking, ouderen, jongeren en etnische minderheden ondervinden te identificeren en tegen te gaan. Voor dit onderwerp heeft het College in het verslagjaar sterk geïnvesteerd in een programma van voorlichting en training (“Selecteren zonder vooroordelen”). Het College heeft vijftien trainingen voor werkgevers verzorgd. Ook is een pool van acht externe trainers opgeleid om samen met medewerkers van het College trainingen te kunnen verzorgen. Daarnaast is een online voorlichtingscampagne gevoerd, heeft men een seminar georganiseerd en is bijgedragen aan een SER-advies over dit thema. Ook heeft men nauw contact onderhouden met de Inspectie SZW en andere overheidsinstanties.

Mensenrechteneducatie (strategische agenda)

Het College heeft als wettelijke taak om de mensenrechteneducatie te coördineren en te stimuleren. Daarmee wil het College bevorderen dat in Nederland een cultuur groeit van respect voor mensenrechten. Dit doet het College onder meer door in te zetten voor meer onderwijs over mensenrechten op school. Het wil zich daarbij richten op zowel het reguliere onderwijs alsook op training van professionals.

Vanaf de oprichting heeft het College getracht om met de staatssecretaris van Onderwijs tot afspraken te komen teneinde mensenrechten onderdeel te laten worden van de kerndoelen in het primair en voortgezet onderwijs. Op die manier zou de mensenrechteneducatie het best geborgd zijn, zo meende het College. De staatssecretaris was hiertoe echter niet bereid; het is staand beleid dat de kerndoelen tot een minimum beperkt blijven.²⁶

Het College kwam vervolgens tot de conclusie dat het zich op eigen titel op het onderwijsveld moest richten. Samenwerken met ngo's werd daarbij wel nuttig geacht, maar omdat deze zich richten op deelaspecten van het totale mensenrechtenpallet zitten er beperkingen aan. Het College is een onafhankelijke overheidsorganisatie met een wettelijke taak en heeft een meeromvattende ambitie: mensenrechteneducatie moet zoveel mogelijk het totaal van de mensenrechten omvatten en moet ingebed zijn in het onderwijs. Het College probeert de mensenrechteneducatie van de grond te krijgen door zich te richten tot onderwijskoepels, ngo's, docenten, etc., onder meer om draagvlak voor het onderwerp te creëren

²⁶ De kerndoelen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs bevatten wel een doel dat beschouwd kan worden als een benadering van mensenrechten. Kerndoel 43 voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld luidt: “De leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen, en leert respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving waaronder seksuele diversiteit.”

en de juiste toonzetting te vinden. De ervaring van het College is dat het – mede door het grote aantal scholen en diversiteit daarin – een moeizaam en langzaam proces is om mensenrechteneducatie in het primair en voortgezet onderwijs van de grond te krijgen. Wat betreft het mbo is op verzoek van de minister van Onderwijs geïnventariseerd was de problemen en knelpunten zijn in het mbo als het gaat om mensenrechten. Duidelijk is dat er in beroepsopleidingen weinig expliciete aandacht is voor mensenrechteneducatie.

In het verslagjaar heeft het College tijd gestoken in het ontwikkelen van een visie en een strategie ('stappenplan') op het terrein van de mensenrechteneducatie. Voorts heeft men in samenwerking met maatschappelijke partners educatieve vormen ontwikkeld en uitgevoerd.

Aansporing tot ratificatie (strategische agenda)

Het College heeft formeel geadviseerd over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Convention on the rights of persons with disabilities, CRPD). Daarnaast heeft het College beïnvloedingss pogingen ondernomen met betrekking tot vier ratificaties.

Andere onderwerpen

Het verdrag inzake gelijke behandeling van gehandicapten en chronisch zieken

Het onderwerp Gelijke behandeling van gehandicapten was om verschillende redenen een belangrijk thema in 2014. In de eerste plaats adviseerde het College over de wetsvoorstellen voor de ratificatie van de CRPD (zie hierboven). In de tweede plaats brengt de ratificatie en implementatie van het VN-verdrag voor Nederland de verplichting met zich mee om een instantie aan te wijzen of in het leven te roepen die zal toezien op de implementatie van het verdrag: de z.g. *Monitoring Body Rights of persons with disabilities*. Omdat het in het voorplan lag om het College hiervoor aan te wijzen, bereidde het College zich hierop voor, onder meer door deel te nemen aan internationale bijeenkomsten ter zake en door het houden van expert meetings. Meer in het bijzonder is een aantal bijeenkomsten met stakeholders en experts gehouden ter voorbereiding van indicatoren waarmee de naleving van het CRPD zou kunnen worden vastgesteld.

In de derde plaats zou per 1 januari 2015 de Wet Passend Onderwijs 2015 van kracht worden. Deze wet zou met zich mee gaan brengen dat veel mensen, actief in het onderwijs, voor het eerst worden geconfronteerd met keuzen aangaande gehandicapte leerlingen. Het College organiseerde daarom al in 2014 voorlichtingsbijeenkomsten over de mensenrechtelijke aspecten hiervan. Ook voerde het een campagne onder de titel 'Mag een school een leerling met een beperking weigeren?'. De campagne bereikte ruim een half miljoen mensen.

Decentralisatie

De omvangrijke decentralisatie van overheidstaken rond zorg en inkomen die in 2014 zijn beslag kreeg, gaf het College aanleiding om mensenrechten in lokale beleidsvoering op de agenda te zetten. Verschillende auteurs en organisaties hebben erop gewezen dat de wijze waarop het gemeentebestuur zijn taken dienaangaande behartigt, ingebed dient te zijn in mensenrechten.²⁷ Bij de uitvoering van de Wmo zijn mensenrechten van kwetsbare groepen in het geding. De decentralisatie van de jeugdzorg raakt aan de rechten die onder andere zijn vastgelegd in het kinderrechtenverdrag. Bij de uitvoering van de Participatiewet heeft

²⁷ Barbara Oomen, 'Small places: The home-coming of human rights in the Netherlands', 11 december 2011.

het gemeentebestuur te maken met de bepalingen van het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap²⁸ Vanuit het College is betoogd dat mensenrechten een (te) marginale rol spelen bij de vorming van het betreffende beleid.²⁹ Het College stelde in het verslagjaar een mensenrechtenkader op om te hanteren binnen de drie decentralisaties, onder de titel BAAT (Beschikbaar, Aanvaardbaar, Aanpasbaar en Toegankelijk). Er is een begin gemaakt met het uitdragen van dit kader. Ook is er een initiatief van start gegaan waarvan (naast onder meer VNG en Amnesty) ook het College deel uitmaakt: het Netwerk Mensenrechten Lokaal. Rond de thema's burgerschap, Wmo, jeugd, discriminatie en openbare orde & veiligheid probeert het netwerk gemeenten bewust te maken van de betekenis van mensenrechten voor lokaal beleid.

Business and Human Rights

Internationaal verantwoord en maatschappelijk ondernemerschap vereist onder meer het respecteren van mensenrechten. Onder auspiciën van het ministerie van Buitenlandse Zaken is een Nationaal Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten tot stand gebracht. Het College heeft input geleverd in de vorm van twee expertbijeenkomsten, gevolgd door een advies aan de minister.

Andere activiteiten

Mensenrechten in Nederland - Jaarlijkse rapportage

De jaarrapportage is een taak die in de internationale documenten als zeer belangrijk wordt aangemerkt. Het College investeert tijd en aandacht in de verbreiding van het rapport en de inhoud ervan. Ten eerste besteedde het College tijd aan het afronden van de rapportage over het voorgaande jaar: het rapport 'Mensenrechten in Nederland 2013'. Deze rapportage laat zien op welke terreinen mensenrechten aan de orde waren en geeft een beschouwing over de ontwikkelingen in 2013. Het rapport bevat 49 aanbevelingen aan de overheid om ervoor te zorgen dat voor iedereen in Nederland mensenrechten gelden. In 2014 werd daarnaast tijd gestoken in het opzetten en uitvoeren van de rapportage voor het lopende jaar.

Andere rapportages

Het College rapporteerde aan het *Committee against Torture* (CAT) over het rapport van de Nederlandse regering aan het CAT. Voorts verzorgde het College een rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité ter voorbereiding van het vierde rapport over Nederland.

Overige activiteiten

Het College heeft in het verslagjaar dertien adviezen en aanbevelingen geproduceerd. Een aantal ervan kwam hierboven ter sprake. Drie van de adviezen werden op uitdrukkelijk verzoek opgesteld. Een van die verzoeken kwam van een private organisatie (De Nederlandse Vereniging van Obstetrie en Gynaecologie) en betrof de spermadonatiezorg.

Medewerkers van het College zijn steeds alert op signalen uit de samenleving dat in concrete situaties mensenrechten in het geding zijn. In het verslagjaar zijn 251 van dergelijke signalen behandeld. Belangrijke signalen zijn gebruikt om ontwikkelingen te duiden en als bouwstenen voor het volgende jaarplan. Een aantal signalen was aanleiding voor kleine follow up

²⁸ MOvisie, Decentralisaties en mensenrechten, 2 december 2013.

²⁹ Nicola Jägers, "Mensenrechten in tijden van economische crisis: Het belang van een mensenrechtenperspectief in tijden van bezuinigingen en decentralisatie", Lezing 20 juni 2013.

in de vorm van onderzoeken, brieven aan het parlement, internetconsultaties of wetgevingsadviezen.

Het College stelt elk jaar een aantal issue papers op ter verkenning van mogelijk nieuwe projecten voor het volgende jaarplan. In 2014 werden langs deze weg vijf onderwerpen onder de loep genomen. Twee daarvan vonden hun weg naar het jaarplan 2015; twee andere waren nog in beraad.

Van de vele internationale contacten die door of namens het College worden onderhouden kan voor het jaar 2014 genoemd worden dat er nogal wat tijd gestoken moest worden in de afronding van de accreditatie. Voor het overige hebben vertegenwoordigers van het College geparticipeerd in allerlei internationale verbanden – veertien verschillende sessies in totaal.

Er zijn zes uit het oordelenproces voortkomende projecten georganiseerd, waaronder een seminar over diversiteit en discriminatie en activiteiten gericht op Caribisch Nederland.

Matrix

Bovenstaande activiteiten zijn te vervatten in een matrix uitgesplitst per thema en bijbehorende activiteiten die in 2014 zijn ontplooid. Dit overzicht is samengesteld uit interne documenten en het jaarverslag van het College in 2014.

TABEL 2.7: ACTIVITEITEN EN THEMA'S

	ONDERZOEK	ADVISEREN EN AANBEVELEN	BEÏNVLOEDEN LOBBYEN, IMPLEMENTEREN	VOORLICHTINGS-BIJEENKOMSTEN EN CAMPAGNES	(INT'L) OVERLEG SEMINAARS E.D.	RAPPORTAGE
Ouderenzorg en mensenrechten (SA)	Desk research, Case studies survey					
Migratie en mensenrechten (SA) - gezinshereniging - staatloosheid - uitgeprocedeerde asielzoekers	"Gezinnen gezien"	Advies over : - grensdetentie van asielzoekers - wet terugkeer vreemdelingenbewaring Drie adviesbrieven	Lobby's in Nederland		Overleg op Europees niveau	
Discriminatie bij toegang tot de arbeidsmarkt (SA)		Input voor SER advies	Lobby's bij ministeries	Trainingen "selecteren zonder vooroordelen" Online campagne	Seminar 'diversiteit en discriminatie'	
Mensenrechten-educatie (SA)			Lobby bij OCW	Mensenrechten-lestoer langs onderwijsinstellingen	Expert meetings betekenis mensenrechten op scholen	
Decentralisatie		Mensenrechtenkader BAAT	Begonnen met uitdragen			
Business and Human Rights		Advies aan minister over NABM			Expert meetings	

Gelijke behandeling gehandicapten en chronisch zieken		Monitoring Body		Passend onderwijs: Voorlichtingsbijeenkomsten; campagne "Leven met een beperking in Nederland" campagne	Bijeenkomst: - Indicatoren voor monitoring CRPD - "Leven met een beperking in NL."	
Ratificatie en implementatie (SA)		Implementatie CRPD	Aansporen tot vier ratificaties			
Overig		8 adviezen 9 briefadviezen		Vijf "stellingen-campagnes" online		Jaarlijkse rapportage Rapportage CAT Rapportage Kinderrechten comité
Totaal	2	27	5	9	6	3

2.6 Conclusie

De wetgever heeft ingaande 2012 het College voor de Rechten van de Mens ingesteld als het Nederlandse nationale instituut voor de rechten van de mens zoals bedoeld in de Paris Principles. Het College heeft een breed mandaat, waarbij de wettelijke taken nauw aansluiten bij de in de Paris Principles verwoorde competenties en verantwoordelijkheden. Samenvattend zijn de taken van het College als volgt te clusteren:

1. Oordelend: onderzoek op het specifieke terrein van gelijke behandeling / oordelen
2. Adviserend: onderzoek, stimuleren van onderzoek, advies en rapportage op het brede terrein van de mensenrechten
3. Normerend: adviseren over en aansporen tot de ratificatie van mensenrechtenverdragen, en het monitoren van de naleving van die verdragen
4. Voorlichtend: voorlichting en educatie

De eerste taak werd voorheen door de Commissie gelijke behandeling verricht. De taken van deze commissie zijn sinds 2012 belegd bij het College voor de Rechten van de Mens. De oordelende taak van het College is vraaggestuurd, dat wil zeggen dat de feitelijke omvang van de uitvoering van de met deze taak samenhangende activiteiten wordt bepaald door de vraag naar die activiteiten. Dit betreft met name de vragen die binnenkomen bij de frontoffice en het afhandelen van de verzoeken om oordelen. Het College heeft op dit terrein relatief weinig keuze voor wat betreft de omvang van de taakuitvoering. Wel kan men er naar streven de inzet van mensen en middelen te beperken door de processen zo efficiënt mogelijk in te richten. Het College heeft met het oog hierop het oordelenproces inderdaad grondig aangepast, zoals in hoofdstuk 3 uitvoerig zal worden besproken.

De adviserende en normerende taken van het College zijn niet vraaggestuurd. Het College heeft (overeenkomstig de Paris Principles) een grote vrijheid om keuzen te maken voor wat betreft de invulling die het aan de uitvoering van deze wettelijke taken wil geven. Die taken zijn veelomvattend en beslaan het hele mensenrechtenspectrum. Het College kan zich bezighouden met het bevorderen en beschermen van alle mensenrechten in Nederland, inclusief nieuwe wetgeving. Dat vereist prioriteitstelling. Tijdens het oprichtingsproces van het College is anderhalf jaar intensief gewerkt om invulling te geven aan het brede mandaat dat

de wetgever aan het College had verleend. Dit proces culmineerde in een strategisch plan dat voor de jaren 2013-2015 een kader schetst waarin het College zijn taken uitvoert. Uit de analyse van dit keuzeprocess zoals die in de voorgaande paragrafen is gemaakt, valt te concluderen dat het College zorgvuldig en weloverwogen gezocht heeft naar de meest optimale invulling van zijn wettelijke taken, gegeven de beschikbare middelen.

Het strategische plan is vervolgens omgezet in activiteiten die ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Alle onderdelen van de wettelijke taakstelling en de ambities van het College zijn langs deze weg geconcretiseerd in activiteiten. Dat wil niet zeggen dat alle onderdelen van de wettelijke taak, naar het oordeel van het College zelf, ook steeds voldoende aandacht krijgen. Het College is met name niet tevreden over de inzet voor de taak “het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens”. De aanvankelijke opzet om de mensenrechten onderdeel te laten worden van de kerndoelen in het primair en voortgezet onderwijs liep stuk op het gebrek aan bereidheid dienaangaande van de verantwoordelijke bewindspersonen. Daarop zag het College zich genoodzaakt om veel meer zelf rechtstreeks op het onderwijsveld gerichte activiteiten te ontplooien. Het College beschikt vooralsnog echter niet over de mensen en middelen die nodig zijn voor een effectieve aanpak van de educatieve taak langs deze lijnen.

Organisatie en middelen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatie en financiën van het College. Achtereenvolgens is er aandacht voor de organisatie (inclusief rechtsvorm) en bedrijfsvoering, de beschikbare middelen, de inzet van mensen en middelen (inclusief bezuinigingen) en de onafhankelijkheid van het college in relatie tot de beheersrelatie met het ministerie van V&J. Daarmee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen.

Deelonderzoek B: organisatie, middelen en activiteiten

4. Wat is de rechtsvorm van het College en wat zijn de implicaties daarvan? Wat houdt de beheersverantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid & Justitie in en wat is de financiële en juridische relatie tussen de financierende ministeries en het College?
5. Wat is het budget van het College, waarop is de omvang van het budget gebaseerd en hoe is geregeld dat een antwoord op vragen inzake de doelmatigheid van de uitgaven gegeven kan worden?
6. Wat zijn de afspraken over uitputting van de begroting en wie is verantwoordelijk voor de begroting en de uitgaven?
7. Blijken de (materiële en personele) kosten van de activiteiten uit de boekhouding/financieel-administratieve gegevens ?
8. Zo ja, wat zijn dan de uitgaven van het College de afgelopen twee jaar geweest, en waaraan zijn deze besteed? Welke uitgaven zijn structureel en welke incidenteel?
9. Wat is de inhoud en de belasting van het werk van de Collegeleden, hoe vindt hun bezoldiging plaats en hoe verhoudt de Raad van Advies zich daartoe?
10. Hoe is de verhouding tussen het budget en de uitgaven? Wat is er gebeurd als er sprake was van onder- dan wel overschrijding en waarom?
11. Hoe is de bedrijfsvoering georganiseerd? Hebben andere (mensenrechten)organisaties daarbij als voorbeeld gediend?
12. Wat waren en zullen de consequenties zijn van de bezuinigingen en het geleidelijk wegvallen van het incidentele budget volgens het College?

3.2 Organisatie en bedrijfsvoering

3.2.1. Rechtsvorm

Het College voor de Rechten van de Mens is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Een ZBO is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Op ZBO's is de Kaderwet ZBO van toepassing, zij het in het geval van het College voor de Rechten van de Mens met enkele uitzondering. De artikelen 12 (dat regelt dat de minister de leden van een zelfstandig bestuursorgaan benoemt, schorst en ontslaat) en 21 (inhoudende dat de minister beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door het ZBO) zijn niet van toepassing. Benoeming van leden van het College gebeurt op grond van een Koninklijk Besluit, op voordracht van de minister van V&J na advies van de Raad van Advies van het College en in overeenstemming met het College.

Op grond van artikel 20 van de Wet College voor de rechten van de mens is het College verder (in afwijking van artikel 20 van de Kaderwet) niet verplicht om de ministers van BZK en van V&J alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen te verstrekken of inzage te geven in zakelijke gegevens en bescheiden, met betrekking tot de inhoud en de aanpak van lopende onderzoeken van het College als bedoeld in artikel 3, onderdeel a, en artikel 10. In afwijking van artikel 22 van de Kaderwet kunnen de betreffende ministers verder niet een besluit van het College dat betrekking heeft op een onderzoek of een oordeel vernietigen. Op deze manieren wordt de onafhankelijkheid van het College die voortvloeit uit artikel 4 van de Wet College voor de rechten van de mens en uit de Paris Principles wetmatig verder verankerd.

Collegeleden en plaatsvervangende Collegeleden worden benoemd bij Koninklijk Besluit op voordracht van de minister van Veiligheid en Justitie. De Raad van Advies van het College heeft hier een adviserende rol in. Benoeming wordt ten hoogste voor een periode van zes jaar gedaan, herbenoeming is terstond mogelijk.³⁰

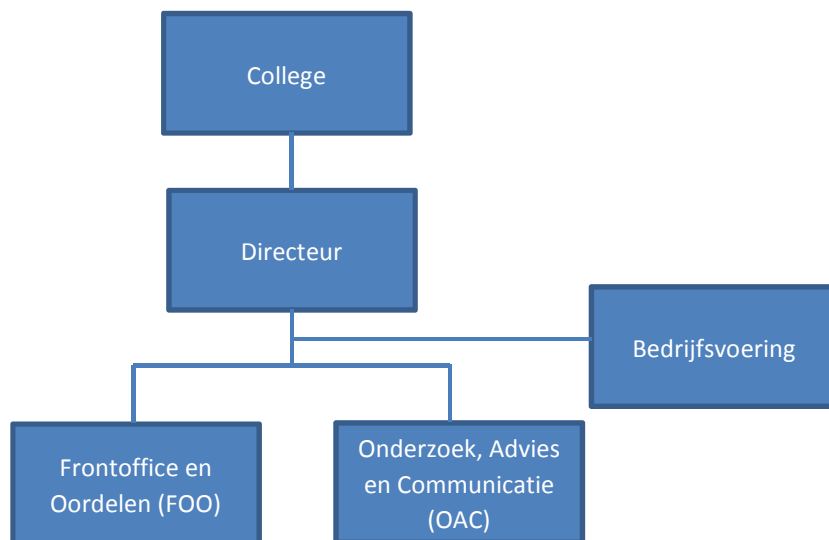
Het personeel van het College valt rechtspositioneel niet onder een directeur-generaal van het ministerie van V&J, maar in plaats daarvan is een onafhankelijke bevoegdheid gegeven aan het College om het beheer over het eigen personeel te voeren.³¹

³⁰ Wet College voor de Rechten van de Mens, artikel 17 lid 2.

³¹ Op grond van artikel 18 van de Wet College voor de Rechten van de Mens en artikel 12 Besluit rechtspositie.

3.2.2. Organisatie en formatie

De organisatiestructuur van het College ziet er als volgt uit:³²



Daarnaast is er een Raad van Advies, bestaande uit tien leden (waarvan drie als vaste leden, te weten de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak, de Nationale Ombudsman en de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens).

Het College telt per 2015 negen Collegeleden. Op 1 januari 2014 was dit nog het maximale van twaalf Collegeleden. In de wet is geregeld dat het College uit minimaal negen en maximaal twaalf leden bestaat, onder wie een voorzitter en twee ondervoorzitters.³³ Begin 2015 waren beide posities van ondervoorzitter vacant. Daarnaast kan er een onbeperkt aantal plaatsvervangende Collegeleden worden aangesteld.³⁴ Collegeleden worden voor maximaal zes jaar aangesteld, herbenoeming is terstond mogelijk.³⁵ Op 1 januari 2015 werkten twee van de negen Collegeleden fulltime voor het College, de aanstelling van de overige zeven Collegeleden varieert 0,4 fte tot 0,8 fte.

Het College is verantwoordelijk voor zijn eigen bedrijfsvoering, binnen de kaders van de begroting. Zoals eerder aangegeven, voert het College het beheer over zijn eigen personeel en valt het personeel rechtspositioneel niet onder een directeur-generaal van het ministerie van V&J. De inrichting van de bedrijfsvoering ligt ook bij het College zelf, met de in de vorige paragrafen beschreven kaders en randvoorwaarden (zoals in het kader van planning-en-controlcyclus en de algemene financiële kaders). De taken van de Commissie gelijke behandeling zijn sinds 2012 belegd bij het College voor de Rechten van de Mens en de bedrijfsvoering en organisatie van het College zijn een voortzetting van die van de Commissie. De uitbreiding van taken, van een gerichtheid op gelijke behandeling naar gerichtheid op mensenrechten in volle breedte, had wel consequenties voor de organisatie. Dit heeft in de beginfase van de nieuwe organisatie geleid tot onder meer:³⁶

- herijking van het oordelenproces, teneinde de efficiency te verbeteren en de doorlooptijden te verlagen

³² Bron: website College.

³³ Wet College voor de Rechten van de Mens, artikel 14 lid 1.

³⁴ Wet College voor de Rechten van de Mens, artikel 14 lid 2.

³⁵ Art. 17 lid 2 Wet College voor de Rechten van de Mens.

³⁶ Bron: Organisatie- en formatierapport. Ministerie van Veiligheid en Justitie. College voor de Rechten van de Mens. 2 juli 2012.

- het zorgen voor verbreding van inhoudelijke deskundigheid en vaardigheden, gericht op het bredere takenpakket (intern bij het College ook wel “de wasstraat” genoemd)
- het uitbreiden van de onderzoeksfunctie
- twee afdelingen in het primaire proces, namelijk Front Office en Oordelen (FOO) en Onderzoek, Advies en Communicatie (OAC)

Zie voor de ontwikkeling in formatieplaatsen sinds 2009 (dus inclusief de Commissie gelijke behandeling) onderstaande tabel 3.1.

TABEL 3.1: FORMATIEPLAATSEN IN FTE COMMISSIE GELIJKE BEHANDELING EN COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS 2007-2015³⁷

	FORMATIEPLAATSEN E
2007 (Cgb)	47
2008 (Cgb)	48
2009 (Cgb)	48
2010 (Cgb) ³⁸	62
2011 (Cgb)	56,4
2012 (Crm)	60,2
2013 (Crm)	59,3
2014 (Crm)	58,3
2015 (Crm)	57,6

In tabel 3.2 is de feitelijke personele omvang van de verschillende onderdelen van het College in de afgelopen jaren weergegeven.

TABEL 3.2: AANTAL FTE (FEITELIJK) PER AFDELING IN DE PERIODE 2011-2015³⁹

	COLLEGE	FRONTOFFICE EN OORDELEN	ONDERZOEK, ADVIES EN COMMUNICATIE	BEDRIJFSVOERING ⁴⁰	TOTAAL
2011 ⁴¹	7,9	16,7	13,1	9,6	47,3
2012	8,0	17,8	16,5	8,8	51,1
2013	9,2	18,1	15,6	11,2	54,2
2014	9,2	16,1	17,2	11,4	53,9
2015	6,4	16,2	15,5	10,4	48,5

Hieruit blijkt dat de feitelijke bezetting in 2015 redelijk vergelijkbaar is met 2011, met een duidelijke piek in de formatie in 2013 en 2014. Vooral in de formatie voor de leden van het College heeft het afgelopen jaren (relatief) een grote daling in formatie plaatsgevonden.

In tabel 3.3 is een uitsplitsing te zien van de functies per afdeling op de peildatum van 1 januari 2015.⁴² Het aantal fte dat per functie op de bepaalde afdeling wordt ingezet staat tussen haakjes achter de functieomschrijving.

³⁷ Bron: jaarverslagen Cgb 2007 – 2010. Voor de jaren 2011-2015 is het formatieoverzicht t.b.v. de financiële evaluatie door het College verstrekt gebruikt. Stagiairs zijn niet meegerekend in dit overzicht.

³⁸ In 2010 is tijdelijk ingehuurd voor de overgang naar het College voor de Rechten van de Mens.

³⁹ Bron: College voor de Rechten van de Mens, overzichten formatie en bezetting t.b.v. financiële evaluatie 2011-2015

⁴⁰ In dit overzicht is ook de directeur van het College gerekend onder bedrijfsvoering.

⁴¹ De jaren geven een weergave van de bezetting ultimo op het ijkpunt 1 januari van elk jaar.

⁴² Formatie en bezetting aanwezigheidscontrole januari 2015, bezetting fte ultimo, College.

TABEL 3.3: FUNCTIES EN FORMATIE PER AFDELING PER 1 JANUARI 2015

	COLLEGE	FRONTOFFICE EN OORDELEN	ONDERZOEK, ADVIES EN COMMUNICATIE	BEDRIJFSVOERING
Functie-omschrijvingen (aantal fte)	Voorzitter (1 fte)	Hoofd Frontoffice en Oordelen (1 fte)	Coördinerend beleidsadviseur (0,9 fte)	Hoofd stafafdeling en bedrijfsvoering (1 fte)
	Collegeleden (5,4 fte)	Senior Adviseur Functiewaardering (1 fte)	Coördinerend communicatieadviseur (1 fte)	Medewerker Planning en Control (0,9 fte)
		Stafjurist (0,9 fte)	Senior beleidsadviseur (2,7 fte)	Documentalist (1 fte)
		Juridisch adviseur (7,6 fte)	Beleidsadviseur (9 fte)	P&O functionaris (1 fte)
		Eerste medewerker Frontoffice (0,8 fte)	Communicatieadviseur (1 fte)	Directiesecretaresse (1 fte)
		Medewerker Frontoffice (1,6 fte)	Junior communicatieadviseur (0,9 fte)	Collegeondersteuner (0,8 fte)
		Eerste medewerker Administratie (1 fte)		ICT-Beheerder (0,9 fte)
		Administratief medewerker (2,3 fte)		Financieel administratief medewerker (0,7 fte)
				Huismeester (1 fte)
				Secretaresse (2,1 fte)
Totaal fte per afdeling	6,4 fte	16,2 fte	15,5 fte	10,4 fte
Totaal fte	48,5 fte			

De afdeling FOO werkt met heldere doelstellingen die in een eindrapportage worden geëvalueerd. Enkele voorbeelden hiervan uit 2014 waren:

- 90% van alle verzoeken en 80% van alle oordelen worden in 2014 binnen de gestelde doorlooptermijnen afgedaan
- in 2014 zullen 175 verzoeken met een oordeel zijn afgedaan
- meer effect behalen uit de individuele oordelen door op projectmatige wijze meer publiciteit in het algemeen en grotere bekendheid bij specifieke belanghebbenden (groeperingen) te genereren op het gebied van het gelijke behandelingsrecht
- het invoeren van een zittingsrooster in de tweede helft van 2014
- het meer verrichten van externe publicaties rondom de oordelen
- het houden van een KlantTevredenheidsOnderzoek (KTO) om te bezien hoe de in de afgelopen jaren doorgevoerde efficiëncyslagen in het oordelenproces worden gewaardeerd door onze klanten (bellers/mailers/verzoekers/verweerders), en of er nog verdere verbeterlagen te maken zijn
- de Front Office zal in 1670 telefoontjes en 900 mailtjes afhandelen

Beide onderdelen van de afdeling, Front Office en Oordelen, houden structureel bij welke activiteiten ze ontplooiën. Voor de verzoeken en oordelen geldt dat de doorlooptijden worden bijgehouden evenals het aantal zaken per grond en de uitkomst ervan. Daarnaast wordt er ten aanzien van de 'projecten', oordelen die worden uitgelicht om meer aandacht voor

het onderwerp/het College te vergaren, bijgehouden wat de ingezette middelen zijn en de effecten die de projecten hebben gesorteerd.

De resultaten-en-effectenmatrix van de afdeling OAC bestaat uit ongeveer honderd punten, uitgesplitst naar de thema's van de pro-actieve agenda en de (wettelijke) taken, met beoogde resultaten en effecten. De beoogde resultaten van de afdeling OAC zijn vooral producten (zoals plannen van aanpak, adviezen, onderzoeken, brieven, etc.) en de effecten zijn te beschouwen als de stand van zaken daarbij. Per item zijn de aanspreekpunten binnen het College en het bureau aangegeven.

De afdeling Bedrijfsvoering werkt met een zogenaamde controlematrix, met operationele doelstellingen en te leveren resultaat en output. Enkele voorbeelden uit 2014 hiervan voor de afdeling Bedrijfsvoering zijn:

- Het secretariaat/de receptie is altijd bezet door minimaal één secretaresse.
- Het ziekteverzuim blijft onder de Verbaannorm (3,6).
- Eenpersoonsfuncties binnen het College zijn voorzien van voldoende ingewerkte collega's die als achtervang fungeren bij onvoorziene afwezigheid.
- Er wordt een nieuwe beoordelingssystematiek voor functioneringsgesprekken ingevoerd.
- Het betaalgedrag voldoet aan de norm van de Rijksoverheid.
- De organisatie realiseert een sluitende exploitatie.
- De organisatie beschikt over adequate IT-ondersteuning waarin continuïteit en kwaliteit voldoende zijn gegarandeerd.

3.3 Financiering, budgetten en uitgaven

In het kabinetsstandpunt NIRM van juli 2008 is aangegeven dat het kabinet ernaar streeft de vorming van het Nederlands Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens budgettair neutraal, zonder rijksbrede ophoging van de begroting, te laten plaatsvinden. Vervolgens zijn er in het nadere kabinetsstandpunt sluitende afspraken gemaakt over de financiering. Afgesproken werd dat het ministerie van Justitie verantwoordelijk is voor de oprichtingskosten van het te vormen College. Basis voor de financiering was de omvang van het budget van de Commissie gelijke behandeling. "Het uitgangspunt is dat er een degelijke en sobere uitvoering van de nieuwe taken komt." De minister van Justitie werd aangewezen om de beheersverantwoordelijkheid voor de nieuw te vormen organisatie op zich te nemen. Het aantal ambtenaren in dienst van het College zou ten hoogste 8 fte meer mogen worden dan de bezetting van de Commissie gelijke behandeling (Cgb). In de praktijk is de feitelijke bezetting altijd onder dit streefgetal gebleven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt jaarlijks € 300.000 bij. De bijdrage van de ministeries van Justitie, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn jaarlijks € 100.000. De ministeries van Buitenlandse Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Wonen, Wijken en Integratie dragen over de eerste drie jaren elk € 100.000 bij.

Het bovenstaande komt neer op een totaal van € 600.000 structureel voor het College voor de Rechten van de Mens bovenop de financiering van de Commissie Gelijke Behandeling. Bovendien is een incidentele bijdrage van € 300.000 voor de eerste drie jaar toegezegd. In 2009 geeft het kabinet aan dat een aantal ministeries wellicht in de toekomst kan besparen

op subsidieverlening aan mensenrechtenorganisaties als het College bepaalde werkzaamheden op zich neemt waar het desbetreffende ministerie ook subsidie voor verleent.⁴³

De begrotingen en feitelijke uitgaven van de Commissie gelijke behandeling en later het College zijn in onderstaande tabel te vinden.

TABEL 3.4: BUDGET EN REALISATIE COMMISSIE GELIJKE BEHANDELING EN COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS 2010-2014⁴⁴

	BUDGET	REALISATIE	VERSCHIL
2010 (Cgb)	5.610.000	5.288.000	+ 322.000
2011 (Cgb)	6.200.000	6.625.000	- 425.000
2012 (Crm)	6.442.000	6.433.000	+ 9.000
2013 (Crm)	6.122.000	6.133.000	- 11.000
2014 (Crm)	5.761.000	5.772.112	- 11.112

Het budget is in 2014 nagenoeg gelijk aan dat in 2010 (Cgb). In de feitelijke kosten van het College en zijn voorganger Cgb is een piek te zien in 2011 en 2012. In 2011 is een deel van de werkzaamheden en bijbehorend budget ingezet om voorbereidingen te treffen op het College voor de Rechten van de Mens. In de jaren na de oprichting van het College is het budget verminderd door bezuinigingen die in alle begrotingsonderdelen van het ministerie hebben plaatsgevonden.

TABEL 3.5: ONTWIKKELING MATERIËLE KOSTEN COMMISSIE GELIJKE BEHANDELING EN COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS 2010-2014⁴⁵

	BUDGET	REALISATIE	VERSCHIL
2010 (Cgb)	1.905.000	1.348.000	+ 557.000
2011 (Cgb)	1.860.000	2.237.000	- 377.000
2012 (Crm)	2.160.000	2.273.000	- 113.000
2013 (Crm)	1.800.000	1.780.634	+ 19.366
2014 (Crm)	1.393.000	1.634.000	- 241.000

Van het totaalbedrag aan gerealiseerde materiële kosten in 2014 is € 680.071 (42%) aan te merken als bedrijfsvoeringskosten (ICT, huisvesting en faciliteiten). De overige materiële kosten zijn toe te schrijven aan de inhoudelijke (wettelijke) activiteiten van het College als onderzoek, advies, rapportages, communicatie (publiekscampagnes) en het oordelenproces.

TABEL 3.6: ONTWIKKELING REALISATIE PERSONELE KOSTEN COMMISSIE GELIJKE BEHANDELING EN COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS 2010-2014⁴⁶

	BUDGET	REALISATIE	VERSCHIL
2010 (Cgb)	3.564.000	3.951.000	- 387.000
2011 (Cgb)	4.065.000	4.388.000	- 323.000
2012 (Crm)	4.282.000	4.160.000	+ 122.000
2013 (Crm)	4.322.000	4.332.643	- 10.643
2014 (Crm)	4.368.000	4.138.000	+ 230.000

⁴³ Nader kabinetsstandpunt Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens, 10 juli 2009 p. 4-5.

⁴⁴ Bron: jaarverslagen 2010-2014 Cgb/Crm

⁴⁵ Bron: jaarverslagen 2010-2014 Cgb/Crm.

⁴⁶ Bron: jaarverslagen 2010-2014 Cgb/Crm.

De verhouding tussen de personele en de materiële kosten heeft de afgelopen jaren geschommeld. Zo was in 2012 nog 35% van de totale kosten materieel, in 2013 was dit 29%. Dit is te verklaren doordat het College de bezuinigingsronde voornamelijk heeft ingestoken door versoering van de materiële kosten.

Collegeleden worden aangesteld voor een periode van maximaal zes jaar, herbenoeming is terstond mogelijk.⁴⁷ Het was (ten tijde van de Commissie) en is nog steeds staande praktijk dat leden benoemd worden voor een termijn van zes jaar, met vervolgens ten hoogste één herbenoeming voor een periode van drie jaar. Na de beëindiging van hun benoemingstermijn hebben de leden recht op een bovenwettelijke wachtgelduitkering tot hun pensioengerechtigde leeftijd.

Artikel 10 van het Besluit rechtspositie College voor de rechten van de mens bepaalt: “Ten aanzien van de leden van het College is het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid van rechterlijke ambtenaren van overeenkomstige toepassing”.⁴⁸ Ditzelfde gold ook voor de leden van de Commissie gelijke behandeling. Functionarissen die onder de werking van deze regeling vallen kunnen aanspraak maken op een aanvullende uitkering zolang zij ook een uitkering krachtens de Werkloosheidswet genieten en op een aansluitende uitkering wanneer de aanspraken krachtens de Werkloosheidswet vervallen zijn.

De lasten van het wachtgeld (werkloosheidsuitkering, aanvullende uitkering en aansluitende uitkering) komen geheel voor rekening van het College. De ww-uitkeringen en wachtgeldregeling kostten het College in 2014 € 177.442, naar verwachting in 2018 oplopend tot bijna € 300.000⁴⁹. In een brief van 20 januari 2014 van het College aan het ministerie van Veiligheid en Justitie hieromtrent worden de financiële gevolgen van de regeling aangegeven. Het College is van mening dat deze kosten niet door hemzelf te beheersen zijn en dat zij niet ten laste zouden moeten komen van het reguliere budget.

3.4 Kosten uitgesplitst naar taken

In het kader van dit onderzoek is geprobeerd inzichtelijk te maken voor welke taken en activiteiten de personele middelen exact zijn ingezet. Deze management- en bedrijfsvoeringsinformatie was niet op voorhand beschikbaar bij het College. We hebben enkele activiteiten verricht om het gewenste inzicht toch te verkrijgen. Allereerst is het College gevraagd om de activiteiten per werknemer uit te splitsen. Het College heeft aangegeven niet te doen aan tijdschrijven, waardoor de activiteiten achteraf slechts globaal kunnen worden toegeschreven aan taken. Het is ons door een tekort aan specifieke informatie hieromtrent niet gelukt om materiële en personele kosten toe te schrijven aan verschillende projecten, processen en afdelingen. Uiteindelijk is als alternatief gekozen om het College zelf in retrospectief personele en materiële kosten per werknemer toe te laten delen over de (wettelijke) taken van het College. De gegevens die daaruit voortvloeiden zijn vervolgens door het College geaggregeerd aangeleverd, dus niet op het niveau van de werknemers maar op dat van de organisatie als geheel. In de bijlage 1 is het resultaat hiervan terug te vinden. Het totaal aan personele en materiële kosten uit het jaarverslag over 2014 komt overeen met de totaalbedragen in de boekhouding.

⁴⁷ Artikel 17 lid 2 Wet College voor de Rechten van de Mens.

⁴⁸ Besluit van 28 augustus 2012, houdende regels over de rechtspositie van de leden van het College voor de rechten van de mens en de tot het bureau behorende ambtenaren (Besluit rechtspositie College voor de rechten van de mens).

⁴⁹ In de betreffende brief wordt gesproken van € 291.486, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de zittende leden van het College allen hun maximale termijn volmaken. Is dat niet het geval, dan zal het bedrag hoger oplopen.

Op basis van de gegevens die het College in het kader van dit onderzoek heeft verstrekt is onderstaande uitsplitsing te maken van de kosten in 2014. Van 2013 zijn niet voldoende gegevens beschikbaar gesteld om een dergelijke uitsplitsing te maken.

TABEL 3.7: TYPE KOSTEN PER (WETTELIJKE) TAAK VAN HET COLLEGE IN 2014

	PERSONELE KOSTEN	MATERIËLE KOSTEN	TOTAAL PER TAAK	PERCENTAGE VAN TOTAAL
Oordelen	753.540	101.571	855.111	14,8%
Voorlichten/Educatie	332.513	379.497	712.011	12,3%
Rapporteren	235.372	64.490	299.863	5,2%
Onderzoeken	230.318	128.296	358.614	6,2%
Signaleren	225.166	13.397	238.563	4,1%
Adviseren	218.031	13.884	231.915	4,0%
Samenwerken	201.763	24.108	225.871	3,9%
Aansporen	72.744	28.100	100.844	1,7%
Overige ⁵⁰	904.893	1.096.762	2.001.655	34,7%
Subtotaal	3.174.341	1.850.105	5.024.446	87,0%
Afwezig ⁵¹	747.666	-	747.666	13,0%
Totaal 2014	3.922.007	1.850.105	5.772.111	100%

Op een soortgelijke wijze kunnen ook de activiteiten van de leden van College uitgesplitst worden. De procentuele verdeling van hun werkzaamheden over de verschillende taken blijkt uit tabel 3.8.

TABEL 3.8: PERSONELE KOSTEN (IN EURO'S) COLLEGE IN HET JAAR 2014 UITGESPLITST NAAR (WETTELIJKE) TAKEN

	PERCENTAGE VAN TOTAAL
Oordelen	29%
Rapporteren	10%
Voorlichten/Educatie	8%
Onderzoeken	8%
Samenwerken	7%
Adviseren	6%
Signaleren	5%
Aansporen	2%
Overige	13%
Afwezig	11%

Collegeleden besteden relatief veruit de meeste tijd aan het oordelenproces, zo blijkt uit tabel 3.9. Hoewel het oordelenproces in termen van bestedingen bijna een derde deel uitmaakt van het gehele takenpakket, is de aard van de werkzaamheden van de Collegeleden daarbij wel gewijzigd. Waar de Collegeleden eerder betrokken waren bij het gehele proces, dus van aanneme tot uitspraak, zien ze nu één à twee weken voor de zitting de zaak in. In totaal zijn er vijf Collegeleden betrokken bij het oordelenproces. Zij voeren onderling periodiek overleg in aanwezigheid van de stafjurist en het hoofd van de afdeling FOO. Voor de afdeling OAC vervullen de Collegeleden een rol als bestuurlijk opdrachtgever en tijdens het

⁵⁰ Overige: alle andere, hierboven niet genoemde taken, inclusief randvoorwaardelijke taken (zoals bedrijfs ondersteuning, management, overleg, opleiding e.d.), voor zover niet (goed) toe te delen aan een van de bovengenoemde taken. Zie voor verdere toelichting op dit overzicht bijlage 1.

⁵¹ Tijd van medewerkers waarin men afwezig is als gevolg van ziekte, vakantie e.d.

onderzoeks- en adviesproces als sparringpartner en supervisor van het bureau. Bij actualiteiten en nijpende kwesties spelen Collegeleden een beslissende rol. De leden van de Raad van Advies kunnen hierin een adviserende rol vervullen en zorgen voor het perspectief vanuit het veld.

3.5 Bezuinigingsmaatregelen

Zoals uit de vorige paragraaf bleek, is het budget voor het College in de afgelopen jaren kleiner geworden. Om dit te ondervangen heeft het College vanaf 2013 maatregelen genomen om zowel de materiële als de personele kosten terug te brengen. Van de formeel beschikbare formatie van 58 fte wordt per januari 2015 48 fte feitelijk ingevuld. De krimp is vooral gerealiseerd op College- en managementniveau, zoals ook bleek uit tabel 3.2. Het aantal collegeleden is teruggegaan van 12 naar 9. Formatief is er ruimte voor 9 fte voor de leden van het College, er wordt 6 fte ingevuld. De functies van directeur en hoofd OAC zijn samengevoegd tot één functie. Wat betreft de kosten voor de bedrijfsvoering zijn alle lopende contracten ten aanzien van onderhoud, huur, beveiliging, gas en licht, schoonmaak en cetera onder de loep genomen, wat heeft geleid tot een forse besparing. Ook op kleine begrotingsposten zijn bezuinigingen doorgevoerd (geen fruitschalen meer bij ziekte, geen verjaardagsboeketten, zeil op de vloer in plaats van hout, sobere catering). Verdere bezuinigingen zijn niet meer mogelijk, aldus het College.

Een eventuele verhoging van de middelen die door V&J worden verstrekt loopt in de regel via de begrotingsvoorbereiding, de zogenaamde claimtrajecten die in januari departements- en rijksbreed worden georganiseerd. Alle onderdelen van het ministerie en alle uitvoerende organisaties en taakorganisaties kunnen dan een gemotiveerde aanvraag doen voor uitbreiding van hun financiën.

De voorzitter van het College heeft in een aantal brieven (van 30 oktober 2013 en 20 januari 2014) haar zorgen geuit over het afnemende budget en dat is ook gebeurd in de bestuurlijke overleggen tussen College en departement. Los van haar algemene zorgen over de budgetten richten de zorgen van de voorzitter zich specifiek op de algemene bezuinigingsmaatregelen van het kabinet-Rutte II, waarbij een taakstelling van 8,9% voor alle rijksonderdelen geldt.

Er is door de minister niet schriftelijk op de brieven van het College gereageerd, wel zijn ze aan de orde gekomen in het bestuurlijk overleg en zijn ze in het hiervoor beschreven 'claimtraject' als zodanig beschouwd. Uit interviews blijkt dat het standpunt van het departement is dat de bezuinigingen voor alle onderdelen van de Rijksoverheid geldt en dat er geen reden is om het College voor de Rechten van de Mens daarvan uit te sluiten. Onder het huidige regeerakkoord is er geen enkele ruimte voor uitbreiding van de financiering van welke taak dan ook, zo wordt door gesprekspartners van het departement aangegeven. Voorts is het departement van mening, zo blijkt eveneens uit de interviews, dat het College onvoldoende onderbouwt waarom het extra geld zou moeten krijgen. Bij het ministerie bestaat niet het idee dat het College zaken laat liggen die wel gedaan moeten worden. Wel moeten er prioriteiten worden gesteld, maar dat is de reden dat er een afwegingskader is.

De directeur van het College heeft bij brief van 28 mei 2015 aan de projectleider van het onderhavige onderzoek beschreven welk extra personeel en materieel het College nodig heeft om zijn taken te kunnen uitvoeren. Deze brief is bijgevoegd als bijlage 8 bij dit rapport. De directeur acht het noodzakelijk om 10 fte toe te voegen:

Schaal 8: 2 fte (projectondersteuners)

Schaal 10: 2 fte (junior onderzoeker en medewerker Front Office)

Schaal 11: 3 fte (senior beleidsmedewerkers en communicatieadviseur)

Schaal 12: 1 fte (senior onderzoeker)

Schaal 13: 2 fte (senior jurist internationaal en coördinerend beleidsadviseur)

De totale kosten van deze personeelsuitbreiding bedraagt € 690.000. Bovendien acht het College het noodzakelijk om € 985.000 extra materiële kosten te investeren. Meest in het oog springend zijn daarbij de kosten voor campagnes en lesmateriaal á € 700.000. Daarmee komt het totaal volgens het College benodigde extra middelen op € 1.675.000.⁵²

We achten het niet onze taak of opdracht om deze brief inhoudelijk te beoordelen, te meer omdat geen inschatting te maken is in hoeverre bijvoorbeeld de gevraagde extra formatieplaatsen reëel en noodzakelijk zijn.

Afgezien van de ingezette formatie heeft de afgelopen een efficiëncyslag plaatsgevonden door een verschuiving van taken van duurdere naar goedkopere medewerkers, bijvoorbeeld bij de correspondentie van het College met de klager, het beantwoorden van telefoontjes, het maken van dossiers en de inzet van Collegeleden in het oordelenproces. Daarnaast zijn er in 2014 van de 179 oordelen 105 (67%) enkelvoudig afgedaan, dat wil zeggen door één lid van het College, en 15 vereenvoudigd zonder zitting (8%). Het College geeft aan dat dit verhoudingsgewijs veel is ten opzichte van eerdere jaren.⁵³

Het oordelenproces is ook efficiënter als het gaat om de doorlooptijden. Het streven is om een verzoek om een oordeel binnen zes maanden af te handelen. Daar slaagt het College steeds beter in, zo blijkt uit tabel 3.9. Er wordt dus doelmatiger gewerkt. Het percentage 'afhandeling oordelen' is onderdeel van het percentage 'afgehandelde verzoeken'. Onder afgehandelde verzoeken worden ook zaken gerekend die niet tot een oordeel hebben geleid.

TABEL 3.9: AFHANDELING BINNEN NAGESTREEFDE DOORLOOPTIJDEN IN PERCENTAGES⁵⁴

	AFHANDELING VERZOeken BINNEN GESTELDE DOORLOOPTIJD	AFHANDELING OORDELEN BINNEN GESTELDE DOORLOOPTIJD
2012	75%	61%
2013	82%	74%
2014	82%	76%

3.6

Onafhankelijkheid en beheersrelatie

Eerder is aangegeven dat het College onafhankelijk is, zijn eigen prioriteiten stelt en dat de minister hierop geen formele invloed heeft. In het eigen Strategisch Plan formuleert het College zijn onafhankelijkheid als volgt:

Het College bepaalt zijn eigen agenda en bepaalt zelf de vorm en inhoud van zijn uitingen. Het College voert zijn taken uit in onafhankelijkheid van de regering, parlement en overheid en in onafhankelijkheid van organisaties in het maatschappelijk

⁵² Zie voor een onderbouwing en uitsplitsing per wettelijke taak bijlage 8.

⁵³ College voor de Rechten van de Mens, eindrapportage over het jaar 2014 van de afdeling Front Office & Oordelen, 2 maart 2015.

⁵⁴ Bron: eindrapportage over het jaar 2014 van de afdeling Front Office & Oordelen, 16 maart 2015.

middenveld.

De wijze van financiering van het College is eerder in dit hoofdstuk beschreven. Het College stelt jaarlijks een begroting op binnen de door de minister in een Kaderbrief gestelde financiële kaders. Als de minister af wil wijken van de ingediende begroting, dan moet de Kamer hierover worden geïnformeerd in de memorie van toelichting bij de Justitiebegroting, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de instellingswet.

Het College hecht sterk aan zijn onafhankelijkheid en reageert scherp als de onafhankelijkheid naar zijn oordeel onvoldoende in acht wordt genomen. Een treffend voorbeeld hiervan betreft de sterk afwijzende reactie richting het ministerie naar aanleiding van een brief van de Algemene Bestuursdienst van 15 oktober 2013 aan het College over de voorgestane werkwijze met betrekking tot benoemingen in het topmanagement van ZBO's. In verband met de onafhankelijkheid van het College en het feit dat Collegeleden geen ambtenaren zijn en hun rechtspositie per AMvB is geregeld, wilde het College niet meewerken aan benoemingen bij het College via de Algemene Bestuursdienst. Ook anderszins benadrukt het College zijn onafhankelijkheid. Zo wordt in principe geen externe deskundigheid ingehuurd voor bijvoorbeeld onderzoeken. Ook wordt geen ondersteuning vanuit V&J geaccepteerd om de administratieve processen te structureren, omdat dit strijdig zou (kunnen) zijn met de onafhankelijkheid van het College.

Het College mag op grond van de Paris Principles niet onderwerp zijn van financiële controle die de onafhankelijk zou kunnen beïnvloeden.⁵⁵ Onder financiële controle moet in dit verband worden volstaan dat de verschaffer van de financiële middelen voorwaarden stelt omtrent de besteding van die middelen. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot dit onderwerp aangegeven dat het instituut ondanks de gewenste onafhankelijkheid niet volledig kan worden gescheiden van de overheid: "De regering zal het budget toekennen en voorwaarden opstellen voor de financiering."

De bepaling in de Paris Principles dat een nationaal instituut geen onderwerp mag zijn van financiële controle door de financier betekent niet dat het instituut zich niet hoeft te verantwoorden over de besteding van de verschaft middelen. "Such a provision is not, however, intended to limit the application of laws that require an appropriate level of financial accountability by public agencies", aldus de General Observations.⁵⁶ Daarmee in overeenstemming zijn de gebruikelijke checks and balances binnen de rijksdienst ook op het College van toepassing. Daartoe behoren de departementsbrede planning-en-controlcyclus, de jaarlijkse accountantscontrole en algemene financiële kaders omtrent inhuur van externen, facturen en aanbestedingsregels. De verantwoording die het College naar buiten toe aflegt gebeurt (overeenkomstig de formele regels van de P&C-cyclus) op basis van begroting en jaardocumenten. Uit die verantwoording blijkt dat het College de hem toevertrouwde middelen naar behoren beheert. Twee keer per jaar voeren vertegenwoordigers van het beheersdepartement een bestuurlijk overleg met het College. In het voorjaar betreft de bespreking voornamelijk het jaarverslag en in het najaar de begroting voor het daaropvolgende jaar. Tussendoor is er af en toe telefonisch contact om elkaar te informeren. Voorts dient het College in juni, in overeenstemming met de P&C-cyclus, een zoge-

⁵⁵ "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."

⁵⁶ International Coordinating Committee of national institutions for the promotion and protection of human rights (ICC): *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*, G.O. 2.8 Administrative regulation of National Human Rights Institutions.

noemde 5-maandsrapportage in waarover een gesprek plaats vindt. Vanwege de onafhankelijke positie van het College is de van het College verlangde informatie minder gedetailleerd en uitgebreid dan van 'gewone' zelfstandig bestuursorganen wordt verwacht. Om diezelfde reden onthoudt het ministerie van Veiligheid en Justitie zich ervan inhoudelijk sturend of beïnvloedend op te treden.

De verantwoordingsinformatie die het College naar buiten brengt is vanuit een oogpunt van bedrijfsvoering relatief summier. De 5-maandsrapportages bieden geen inzicht in de verdeling van de beschikbare middelen over verschillende taken en activiteiten. Men vindt er alleen een verdeling over personele en materiële kosten (beide cumulatief). Ook is er geen verdere uitsplitsing naar bijvoorbeeld huisvestingskosten, kosten voor ICT, voorlichtingsmateriaal, personele kosten voor Collegeleden, wachtgeldbetalingen, overhead, etc. De 5-maandsrapportages en de jaarverslagen bevatten wel gegevens over de producten van het College (kwalitatieve en kwantitatieve rapporteren wel over de producten van het College over bijvoorbeeld oordelen, adviezen, onderzoeken).

Voor elk van de vier jaar dat het College bestaat ontving het een decharge van de directie Rechtsbestel van het ministerie van V&J. Daarmee gaf de directeur Rechtsbestel te kennen op grond van het jaarverslag het gevoerde beheer en de financiële verantwoording goed te keuren. Respondenten van V&J verklaarden dat de onafhankelijkheid van het College er niet aan in de weg staat om het College erop aan te spreken bij een vermoeden van verspillings. Daar is echter nooit sprake van geweest. Desondanks achten de respondenten van het ministerie een nadere uitsplitsing van financiële gegevens gewenst.

3.7 Conclusie

Het budget voor het College is in 2014 nagenoeg gelijk aan dat in 2010 (Cgb). In de feitelijke kosten van het College en zijn voorganger Cgb is een piek te zien in 2011 en 2012. In 2011 is een deel van de werkzaamheden en bijbehorend budget ingezet om voorbereidingen te treffen op het College voor de Rechten van de Mens. In de jaren na de oprichting van het College is het budget verminderd door bezuinigingen die in alle begrotingsonderdelen van het ministerie hebben plaatsgevonden. Om dit te ondervangen heeft het College vanaf 2013 maatregelen genomen om zowel de materiële als de personele kosten terug te brengen. Van de formeel beschikbare formatie van 57,6 fte wordt per januari 2015 48,5 fte feitelijk ingevuld. De krimp is vooral gerealiseerd op College- en managementniveau en door te snijden in de materiële uitgaven.

De doelmatigheid van de uitgaven is maar in geringe mate uit de gegevens op te maken. Hoewel het budget en de realisatie helder is en de output in het aantal adviezen, rapporten en oordelen ook, is in de throughput veel onduidelijkheid over de effectiviteit. Er heeft met name in het oordelenproces een efficiëncyslag plaatsgevonden door een verschuiving van taken van duurdere naar goedkopere medewerkers. Het oordelenproces is ook efficiënter als het gaat om de doorlooptijden. Het streven is om een verzoek om een oordeel binnen zes maanden af te handelen. Daar slaagt het College steeds beter in.

De voorzitter van het College heeft in een aantal brieven en overleggen haar zorgen geuit over het afnemende budget. Er is door de minister niet schriftelijk op de brieven van het College gereageerd, wel zijn ze aan de orde gekomen in het bestuurlijk overleg. Uit interviews blijkt dat het standpunt van het departement is dat de bezuinigingen voor alle onder-

delen van de Rijksoverheid geldt en dat er geen reden is om het College voor de Rechten van de Mens daarvan uit te sluiten.

De financiële verantwoording van het College aan het beheersdepartement verloopt volgens de reguliere departementsbrede P&C-cyclus. Dat betekent dat de gebruikelijke checks and balances binnen de rijksdienst, zoals de jaarlijkse accountantscontrole, de reguliere planning-en-controlcyclus en algemene financiële kaders omtrent inhuur van externen, facturen en aanbestedingsregels, ook voor het College gelden. Echter, in overeenstemming met de zelfstandigheid van het College is de verlangde verantwoordingsinformatie relatief globaal en gaan de gesprekken met het beheersdepartement over hoofdlijnen. Dientengevolge bevatten de financiële verslagen (de 5-maandsrapportages en de jaarrapportages) weinig informatie over de bedrijfsvoering van het College. De stukken bieden geen inzicht in verdeling van de financiële middelen over de verschillende activiteiten. De verantwoording bevat alleen een onderscheid tussen personele kosten en materiële kosten (beide cumulatief). Vanuit het ministerie is aangegeven dat een nadere uitsplitsing van financiële gegevens wenselijk zou zijn.

Percepties van stakeholders en onafhankelijke deskundigen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de perceptie van de stakeholders ten aanzien van de ambities, taken en prioriteiten van het College. Door middel van een enquête en verdiepende interviews zijn de volgende deelvragen beantwoord.

Deelonderzoek C: prestaties en waardering

15. Zijn er volgens de stakeholders en onafhankelijk deskundigen taken, werkzaamheden of onderwerpen die het College niet heeft *opgepakt zowel binnen als buiten het strategisch plan*, maar wel hadden moeten worden gedaan, en waar baseert men dat op?
16. Wat is er te veel of te weinig gedaan aan de uitvoering van de ambitie, volgens het oordeel van het College, stakeholders en onafhankelijke deskundigen, en waar baseert men dat op?

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, is in het kader van deze deelvragen een digitale enquête uitgezet onder stakeholders en onafhankelijke deskundigen. De achtergronden van de respondenten zijn in de volgende tabel weergegeven. Het cumulatieve percentage is hoger dan 100%, omdat een combinatie van functies of achtergronden mogelijk is.

TABEL 4.2: ACHTERGROND RESPONDENTEN (N=103)

Verbonden aan een organisatie die actief is op het terrein van mensenrechten	44%
Wetenschapper	32%
Ambtenaar Rijksoverheid	10%
Activist	6%
Bestuurder	3%
Advocaat	2%
Anders	18%

In bijlage 5 zijn de resultaten van de enquête weergegeven. Daarbij is ook onderscheid gemaakt tussen de antwoorden van de twee grootste categorieën respondenten (verbonden aan mensenrechtenorganisatie en wetenschappers) en tussen respondenten die hebben

aangegeven respectievelijk een goed, redelijk en matig beeld te hebben van de huidige taken en activiteiten van het College.⁵⁷ Uit de analyse blijkt dat als er al verschillen waren tussen de antwoorden van deze verschillende typen respondenten, de populatie dermate klein was dat we deze verschillen niet in de tekst hebben vermeld.

Behalve van een enquête wordt voor de waardering van stakeholders en onafhankelijke deskundigen ook geput uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde interviews. De geïnterviewden zijn weergegeven in bijlage 3.

4.2 Prioriteiten

Op basis van een afwegingskader heeft het College voor de Rechten van de Mens in een strategisch plan een zgn. pro-actieve agenda opgesteld met onderwerpen die de prioriteit krijgen op het gebied van advies en onderzoek door het College. Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven, zijn de prioriteiten de volgende:

- Ouderenzorg en mensenrechten
- Migratie en mensenrechten
- Discriminatie bij toegang tot de arbeidsmarkt
- Ratificatie en implementatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
- Mensenrechteneducatie
- Ratificatie van overige verdragen

Een grote meerderheid van de respondenten van de enquête is het helemaal (32%) of enigszins (51%) eens met de stelling dat het College daarmee de juiste prioriteiten stelt.

TABEL 4.3: STELLING: HET COLLEGE STELT DE JUIST PRIORITEITEN (N=101)

Helemaal mee eens	32%
Enigszins mee eens	51%
Enigszins mee oneens	10%
Helemaal mee oneens	2%
Weet niet / geen mening	6%

De positieve oordelen over de gestelde prioriteiten worden geïllustreerd door de volgende citaten.

"Er zijn wellicht nog andere prioriteiten denkbaar, maar die overlappen mogelijk met andere instellingen. De keuze voor deze aandachtspunten lijkt mij goed te verdedigen. Ik kan mij goed voorstellen dat in het kader van de verschillende transitie, zorg en jeugdzorg, enkele nieuwe prioriteiten zich aandienen."

"Goed dat er een College voor de Rechten van de Mens is. Dat dit zijn rol nog enigszins moet bepalen cq. vinden, is begrijpelijk. Mijns inziens stelt het College realistische en deels wellicht ook strategische doelen. De verkozen ambities hoeven echter ook niet bescheidener te zijn dan nodig."

⁵⁷ Respondenten die aan hebben gegeven een 'slecht' beeld te hebben van de taken en activiteiten van het College, zijn direct naar het eind van de vragenlijst geleid en hebben deze derhalve niet ingevuld. Hun antwoorden achtten we onvoldoende relevant voor het onderzoek, omdat deze niet gebaseerd zouden zijn op relevante en actuele kennis en informatie.

De respondenten is in de enquête ook gevraagd de zes prioriteiten te ordenen. De wat de respondent betreft belangrijkste prioriteit kreeg daarbij de score 1 en de minst belangrijke de score 6. Een gemiddeld lage score betekent een hoge prioriteit.

TABEL 4.4: RANGORDE VAN PRIORITEITEN DOOR RESPONDENTEN (N=77)

PRIORITEIT	SCORE
migratie en mensenrechten	2,05
discriminatie tot toegang tot de arbeidsmarkt	2,60
Mensenrechteneducatie	3,08
ouderenzorg en mensenrechten	4,05
ratificatie / implementatie VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap	4,14
ratificatie van overige verdragen	5,04

Er tekent zich dus een duidelijk rangorde af. Ratificatie van verdragen heeft bij respondenten geen hoge prioriteit. Ook 'ouderenzorg en mensenrechten' heeft bij de externe deskundigen een lage prioriteit. Een van de respondenten over beide thema's:

"Ik vind ouderorganisaties en mensenrechten niet de eerste prioriteit en ratificatie van overige verdragen ook niet. Het verdrag dat gericht is op personen met een handicap ook niet. Laat het college zich concentreren op mensenrechten problemen in de praktijk. Aan ratificatie van verdragen werken andere organisaties."

Het is echter geen keuze van het College om de ratificatie als prioriteit te benoemen, want het is een wettelijke taak.

Op het terrein van de mensenrechten zijn diverse organisaties actief die vaak deelbelangen vertegenwoordigen of behartigen. Een terugkerend thema in de gesprekken die we gevoerd zijn hebben met stakeholders en externe deskundigen is dat men aangeeft het van belang te vinden dat het College zich beperkt tot prioriteiten en taken die niet door andere organisaties verricht worden. Enkele stakeholders:

"Van belang is om bij prioriteitstelling de toegevoegde waarde op te zoeken. Zo is ouderenzorg logisch omdat daar specifiek het mensenrechtenoogpunt mist, maar migratie doen zoveel organisaties dat de meerwaarde er nauwelijks is."

"Ik kan me vinden in de meeste prioriteiten. Wel vind ik het belangrijk dat het College goed inventariseert welke andere onafhankelijke instanties al actief zijn in een bepaald thema, om overlap en dubbel werk te voorkomen. Een voorbeeld is het werk van het College op het gebied van mensenhandel, waarbij mij niet duidelijk is hoe dit zich verhoudt tot het werk van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel."

Van de respondenten van de enquête is een kwart van mening dat er onderwerpen zijn (andere dan de prioriteiten die door het College gesteld zijn) waaraan het College onvoldoende prioriteit geeft. Er is daarbij geen gemene deler wat betreft de door hen gemiste prioriteiten, geen enkel onderwerp wordt vaker dan twee keer genoemd.

De mate waarin het College volgens de respondenten van de enquête voldoende uitvoering geeft aan de door haarzelf gestelde prioriteiten in weergegeven in de volgende tabel.

TABEL 4.5: OORDEEL RESPONDENTEN OVER MATE VAN UITOERING DOOR COLLEGE AAN PRIORITEITEN (N=94)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOEDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Ouderenzorg	4%	10%	23%	4%	1%	57%
Migratie	1%	17%	32%	12%	1%	37%
Discriminatie bij toegang arbeidsmarkt	1%	29%	33%	3%	-	33%
Educatie	1%	12%	26%	28%	-	33%
Ratificatie VN-verdrag gehandicapten	4%	15%	31%	6%	-	44%
Ratificatie overige verdragen	5%	8%	22%	11%	-	55%

Wat in de eerste plaats opvalt is dat relatief veel respondenten hebben aangegeven geen mening te hebben of het College voldoende uitvoering geeft aan genoemde taken. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat de activiteiten van het College zich veelal buiten het zicht van de respondenten afspelen. Dat is vooral het geval bij het thema 'ouderenzorg en mensenrechten' en ratificatie van verdragen.

Wat verder uit de tabel naar voren komt is dat het College volgens de respondenten vooral aan de prioriteit 'discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt' op een uiterst passende wijze uitvoering geeft: vrijwel alle respondenten die hierover een opvatting hebben, vindt dat (ruim) voldoende uitvoering aan de prioriteit wordt gegeven. Ook voor de meeste andere prioriteiten geldt dat het College er volgens de respondenten die daarover een opvatting hebben, voldoende uitvoering aan geeft.

'Mensenrechteneducatie' springt er op dit punt in negatief opzicht uit, 42% van de respondenten met hierover een opvatting vindt dat het College hieraan te weinig doet. In hoofdstuk 3 hebben we al beschreven dat dit door het College wordt onderschreven, in zoverre dat wordt onderkend dat de mensenrechteneducatie nog onvoldoende van de grond komt.

Over 'ratificatie van overige verdragen' lopen de meningen het meest uiteen: er is zowel een relatief hoog percentage dat vindt dat het College hieraan te veel aandacht besteedt als dat het College er onvoldoende aan doet.

4.3

Wettelijke taken

In de enquête is gevraagd of het college naar de mening van de respondenten voldoende uitvoering geeft aan zijn wettelijke taken. De resultaten zijn weergegeven in de volgende tabel.

TABEL 4.6: OORDEEL RESPONDENTEN OVER MATE VAN UITVOERING DOOR COLLEGE AAN WETTELIJKE TAKEN (N=89)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOENDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Onderzoek	1%	6%	46%	10%	2%	35%
Advies	1%	17%	37%	14%	2%	29%
Oordelen gelijke behandeling	2%	39%	35%	2%	-	21%
Voorlichting	-	9%	36%	26%	1%	28%
Rapportage	-	30%	40%	8%	-	21%
Samenwerking	-	10%	36%	18%	2%	34%
Ratificatie / implemen- tatie verdragen	5%	11%	33%	11%	-	40%

Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat het College voldoende uitvoering geeft aan zijn wettelijke taken. Dat geldt bij uitstek voor de oordelen over gelijke behandeling, waarvan 97% van de respondenten (met daarover een opvatting) van oordeel is dat hieraan (ruim) voldoende uitvoering wordt gegeven. Dit is een taak die een lange traditie heeft bij het College, omdat het al een van de primaire taken was van de voorganger van het College voor de Rechten van de Mens, de Commissie gelijke behandeling. Een respondent van het ministerie van Veiligheid en Justitie zegt in een interview over de uitvoering in het algemeen van taken het volgende.

"Ik heb niet het idee dat het College iets laat liggen dat ze zouden moeten doen. Ook zijn er geen achterstanden in de oordelen. Het College kan niet alles doen en moet dus prioriteiten stellen. Dat is logisch. Daarvoor moet gebruik gemaakt worden van het afwegingskader."

Over de uitvoering van de wettelijke taken 'voorlichting' en 'samenwerking' zijn de respondenten het meest kritisch. Over voorlichting wordt in de enquête en in interviews door stakeholders onder meer het volgende aangegeven.

"Voorlichting aan een breed publiek: de activiteiten die georganiseerd worden zouden soms een breder publiek kunnen trekken (wellicht kunnen er meer diverse soorten bijeenkomsten worden georganiseerd). Wel zijn voorlichtingscampagnes zoals de filmpjes met BN-ers en de kaartencampagne erg goed."

"Voorlichting naar professionals is in orde, maar naar burgers toe zou dat beter mogen en kunnen."

Er zijn in Nederland tientallen organisaties actief op het gebied van mensenrechten. Diverse organisaties die actief zijn op het gebied van (een onderdeel van) de mensenrechten geven in de enquête en in interviews aan dat ze zouden willen dat ze meer en vaker zouden willen samenwerken met het College. Enkele stakeholders:

"Ik moet eerlijk zeggen dat het College voor mij nog te onzichtbaar is, in ieder geval op het terrein van migratie en mensenrechten waar ik actief ben."

"Wij zouden op beleidsniveau wel wat meer contact willen onderhouden."

"Je kunt er als College voor kiezen om tegen NGO's aan te hangen en daarmee de samenwerking aan te gaan of voornamelijk op de overheid gericht zijn. Het College doet het laatste te veel."

"Waar overlap bestaat met een andere overheidsinstantie met een specifieke wettelijke taak, zoals bijvoorbeeld de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen kinderen, kan ook naar dat onderzoek en aanbevelingen verwezen worden zonder eigen onderzoek/aanbevelingen te doen. Instanties kunnen elkaar zo versterken en middelen optimaal worden ingezet."

De essentie van het laatstgenoemde punt wordt in interviews vaker aan de orde gesteld. Het College zou zich naar het oordeel van diverse gesprekspartners meer moeten beperken tot onderwerpen die niet door andere (mensenrechten)organisaties worden opgepakt. Dit zou een doelmatiger besteding van (schaarse) middelen zijn dan dat er dubbelingen in werkzaamheden plaatsvinden. Een respondent zegt hierover:

"Een taak als mensenrechteneducatie, vaak aangevoerd door het College als iets wat blijft liggen, is moeilijk te realiseren. Dit zou in samenwerking met andere partijen moeten gebeuren en is onbetaalbaar voor het College zelf."

Het College is een organisatie die zich richt op mensenrechten in brede zin. Samenwerken met ngo's werd daarbij wel nuttig geacht, maar omdat deze zich richten op deelaspecten van het totale mensenrechtenpallet zitten er beperkingen aan. Het College is een onafhankelijke overheidsorganisatie met een wettelijke taak en heeft een meeromvattende ambitie dan die van de deelaspecten. Voor het College vormt dit een barrière voor verdergaande samenwerking. Ook de onafhankelijkheid speelt hierbij een rol. Door samen te werken met andere organisatie zou de onafhankelijke positie in het geding komen, is door vertegenwoordigers van het College aangegeven.

Er zijn overigens ook uitgesproken positieve en enthousiaste oordelen over samenwerking met het College, bijvoorbeeld van een vertegenwoordiger van een organisatie die specifiek gericht is op gelijke behandeling.

"De samenwerking was al goed in de tijd dat het nog de Commissie gelijke behandeling was en die is nog steeds goed. Uitstekend zelfs. De oordelen zijn belangrijk voor ons net als de adviezen. We hebben frequent contact, spreken elkaar vaak en we leveren ook input voor adviezen die het College bijvoorbeeld aan minister Plasterk richt. Het College heeft zijn eigen verantwoordelijkheid en ze nemen ook niet alles wat we zeggen over, maar we voelen ons zeer serieus genomen."

4.4

Conclusie

Over het algemeen zijn de externe stakeholders en onafhankelijke deskundigen positief over de door het College gestelde prioriteiten en de mate waarin daaraan en aan de wettelijke

taken uitvoering wordt gegeven. Mensenrechteneducatie, één van de zes prioriteiten, springt er in negatief opzicht uit: 42% van de respondenten die hierover een opvatting hebben vindt dat het College hieraan onvoldoende uitvoering geeft. Het College deelt deze opinie in zoverre dat wordt onderkend dat de mensenrechteneducatie nog onvoldoende van de grond komt.

Als het gaat om de wettelijke taken vinden relatief veel respondenten dat het College onvoldoende uitvoering geeft aan voorlichting respectievelijk samenwerking. Educatie en voorlichting liggen in elkaars verlengde, het gaat beide om het uitdragen en uitventen van kennis over (het belang van) mensenrechten. Juist door met andere (verwante) organisaties samen te werken zou dit beter van de grond kunnen komen, is de mening van een aantal van deze organisaties. Het College ziet hierbij echter barrières door zijn brede scope en zijn onafhankelijkheid.

Doelmatigheid en de benodigde middelen

5.1

Inleiding

Het onderzoeksthema dat rest betreft de vraag of de financiële middelen waarover het College kan beschikken, toereikend zijn om alle taken die voortvloeien uit de wet en internationale verdragen adequaat te verrichten. In de onderzoeksopzet is dit onderwerp in vijf deelvragen uiteen gelegd:

Deelonderzoek D: doelmatigheid en benodigde middelen

17. Hoe verhouden de feitelijke uitgaven en activiteiten, alsmede de (gerealiseerde en voorgenomen) bezuinigingen zich tot de in de achterliggende documenten en oprichtingsdocumenten geformuleerde ambitie (vergelijking uitkomsten deelonderzoeken A en B)?
18. In hoeverre kan concluderend worden gezegd, dat de uitgaven doelmatig zijn geweest? Zijn er posten waar op bezuinigd zou kunnen worden (vergelijking uitkomsten deelonderzoeken A, B en C)?
19. Zijn er risico's die verbonden zijn aan de huidige financieringsstructuur voor het behoud van de A-status voor het College?
20. Is het aan het College toegekende (structurele) budget voldoende volgens het oordeel van respectievelijk het College, de stakeholders en onafhankelijk deskundigen om te kunnen doen wat een mensenrechteninstituut in Nederland zou moeten doen volgens de in de achterliggende documenten en oprichtingsdocumenten geformuleerde ambities (vergelijking deelonderzoeken A, B en C)?
21. Hoe zouden de financiën ter behoud van de A-status het beste gestructureerd kunnen worden?

Zijn de toegewezen middelen toereikend, te veel of te weinig? Bij de beantwoording van deze vraag stuiten we op het klassieke managementprobleem in de publieke sector: informatie-asymmetrie tussen de verschaffers van de financiële middelen en de gebruikers ervan. De professionals op de werkvloer hebben inzicht in de kosten van hun productie of

kunnen dat hebben. Voor buitenstaanders is het moeilijk in te schatten en te controleren.⁵⁸ De klassieke techniek om een overheidsbudget in de hand te houden is dan ook: ombuigen of bezuinigen. De veronderstelling daarbij is dat de professionals vervolgens zelf het beste kunnen bepalen hoe ze met minder middelen meer kunnen doen. In grote lijnen is dat ook de manier waarop de financier (formeel: de begrotingswetgever) met het College is omgegaan. Dat neemt niet weg dat er nog wel wat meer te zeggen valt over de financiële kant van het bevorderen en beschermen van de rechten van de mens. Achtereenvolgens komen de allocatie van middelen door het College, de effectiviteit en doelmatigheid van de besteding van de middelen, en de minimale omvang van het budget aan de orde.

5.2 Allocatie

Heeft het College goed gepresteerd met de beschikbare middelen? Respondenten vinden het een lastige vraag; luidt hun antwoord dat het College het de afgelopen jaren prima heeft gedaan, dan kan uit zo'n constatering ten onrechte de conclusie kunnen worden getrokken dat de respondent de middelen van het College toereikend vindt of dat het zelfs nog wel wat minder kan. Omgekeerd is het ook moeilijk aan te geven of en zo ja voor welke activiteiten het College méér geld zou moeten hebben.⁵⁹ De ambities zijn hoog en de activiteiten om aan die ambities te voldoen schier eindeloos. Het College zou moeiteloos het dubbele budget kunnen besteden voor uiterst zinvolle zaken.

Het verloop in de beschikbare middelen kan langs twee wegen worden geschetst: formatief en budgettair. Het formatieve uitgangspunt bij de oprichting van het College was de formatieruimte van de Commissie gelijke behandeling. Tot 2010 telde de formatie van de Cgb 48 fte. Blijkens de memorie van toelichting mocht het College deze ruimte met ten hoogste 8 fte uitbreiden. De formatie waarover het College in de eerste jaren na de oprichting heeft kunnen beschikken was daarmee in overeenstemming.

Het budgettaire uitgangspunt bij de oprichting van het College was de jaarlijkse toewijzing aan de Commissie gelijke behandeling. De eerste jaren ontving het College ten opzichte van het Cbp-budget een toeslag van € 900.000; een toeslag waarvan tweederde een structurele toezegging was. In latere jaren ging het College onverkort delen in de structurele bezuinigingen die achtereenvolgende kabinetten aan de gehele rijksdienst oplegden. Het kabinet en uiteindelijk ook de begrotingswetgever gingen ervan uit dat de bestaande Cgb-activiteiten dusdanig aangepast zouden kunnen worden dat er voldoende middelen vrij zouden vallen om de nieuwe mensenrechtentaak op een adequate manier uit te voeren. Het College heeft die handschoen opgepakt. Het oordelenproces is gestroomlijnd en efficiënter geworden. Daarmee is het beslag op de middelen van dat proces terug gebracht. De afdeling Front Office en Oordelen heeft er een aantal taken bij gekregen, met name op het terrein projecten en een breder pallet waarover voorlichting gegeven dient te worden.

Om de overige middelen op afgewogen wijze te kunnen alloceren heeft het College een systematiek ontwikkeld voor de verdeling van het beschikbare budget over alle alternatieve aanwendingsmogelijkheden. In hoofdstuk 2 is dit systeem van afwegen en prioriteren met behulp van een afwegingskader beschreven. Met toepassing van dat systeem heeft het College op een weloverwogen wijze de beschikbare middelen verdeeld over het grote aantal

⁵⁸ William R. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago 1973. Niskanen benoemt (behalve bezuinigen) twee oplossingen: concurrentie tussen uitvoeringsorganisaties en privatisering naar de marktsector.

⁵⁹ Zoals gesteld in paragraaf 3.5 heeft de directeur van het College in een brief aan het onderzoeksteam wel aangegeven welke extra financiële middelen nodig zouden zijn voor een adequate taakuitoefening.

taken en activiteiten dat voortvloeit uit ‘de ambitie’, de ambitie om een goed functionerend en gezaghebbend nationaal instituut voor de rechten van de mens te zijn. Een nog veel groter aantal activiteiten is niet door de filter van het afwegingskader gekomen. Kortom, het College heeft de afgelopen jaren geroeid met de riemen die het van de begrotingswetgever heeft gekregen.

Alvorens in te gaan op de vraag of deze middelen voldoende waren en zullen zijn voor een adequate uitvoering van alle taken dient eerst te worden nagegaan of de beschikbare middelen goed zijn besteed.

5.3 Doelmatigheid

De vraag of de door het College gekozen allocatie van middelen heeft geleid tot een goede besteding van het beschikbare budget kan op twee manieren worden beantwoord. In de eerste plaats kan men zich afvragen of de juiste *prioriteiten* zijn gesteld. Welnu, andere keuzen waren ongetwijfeld denkbaar. Er zijn respondenten die andere accenten zouden leggen; sommigen zouden zelfs geheel andere keuzen maken. Over het algemeen is er bij externe stakeholders en andere deskundigen echter een grote mate van instemming met de gemaakte keuzes. Met andere keuzen zou het beslag op de middelen overigens niet zo maar minder of meer worden. Belangrijker: die alternatieven zijn niet per se beter of slechter. Er zijn geen harde normen om dit soort keuzen te geleiden, anders dan het ruime raamwerk van de Paris Principles. Het systeem van een onafhankelijk instituut, van een zelfstandig orgaan, betekent nu juist dat het College als enige geroepen is om dat soort keuzen te maken en dat soort allocatieve beslissingen te nemen. Mocht het daarbij buiten het raamwerk treden waarbinnen een NHRI geacht wordt te opereren dan is het aan de accrediterende instantie om dat oordeel te vellen.

In de tweede plaats kan men zich afvragen of de volgens het allocatiesysteem van het College toegedeelde middelen doelmatig zijn besteed. Had men met hetzelfde geld meer kunnen doen? Of zouden dezelfde resultaten met minder financiële inspanningen bereikbaar zijn geweest? Het onderzoek heeft geen indicaties opgeleverd dat het College zijn middelen niet doelmatig heeft besteed. Het financieel beheer van het instituut heeft wel te kampen met ondoelmatige elementen die buiten het bereik van het College zelf liggen. Het meest belastend zijn de wachtgeldrechten die de leden van het College na ommekomst van hun zittings termijn genieten. De lasten van het wachtgeld (werkloosheidsuitkering, aanvullende uitkering en aansluitende uitkering) komen geheel voor rekening van het College. De ww-uitkeringen en wachtgeldregeling kostten het College in 2014 € 177.442, naar verwachting in 2018 oplopend tot bijna € 300.000.

De financiële verslaglegging is volgens sommige respondenten uit de omgeving van het College niet *state of the art*. Zo zou een betere inzicht in en een betere beheersing van de kosten bereikt kunnen worden door een goede kostenrekening vooraf plus een nacalculatie voor projecten. De gehanteerde werkwijze voor de kostenbeheersing van projecten is een bindende budgettering in uren vooraf, op basis van een door de medewerkers zelf ingeschat en door de leidinggevenden geaccordeerd tijdsbeslag. Gegevens over de toedeling van financiële middelen aan afzonderlijke activiteiten en van projecten worden niet gegenereerd. In de meest vergaande vorm van een rationeel beheersysteem leidt systematische nacalculatie tot een zodanig inzicht in de kosten dat elke activiteit van een prijs kan worden voorzien. De bedrijfsvoering zou dan gebaseerd kunnen worden op een PxQ (prijs maal hoeveelheid) systeem zoals in grote delen van de rijksdienst wordt nagestreefd. Het is echter

onwaarschijnlijk dat alle activiteiten van het College op die manier kunnen worden bekrijsd: de mogelijkheden ervoor zijn beperkt vanwege de grote heterogeniteit die de productie van het College kenmerkt.⁶⁰ Dat neemt niet weg dat ook in het onderhavige onderzoek is geconstateerd dat de administratie van het College minder informatie aangaande feitelijke bestedingen voor afzonderlijke activiteiten bevat dan nuttig en wenselijk is (zie uitvoerig hoofdstuk 3). Speciaal ten behoeve van het onderhavige onderzoek heeft het College een becijfering doen opstellen van de verdeling van financiële middelen in het jaar 2014. Een verdieping van de financiële verslaglegging in het verlengde van deze exercitie zou de transparantie over de aanwending van het budget vergroten. Naar buiten toe zouden claims van het College voor uitbreiding van de financiële toewijzing daarmee versterkt worden.

5.4 De minimumomvang van het budget

De laatste vraag is of de financiële middelen waarover het College kan beschikken toereikend zijn om de prestaties te leveren die het op grond van de internationale verdragen en de wet dient te leveren. Zou het College, aangenomen dat het de beschikbare middelen optimaal doelmatig besteedt, het risico lopen zijn A-status te verliezen omdat het niet datgene levert wat van een NHRI verwacht wordt? Er zijn drie wegen waarlangs de beantwoording van deze vraag benaderd kan worden.

De eerste weg is: wat valt hierover te leren vanuit de *normen* die internationaal gelden voor een NHRI? Die normen zijn algemeen en ruim. De Paris Principles bevatten slechts de volgende maatstaf voor de financiering van een NHRI: *adequate human and financial resources*. In toelichtende documentatie wordt deze norm weliswaar nader uitgewerkt maar ook dan is het houvast beperkt. Een van die documenten, de *ICC SCA General Observations as adopted in Geneva in May 2013* formuleert het als volgt:

*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.*⁶¹

Verder op wordt dit nog iets meer gepreciseerd:

*Provision of adequate funding by the state should, as a minimum include: a) the allocation of funds for adequate accommodation, at least its head office; b) salaries and benefits awarded to its staff comparable to public service salaries and conditions; c) remuneration of Commissioners (where appropriate); and d) the establishment of communications systems including telephone and internet.*⁶²

⁶⁰ N.P. Mol, *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*, Bussum 2008. Ook: Tjerk Budding, 'Management Control Budgettering terug bij af binnen de publieke sector?' *Management Control & Accounting* 2012, 1.

⁶¹ International coordinating committee of national institutions for the promotion and protection of human rights, *ICC SCA General Observations as adopted in Geneva in May 2013*, p. 3. Ook zo in: FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, *Handbook on the establishment and accreditation of NHRIs in the EU*, Wenen 2012, p. 80.

⁶² *ICC SCA General Observations*, p. 34. *Handbook*, p. 90.

Het minimumniveau is zo gezien al gauw bereikt. Niettemin kunnen individuele staten erop worden aangesproken. Indien de accreditatie-organisatie (ICC *Sub-Committee on Accreditation General Observations as adopted in May 2013*) constateert dat een lidstaat niet aan zijn verplichtingen krachtens de Paris Principles voldoet kan de betreffende NHRI zich tot de eigen staat wenden met aanbevelingen voor herstel (bijvoorbeeld het verhogen van het budget) voordat de volgende accreditatie daadwerkelijk plaatsvindt.⁶³ Met andere woorden, indien een accrediterende instantie lacunes zou constateren of zelfs een disfunctioneren op bepaalde punten, dan nog zou de Staat de gelegenheid krijgen om daarin te voorzien voordat de accrediterende instantie zou overwegen de accreditatie in te trekken. Overigens zal ook dan het College duidelijk moeten maken dat de daarvoor noodzakelijke middelen niet uit een interne herschikking van het eigen budget kunnen komen maar dat een externe verruiming van dat budget noodzakelijk is.

De Paris Principles en de bijbehorende documenten benadrukken steeds opnieuw de noodzaak van onafhankelijkheid van de NHRI ten opzichte van de Staat. Ook de wijze van financiering van de nationale mensenrechteninstituut mag daaraan geen afbreuk doen. Het is dus niet aan de financierende overheid om de effectiviteit en de doelmatigheid van het beheer van de NHRI-middelen te beoordelen, laat staan om zulk een oordeel te laten meewegen in de beslissingen over financiering. Daar staat wel een verplichting voor het mensenrechteninstituut tegenover:

*The National Institution has the obligation to ensure the coordinated, transparent and accountable management of its funding through regular public financial reporting and a regular annual independent audit.*⁶⁴

Dit leidt tot de tweede weg waarlangs de vraag kan worden beantwoord: zijn de middelen volgens het College zelf toereikend om te voldoen aan de wettelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen? Het College heeft in zijn correspondentie in het kader van de begrotingscyclus herhaaldelijk te kennen gegeven dat de financiering onder het minimumniveau is gekomen dat het College zelf noodzakelijk acht om te kunnen voldoen aan de vereisten van de Paris Principles. Een citaat uit een brief van de voorzitter van het College aan de Directeur-Generaal van de Directie Rechtsbestel van het ministerie van V&J, dd. 30 oktober 2013::

"Daarnaast komen de taken waarvoor het College zelf de omvang bepaalt als eerste onder druk te staan. Dit betreft zeker de werkzaamheden die onder de wettelijke taak "het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens" zijn opgenomen. Deze taak is arbeidsintensief en vraagt daarnaast regelmatig om de inzet van effectieve, maar kostbare communicatie- en educatiemiddelen. Het is een essentiële taak, zoals ook als is verwoord door de Eerste en de Tweede Kamer (...) om op basis van werkplannen het College en zijn maatschappelijke partners te helpen om daarvoor de benodigde middelen te verkrijgen."

In een toelichting hierop werd van de zijde van het College gesteld dat publiekscampagnes (zoals de in 2014 gevoerde campagnes rond stellingen over mensenrechten) een essentiële manier zijn om een groot publiek te bereiken, maar dat deze manier van werken tegelijker-

⁶³ ICC SCA General Observations, p. 8.

⁶⁴ ICC SCA General Observations, p. 36.

tijd zeer kostbaar is. Meer in het algemeen blijven er, naar het oordeel van het College, als gevolg van financiële krapte te veel zaken liggen. Activiteiten die in het gedrang zouden komen zijn onder meer:⁶⁵

- het follow up geven aan aanbevelingen
- brede monitoring van de staat van de mensenrechten in Nederland
- onderzoek
- mensenrechteneducatie
- review van Nederlandse achterstalligheden
- beantwoorden van verzoeken van BuZa
- in ‘het veld’ zichtbaar en aanwezig zijn om uit de eerste hand het klimaat te voelen en problemen te signaleren

Onderwerpen die onvoldoende aandacht kregen waren onder meer mensenrechten in Caribisch Nederland, privacy, mensenrechten in bedrijven, ontwikkelingen in het strafrecht, en de drie decentralisaties. Over dat laatste merkte men op dat de decentrale uitvoering van het zorg- en bijstandsbeleid gepaard gaat met allerlei vraagstukken op het gebied van de mensenrechten.

Kortom, het College zelf is er van overtuigd dat de financiering een dusdanig laag niveau heeft bereikt dat het niet meer mogelijk is te opereren naar de geest en de bedoeling van de Paris Principles.

Een derde bouwsteen bij de beantwoording van de vraag of de financiën toereikend zijn is het oordeel daarover van deskundigen en betrokkenen in de omgeving van het College. Zoals in de aanvang van dit hoofdstuk reeds gesteld: weinig respondenten zijn bereid daarover uitdrukkelijke uitspraken te doen. De meesten zijn ervan overtuigd dat het College een groter budget goed zou kunnen gebruiken en dat dat zeker ten goede zou komen aan de staat van de mensenrechten in Nederland. Weinigen durven echter de stelling aan dat het College met de huidige financiering niet meer in staat is te voldoen aan de vereisten van de Paris Principles en zijn wettelijke taken. Anders gezegd, van een afstand (zelfs van een kleine afstand) is het moeilijk te beoordelen wanneer ‘krap’ over gaat in ‘te weinig’.

5.5 Strategisch kiezen

Zoals in hoofdstuk 2 uitvoerig aangegeven heeft het College veel werk gemaakt van de voorbereiding van zijn Strategisch Plan, het plan dat de thema’s en taken bevat waaraan het College prioriteit wil geven. Eerder werd geconcludeerd dat het College dat zorgvuldig en weloverwogen heeft gedaan. Toch is één aspect van de in het geding zijnde afwegingen ietwat onderbelicht gebleven en dat is het aspect ‘aanvullendheid’. In de vele teksten die in de aanloop naar het College zijn verschenen is steeds benadrukt dat het op te richten instituut zijn taken diende te verrichten *in aanvulling op* hetgeen al door andere organisaties en instelling werd gedaan. De memorie van toelichting bij de Wet College voor de rechten van de mens zegt daarover dat het omvangrijke werkterrein het College ertoe zal nopen gebruik te maken van de expertise die bij andere organisaties aanwezig is, en voorts:

“Door de ruime formulering van taken in de Paris Principles, is overlap van taakomschrijving niet te voorkomen. Overlap van taken hoeft echter niet te leiden tot het dubbelop uitvoeren van werkzaamheden. Dubbele uitvoering van werkzaamheden

⁶⁵ Ontleend aan een brief dd. 20 februari 2015 van de voorzitter van het College aan het onderzoeksteam.

wordt voorkomen door juiste beleidsmatige keuzes voor het instituut op te nemen in een door het College op te stellen beleidsplan.”

De Startnotitie afwegingskader van maart 2011 (zie paragraaf 2.4.1) vermeldt daarover het volgende:

“Veel stakeholders haken aan bij hetgeen in de MvT wordt gezegd over de uitoefening van het takenpakket: vermijd overlap en ga niet doen wat anderen al (goed) doen. In een criterium verwoord: zijn anderen al bezig op het thema? En aanvullend met het krachtenveld in gedachten; hoe belangrijk is de reeds actieve actor dan: betreft het een NGO, een andere toezichthouder, een onderzoeksinstantie zoals CPB? Of als de problematiek complex is en buiten het blikveld van anderen valt of anderen maar deels het thema oppakken. Dat maakt verschil voor de afweging.”

In het resultante Afwegingskader mensenrechtenkwesities dat een ruim een jaar later (november 2012) werd vastgesteld, is deze gedachtegang niet meer zo duidelijk terug te vinden. De derde van de acht maatstaven in dat afwegingskader luidt “Heeft actie van het College toegevoegde waarde?” Van de vijf bijbehorende indicatoren is de enige die op het onderhavige onderwerp betrekking heeft de derde: Het CRM houdt rekening met wat andere organisaties wel of niet doen. Het blijft onduidelijk op welke wijze het College rekening wil houden met hetgeen andere organisaties doen. Een analyse van de “mensenrechtenkaart van Nederland” als uitgangspunt voor strategische afwegingen op dit punt ontbreekt. In de toelichtingen die van de zijde van het College op zijn keuzen werd gegeven is vooral benadrukt dat het College ‘anders’ is dan de overige instellingen op het gebied van mensenrechten, omdat het College over de volle breedte van de mensenrechten werkzaam is en dus als enige een integrale benadering kan verwezenlijken. Met deze redengeving is het werk van andere instellingen zelden een argument om ergens van af te zien. In de feitelijke prioriteitsstelling van het College is dan ook niet terug te vinden dat men bepaalde taken of activiteiten aan anderen heeft overgelaten omdat die het al zo goed doen. Kortom, de focus op de maatstaf ‘aanvullend’ kan scherper.

Zou het College deze afweging in volle scherpheid willen maken dan heeft het vier strategische opties.

1. Het College besluit om een taak geheel over te laten aan een andere instantie omdat deze het betreffende belang reeds adequaat behartigt. Het ziet dan, om een hypothetisch voorbeeld te geven, af van het toetsen van nieuwe wetgeving op mensenrechtelijke relevantie, ervan uitgaande dat de Raad van State deze toetsing reeds ten volle uitvoert.
2. Het College stimuleert andere instanties om bij de op zich adequate behartiging van een taak meer aandacht te besteden aan bepaalde door het College aan te dragen opvattingen en zienswijzen. Zo zou men de vele onderzoeksinstituten op het gebied van mensenrechten in den lande kunnen aanmoedigen om die vraagstukken aan te vatten die naar het oordeel van het College prioritaire aandacht verdienen.
3. Het College gebruikt samenwerking met andere instanties om lasten te delen en tegelijkertijd mensenrechtenbelangen te behartigen. Samenwerking met een instelling voor sociaalwetenschappelijk onderzoek in een multidisciplinair onderzoeksproject kan daarvoor als voorbeeld gelden.
4. Het College voert een taak geheel zelf uit.

Als centrale maatstaf bij de afweging tussen deze vier opties kan het comparatief voordeel gelden: welke instantie kan de meeste effecten bereiken tegen de minste kosten? Ook de omgekeerde vraagstelling is relevant: waar kan het College zijn schaarse middelen met het grootste comparatieve effect inzetten? De prioritering en de strategische keuzen van het College zouden aan werfkracht kunnen winnen indien deze afwegingen er expliciet aan ten grondslag werden gelegd. Een argumentatie ten gunste van de uitbreiding van het budget van het College zou ermee gebaat zijn.

5.6 Conclusie

Zijn de financiële middelen waarover het College kan beschikken, toereikend om alle taken die voortvloeien uit de wet en internationale verdragen adequaat te verrichten? Daarover is nu het volgende te zeggen.

De wetgever heeft het budget voor het College doelbewust nauwelijks verruimd, vergeleken met de middelen die de Commissie gelijke behandeling ter beschikking stonden, ervan uitgaande dat herschikking van bestedingen voldoende ruimte zou opleveren om de nieuwe taken te financieren. Het College is heel uitdrukkelijk van mening dat dit budget ontoereikend is om alle ambities op een toereikend niveau te verwezenlijken. Deze opvatting van het College is niet zonder meer te onderbouwen door een verwijzing naar de vereisten van de Paris Principles met betrekking tot de financiële ruimte van een nationaal instituut. Interviews met stakeholders en deskundigen leveren al evenmin een ondubbelzinnige ondersteuning van de claims van het College.

De toereikendheid van het budget van het College kan langs indirecte weg beoordeeld worden door de prioritering en de bedrijfsvoering van het College in aanmerking te nemen. Wat de prioritering betreft, om de beschikbare middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten ter behartiging van zijn wettelijke taken heeft het College een adequaat afwegingskader opgesteld waarmee prioriteiten en strategische keuzen gemaakt kunnen worden. Het afwegingskader zou aan scherpheid kunnen winnen indien de activiteiten en (mogelijke) bijdragen van andere instellingen meer uitdrukkelijk onderdeel zouden worden van de strategie van het College. Er is geen reden om te twijfelen aan de doelmatigheid van de besteding van de middelen. Dat neemt niet weg dat de claims van het College dat het een tekort aan middelen heeft aan kracht zouden winnen indien het een omvattende en gedetailleerde verantwoording van de aanwending van zijn middelen zou presenteren.

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Beantwoording deelvragen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de deelonderzoeken A tot en met D en de bijbehorende deelvragen aan de orde gekomen. De antwoorden op de deelvragen vatten we hier onder per deelonderzoek samen.

Deelonderzoek A: reconstructie van de ambitie

1. Wat is de ambitie met het mensenrechteninstituut volgens de (internationale en nationale) achterliggende documenten en oprichtingsdocumenten?

De ambitie van het mensenrechteninstituut volgens de in de memorie van toelichting met instemming geciteerde Paris Principles luidt:

Het College:

- bevordert de naleving van mensenrechten en beschermt deze binnen de nationale rechtsorde;
- heeft een zo breed mogelijk mandaat dat alle mensenrechten omvat.

Tot de taken van het mensenrechteninstituut behoren op grond van artikel 3 van de Wet College voor de rechten van de mens:

- a. Oordelen: het onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt en het geven van een oordeel daarover.
- b. Rapporteren en het doen van aanbevelingen, waaronder het samenstellen van de jaarlijkse rapportage over mensenrechten in Nederland.
- c. Adviseren.
- d. Het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens..
- e. Het doen en stimuleren van onderzoek.
- f. Samenwerken.
- g. Het aansporen tot de ratificatie, implementatie en naleving.
- h. Het volgen van actuele ontwikkelingen en gebeurtenissen op grond waarvan kan worden besloten een of meerdere van de onder b t/m g genoemde taken in uitvoering te nemen.

2. Hoe heeft het College de ambitie vertaald in activiteiten die gericht zijn op het uitvoering geven aan de ambitie?

De wettelijke taken van het College zijn als volgt te clusteren:

1. *Oordelend*: onderzoek gelijke behandeling en daaruit voortvloeiende oordelen
2. *Adviserend*: onderzoek, stimuleren van onderzoek, rapportage en advies
3. *Normerend*: ratificatie, aansporen daartoe, naleving
4. *Voorlichtend*: voorlichting en educatie

Het College heeft in het verlengde van zijn wettelijke taken de volgende missie geformuleerd:

Het College voor de Rechten van de Mens belicht, bewaakt en beschermt mensenrechten, bevordert de naleving van mensenrechten (inclusief gelijke behandeling) in praktijk, beleid en wetgeving, en vergroot het bewustzijn van mensenrechten in Nederland.”

Deze missie is in het Strategisch Plan uitgewerkt in vijf strategische doelen:

1. In beleid, wet- en regelgeving zijn/worden de mensenrechten geborgd.
2. Schendingen van mensenrechten door overheid en derden worden voorkomen of gecorrigeerd.
3. Alle mensen in Nederland begrijpen hun rechten en die van anderen en zijn in staat deze in de praktijk te genieten.
4. Overheid, parlement, organisaties en individuen nemen actief eigen verantwoordelijkheid op het gebied van mensenrechten.
5. Het College voor de rechten van de mens ontwikkelt zich tot een gezaghebbend instituut op het gebied van de mensenrechten in Nederland.

Inhoudelijk heeft het College er in zijn strategische agenda voor gekozen om de volgende thema's centraal te stellen:

- Ouderenzorg en mensenrechten
- Migratie en mensenrechten
- Discriminatie bij toegang tot de arbeidsmarkt
- Ratificatie en implementatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
- Mensenrechteneducatie
- Ratificatie van overige verdragen

3. Welke onderdelen van de ambitie zijn na twee jaar wel/deels/niet geconcretiseerd tot activiteiten die in uitvoering zijn?

Voor alle taken, doeleinden en thema's zijn activiteiten ontwikkeld en ten uitvoer gelegd. Zowel het College zelf als een deel van de ondervraagde stakeholders en experts menen dat het thema 'Mensenrechteneducatie' nog onvoldoende van de grond is gekomen.

Deelonderzoek B: organisatie, middelen en activiteiten

4. Wat is de rechtsvorm van het College en wat zijn de implicaties daarvan? Wat houdt de beheersverantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid & Justitie in en wat is de financiële en juridische relatie tussen de financierende ministeries en het College?

Het College is een zelfstandig bestuursorgaan waarvan de status op een aantal punten afwijkt van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Dit om te voldoen aan de verdragsrechtelijk vereiste zelfstandigheid. De financiële en juridische relatie tussen het College en het beheersdepartement (V&J) is in overeenstemming met de Paris Principles. De beheersmatige betrokkenheid van het departement bij de bedrijfsvoering van het College is terughoudend.

5. Wat is het budget van het College, waarop is de omvang van het budget gebaseerd en hoe is geregeld dat een antwoord op vragen inzake de doelmatigheid van de uitgaven gegeven kan worden?

De omvang van het budget van het College – in 2014 circa € 5,7 miljoen – is gebaseerd op het budget dat voorheen voor de Commissie gelijke behandeling beschikbaar was: € 5,6 miljoen in 2010. Een verhoging van dat budget met € 0,9 miljoen (waarvan € 0,6 miljoen structureel) bij de start van het College is door rijksbrede bezuinigingen inmiddels voor het grootste deel teniet gedaan. De administratie van het College maakt in beperkte mate mogelijk de doelmatigheid van de uitgaven te beoordelen.

6. Wat zijn de afspraken over uitputting van de begroting en wie is verantwoordelijk voor de begroting en de uitgaven?

Het College is verantwoordelijk voor de begroting en de uitgaven. Er zijn geen expliciete afspraken over de uitputting van de begroting. Het College kan in beginsel niet meer uitgeven dan het beschikbare budget toelaat.

7. Blijken de (materiële en personele) kosten van de activiteiten uit de boekhouding/financieel-administratieve gegevens?

De boekhouding van het College is er niet op ingericht om de besteding van het budget naar afzonderlijke activiteiten te registreren. De medewerkers van het College waren wel in staat desgevraagd de onder 8. gepresenteerde opstelling te vervaardigen.

8. Zo ja, wat zijn dan de uitgaven van het College de afgelopen twee jaar geweest, en waaraan zijn deze besteed? Welke uitgaven zijn structureel en welke incidenteel?

Het College heeft ten behoeve van het onderhavige onderzoek een opstelling laten maken die inzicht biedt in de uitgaven per wettelijke taak in het jaar 2014. Daaruit blijkt dat de verdeling van het budget over de wettelijke taken in dat jaar als volgt was:

	PERSONELE KOSTEN	MATERIËLE KOSTEN	TOTAAL PER TAAK	PERCENTAGE VAN TOTAAL
Oordelen	753.540	101.571	855.111	14,8%
Voorlichten/Educatie	332.513	379.497	712.011	12,3%
Rapporteren	235.372	64.490	299.863	5,2%
Onderzoeken	230.318	128.296	358.614	6,2%
Signaleren	225.166	13.397	238.563	4,1%
Adviseren	218.031	13.884	231.915	4,0%
Samenwerken	201.763	24.108	225.871	3,9%
Aansporen	72.744	28.100	100.844	1,7%
Overige ⁶⁶	904.893	1.096.762	2.001.655	34,7%
Subtotaal	3.174.341	1.850.105	5.024.446	87,0%
Afwezig	747.666	-	747.666	13,0%
Totaal 2014	3.922.007	1.850.105	5.772.111	100%

Er is geen inzicht in de verhouding tussen structurele en incidentele uitgaven.

9. Wat is de inhoud en de belasting van het werk van de Collegeleden, hoe vindt hun bezoldiging plaats en hoe verhoudt de Raad van Advies zich daartoe?

	PERCENTAGE VAN TOTAAL
Oordelen	29%
Rapporteren	10%
Voorlichten/Educatie	8%
Onderzoeken	8%
Samenwerken	7%
Adviseren	6%
Signaleren	5%
Aansporen	2%
Overige	13%
Afwezig	11%

De inhoud en de belasting van het werk van de Collegeleden is samengevat in bovenstaande tabel. De bezoldiging van het College is geregeld in het Besluit rechtspositie College voor de rechten van de mens. De Raad van Advies heeft geen bemoeienis met de bezoldiging van de leden van het College.

10. Hoe is de verhouding tussen het budget en de uitgaven? Wat is er gebeurd als er sprake was van onder- dan wel overschrijding en waarom?

Het budget en de uitgaven waren de afgelopen jaren in evenwicht. Een overschrijding van het budget in het overgangsjaar 2011 was te verklaren uit transitiekosten en werd gedeels gedekt door een onderbesteding in het voorgaande jaar. Budgettaire krimp is de afgelopen jaren steeds opgevangen met bezuinigingen, met name in de materiële sfeer. De personele kosten zijn de laatste jaren niet afgenomen. Wel is de feitelijke bezetting van de leden van het College en het management teruggebracht.

⁶⁶ Overige: alle andere, hierboven niet genoemde taken, inclusief randvoorwaardelijke taken (zoals bedrijfsondersteuning, management, overleg, opleiding e.d.), voor zover niet (goed) toe te delen aan een van de bovengenoemde taken. Zie voor verdere toelichting op dit overzicht bijlage 1.

11. Hoe is de bedrijfsvoering georganiseerd? Hebben andere (mensenrechten)organisaties daarbij als voorbeeld gediend?

Het oordelenproces is strak geregeld en gemanaged. De inrichting van de andere (advise-rende, normerende en voorlichtende) processen is gebaseerd op aannames over de beno-digde input van mensen en middelen. Het management van deze processen bestaat onder meer uit regelmatige controle op voortgang en uitkomsten.

12. Wat waren en zullen de consequenties zijn van de bezuinigingen en het geleidelijk wegvallen van het incidentele budget volgens het College?

Het College is van oordeel dat de neerwaartse trend in de omvang van het budget ertoe leidt dat het op korte termijn niet meer in staat zal zijn om alle wettelijke taken naar beho-ren uit te voeren.

Deelonderzoek C: prestaties en waardering

13. Wat is de rol van het afwegingskader om de werkprioriteiten te bepalen, dat uit-mondde in een strategisch plan? Hoe is dat tot stand gekomen, en welke rol heeft het gehad ná de bepaling van het strategisch plan? In hoeverre heeft het mede de agendasetting bepaald?

Het afwegingskader heeft een centrale rol gespeeld in de totstandkoming van het strate-gisch plan. De feitelijke activiteiten van het College worden in belangrijke mate gestuurd door het strategisch plan, en daarnaast ook door actuele ontwikkelingen.

14. Zijn er volgens het College nog taken, werkzaamheden of onderwerpen die de afge-lopen twee jaar zowel binnen als buiten het strategisch plan onvoldoende opge-pakt of uitgevoerd konden worden? Zo ja, waar baseert het College zich op?

Het College is van oordeel dat men onvoldoende in staat is de taak ‘mensenrechteneducatie’ gestalte te geven. Het College koestert de ambitie om alle leerlingen in het primair en secundair onderwijs in aanraking te brengen met mensenrechten. Het College is er voorals-nog niet in geslaagd de steun van het ministerie van onderwijs te verwerven voor de verwe-zenlijking van deze ambitie. Het College kwam vervolgens tot de conclusie dat het zich op eigen titel op het onderwijsveld moest richten. De ervaring van het College is dat het een moeizaam en langzaam proces is om mensenrechteneducatie in het primair en voortgezet onderwijs van de grond te krijgen.

15. Zijn er volgens de stakeholders en onafhankelijk deskundigen taken, werkzaamhe-den of onderwerpen die het College niet heeft opgepakt, maar wel hadden moeten worden gedaan, en waar baseert men dat op?

16. Wat is er te veel of te weinig gedaan aan de uitvoering van de ambitie, volgens het oordeel van het College, stakeholders en onafhankelijke deskundigen, en waar ba-seert men dat op?

Een relatief groot deel van de ondervraagde stakeholders en onafhankelijke deskundigen steunt het College in diens opvatting dat er op het terrein van ‘mensenrechteneducatie’(veel) meer gedaan zou moeten worden. Anders dan het College zijn niet alle responden-ten ervan overtuigd dat het College zelf op dit terrein veel meer zou moeten doen, anders dan stimuleren en coördineren van andere organisaties die op dit terrein actief zijn.

Deelonderzoek D: doelmatigheid en benodigde middelen

17. Hoe verhouden de feitelijke uitgaven en activiteiten, alsmede de (gerealiseerde en voorgenomen) bezuinigingen zich tot de in de achterliggende documenten en oprichtingsdocumenten geformuleerde ambitie (vergelijking uitkomsten deelonderzoeken A en B)?
18. In hoeverre kan concluderend worden gezegd, dat de uitgaven doelmatig zijn geweest? Zijn er posten waar op bezuinigd zou kunnen worden (vergelijking uitkomsten deelonderzoeken A, B en C)?
19. Zijn er risico's die verbonden zijn aan de huidige financieringsstructuur voor het behoud van de A-status voor het College?
20. Is het aan het College toegekende (structurele) budget voldoende volgens het oordeel van respectievelijk het College, de stakeholders en onafhankelijk deskundigen om te kunnen doen wat een mensenrechteninstituut in Nederland zou moeten doen volgens de in de achterliggende documenten en oprichtingsdocumenten geformuleerde ambities (vergelijking deelonderzoeken A, B en C)?
21. Hoe zouden de financiën ter behoud van de A-status het beste gestructureerd kunnen worden?

Zijn de financiële middelen waarover het College kan beschikken, toereikend om alle taken die voortvloeien uit de wet en internationale verdragen adequaat te verrichten? Daarover is nu het volgende te zeggen.

De wetgever heeft het budget voor het College doelbewust nauwelijks verruimd, vergeleken met de middelen die de Commissie gelijke behandeling ter beschikking stonden, ervan uitgaande dat herschikking van bestedingen voldoende ruimte zou opleveren om de nieuwe taken te financieren. Het College is heel uitdrukkelijk van mening dat dit budget ontoereikend is om alle ambities op een toereikend niveau te verwezenlijken. Deze opvatting van het College is niet zonder meer te onderbouwen door een verwijzing naar de vereisten van de Paris Principles met betrekking tot de financiële ruimte van een nationaal instituut. Interviews met stakeholders en deskundigen leveren al evenmin een ondubbelzinnige ondersteuning van de claims van het College.

De toereikendheid van het budget van het College kan langs indirecte weg beoordeeld worden door de prioritering en de bedrijfsvoering van het College in aanmerking te nemen. Wat de prioritering betreft, om de beschikbare middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten ter behartiging van zijn wettelijke taken heeft het College een adequaat afwegingskader opgesteld waarmee prioriteiten en strategische keuzen gemaakt kunnen worden. Het afwegingskader zou aan scherpere kunnen winnen indien de activiteiten en (mogelijke) bijdragen van andere instellingen meer uitdrukkelijk onderdeel zouden worden van de strategie van het College. Er is geen reden om te twijfelen aan de doelmatigheid van de besteding van de middelen. Dat neemt niet weg dat de claims van het College dat het een tekort aan middelen heeft aan kracht zouden winnen indien het een omvattende en gedetailleerde verantwoording van de aanwending van zijn middelen zou presenteren.

6.2**Conclusies en aanbevelingen**

De centrale vraag van dit onderzoek luidt of de financiële middelen waarover het College kan beschikken, toereikend zijn om alle taken die voortvloeien uit de wet en internationale verdragen adequaat te kunnen verrichten. Alvorens een conclusie te formuleren omtrent deze kwestie moeten eerst enkele andere vragen van een antwoord worden voorzien.

1. Doet het College de goede dingen?

Om deze vraag te beantwoorden is nagegaan op welke wijze het College zijn wettelijke taken heeft vertaald in prioriteiten en activiteiten. Hoofdstuk 2 bevat daarvan de resultaten. De conclusie is dat het College op een grondige en zorgvuldige wijze strategieën voor korte en langere termijn heeft ontwikkeld. Voorts is met veel deskundigen en stakeholders gesproken. Daarnaast is een enquête uitgevoerd onder een groot aantal ingevoerde personen. Daarvan wordt verslag gedaan in hoofdstuk 4 van dit rapport. De conclusie hiervan is dat stakeholders en deskundigen over het algemeen positief zijn over de verrichtingen van het College. Voor zover stakeholders uitgesproken opvattingen formuleren zijn zij met het College van mening dat de verwezenlijking van de ambities met betrekking tot educatie en voorlichting achterblijven bij wat men zou wensen. Kortom, het College is er in geslaagd op een verantwoorde wijze prioriteiten te stellen en om deze keuzen op een voor ingevoerde deskundigen en stakeholders herkenbare wijze ten uitvoer te leggen.

2. Doet het College de dingen goed?

De geraadpleegde deskundigen en stakeholders zijn mét het College van oordeel dat de verwezenlijking van de ambities van het College op het terrein van voorlichting en educatie achterblijven bij wat wenselijk is. De meerderheid van hen deelt echter niet de opvatting dat het College zelf op dit terrein een veel groter aandeel in de uitvoering op zich zou moeten nemen. Anders gezegd, men acht het niet vanzelfsprekend dat het College genoodzaakt is zelf meer rechtstreeks op het onderwijsveld gerichte activiteiten te ontplooien. Meer in het algemeen vonden veel stakeholders en deskundigen dat het College meer aandacht zou moeten besteden aan het ‘aanvullende’ karakter van een aantal van de door het College uit te voeren taken. Op het terrein van voorlichting en educatie bijvoorbeeld zou dat kunnen betekenen dat het College ervoor kiest een sterkere stimulerende, adviserende en controlerende rol te spelen bij voorlichtingsinitiatieven uitgevoerd door derden. Het onderhavige onderzoek leent er zich niet voor over deze kwestie definitieve conclusies te trekken. Wel is gebleken dat in de beleidsvorming van het College de mogelijke betrokkenheid van derden niet steeds de aandacht heeft gekregen die men zou mogen verwachten.

Aanbeveling 1:

Het College zou er goed aan doen om in de toekomst bij het maken van strategische keuzes en het stellen van prioriteiten uitdrukkelijker de mogelijke bijdragen van andere organisaties en instellingen op het terrein van de mensenrechten aan de taakstelling van het College te betrekken.

3. Besteedt het College zijn financiële middelen doelmatig?

De bedrijfsvoering van het College is adequaat voor een professionele organisatie met een heterogeen takenpakket. Niettemin is in het onderhavige onderzoek geconstateerd dat de administratie van het College minder informatie aangaande feitelijke bestedingen voor afzonderlijke activiteiten bevat dan nuttig en wenselijk is (zie uitvoerig hoofdstuk 3). Speciaal ten behoeve van het onderhavige onderzoek heeft het College een begroting opstellen van de verdeling van financiële middelen in het jaar 2014. Een verdieping van de financiële verslaglegging in het verlengde van deze exercitie zou de transparantie over de aanwending van het budget vergroten. Naar buiten toe zouden claims van het College voor uitbreiding van de financiële toewijzing daarmee versterkt worden.

Aanbeveling 2:

Het College zou er goed aan doen (de transparantie van) de financiële verslaglegging op het niveau van de activiteiten en de externe verantwoording daarover te versterken, onder meer om de kans van slagen van claims van het College voor meer middelen te verbeteren.

4. Is het budget voldoende?

In zijn financiële huishouding wordt het College geconfronteerd met een kwestie die de budgettaire ruimte nadelig beïnvloedt, maar die buiten de zeggenschap van het College valt. Zoals in paragraaf 3.3. uiteengezet kunnen leden van het College die aan het einde van hun benoemingsperiode aanspraak maken op een wachtgeld dat overeen komt met dat van leden van de rechterlijke macht. Uitbetaling van deze wachtgelden komt geheel ten laste van het College. Waar onvrijwillige beëindiging van de aanstelling van de leden van de rechterlijke macht een uitzondering is, worden de leden van het College voor zes jaar benoemd waarbij een eenmalige herbenoeming van maximaal drie jaar mogelijk is. Het einde van de benoemingstermijn betekent ontslag van rechtswege. Kortom, de wetgever heeft een wachtgeldregime van toepassing verklaard dat welbeschouwd niet past bij de aard van de aanstelling van de leden van het College.

Aanbeveling 3:

De begrotingswetgever zou er goed aan doen de uitgaven voor de wachtgelduitkeringen van voormalige collegeleden afzonderlijk, buiten het budget voor het College om te financieren.

Zoals gezegd, de centrale vraag van dit onderzoek betreft de toereikendheid van de financiële middelen waarover het College kan beschikken. Heeft het College voldoende financiële middelen om alle taken die voortvloeien uit de wet en internationale verdragen adequaat te verrichten? Een definitief antwoord op deze vraag is principieel niet te geven. De Paris Principles bevatten slechts summiere indicaties met betrekking tot de voor een goed functionerende nationale mensenrechteninstelling vereiste middelen. De wetgever heeft zich beperkt tot het vastleggen van wettelijke taken, in overeenstemming met de taakstelling in de Paris Principles en geen enkele aanwijzing willen geven over de omvang van het geheel aan activiteiten. Aldus is er ook geen duidelijke maatstaf om aan te toetsen of de beschikbare middelen toereikend zijn.

Al tijdens het oprichtingsproces zijn door onder meer de Eerste Kamer zorgen geuit over de verhouding tussen het brede mandaat en het takenpakket van het College enerzijds en het beschikbare budget anderzijds. De omvang van het budget van het College – in 2014 circa € 5,7 miljoen – is gebaseerd op het budget dat voorheen voor de Commissie gelijke behandeling beschikbaar was: € 5,6 miljoen in 2010. Een verhoging van dat budget met € 0,9 miljoen (waarvan € 0,6 miljoen structureel) bij de start van het College is door rijksbrede bezuinigingen inmiddels voor het grootste deel teniet gedaan. Uiteraard zijn er goede argumenten te geven om alle uit 's rijks kas gefinancierde onderdelen van de rijksdienst en andere instellingen gelijkelijk te doen delen in de krimp van de rijksbegroting.

Dat neemt niet weg dat het College voor de Rechten van de Mens een aantal bijzondere kenmerken heeft die voor de begrotingswetgever aanleiding zouden kunnen zijn om het College afwijkend te behandelen. De eerste aanleiding is dat het College zijn grondslag niet vindt in nationale wetgeving maar in een VN-verdrag en vanuit die status onderhevig is aan internationale beoordeling en accreditatie. Een naar internationale maatstaven niet goed functionerend instituut betekent een aanzienlijk risico op reputatieschade voor Nederland in zijn externe betrekkingen. Een tweede kenmerk is de in het VN-verdrag zo sterk benadrukte onafhankelijke positie van het instituut. Beide kenmerken tezamen kwalificeren het College als een uitzonderlijke instelling die door de begrotingswetgever wellicht met bijzondere maatstaven tegemoet moet worden getreden. Het effectief uitdragen van de mensenrechten op een zodanige manier dat het een wezenlijk onderdeel van maatschappelijke keuzeprocessen wordt vergt ongetwijfeld grotere investeringen dan het College nu bij

machte is te doen. Het oordelenproces vergt, ondanks ingrijpende efficiency maatregelen, nog steeds een groot deel van het budget. De financiële middelen, beschikbaar voor de uitvoering van de taken op het ruime terrein van mensenrechten zijn, mede als gevolg van achtereenvolgende rijksbrede bezuinigingsrondes, tot een minimumniveau geslonken.

Aanbeveling 4:

De begrotingswetgever zou er goed aan doen te overwegen om het voor het College een status aparte te creëren door het niet te laten participeren in rijksbrede bezuinigingen.

Bijlage 1: Verdeling middelen over wettelijke taken 2014

VERDELING PERSONELE KOSTEN PER TAAK PER AFDELING (IN EURO'S)⁶⁷

	OORDELEN	RAPPORTEREN	ADVISEREN	VOORLICHTEN / EDUCATIE	ONDERZOEKEN	SAMENWERKEN	AANSPOREN	SIGNALEREN	OVERIGE	SUBTOTAAL	AFWEZIG	TOTAAL
COLLEGE	272.423	94.640	59.352	76.817	74.646	66.342	18.779	44.235	124.146	831.381	97.493	928.874
OAC	4.924	132.892	158.678	180.585	127.454	115.009	53.965	171.386	187.769	1.132.662	192.305	1.324.968
FOO	476.193	7.840	0	75.112	28.218	20.412	0	9.546	130.052	747.371	366.586	1.113.957
BEDRIJFSVOERING	0	0	0	0	0	0	0	0	462.927	462.927	91.282	554.209
TOTAAL	753.540	235.372	218.031	332.513	230.318	201.763	72.744	225.166	904.893	3.174.341	747.666	3.922.007

VERDELING MATERIELE KOSTEN PER TAAK PER AFDELING (IN EURO'S)

	OORDELEN	RAPPORTEREN	ADVISEREN	VOORLICHTEN / EDUCATIE	ONDERZOEKEN	SAMENWERKEN	AANSPOREN	SIGNALEREN	OVERIGE	SUBTOTAAL	AFWEZIG	TOTAAL
COLLEGE	21.618	0	0	0	0	0	0	0	15.258	36.876		36.876
OAC	14.877	58.764	13.884	322.593	128.296	18.382	22.374	13.397	136.404	728.970		728.970
FOO	65.076	0	0	56.904	0	0	0	0	6.202	128.182		128.182
BEDRIJFSVOERING	0	5.727	0	0	0	5.727	5.727	0	938.898	956.077		956.077
TOTAAL	101.571	64.490	13.884	379.497	128.296	24.108	28.100	13.397	1.096.762	1.850.105		1.850.105

VERDELING TOTALE KOSTEN PER TAAK PER AFDELING (IN EURO'S)

	OORDELEN	RAPPORTEREN	ADVISEREN	VOORLICHTEN / EDUCATIE	ONDERZOEKEN	SAMENWERKEN	AANSPOREN	SIGNALEREN	OVERIGE	SUBTOTAAL	AFWEZIG	TOTAAL
COLLEGE	294.041	94.640	59.352	76.817	74.646	66.342	18.779	44.235	139.404	868.257	97.493	965.750
OAC	19.801	191.656	172.562	503.178	255.750	133.390	76.339	184.782	324.173	1.861.632	192.305	2.053.937
FOO	541.269	7.840	0	132.016	28.218	20.412	0	9.546	136.254	875.553	366.586	1.242.139
BEDRIJFSVOERING	0	5.727	0	0	0	5.727	5.727	0	1.401.824	1.419.004	91.282	1.510.286
TOTAAL	855.111	299.863	231.915	712.011	358.614	225.871	100.844	238.563	2.001.655	5.024.446	747.666	5.772.111

⁶⁷ Opgesteld door het College voor de Rechten van de Mens, 13-05-2015.

Verantwoording overzicht verdeling middelen over taken⁶⁸

Ten behoeve van de financiële evaluatie van het College voor de Rechten van de Mens

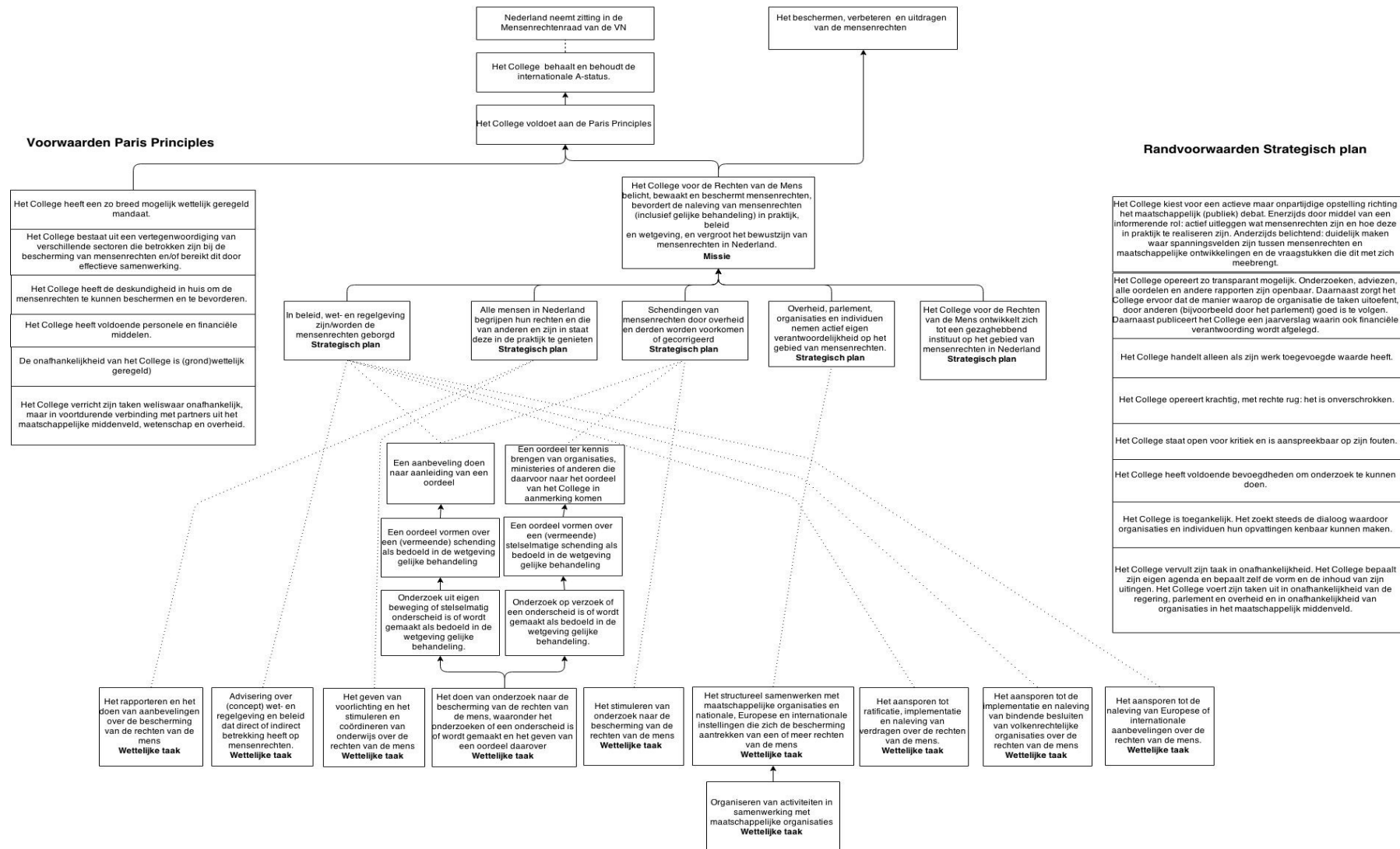
Het bijgaande overzicht met de verdeling van de middelen over de verschillende taken van het College voor de Rechten van de Mens is gebaseerd op de volgende uitgangspunten en werkwijzen:

1. De verdeling van de middelen over de taken is in samenspraak gebeurd door de afdelingshoofden van het bureau van het College, waar nodig na raadpleging van betrokken functionarissen.
2. Daarbij is onderscheiden tussen personele en materiele kosten. Personele kosten zijn de bruto salariskosten van medewerkers (regel 7 uit het overzicht realisatie 2014, dat reeds ter beschikking is gesteld). Alle overige kosten zijn betiteld als materiele kosten. Hiertoe behoren ook de kosten voor externe inhuur (vooral regels 13 t/m 15 van het overzicht realisatie 2014).
3. Voor de wettelijke taken van het College is uitgegaan van de Wet College voor de Rechten van de Mens d.d. 6 december 2011, artikel 3, waarbij een lichte herschikking heeft plaatsgevonden. Hieronder staan de onderscheiden taken, met een korte toelichting:
 - a. Oordelen: artikel 3a, voor zover het gaat om wat na "waaronder" wordt genoemd: "het onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt en het geven van een oordeel daarover, bedoeld in artikel 10". Dit is de taak die het College van de Commissie Gelijke Behandeling heeft overgenomen. Dit omvat behalve het oordelenproces sec ook zaken als het organiseren van persbijeenkomsten en het onderhouden van contacten met specifieke stakeholders zoals de ADV's.
 - b. Rapporteren: artikel 3b, "rapporteren en het doen van aanbevelingen", waaronder het samenstellen van de jaarlijkse rapportage over mensenrechten in Nederland.
 - c. Adviseren: artikel 3c, "het geven van advies, bedoeld in artikel 5".
 - d. Voorlichten: artikel 3d, "het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens". Hieronder worden alle activiteiten van het College geschaard op het gebied van publieksgerichte communicatie en educatie, waaronder ook de activiteiten van de Front Office.
 - e. Onderzoeken: artikel 3a, voor zover het gaat om wat voor "waaronder" wordt genoemd: "het doen van onderzoek", in combinatie met artikel 3e: "het stimuleren van onderzoek".
 - f. Samenwerken: artikel 3f, "het structureel samenwerken".
 - g. Aansporen: artikelen 3g, h en i: "het aansporen tot de ratificatie, implementatie en naleving".
 - h. Signaleren: het volgen van actuele ontwikkelingen en gebeurtenissen, op grond waarvan kan worden besloten een of meerdere van de onder b t/m g genoemde taken in uitvoering te nemen.
 - i. Overige: alle andere, hierboven niet genoemde taken, inclusief randvoorwaardelijke taken (zoals bedrijfsondersteuning, management, overleg, opleiding e.d.), voor zover niet (goed) toe te delen aan een van de bovengenoemde taken.
4. Het overzicht van de personele kosten is gebaseerd op de feitelijke personele bezetting (exclusief externe inhuur) over geheel 2014 zoals die tot uiting komt in de gerealiseerde bruto salariskosten. Deze zijn per persoon verdeeld over de boven onderscheiden taken, na afzondering van de tijd die medewerkers afwezig zijn geweest

⁶⁸ Opgesteld door het College voor de Rechten van de Mens, 13-05-2015.

ten gevolge van verlof (vakantie of anderszins), ziekte en detachering. Vervolgens zijn de personele kosten per taak per organisatieonderdeel opgeteld.

5. Voor het overzicht materiele kosten is per onderdeel van het overzicht realisatie 2014 gezien in welke mate deze is toe te rekenen aan de bovengenoemde taken. Vervolgens zijn de materiele kosten per taak per organisatieonderdeel opgeteld.



Bijlage 3: Geïnterviewde personen

COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

NAAM	FUNCTIE
Ineke Boerefijn	Coördinerend beleidsmedewerker
Barbara Bos	Eerste medewerker Frontoffice
Bart Dekker	Directeur
Emile Hofhuis	Collegelid
Nicola Jägers	Collegelid
Laurien Koster	Voorzitter College
Florine Lengkeek	Waarnemend hoofd Onderzoek, Advies en Communicatie
Joke Rijkes	Hoofd Frontoffice en Oordelen
Leonieke Woudenberg	Financieel adviseur
Annejet Swarte	Stafjurist Juridisch Bureau

LEDEN VAN DE RAAD VAN ADVIES

NAAM	FUNCTIE
Frits Bakker	Voorzitter Raad voor de Rechtspraak
Jacob Kohnstamm	Voorzitter College Bescherming Persoonsgegevens
Lars van Troost	Amnesty International
Saskia Wieringa	Universiteit van Amsterdam

BETROKKEN BIJ DE OPRICHTING VAN HET COLLEGE

NAAM	FUNCTIE
Alex Brenninkmeijer	Voormalig Nationale Ombudsman
Hanna Fisscher	Projectleider wetgevingstraject oprichting College voor de Rechten van de Mens
Jenny Goldschmidt	Voormalig directeur Studie- en Infomatiecentrum Mensenrechten
Ernst Hirsch Ballin	Hoogleraar Nederlands en Europees staatsrecht Universiteit van Tilburg
Just Stam	Voorzitter stuurgroep wetgevingstraject oprichting College voor de Rechten van de Mens

MINISTERIES

NAAM	FUNCTIE
Anne Brood	Financieel senior adviseur directie Financiën, Bedrijfsvoering en Control – DGRR - Ministerie Veiligheid en Justitie
Suzanne Koelman	Jurist gelijke behandeling - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Yvonne Roijers	Beleidsadviseur directie Rechtsbestel – DGRR - Ministerie Veiligheid en Justitie
Hanneke Schipper	Directeur Rechtsbestel – DGRR - Ministerie Veiligheid en Justitie

STAKEHOLDERS EN EXTERNEN

NAAM	ORGANISATIE
Leontine Bijleveld	Netwerk VN Vrouwenverdrag, Vereniging voor Vrouw en Recht
Laura Coello	Inclusive Works
Alicia Dibbets	Human Rights Practice
Yvonne Donders	Hoogleraar internationale mensenrechten Universiteit van Amsterdam
Jasper Krommendijk	Universitair docent Europees Recht Radboud Universiteit Nijmegen
Christian Mommers	Amnesty International
Marloes van Noorloos	Nederlands Juristen Comité Mensenrechten
Joyce Overdijk-Francis	Nationaal instituut Nederlands slavernijverleden en erfenis
Aloys van Rest	Defence for Children
Friso Roscam Abbing	European Union Agency for Fundamental Rights
Philip Tijsma	COC
Kars Veling	Pro Demos
David Vermijs	Shift
Sebastiaan van der Zwaan	Justice and Peace Nederland

Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen

Documenten College voor de Rechten van de Mens

5-maandsrapportage, Periode januari t/m mei 2014.
5-maandsrapportage, Periode januari t/m mei 2013.
8-maandsrapportage, Periode januari t/m september 2013.
14 issuepapers aangaande de relevantie voor CRM en de ingeschatte personeelslasten, april 2012.
Aanvullende criteria voor selectieproces, juni 2012.
Afdelingsoverleg OAC, 3 november 2014.
Afwegingskader mensenrechtenkwesities november 2012.
Annual Report, 1 oktober 2012 – 1 oktober 2013.
Begroting Jaarlijkse Rapportage 2013.
Bruikbaarheid klanttevredenheidsonderzoek, 14 mei 2014.
Concept algemeen afwegingskader, september 2011.
Customeyes, Klantenonderzoek College voor de Rechten van de Mens, januari – februari 2014.
Eindrapportage 2014 van de afdeling Front Office & Oordelen, 16 maart 2015.
Financiële jaarrapportage 2012.
Formatie en bezetting januari 2011 ten behoeve van financiële evaluatie 2015.
Formatie en bezetting januari 2012 ten behoeve van financiële evaluatie 2015.
Formatie en bezetting januari 2013 ten behoeve van financiële evaluatie 2015.
Formatie en bezetting januari 2014 ten behoeve van financiële evaluatie 2015.
Formatie en bezetting januari 2015, 5 februari 2015.
Format plan van aanpak.
Interne memo Jaarlijkse rapportage 2013: uitwerking van de signalen uit de afdeling en van de stakeholders.
Inventariserend onderzoek Alicia Dibbets, 1e rapportage; verslag, longlist, overzicht wat door wie, memo en opzet.
Inventariserend onderzoek Alicia Dibbets, 2e rapportage; verslag, longlist, overzicht wat door wie en opzet.
Inventariserend onderzoek Alicia Dibbets, 3e (eind)rapportage; afkortingenlijst, geraadpleegde documenten, inventarisatie, longlist, overzicht EHRM, overzicht Raad van Europa, overzicht VN, overzicht NGO en overzicht wat door wie.
Issue afwegingskader, juni 2011.
Jaarplan 2012, Commissie Gelijke Behandeling, 15 november 2011.
Jaarplan 2013.
Jaarplan 2014.
Jaarrapportage 2014 Front Office, januari 2015.
Jaarverslag 2010, Cgb.
Jaarverslag 2011, Cgb.
Jaarverslag 2012.
Jaarverslag 2013.
Jaarverslag 2014.
Memo jaarrapportage 2014 aan Collegevergadering, 10 maart 2015.
Meerjarenbegroting 2014-2018.

Overzicht projecten in het kader van het oordelenproces 2014, 18 maart 2015.
Opdrachtformulering Jaarlijkse Rapportage 2013.
Opdrachtformulering CAT follow-up, 7 augustus 2013.
Oplegnotitie bij Plan van aanpak organisatieontwikkeling College voor Mensenrechten en Gelijke Behandeling, 6 mei 2010.
Overzicht 14 projecten, april 2012.
Plan van aanpak Decentralisatie, 7 februari 2014.
Plan van aanpak organisatieontwikkeling College Mensenrechten en Gelijke Behandeling, 6 mei 2010.
Planning- en actielijst Jaarlijkse Rapportage 2013.
Plan van aanpak Jaarlijkse Rapportage 2013.
Presentatie, april 2012.
Realisatie 2014, 20 februari 2015.
Resultaten- en effectenmatrix OAC 2014.
Samenvoeging lijsten wat door welke instantie wordt uitgevoerd, juni 2011.
Schema afwegingskader, mei 2011.
Schematische weergave, november 2011.
Schrijfwijzer Jaarlijkse Rapportage 2013, 24 januari 2014.
Statement on Compliance with the Paris Principles of the Netherlands Institute for Human Rights, december 2013.
Strategisch plan, februari 2013.
Startnotitie afwegingskader, maart 2011.
Tussenstand afwegingskader, maart 2011.
Verdeling middelen over wettelijke taken 2014, overzicht opgesteld op verzoek onderzoekers Pro Facto, 13 mei 2015.
Vermoedelijk beloop 2014, 13 november 2014.
Verslag evaluatie Jaarlijkse Rapportage 2013.
Verslag vergadering vaststellingscommissie, 2011.

Correspondentie College – ministerie Veiligheid en Justitie

Aanbiedingsbrief directie Rechtsbestel 5-maandsrapportage januari t/m mei 2013, 25 juni 2013.
Aanbiedingsbrief directie Rechtsbestel Jaarplan 2014, 30 oktober 2013.
Aanbiedingsbrief directie Rechtsbestel jaarverslag 2013 College voor de Rechten van de Mens, 14 maart 2013.
Aanbiedingsbrief Meerjarenbegroting 2014-2018 College voor de Rechten van de Mens aan directie Rechtsbestel, 24 januari 2014.
Aanvullende informatie in het kader van de financiële evaluatie van het College voor de Rechten van de Mens, brief van plaatsvervangend directeur aan onderzoekers Pro Facto, 5 februari 2015.
Aanvullende informatie in het kader van de financiële evaluatie van het College voor de Rechten van de Mens, brief van plaatsvervangend directeur aan onderzoekers Pro Facto, 6 februari 2015.
Accreditatie College voor de Rechten van de Mens aan minister Opstelten, 26 mei 2014.
Adviesaanvraag College aan directie Rechtsbestel m.b.t. brief Ministerie van BZK, 1 november 2013.
Afsprakenbrief 2012, 15 februari 2012.
Afsprakenbrief 2013, 12 februari 2013.
Afsprakenbrief 2014, 20 januari 2014.
Agenda werkbezoek DGRR aan College voor de Rechten van de Mens, 27 februari 2014.

Benoeming topmanagement zbo via ABD, brief directie Rechtsbestel aan College inclusief afschrift brief directie Rechtsbestel aan ministerie BZK, 19 december 2013.

Brief benoeming topmanagement zbo van ABD aan directie Rechtsbestel en CRM, 10 februari 2014.

Brief financieringsbehoefte College voor de Rechten van de Mens aan onderzoekers Pro Facto, 28 mei 2015.

Decharge jaarverantwoording 2012, 7 november 2012.

Kaderbrief Commissie gelijke behandeling 2012, 26 mei 2011.

Kaderbrief 2013 CGB-CRM, 12 juli 2012.

Kaderbrief 2014, 17 september 2013.

Presentatie werkbezoek VenJ – College, 5 maart 2014.

Vaststellen reële financiële behoefte van het College voor de Rechten van de Mens, brief van voorzitter College aan onderzoekers Pro Facto, 20 februari 2015.

Verslag bestuurlijk overleg CRM - MinVenJ 29 augustus 2013, 9 september 2013.

Verslag bestuurlijk overleg CRM- MinVenJ 25 november 2013.

Verslag werkbezoek VenJ – College, 5 maart 2014.

Verslag bestuurlijk overleg CRM – MinVenJ, 19 mei 2014.

Rapporten (internationale) organisaties mensenrechten

Amnesty International, Nederland onder de loep, 2010.

Concluding observations; CAT, CCPR, CEDAW, CERD, CESCR, CRC, 2004-2010.

Defence for Children, collectieve klacht, 2010.

EHRM; Uitsprakenoverzicht 1999 t/m 2009.

European Charter, For the safeguarding of Human Rights in the City, st. Denis, 18 mei 2000.

European Committee of Social Rights: Verslagen 2004 t/m 2010.

European Committee on National Minorities 2009; Rapport en reactie NL.

European Union Agency for Fundamental Rights – Annual report, 2008.

European Union Agency for Fundamental Rights – Annual report, 2009.

European Union Agency for Fundamental Rights – Annual report, 2010.

Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen – Rapport en reactie NL, 2002.

Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen – Rapport en reactie NL 2007.

Europese commissie tegen Racisme en Intolerantie; tweede rapportage over NL, 2001.

Europese commissie tegen Racisme en Intolerantie; derde rapportage over NL, 2008.

FRA, Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union + annexen, 2012.

Human Rights Watch – NL inburgering in het buitenland, mei 2008.

ICC, Compilation of the rules and working methods of the SCA (Sub-Committee on Accreditation).

ICC, General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, mei 2013.

ICC Sub-Committee of Accreditation, Confidential legal advice on the draft law of the commission for human rights and equal treatment (chret) of the Netherlands, Geneve, juni 2010.

Jaarbericht kinderrechten 2009.

Jaarbericht kinderrechten 2010.

MOvisie, Decentralisaties en mensenrechten, 2 december 2013.

NHRI History, Principles, Roles and Responsibilities, 2010.

Opvolging overheid; CAT, CEDAW, CERD, CRC, ICCPR, 2001-2010.

UN High commissioner for Human Rights, Second legal advice on the Draft Law Proposing the Netherlands Institute for Human Rights, Geneve, 15 oktober 2010.

Universal Periodic Review, rapport, reactie en Kamerstukken, 2010.
 Schaduwrappporten CAT, CCPR, CEDAW, CERD, CESC, CRC, 2009-2010.
 Who's Right(s) – Migrantenrechten; Internationaal toezicht op de naleving van mensenrechten van migranten in Nederland 2000-2008, 2009.

Literatuur

T. Budding, Management Control Budgettering terug bij af binnen de publieke sector?, In: Management Control & Accounting, 2012-1.
 Y.M. Donders, M. Olde Monnikhof, Het College voor de Rechten van de Mens belicht, bewaakt, beschermt en bevordert mensenrechten in Nederland, In: NTM/NJCM-Bulletin, jaargang 37-6, 2012, p. 693-713.
 M.L. van Emmerik en C. Smals-van Dijk (red.), Een nationale mensenrechtencommissie in Nederland? Handhaving van mensenrechten op nationaal niveau, Leiden, 2000.
 J.E. Goldschmidt, De Wet College voor de rechten van de mens, In: Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, april 2012.
 J.E. Goldschmidt, Ruim één jaar College voor de Rechten van de Mens – een tussenbalans, In: NTM/NJCM-Bulletin, jaargang 39-3, 2014, p. 273-292.
 K. Henrard, Mensenrechten vanuit internationaal en nationaal perspectief, Den Haag, 2008.
 N. Jägers, Mensenrechten in tijden van economische crisis – het belang van een mensenrechtenperspectief in tijden van bezuinigingen en decentralisatie, Lezing ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 20 juni 2013.
 J. Kohnstamm, A.G. Castermans, R. Fernhout, C. Flinterman, Mensenrechten in Nederland: De Daad bij het Woord; Advies inzake de oprichting van een Nederlands Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens, 8 september 2005.
 J. Kohnstamm, A.G. Castermans, A.F.M. Brenninkmeijer, C. Flinterman, Mensenrechten verbinden en verplichten – een nationaal instituut voor de rechten van de mens ook voor Nederland, Utrecht, april 2007.
 N.P. Mol, Bedrijfseconomie voor de collectieve sector, Bussum 2008.
 W.R. Niskanen, Bureaucracy and representative government, Chicago 1973.
 B.M. Oomen, Small places: the home-coming of human rights in the Netherlands, Utrecht: 2 december 2011.
 G.J. Vonk, Recht op sociale zekerheid – van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfbewustzijn, SDU Den Haag, 2008.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2001/2002, 28 000 VI, nr 38.
 Kamerstukken II, 2009-2010, 32 467, nr. 2.
 Kamerstukken II, 2009-2010, 32 467, nr. 3. (MvT)
 Kamerstukken II, 2009-2010, 32 467, nr. 4. (Advies RvS)
 Kamerstukken II, 2010-2011, 32 467, nr. 5. (Verslag)
 Handelingen II, 2010-2011, nr. 67, item 2, 30-03-2011.
 Handelingen II, 2010-2011, nr. 67, item 4, 30-03-2011.
 Handelingen II, 2010-2011, nr. 72, item 18, 12-04-2011.
 Handelingen II, 2010-2011, nr. 75, item 13, 19-04-2011.
 Handelingen I, 2011-2012, nr. 7, item 2. 15-11-2011.
 Handelingen I, 2011-2012, nr. 7, item 7, 15-11-2011.
 Handelingen I, 2011-2012, nr. 8, item 3, 22-11-2011.

Wetten

Besluit rechtspositie College voor de Rechten van de Mens.
 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Wet College voor de Rechten van de Mens.

Overig

Begroting (inclusief MvT) ministerie Veiligheid en Justitie 2010-2015 .

Jaarverslagen ministerie Veiligheid en Justitie 2010-2013.

Mensenrechtenrapportage Buitenlandse zaken, 2009.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nader kabinetsstandpunt Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens, 10 juli 2009.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationaal Actieplan Mensenrechten – bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau, december 2013.

Nederlandse antiterrorismeregeling getoetst aan fundamentele rechten, december 2010.

Organisatie- en formatierapport College voor de Rechten van de Mens, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2 juli 2012.

Paris Principles, A/RES/48/134, 85th plenary meeting, 20 december 1993.

Websites

<http://www.mensenrechten.nl>.

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

Bijlage 5: Enquête

ACHTERGROND RESPONDENTEN (N=117)

Verbonden aan een organisatie die actief is op het terrein van mensenrechten	44%
Wetenschapper	32%
Ambtenaar Rijksoverheid	10%
Activist	6%
Bestuurder	3%
Advocaat	3%
Anders	18%

IN WELKE MATE HEEFT U EEN BEELD VAN DE HUIDIGE ACTIVITEITEN EN WERKZAAMHEDEN VAN HET COLLEGE VAN DE RECHTEN VAN DE MENS? (N=117)

	TOTAAL	VERBONDEN	WETENSCHAPPER
Een goed beeld	17%	19%	20%
Een redelijk beeld	48%	58%	59%
Een matig beeld	30%	23%	21%
Een slecht beeld	5%	-	-

Bij deze twee eerste vragen was de N = 117. Veertien van deze 117 respondenten hebben de vragenlijst niet verder ingevuld en zijn dus niet toegekomen aan de inhoudelijke vragen. De netto respons bedroeg daarmee N = 103. Dat is ook de N die in tabel 1.1 van dit rapport is genoemd.

In de navolgende tabellen wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de achtergrond van de respondenten (de twee grootste categorieën, wetenschappers en personen verbonden aan een andere organisatie die betrokken is bij mensenrechten) en de mate waarin men een beeld heeft van de activiteiten van het College (goed, redelijk of matig).

STELLING: HET COLLEGE STELT DE JUIST PRIORITEITEN (N=101)

		ACHTERGROND RESPONDENT		BEELD VAN ACTIVITEITEN EN WERKZAAMHEDEN		
	TOTAAL	VERBONDEN	WETEN- SCHAPPER	GOED	REDELIJK	MATIG
Helemaal mee eens	32%	36%	19%	47%	34%	21%
Enigszins mee eens	51%	49%	59%	29%	56%	53%
Enigszins mee on-eens	10%	11%	9%	12%	6%	15%
Helemaal mee on-eens	2%	-	6%	-	2%	3%
Weet niet / geen mening	6%	4%	6%	12%	2%	9%

TABEL 4.4: RANGORDE VAN PRIORITEITEN DOOR RESPONDENTEN (N=77)

		ACHTERGROND RESPONDENT		BEELD VAN ACTIVITEITEN EN WERKZAAMHEDEN		
	TOTAAL	VERBONDEN	WETEN-SCHAPPER	GOED	REDELIJK	MATIG
Migratie en mensenrechten	2,05	2,11	1,62	2,55	2,07	1,78
discriminatie tot toegang tot de arbeidsmarkt	2,60	2,78	2,54	2,27	2,84	2,30
Mensenrechteneducatie	3,08	2,78	3,62	2,91	3,14	2,91
Ouderenzorg en mensenrechten	4,05	4,22	3,92	4,91	3,63	4,26
Ratificatie / implementatie VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap	4,14	4,24	4,15	4,00	4,09	4,13
Ratificatie van overige verdragen	5,04	4,70	4,92	4,36	5,09	4,83
N	77	37	26	11	43	23

OORDEEL RESPONDENTEN OVER MATE VAN UITOERING DOOR COLLEGE AAN PRIORITEITEN (N=94)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOLDOEDE	RUIM ONVOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Ouderenzorg	4%	10%	23%	4%	1%	57%
Migratie	1%	17%	32%	12%	1%	37%
Discriminatie bij toegang arbeidsmarkt	1%	29%	33%	3%	-	33%
Educatie	1%	12%	26%	28%	-	33%
Ratificatie VN-verdrag gehandicapten	4%	15%	31%	6%	-	44%
Ratificatie overige verdragen	5%	8%	22%	11%	-	55%

IDEM, RESPONDENTEN VERBONDEN AAN ANDER INSTITUUT DAT ZICH BEZIGHOUDT MET MENSENRECHTEN (N=41)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOLDOEDE	RUIM ONVOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Ouderenzorg	2%	7%	32%	5%	-	54%
Migratie	-	22%	41%	17%	-	20%
Discriminatie bij toegang arbeidsmarkt	2%	34%	39%	5%	-	20%
Educatie	-	12%	27%	39%	-	22%
Ratificatie VN-verdrag gehandicapten	2%	17%	29%	7%	-	44%
Ratificatie overige verdragen	3%	10%	23%	15%	-	50%

IDEM, WETENSCHAPPER (N=31)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOEDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Ouderenzorg	3%	16%	23%	-	3%	55%
Migratie	-	19%	29%	10%	3%	39%
Discriminatie bij toegang arbeidsmarkt	3%	32%	35%	-	-	29%
Educatie	3%	13%	26%	19%	-	39%
Ratificatie VN-verdrag gehandicapten	6%	13%	29%	6%	-	45%
Ratificatie overige verdragen	6%	10%	13%	13%	-	58%

IDEM, GOED BEELD (N=15)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOEDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Ouderenzorg	-	27%	40%	7%	-	27%
Migratie	-	33%	47%	13%	-	7%
Discriminatie bij toegang arbeidsmarkt	-	47%	53%	-	-	-
Educatie	-	20%	53%	13%	-	13%
Ratificatie VN-verdrag gehandicapten	7%	27%	47%	7%	-	13%
Ratificatie overige verdragen	7%	20%	47%	7%	-	20%

IDEM, REDELIJK BEELD (N=48)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOEDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Ouderenzorg	2%	10%	29%	4%	2%	52%
Migratie	-	23%	31%	17%	2%	27%
Discriminatie bij toegang arbeidsmarkt	2%	33%	38%	6%	-	21%
Educatie	2%	13%	25%	40%	-	21%
Ratificatie VN-verdrag gehandicapten	4%	17%	38%	8%	-	33%
Ratificatie overige verdragen	4%	9%	17%	17%	-	53%

IDEM, MATIG BEELD (N=31)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOEDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Ouderenzorg	10%	-	6%	3%	-	81%
Migratie	3%	-	27%	3%	-	67%
Discriminatie bij toegang arbeidsmarkt	-	13%	17%	-	-	70%
Educatie	-	7%	13%	17%	-	63%
Ratificatie VN-verdrag gehandicapten	3%	6%	13%	3%	-	74%
Ratificatie overige verdragen	6%	-	16%	3%	-	74%

ORDEEL ALLE RESPONDENTEN OVER MATE VAN UITOERING DOOR COLLEGE AAN WETTELIJKE TAKEN (N=89)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOEDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Onderzoek	1%	6%	46%	10%	2%	35%
Advies	1%	17%	37%	14%	2%	29%
Oordelen gelijke behandeling	2%	39%	35%	2%	-	21%
Voorlichting	-	9%	36%	26%	1%	28%
Rapportage	-	30%	40%	8%	-	21%
Samenwerking	-	10%	36%	18%	2%	34%
Ratificatie / implemen- tatie verdragen	5%	11%	33%	11%	-	40%

TABEL 4.6: VERBONDEN (N=38)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOEDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Onderzoek	-	8%	54%	19%	3%	16%
Advies	-	24%	38%	16%	3%	19%
Oordelen gelijke behandeling	-	39%	39%	5%	-	16%
Voorlichting	-	11%	42%	26%	-	21%
Rapportage	-	24%	53%	11%	-	13%
Samenwerking	-	13%	42%	18%	3%	24%
Ratificatie / implemen- tatie verdragen	5%	8%	42%	11%	-	34%

IDEM, WETENSCHAPPER (N=29)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOEDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Onderzoek	-	3%	45%	14%	3%	34%
Advies	-	15%	30%	22%	4%	30%
Oordelen gelijke behandeling	3%	48%	24%	7%	-	17%
Voorlichting	-	7%	41%	21%	3%	28%
Rapportage	-	34%	34%	14%	-	17%
Samenwerking	-	7%	38%	14%	3%	38%
Ratificatie / implemen- tatie verdragen	3%	7%	31%	21%	-	38%

IDEM, GOED BEELD (N=15)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOEDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Onderzoek	-	13%	60%	20%	7%	-
Advies	-	40%	40%	20%	-	-
Oordelen gelijke behandeling	-	60%	27%	7%	-	7%
Voorlichting	-	20%	40%	33%	-	7%
Rapportage	-	40%	47%	13%	-	-
Samenwerking	-	13%	67%	13%	-	7%
Ratificatie / implemen- tatie verdragen	7%	27%	53%	7%	-	7%

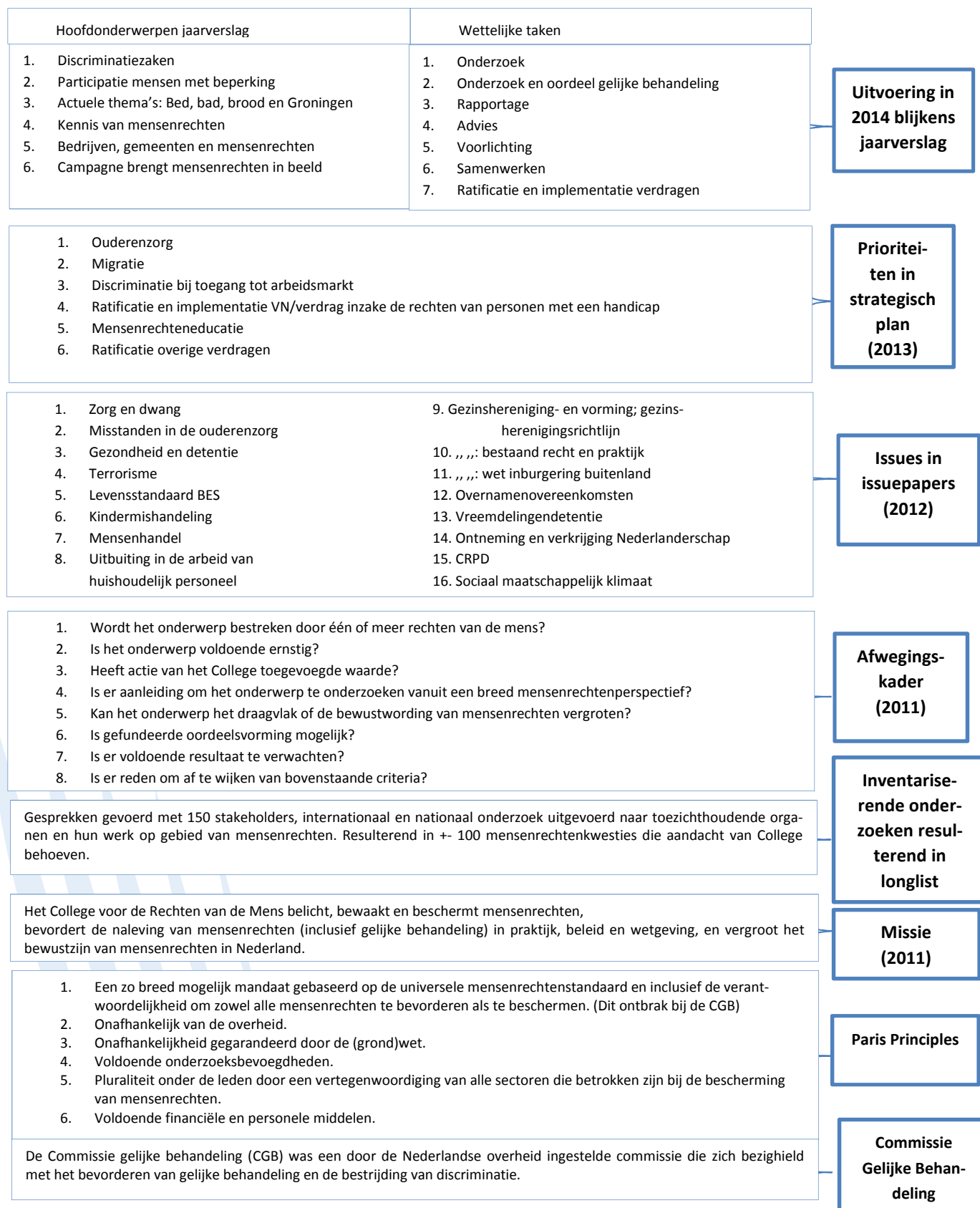
IDEM, REDELIJK BEELD (N=47)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOEDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Onderzoek	-	7%	57%	11%	2%	24%
Advies	2%	16%	44%	16%	2%	20%
Oordelen gelijke behandeling	-	40%	49%	2%	-	9%
Voorlichting	-	11%	40%	30%	2%	17%
Rapportage	-	34%	47%	11%	-	9%
Samenwerking	-	15%	38%	21%	2%	23%
Ratificatie / implemen- tatie verdragen	4%	9%	34%	19%	-	34%

IDEM, MATIG BEELD (N=27)

	TE VEEL	RUIM VOLDOENDE	VOLDOENDE	ONVOL- DOEDE	RUIM ON- VOLDOENDE	WEET NIET / GEEN MENING
Onderzoek	4%	-	19%	4%	-	74%
Advies	-	7%	22%	7%	4%	59%
Oordelen gelijke behandeling	7%	26%	15%	-	-	52%
Voorlichting	-	-	26%	15%	-	59%
Rapportage	-	19%	26%	-	-	56%
Samenwerking	-	-	15%	15%	4%	67%
Ratificatie / implemen- tatie verdragen	4%	7%	19%	-	-	70%

Bijlage 6: Schematisch overzicht van Cgb tot College



Bijlage 7: Paris Principles

Principles relating to the Status of National Institutions (*The Paris Principles*)

Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993

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 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.

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 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.

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 concerned;
- (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-judicial 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.

Bijlage 8: Financieringsbehoefte

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Pro Facto
De heer J. de Ridder
Ossenmarkt 5
9712 NZ GRONINGEN
Per email: j.de.ridder@rug.nl

Onderwerp
Financieringsbehoefte

Datum
28 mei 2015
Oms kenmerk
2015/0063/BD/IS

Geachte heer De Ridder,

In het kader van de financiële evaluatie leverden wij u twee weken geleden een overzicht van de verdeling van de middelen over de taken van het College voor het jaar 2014. De evaluatie is ingegeven door de vraag van de Eerste Kamer of het College met het toegekende budget zijn taken adequaat kan uitvoeren. In haar brief van 20 februari j.l. heeft de voorzitter van het College u geïnformeerd over wat essentiële taken zijn van het College en welke taken om budgettaire redenen structureel niet of onvolledig kunnen worden uitgevoerd. In bijgaand overzicht hebben we, conform het verdelingsoverzicht over 2014, gekwantificeerd welk budget het College nodig heeft om zijn taken naar redelijkheid adequaat uit te voeren.

Uitgangspunt daarbij is het budget van 2014, zoals weergegeven in het eerder toegestuurde verdelingsoverzicht. Hieronder vindt u per taak van het College een beschrijving van benodigde extra inzet. Deze is in de bijgaande Excelsheet becijferd, in het verdelingsoverzicht toegerekend en doorgerekend naar een totaal budget, alles steeds per jaar. Voor de omschrijving van de inhoud van de taken verwijzen we naar de toelichting bij het verdelingsoverzicht over 2014.

Oordelen

Door substantiële efficiëntieverbetering is de inzet van middelen op het oordelenproces in de afgelopen drie jaar sterk verminderd. Daarmee is een redelijke ondergrens bereikt die in stand moet worden gehouden. Uitbreiding van de inzet lijkt vooralsnog niet nodig, tenzij de uitbreiding van de WGBH/CZ met diensten en goederen tot een forse toename van verzoeken en oordelen leidt.

Rapporteren / Adviseren

Vanaf de oprichtingsfase is het College bezig met de noodzakelijke opbouw van kennis en expertise op het brede terrein van de mensenrechten. Op dit moment beschikt het College over één coördinerend beleidsadviseur (0,9 FTE), die dit spectrum overziet en bewaakt. Daarmee is het College op deze positie kwetsbaar, zeker omdat het proces van opbouw van expertise en slagkracht in de volle breedte van de mensenrechten nog niet is afgerond.

Versterking van de personele formatie met een tweede coördinerend beleidsadviseur, die over gedegen kennis van mensenrechten beschikt (1 FTE, schaal 13), reduceert niet alleen afbreukrisico's maar is ook een voorwaarde voor de verder benodigde inhoudelijke ontwikkeling van kennis en capaciteit van College. Dit zal ten goede komen aan alle taken van het College, en in het bijzonder aan de rapportage- en de adviseringstaak.

Voorlichten en educatie

Door het ontbreken van mensenrechteneducatie in alle vormen van onderwijs moet breed geïnvesteerd worden in bewustwording van mensenrechten in Nederland. Niet alleen publieksbreed, maar ook doelgroepgericht (specifieke groepen burgers, maar ook instanties als gemeenten en private organisaties) en themaspecifiek (bijvoorbeeld zwangerschapsdiscriminatie). Daarom moet het College meer inzetten op zowel algemene publieksbrede als specifiekere thema- en doelgerichte campagnes. De materiële kosten voor het ontwikkelen en in diverse media uitzetten van dergelijke campagnes worden geraamd op 700.000 euro. Voor de adequate begeleiding van (extra) campagnes dient de afdeling communicatie, nu met 2,9 FTE al kwetsbaar, zeker op het punt van de woordvoering, te worden uitgebreid met minimaal een communicatieadviseur (1 FTE, schaal 11).

De Front Office vervult bij het College een belangrijke voorlichtende rol. Dat gebeurt vooral reactief: de Front Office beantwoordt vragen van het publiek over mensenrechten en gelijke behandeling. Het aantal vragen over mensenrechten neemt toe, en zal naar verwachting verder toenemen naarmate het College meer bekend raakt. Bovendien worden vragen in toenemende mate per email gesteld, waarvan de afdoening gemiddeld meer tijd kost. Daar komt bij dat het met het oog op het vergroten van het effectieve bereik het streven is de voorlichtende rol van de Front Office meer proactief in te vullen, door op locatie bij en aan relevante instanties (denk aan de ADV's) voorlichting te geven. Tegen die achtergrond is uitbreiding van de huidige bezetting van de Front Office (3,4 FTE) met een medewerker (1 FTE, schaal 10) noodzakelijk.

Verder vraagt het stimuleren van aandacht voor mensenrechten in alle vormen van onderwijs de nodige aandacht. Het ontwikkelen van lesmateriaal daarvoor is van belang. De materiële kosten daarvan zijn opgenomen in de bovengenoemde campagnekosten. De eerder genoemde personele uitbreidingen met een coördinerend beleidsadviseur, een communicatieadviseur en Front Officemedewerker moet het College tevens ruimte geven om deze taak verder in te vullen.

Onderzoeken

Het College zou ieder jaar tenminste drie à vier onderzoeksprojecten moeten kunnen (laten) uitvoeren, waarvan minimaal één grootschalig verantwoord empirisch onderzoek. Vorig jaar moest bijvoorbeeld het onderzoek inzake ouderenzorg om budgettaire redenen kleinschaliger worden uitgevoerd dan gewenst. Ook heeft het College de uitdrukkelijke ambitie om vaker in het gehele land ter plaatse lokale situaties te onderzoeken. Specifiek betreft dit ook de BES-eilanden. Daarvoor is de huidige capaciteit om zelf onderzoek te verrichten of te begeleiden, bestaande uit een senior- en een junioronderzoeker (2 FTE), te beperkt. De onderzoeksformatie dient met een senior onderzoeker (1 FTE, schaal 12), een junior onderzoeker (1 FTE, schaal 10) en een projectondersteuner (0,5 FTE, schaal 8) te worden uitgebreid.

Ook is er nu te weinig ruimte in het budget voor materiële onderzoekskosten, ten behoeve van dataverzameling (b.v. survey-onderzoek, groepsgesprekken), aankoop van datasets,

inhuur van externe (inhoudelijke of methodologische) expertise, licentiekosten van onderzoekssoftware en reis- en verblijfkosten van onderzoek ter plaatse. Hiervoor is gemiddeld per jaar een budget van circa 80.000 euro benodigd.

Tenslotte ontbreekt de ruimte om elders voor mensenrechten relevant onderzoek te stimuleren, bijvoorbeeld door gericht financieringsbijdragen te leveren aan onderzoek(sprogramma's) van universiteiten of kennisinstellingen. Hiervoor zou een budget van 75.000 gereserveerd moeten worden.

Samenwerken

Een belangrijke taak van het College is structurele samenwerking, zowel nationaal met maatschappelijke organisaties (stakeholders) als over de grens met internationale organisaties (VN, EU, Raad van Europa) en zusterinstituten op het gebied van mensenrechten en gelijke behandeling. Deze taak vraagt in toenemende mate aandacht. We zien bijvoorbeeld een sterke groei in aanvragen van bezoeken van binnen- en buitenlandse delegaties, en een sterke behoefte aan uitwisseling van informatie en gemeenschappelijk optrekken in activiteiten en projecten.

Mede gelet op de verworven A-status en de verplichtingen die daaruit voor Nederland en het College voortvloeien is er een sterke behoefte aan de instelling van een team internationale betrekkingen. Dit team moet onder meer breder en diepgaander rapporteren inzake aangelegenheden van VN, EU, Raad van Europa en internationale zusterinstituten, desgewenst een deskundigenbrief (Amicus curiae) kunnen inbrengen bij een internationale procedure, meer aandacht vragen voor de internationale aanbevelingen die specifiek aan Nederland zijn gericht, essentiële internationale documenten (zoals de General Comments van verdragcomités) (laten) vertalen en een vervolg geven aan het project www.mensenrechtenkwesties.nl. Het team zou moeten bestaan uit een jurist met ervaring met procedures bij Europese Hof (1 FTE, schaal 13), een senior beleidsmedewerker met netwerkervaring in internationale kring (1 FTE, schaal 11) en projectondersteuner (0,5 FTE, schaal 8). Tevens is budget benodigd voor het vertalen van internationale documenten en het vullen van de databank

www.mensenrechtenkwesties.nl. Geschatte kosten per jaar circa 50.000.

Gezien de toenemende erkenning van de rol van het bedrijfsleven bij de verwezenlijking van mensenrechten, is er verder een uitgesproken behoefte aan het opzetten van een unit mensenrechten en bedrijfsleven. Vooralsnog zou die kunnen bestaan uit een senior beleidsmedewerker met ervaring en netwerken in het bedrijfsleven (1 FTE, schaal 11).

Aansporen

Het hiervoor genoemde team internationale betrekkingen kan tevens een belangrijke rol spelen in het verder bevorderen dat Nederland internationale verdragen ratificeert, implementeert en naleeft.

Signaleren

De signalerings- en monitoringfunctie van het College kan verder worden versterkt door het ontwikkelen en bijhouden van indicatoren inzake een aantal mensenrechten. Daarvoor dienen jaarlijks data te worden verzameld en/of te worden gekocht, en specifieke abonnementen of licenties (b.v. voor social media analytics) aangeschaft. Het benodigde budget is sterk afhankelijk van de ambities op dit punt, maar minimaal moet rekening worden gehouden met 80.000 euro per jaar. Het budget is volledig toegerekend aan de

signaleringsfunctie, maar relevante uitkomsten krijgen natuurlijk een plaats in de rapportages en adviezen van het College.

Met vriendelijke groet,

Bart Dekker
Directeur

Bijlage: Excelbestand financieringsbehoefte

Extra financieringsbehoefte (verdeling in euros)

Personele kosten

	Oordelen	Rapporteren	Adviseren	Voorlichten / Educatie	Onderzoeken	Samenwerken	Aansporen	Signaleren	Overige	Subtotaal	Afwezig	Totaal
coördinerend beleidsadviseur (1 fte, sch13)	0	24.696	24.696	8.232	4.116	4.116	0	4.116	12.348	82.320	15.680	98.000
communicatieadviseur (1 fte, sch11)	0	5.628	5.628	30.954	0	2.814	0	2.814	8.442	56.280	10.720	67.000
medewerker Front Office (1 fte, sch10)	0	0	0	45.024	0	0	0	2.814	8.442	56.280	10.720	67.000
senior onderzoeker (1 fte, sch12)	0	7.308	0	3.654	40.194	3.654	0	7.308	10.962	73.080	13.920	87.000
junior onderzoeker (1 fte, sch10)	0	5.628	0	2.814	30.954	2.814	0	5.628	8.442	56.280	10.720	67.000
projectondersteuner (1 fte, sch8)	0	2.268	0	1.134	12.474	1.134	0	2.268	3.402	22.680	4.320	27.000
senior jurist internationaal (1 fte, sch13)	0	8.232	8.232	4.116	4.116	32.928	8.232	4.116	12.348	82.320	15.680	98.000
senior beleidsmedewerker internationaal (1 fte, sch11)	0	6.384	6.384	3.192	3.192	25.536	6.384	3.192	9.576	63.840	12.160	76.000
senior beleidsmedewerker business&MR (1 fte, sch11)	0	6.384	6.384	3.192	3.192	28.728	3.192	3.192	9.576	63.840	12.160	76.000
projectondersteuner (1 fte, sch8)	0	2.268	2.268	1.134	2.268	11.340	0	0	3.402	22.680	4.320	27.000
Totaal	0	68.796	53.592	103.446	100.506	113.064	17.808	35.448	86.940	579.600	110.400	690.000

Materiele kosten

	Oordelen	Rapporteren	Adviseren	Voorlichten / Educatie	Onderzoeken	Samenwerken	Aansporen	Signaleren	Overige	Subtotaal	Afwezig	Totaal
Campagnes + lesmateriaal	0	0	0	700.000	0	0	0	0	0	700.000		700.000
Materiele onderzoekskosten	0	0	0	0	80.000	0	0	0	0	80.000		80.000
Financieringsbijdragen onderzoek	0	0	0	0	75.000	0	0	0	0	75.000		75.000
Databank en vertalingen	0	0	0	10.000	0	25.000	12.500	2.500	0	50.000		50.000
Indicatoren	0	16.000	8.000	0	0	0	0	56.000	0	80.000		80.000
Totaal	0	16.000	8.000	710.000	155.000	25.000	12.500	58.500	0	985.000		985.000

English summary

Introduction

In 2012 the Dutch national human rights institute (NHRI) was instituted under the name of College voor de rechten van de mens (hereafter to be referred to as the College or CRM). The College is an NHRI as specified in the “Paris Principles”, endorsed in 1993 by VN resolution 48/13. The International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC) is the international association of NHRIs from all parts of the globe. Established in 1993, the ICC promotes and strengthens NHRIs to be in accordance with the Paris Principles, and provides leadership in the promotion and protection of human rights. The ICC undertakes accreditation of NHRIs in accordance with the Paris Principles; accreditation can result in either an A, B or C status. The A status, granted when an institute entirely complies with the Paris Principles, entitles to participation and the right to speak in various UN bodies and panels. Of the more than hundred operational NHRI’s worldwide, more than sixty have been conferred the A-status.

The Paris Principles contain the conditions the NHRI has to comply with in order to be eligible for ICC accreditation. In order to acquire the A status, a national institution shall be granted the competence to promote and protect human rights and be given as broad a mandate as possible, specified by law. Furthermore, the Paris Principles specify a set of tasks, the requirements independence and of a pluralist representation of social forces. Independence implies adequate funding, enabling the NHRI to have its own staff and premises and to conduct its activities smoothly. The NHRI should not be subject to forms of governmental financial control which might affect its independence. In May 2014, the ICC conferred the A status to the College.

The College has the legal status of an autonomous agency under Dutch law. The body has a chairperson, eight members and nine substitute members. Its supporting office is headed by a Director who controls three departments: Front Office & Rulings, Research & Advice and Management. The explanatory memorandum that went with the bill that founded the College, explicitly states that two years after the initiation of the College, an evaluation will be commissioned to assess whether the funding of the College is adequate for the execution of its statutory tasks. Depending on the outcome of the evaluation, the budget legislator may adjust the budgetary frame of the College. The provision stems from concerns uttered during the conception of the bill regarding the sufficiency of the funding. The research institute of the ministry of Security and Justice commissioned Pro Facto to perform this financial evaluation.

Research questions and research design

The goal of the evaluation research is an appraisal of the accomplishments of the College set against the ambitions vested in the institute at its inception and given the financial means available. The core evaluation questions were:

What was the ambition for which the College for human rights was established, how does the College function and how should the allocation of the budget of the College be appraised?

What is the appraisal of the size of the College's budget, set against the ambitions for the College, in the view of the College itself, in the view of its stakeholders and according to independent experts?

In order to collect the data for answering these questions, documents were studied, financial data were analysed, 33 key informants inside and outside the College were interviewed and a survey was conducted amongst stakeholders and independent experts.

Ambitions, goals, tasks

The legislator granted the College the broad mandate and the set of tasks stipulated in the Paris Principles. The tasks outlined in the founding law can be clustered as follows:

1. Adjudicative: investigating and judging on complaints concerning equal treatment;
2. Advisory: stimulating and undertaking research, reporting and advising on issues over the broad range of human rights;
3. Normative: promoting and encouraging the ratification of or accession to human rights treaties and other such instruments and promoting and ensuring their implementation;
4. Informative: increasing public awareness of human rights, especially through information and education.

The first of the four tasks used to be performed by the Committee on equal treatment. After the commencement of the College in 2012 this task was transferred to the College. The adjudicative task is demand driven, meaning that the actual input in the execution of this task is determined by the number of complaints to be adjudicated and the requests for information to be dealt with.

The other three tasks are input driven. The College has (in accordance with the Paris Principles) total discretion within the framework of the tasks stipulated by the law, to select and prioritize issues and to design and execute measures and activities. During the initial stage of the institution, a founding task force developed a strategic plan, identifying goals and priorities within the broad mandate of the College. This plan specifies the issues and activities that will have priority attention of the College in the years 2013-2015. In doing so, the College thoughtfully and meticulously searched for a framework to optimize the implementation of its tasks, given the means available. The resulting scheme stipulates five strategic goals:

1. In government policies, in laws and regulations, human rights are respected and secured.
2. Violations of human rights, either by public authorities or other parties, are being prohibited or corrected.
3. All people in the Netherlands understand their human rights and those of others and are capable to enjoy those rights.
4. Public authorities, parliament, organizations and individuals actively assume responsibility for respecting and securing human rights.
5. The College for human rights matures into the authority on human rights in the Netherlands.

Beyond that, in its strategic agenda the College prioritized six issue areas:

1. Elderly care and human rights
2. Migration and human rights
3. Discrimination at the entrance to the labour market

4. Ratification and implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities
5. Human rights education
6. Ratification of other treaties

The strategic plan is operationalized in sets of activities that are de facto being implemented. Thus all statutory tasks and ambitions of the College are transformed into actions. However, not all parts of the statutory duties receive sufficient coverage, according to the College itself. In particular, the College is dissatisfied with the progress in the domain of “human rights education”. The initial course of action was aimed at making human rights a required subject in the curriculum of primary and secondary education. When the ministry of education let it be known that it saw no room for such a regulated incorporation in the curricula, the College felt that the only other route available was to take human rights education in its own hands. However, the College lacks the resources to really apply itself to this labour-intensive task.

Organisation and resources

In 2014, the budget of the College amounted to € 5.7 million. This equals the budget previously available to the Committee on equal treatment : € 5,6 million in 2010. The initial enlargement of this budget with € 0.9 million (of which € 0.6 permanent) at the start of the College was virtually wiped out by consecutive rounds of civil service wide cutbacks. To meet this reduction in financial resources, the College decided on a number of austerity measures, both in personnel and equipment. In 2015, of the personnel entitlement of 57.6 fte, only 48,5 fte have been filled. The reduction of personnel was realized by decreases in the College and the senior management. In the area of adjudication efficiency was greatly enhanced, both in terms of personnel input and in terms of lead time. The Chairperson of the College has expressed her concerns about insufficient resources in a number of letters to the minister and in consultations with the ministry. The ministry however takes the view that general budget cuts regard the whole civil service and that there is no reason to make an exception for the College.

The financial reporting of the College to the ministry is done according to the regular practices of the departmental P&C cycle. The College is subject to the common accountancy instruments of the civil service such as the annual audit, the planning and control cycle and the regulations concerning outsourcing, procurement and invoicing. However, in deference to the special autonomous position of the College, the annual reporting is highly aggregated in nature while the financial consultations with the ministry are limited to basics.

Perceptions

The stakeholders and independent experts that contributed their views for this evaluation generally hold a positive view of the way the College has selected its priorities and deals with the discharge of its statutory functions. A negative exception is human rights education, one of the six prioritized domains: 42% of the respondents who offered an opinion on the subject considered the performance of the College in this area wanting. The College acknowledges that human rights education has not been sufficiently developed.

Beyond that, a relatively large number of respondents notes that the College might give more attention to co-production. More cooperation with other institutions and organizations in the field of human rights for the realisation of the ambitions of the College might partly address the issue of limited resources and enhance the effectiveness of the College. The College, in response to these suggestions, asserts that there is a limit to what coopera-

tion can achieve, given the independent position of the College and the College's holistic approach to human rights promotion and protection.

Efficiency

The core question of this evaluation is, whether the financial means available to the College are sufficient for an adequate execution of all its statutory functions. It is essentially not possible to provide this question with a definite answer: there is no measuring rod available to determine whether the execution is adequate. The College's broad mandate and autonomous status make the College itself the judge of what is a satisfactory performance. In last resort the ICC, as accrediting institution, can authoritatively assess the performance of the Dutch NIHR. So in the end, deciding on the annual budget of the College is a value call for the budgetary legislator. Still, this evaluation provides a number of insights that can benefit the budgetary legislator in its decision making.

The legislator deliberately did not substantially increase the amount of money available for the institution when it transformed the Committee on equal rights into the Dutch NHRI. The assumption was that efficiency measures and cutbacks in the adjudication function would make sufficient funds available for the new human rights tasks. The College managed accordingly and took efficiency measures that released resources for the new functions. Since then the financial allotment from the state budget has shrunk rather than grown, due to several rounds of overall cutbacks in national spending. Thus the College is now operating on a budget far smaller than the legislator initially deemed adequate.

Given the budget initially allotted, the College set out to develop a strategic plan with prioritized domains, issues and goals. The evaluation shows that the College proceeded purposefully and well considered when deciding on the allocation of its resources on different alternative courses of action. So throughout its three years of existence, the College deliberately sought for ways to make ends meet. Still there are indications, primarily derived from the interviews, that the College could strengthen its capabilities for promoting human rights if it would more actively seek cooperation with other institutions and organisations in the field of human rights – both in its strategic planning and in the organization of activities on the ground.

The College itself explicitly holds the position that the present budget, depleted by rounds of cutbacks, is far too limited for an adequate discharge of its statutory duties. Effectively increasing public awareness of human rights, especially through information and education and by making use of all press organs, no doubt invokes far more resources than the College has at its command right now. The adjudication task still sequesters a large part of the budget, the efficiency measures in the adjudication processes notwithstanding.

The guidelines on NHRI resources and independence in the Paris Principles do not provide direct support for the position of the College; they are too general to derive specifics on the size of an NHRI budget from. It is not likely however that the present budget is endangering the accreditation of the College yet.

The interviews and the survey among stakeholders and experts did not provide strong indications that the budget of the College has sunk below a minimum threshold. Actually most respondents were reluctant to express straightforward views, since they lack insight in the spending of the College. It will be useful if the College extended its financial reporting to the outside world, creating more transparency about the allocation of its resources and the spending on various activities.