



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Onze referentie

2025-0000512471

Uw referentie

Datum 26 september 2025
Betreft Reactie op evaluaties College voor de Rechten van de Mens

Hierbij bied ik u, mede namens de staatssecretaris Justitie en Veiligheid, in
afschrift aan de heden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden reactie
op drie evaluaties met betrekking tot het College voor de Rechten van de Mens.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Onze referentie

2025-0000512470

Uw referentie

Datum 26 september 2025
Betreft Reactie op evaluaties College voor de Rechten van de Mens

De afgelopen periode is een drietal evaluaties uitgevoerd met betrekking tot het College voor de Rechten van de Mens (hierna College). Een van deze evaluaties betreft de beoordeling door een onafhankelijk onderzoeksbureau van het College als zelfstandig bestuursorgaan (hierna zbo). De twee andere evaluaties zijn uitgevoerd door het College zelf en richten zich op respectievelijk de werking van de Wet College voor de rechten van de mens (hierna Wet CRM) en de werking van een aantal gelijke behandelingswetten. Deze twee evaluaties zijn bij brief van 9 januari 2024 door mijn ambtsvoorganger aan u aangeboden, maar zijn toen nog niet van een beleidsreactie voorzien.¹ Omdat op dat moment onderzoek werd gedaan naar ontwikkelingen binnen het College door een onafhankelijke onderzoekscommissie, is besloten de bevindingen van dat onderzoek af te wachten. Daarmee werd beoogd te voorkomen dat in de beleidsreactie een koers zou worden ingezet die niet in lijn zou zijn met de uitkomsten van het onderzoek door genoemde commissie. Dat onderzoek is inmiddels afgerond.

Met deze brief bied ik u, mede namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de beleidsreactie aan op de zbo-evaluatie.² In deze brief wordt tevens gereageerd op de twee andere evaluaties die door het College zelf zijn uitgevoerd.³ In onderstaande reactie geef ik eerste een korte inleiding op de evaluatieperiode en de betekenis daarvan voor deze reactie. Daarna ga ik per evaluatie waar mogelijk in op de conclusies, constatering en aanbevelingen en geef ik aan hoe deze zijn, of nog zullen, worden meegenomen. Op de resultaten van het onderzoek door genoemde commissie is eerder dit jaar gereageerd door de Staatssecretaris Rechtsbescherming.⁴ In deze reactie wordt dat onderzoek daarom enkel genoemd om context te geven maar wordt niet inhoudelijk gereageerd op de bevindingen.

Evaluatieperiode

De evaluaties zien op de periode 2017 tot en met 2022. Hoewel de evaluaties betrekking hebben op een periode die inmiddels enige tijd achter ons ligt, acht ik het van belang om deze evaluaties alsnog van een reactie te voorzien. Daarbij neem ik in ogenschouw dat de praktijk en het College zich sinds de betreffende periode verder hebben ontwikkeld. Dat betekent dat bevindingen in bepaalde opzichten inmiddels achterhaald of geadresseerd zijn. Tegelijkertijd ben ik van

¹ Kamerstukken II 2023/24, 33 826, nr. 6.

² Omdat de Wet CRM zowel door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als door de minister van Justitie en Veiligheid is ondertekend, betreft dit een gedeelde verantwoordelijkheid.

³ Conform artikel 23 Wet CRM.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, nr. 36600-VI-130.

mening dat deze reactie transparant maakt welke maatregelen in de afgelopen periode in gang zijn gezet en welke voor de komende periode worden voorzien. De koppeling van de evaluatieresultaten aan die maatregelen maakt het ontwikkelproces van het College daarmee inzichtelijk.

1. De evaluatie van het functioneren van het College als zbo

Op grond van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna Kaderwet zbo's) dient elke vijf jaar een verslag aan beide Kamers te worden aangeboden ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het College als zbo. In het kader van deze wettelijke verplichting heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK), in overeenstemming met de toenmalige minister voor Rechtsbescherming, in 2023 opdracht gegeven aan KWINK Groep om de zbo-evaluatie uit te voeren.⁵

De evaluatie is in maart 2023 van start gegaan en is afgerond in mei 2025. De uitzonderlijk lange looptijd van het evaluatieproces verdient een toelichting. In april 2023 is door de toenmalige minister voor Rechtsbescherming een onafhankelijke commissie ingesteld onder leiding van mevrouw mr. Winnie Sorgdrager met als opdracht onderzoek te doen naar een gedane melding van een vermoeden van een misstand binnen het College.⁶ Mede omdat op voorhand duidelijk was dat het onderzoek van de commissie mogelijk ook zou raken aan het thema 'interne governance' – een onderwerp dat op zichzelf ook als onderdeel van de zbo-evaluatie was voorzien – is de zbo-evaluatie medio 2023 tijdelijk opgeschort. Daarmee werd de commissie de ruimte geboden haar onderzoek zorgvuldig en zonder bemoeienis uit te voeren. In juli 2024 heeft de commissie haar bevindingen gedeeld. Een samenvatting van de bevindingen is destijds door de staatssecretaris Rechtsbescherming aan u gezonden.⁷ De zbo-evaluatie is daarna, in aangepaste vorm, officieel hervat. Bij de herstart is in overleg met KWINK Groep besloten het onderwerp 'interne governance' buiten beschouwing te laten vanwege de mogelijke overlap met het onderzoek van de commissie Sorgdrager. Ook is afgesproken om ontwikkelingen ná 2022 enkel in de evaluatie te betrekken wanneer die noodzakelijk en relevant zijn voor de onderbouwing van de onderzoeksbevindingen. Onderkend is daarbij dat het evalueren van een periode die reeds geruime tijd is verstreken bijzondere methodologische en inhoudelijke uitdagingen met zich meebrengt. KWINK Groep heeft zich in dat verband constructief en wendbaar opgesteld. Daarvoor wil ik KWINK Groep dan ook danken.

Het onderzoek van KWINK Groep bestaat uit een combinatie van bronnenonderzoek, een schriftelijke uitvraag onder medewerkers en stakeholders van het College en (verdiepende) gesprekken met beide groepen. Op basis van de opgehaalde informatie presenteren de onderzoekers in het rapport bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid, doelmatigheid en externe governance van het College. Deze worden hieronder toegelicht en voorzien van een reactie.

⁵ Omdat de Wet CRM zowel door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als door de minister van Justitie en Veiligheid is ondertekend, betreft dit een gedeelde verantwoordelijkheid.

⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VI, nr. 132.

⁷ *Kamerstukken II 2023/24*, 36410-VI, nr. 100.

1.1 Bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid

De onderzoekers hebben de doeltreffendheid van het College beoordeeld aan de hand van onderzoek naar de uitoefening van verschillende taken van en door het College, te weten: oordelen, onderzoek en advies en voorlichting en educatie.

De onderzoekers constateren dat het College zijn oordelende taak zorgvuldig uitvoert. In de meeste gevallen (ruim driekwart) leidt een oordeel dat sprake is van discriminatie tot maatregelen aan de kant van de verweerder. Die maatregelen worden door het College gemonitord. Tegelijkertijd zien de onderzoekers dat bij thema's die al jarenlang terugkeren in oordelen, het strategische gesprek over een bredere en effectievere aanpak explicieter gevoerd zou kunnen worden. Ook signaleren zij dat het groot aantal contacten met de afdeling Front Office en Oordelen van het College tot slechts circa 150 oordelen per jaar leidt en dat op dit moment aan de voorkant geen scherp onderscheid wordt gemaakt tussen signalen en meldingen enerzijds en verzoeken tot een oordeel anderzijds. Verder wordt benoemd dat de beoogde doorlooptijden structureel niet worden gehaald.

Over de kwaliteit van onderzoeken, adviezen en rapportages van het College zijn stakeholders volgens de onderzoekers positief. Het College betreft belanghebbenden steeds actiever in een vroeg stadium. Wel wijzen de onderzoekers op het risico van zogenoemde 'rapporten-moeiheid' en onduidelijkheid over het doel en de doelgroepen van publicaties. Adviezen zijn afgewogen, maar soms te voorzichtig geformuleerd. De onderzoekers stellen dat het College zich scherper zou mogen uitspreken.

Ten aanzien van de voorlichtende en educatieve taak van het College constateren de onderzoekers dat het deze op diverse manieren invult, onder meer via trainingen, workshops, samenvattingen van oordelen en het beschikbaar stellen van tools. Het College maakt de beweging van 'zelf doen' naar het stimuleren en faciliteren van anderen. Daarin kan volgens de onderzoekers wel nog gericht worden samengewerkt met andere organisaties, zoals betrokken koepels en platforms.

1.2 Bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid

De doelmatigheid van het College is in dit onderzoek beoordeeld aan de hand van de verhouding tussen ingezette middelen en de behaalde output. In het bijzonder is daarbij aandacht besteed aan de strategische keuzes en bedrijfsvoering.

Om doelmatig te kunnen opereren, moet het College volgens de onderzoekers weloverwogen keuzes maken over wat het doet, waar het prioriteit aan geeft en hoe het daar uitvoering aan geeft. De onderzoekers stellen dat het College hierin stappen heeft gezet, onder meer door taakuitbreiding, prioritering van thema's en een bredere inzet van instrumenten. De verbreding van taken heeft volgens de onderzoekers echter ook geleid tot een minder scherp profiel: het is niet altijd duidelijk waar het College precies voor staat. Daartegenover staat dat de onderzoekers wijzen op een uitgewerkte strategie en werkwijze voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. Jaarlijkse verslagen laten zien dat het College in staat is prioriteiten te stellen en die te onderbouwen, mede op basis van input uit het veld.

Verder constateren de onderzoekers dat het budget in de evaluatieperiode toereikend was en er geen overschrijdingen zijn geweest. Wel zijn er structurele verschillen tussen geplande en gerealiseerde lasten. Ook zijn de lasten per fte relatief hoog en is het personeelsverloop fors. Dat maakt de organisatie volgens de onderzoekers kwetsbaar, zeker gezien het kennisgedreven karakter van de organisatie.

1.3 Bevindingen ten aanzien van de (externe) governance

De externe governance van het College is geanalyseerd langs drie thematische invalshoeken, namelijk bestuurlijke inbedding, onafhankelijkheid en samenwerking. Ook interne governance wordt in het onderzoek benoemd, maar hierop wordt in deze reactie om eerdergenoemde redenen niet ingegaan.

Uit het onderzoek volgt dat de inbedding van het College de afgelopen jaren in essentie onveranderd is gebleven. Binnen het kabinet zijn de verantwoordelijkheden voor het College belegd bij verschillende bewindspersonen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt, als eerste ondertekenaar, verantwoordelijkheid voor de Wet CRM. Het ministerie van Justitie en Veiligheid is tweede ondertekenaar van die wet en is beheersmatig verantwoordelijk voor het College. Inhoudelijk bestaat er eveneens een nauwe betrokkenheid van BZK bij het werk van het College. De onderzoekers hebben onderzocht in hoeverre genoemde inbedding nog passend is. Zij stellen dat, hoewel het de vraag is of als het College nu zou worden opgericht het beheer opnieuw bij JenV zou worden ondergebracht, er momenteel geen zwaarwegende punten zijn die voor overheveling van het College naar BZK pleiten. Belangrijk is in dat kader dat de samenwerking tussen de betrokken ministeries wordt ervaren als goed. De onderzoekers benoemen dat er over het algemeen tevredenheid bestaat over die samenwerking, zowel bij de ministeries als bij het College zelf.

Wat betreft het onderwerp samenwerking in algemene(re) zin wijzen de onderzoekers op de wettelijke taak van het College om bij de uitvoering van zijn mandaat structureel samen te werken met overheidsorganisaties en het maatschappelijk middenveld.⁸ Ze merken op dat de mensenrechteninfrastructuur in Nederland complex is geworden. Organisaties raken elkaar soms in concurrentie en de toenemende drukte en versnippering leidt volgens de onderzoekers tot onduidelijkheid. De onderzoekers verwijzen in aanvulling daarop naar de evaluatie van een strategisch plan van het College waaruit blijkt dat, ondanks goede relaties met maatschappelijke organisaties, netwerken en informatie-uitwisseling met die organisaties binnen het College geen prioriteit leek te hebben.

Ten aanzien van de onafhankelijkheid van het College komen de onderzoekers tot een overwegend positief oordeel. Mede onder verwijzing naar de accreditatie van het College met een A-status door de *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (hierna GANHRI) in 2020,⁹ concluderen zij kortgezegd dat de onafhankelijkheid voldoende is geborgd en ook in de praktijk door de betrokken partijen wordt erkend. Wel blijkt uit het onderzoek dat binnen het College zelf

⁸ Zie artikel 3, onder f, van de Wet CRM.

⁹ Met deze accreditatie is vastgesteld dat het College volgens de zogenoemde *Paris Principles* voldoet aan internationale standaarden van het hoogste niveau, onder andere als het gaat om onafhankelijkheid.

enkele zorgen bestaan over mogelijke risico's voor de onafhankelijkheid. Deze zorgen zien onder meer op de nevenfuncties van Collegeleden en het geschetste scenario waarin nieuwe taken worden toebedeeld aan het College zonder dat daarvoor de benodigde middelen beschikbaar zijn gesteld.

1.4 Aanbevelingen aan en reactie van het College

De onderzoekers identificeren verschillende verbeterpunten en doen op basis daarvan een aantal gerichte aanbevelingen aan het College. De reactie daarop van het College is als bijlage toegevoegd aan deze brief. Hieronder geef ik die aanbevelingen en de reactie van het College daarop kort weer.

Doeltreffendheid

De onderzoekers wijzen onder meer op kansen om de synergie tussen de oordelentaak en andere taken te versterken, bijvoorbeeld door strategischer in te zetten op andere instrumenten bij thema's waarover frequent een discriminatieoordeel wordt gedaan. Aanbevolen wordt om de wenselijkheid en haalbaarheid van versterkte triage van signalen te onderzoeken. Daarnaast zien de onderzoekers mogelijkheden om scherper te formuleren waarom, waartoe en voor wie het College onderzoeken en rapporten opstelt. Deze helderheid kan vervolgens richting geven aan de opzet, toon en vorm van dergelijke producten. Waar passend zou de boodschap steviger kunnen worden neergezet. Op eenzelfde wijze wordt het College geadviseerd beter te definiëren welke doelgroepen zij met voorlichting en educatie willen bereiken en om in kaart te brengen hoe zij het effectiefst kunnen worden bereikt. Tevens wordt geadviseerd om vaker gebruik te maken van boegbeelden in de media ter versterking van de externe communicatie

Het College onderschrijft de aanbeveling over het strategischer inzetten van andere instrumenten bij thema's waarover vaak een oordeel wordt geveld. Ook geeft het aan in te zetten op de aanbevolen triage. In dit verband verwijst het naar het recent vastgestelde Strategie- en Meerjarenplan voor de periode 2025 - 2027, waarin onder meer de visie op een efficiëntere inrichting van het proces rond oordelen is opgenomen. In dat document zijn tevens de missie, visie en kernwaarden van het College vastgelegd, evenals de wijze waarop het College zijn doelstellingen wil behalen en het de effecten van zijn werk meet. Voornoemd plan wordt thans vertaald naar een communicatiestrategie met aandacht voor onder meer doelgroepgerichte voorlichting en educatie en de inzet van boegbeelden in de media.

Doelmatigheid

De onderzoekers bevelen aan om verder te investeren in positionering, prioritering en interventiebeleid. Het is van belang om duidelijk te maken welke thema's en activiteiten wel of niet bij de kern van het College passen en welk instrumentarium in welke situaties wordt ingezet. Ook wordt geadviseerd om te sturen op een realistische begroting en om actief personeelsbeleid te voeren, met als doel het verlagen van het verloop en ziekteverzuim. De onderzoekers geven mee dat in dat kader bijvoorbeeld reflectiemomenten kunnen worden georganiseerd waarin overkoepelende strategische vraagstukken centraal staan.

Het College verwijst in bijgaande reactie naar het eerdergenoemde Strategie- en Meerjarenplan, waarin de strategische keuzes, inzet van instrumenten en organisatiepositionering en -prioriteiten zijn vastgelegd. Het geeft aan dat de afwijkingen tussen begroting en realisatie voortkomen uit de geldende zbo-begrotingssystematiek en dat het ernaar streeft deze binnen de bestaande kaders te beperken. Ook deelt het College de zorgen over personeelsverloop en verzuim. Daarom heeft het College recent geïnvesteerd in HR-capaciteit, verzuimbeleid en personeelsontwikkeling en heeft het de aanbevolen reflectiemomenten meegenomen in bovengenoemde strategie.

Externe governance

Ten aanzien van de borging van de onafhankelijkheid wordt aanbevolen om in aanloop naar de komende GANHRI-heraccreditatieprocedure hier extra aandacht aan te besteden. Tevens wordt het College aanbevolen te investeren in de samenwerking binnen het stelsel van organisaties die opkomen voor mensenrechten in Nederland.

Het College onderstreept het belang van onafhankelijkheid en geeft aan hier blijvend prioriteit aan te geven. In dat kader wordt verwezen naar het in 2025 vastgestelde bestuursreglement met bepalingen over nevenfuncties van Collegeleden. Onder verwijzing naar de GANHRI-heraccreditatieprocedure, uit het College eerdergenoemde zorgen over het scenario waarin het nieuwe taken toebedeeld zou krijgen zonder bijbehorende middelen, wat de ruimte voor eigen middelenallocatie beperkt en de onafhankelijkheid zou kunnen ondermijnen. Het College geeft tot slot aan te zullen blijven investeren in samenwerking met andere organisaties actief binnen de Nederlandse mensenrechteninfrastructuur.

1.5 Aanbevelingen aan het College, JenV en BZK

De onderzoekers doen ook twee aanbevelingen ten aanzien van de governance van het College, gericht aan het College en de twee betrokken ministeries. Zij bevelen meer concreet aan om de bestaande werkafspraken tussen het College en het ministerie van JenV verder uit te werken en deze afspraken uit te breiden naar onder meer het ministerie van BZK en, waar passend, ook naar andere ministeries. Daarbij wordt nadrukkelijk gewezen op het belang van aandacht voor de specifieke rol van BZK en voor het samenspel met andere beleidsdepartementen. Daarnaast adviseren de onderzoekers om besluitvorming en voortgang ten aanzien van de interne governance van het College blijvend te agenderen binnen het overleg tussen de twee ministeries en het College.

Reactie van de betrokken ministeries

De ministeries van JenV en BZK herkennen zich in het algemene beeld dat uit de aanbevelingen van KWINK Groep naar voren komt. De vastgestelde tevredenheid over de samenwerking wordt onderschreven. Binnen de geldende wettelijke kaders en de *Paris Principles* krijgt deze samenwerking vorm en weten partijen elkaar te vinden. De aanbevelingen ter verbetering van die samenwerking zullen worden betrokken bij de verdere versteviging ervan.

Aan de aanbeveling over de werkafspraken zal op de volgende manier opvolging worden gegeven. In 2019 hebben het College en het ministerie van JenV een

intentieverklaring ondertekend, inclusief een onderliggend informatieprotocol. Deze documenten vormen gezamenlijk de basis voor de invulling van de bestuurlijke driehoek binnen het sturingsmodel van het ministerie van JenV. De bestaande werkafspraken tussen het College en het ministerie van JenV zullen worden herzien en waar nodig geactualiseerd. Deze afspraken zullen tevens worden uitgebreid naar onder andere het ministerie van BZK en, waar relevant, ook naar andere ministeries. Ook de wijze van informatie-uitwisseling tussen het ministerie van JenV en de andere departementen over het College zal worden vastgelegd in de vorm van werkafspraken. Vastgelegd wordt meer specifiek dat het ministerie van JenV, vanwege de beheersmatige verantwoordelijkheid voor het College, zal optreden als eerste aanspreekpunt voor interdepartementale afstemming rond zaken die in potentie raken aan de continuïteit van het College. In dit verband kan gedacht worden aan een proces met betrekking tot de toewijzing van aanvullende taken aan het College en aan de allocatie van bijbehorende financiële middelen. Daarmee wordt beoogd de door het College geuite zorgen over dergelijke processen te ondervangen.

Hoewel in deze reactie niet inhoudelijk wordt ingegaan op bevindingen ten aanzien van de interne governance van het College, wil ik in het kader van een volledige reactie op de aanbevelingen het volgende opmerken. De ministeries van JenV en BZK zijn in nauw contact met het College over de ontwikkelingen op dit terrein. Zoals benoemd door de staatssecretaris Rechtsbescherming heeft het College de afgelopen periode verschillende maatregelen getroffen om zijn interne governance te versterken.¹⁰ In dat kader heeft het College in 2025 bijvoorbeeld een nieuw bestuursreglement vastgesteld. Beide ministeries zijn gedurende dit proces voortdurend geïnformeerd, onder andere via de besprekingen via de hoogambtelijke werkgroep, bestaande uit voorzitter en directeur College en hoogambtelijke vertegenwoordigers van het ministerie van JenV en BZK. Op een later moment zal worden geëvalueerd of en zo ja welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de interne governance te versterken en bestendigen. Daarbij zal er ook aandacht zijn voor een versterking van de kennisborging binnen de organisatie. Het onderwerp blijft daarmee in ieder geval nadrukkelijk op de agenda van genoemde ambtelijke werkgroep.

2. De evaluatie van de Wet CRM

Op grond van artikel 22 van de Wet CRM is het College verplicht om elke vijf jaar de werking in de praktijk van die wet en van de Algemene wet gelijke behandeling (hierna Awgb), de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (hierna Wgbm/v) en de gelijkebehandelingsbepalingen in het Burgerlijk Wetboek (hierna BW) te evalueren en zijn bevindingen met mij te delen. In januari 2023 heeft het College de wetsevaluatie 'Tien jaar College voor de Rechten van de Mens' en in oktober 2023 de evaluatie van de gelijkebehandelingswetgeving 'Toekomstbestendige gelijke behandeling?' aan mijn ambtsvoorgangers gezonden. Zoals gezegd zijn beide evaluaties door mijn ambtsvoorganger op 9 januari 2024 aan u gezonden.¹¹ Met deze brief voldoe ik aan de verplichting, zoals neergelegd in artikel 23 van de Wet CRM, om deze evaluaties voorzien van een verslag aan uw Kamer te sturen.

¹⁰ *Kamerstukken II 2024/25*, 36 600 VI, nr. 130.

¹¹ *Kamerstukken II 2023/24*, 33 826, nr. 6.

In het rapport over de Wet CRM gaat het College in op hoe het wettelijk kader in de periode 2017 – 2022 in de praktijk heeft gefunctioneerd. Centraal staat daarbij beantwoording van de vraag of het College, binnen de kaders van de Wet CRM, in staat is geweest zijn opdracht tot bescherming, belichting en bevordering van mensenrechten in Nederland naar behoren uit te voeren. Ter beantwoording van die vraag heeft het College zijn mandaat, takenpakket, bevoegdheden, inrichting als mensenrechten – en gelijke behandelingsinstituut, onafhankelijkheid en effectiviteit beoordeeld in het licht van die wet. Hoewel het rapport geen concrete aanbevelingen bevat gericht aan mij of aan collega-bewindspersonen, bevat het wel enkele constatering die ik hieronder langsloop.

2.1 Constateringen ten aanzien van mandaat, takenpakket en bevoegdheden

Het College constateert in algemene zin dat zijn mandaat, takenpakket en bevoegdheden zoals vastgelegd in de Wet CRM toereikend zijn. Zijn mandaat kan naar mening van het College breed worden opgevat en bevat in beginsel geen beperkingen die de werkzaamheden van het College wezenlijk in de weg staan.¹² Wel noemt het College, onder verwijzing naar een internationale aanbeveling, het beperkte territoriale toepassingsbereik van de wet voor wat betreft zijn oordelentaak.

Volgens het College is zijn wettelijke taakomschrijving breed en voert het in de praktijk alle in de wet opgenomen taken uit.¹³ Daarbij merkt het op dat de wet geen voorschriften bevat over de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan deze taken, hetgeen betekent dat deze invulling in de praktijk niet statisch is maar zich door de jaren heen heeft kunnen ontwikkelen en aanpassen aan veranderende omstandigheden. Tevens wijst het College in zijn rapport op ontwikkelingen rond de toedeling van nieuwe taken in de geëvalueerde periode. Zo is het College in die periode aangewezen als onafhankelijke toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap en werd op het moment van schrijven onderzocht onder welke voorwaarden de taak van Nationaal Preventie Mechanisme (hierna NPM) zou kunnen worden ondergebracht bij het College.

Wat betreft zijn bevoegdheden stelt het College dat deze noodzakelijk zijn voor de onafhankelijke uitoefening van zijn werkzaamheden.¹⁴ Tegelijkertijd benoemt het College drie beperkingen. De eerste betreft de beperking van de onderzoeksbevoegdheid van het College. Uit artikel 6, derde lid, Wet CRM volgt dat bepaalde informatie niet hoeft te worden verstrekt aan het College indien dit strijdig is met bijvoorbeeld de nationale veiligheid of het ambtsgeheim. Het College wijst deze beperking in de evaluatie aan als aandachtspunt, maar geeft ook mee deze beperking niet voor onoverkomelijke problemen heeft gezorgd. De tweede beperking betreft het niet-bindende karakter van de oordelen van het College. Het College acht het echter niet noodzakelijk dit karakter te herzien. In dat verband wijst het College erop dat verweerders in ruim 80 procent van de gevallen na een Collegeoordeel een maatregel daaraan verbindt of het slachtoffer een vorm van genoegdoening biedt. De beperking van het werkingsgebied van de

¹² Het mandaat van het College is vastgelegd in artikelen 1 en 2 van de Wet CRM.

¹³ De taken van het College zijn neergelegd in artikelen 3 en 5 van de Wet CRM.

¹⁴ De bevoegdheden van het College zijn vastgelegd in artikelen 5, 6, 7, 10, 11 en 13 van de Wet CRM.

gelijkebehandelingswetgeving, meer concreet het feit dat het College geen oordeel kan vellen in gevallen van eenzijdig overheidshandelen, noemt het College als derde beperking. Dit punt wordt uitgebreider behandeld in de aparte evaluatie van de gelijkebehandelingswetgeving (zie hierna onder 3.) en wordt hier derhalve niet nader toegelicht.

2.2 Constateringen ten aanzien van de inrichting, onafhankelijkheid en effectiviteit

De combinatie van beleidsbeïnvloedende en quasi-rechtsprekende functies binnen één organisatie is naar mening van het College een van zijn meest onderscheidende kenmerken. Die dynamiek levert volgens het College dilemma's én mogelijkheden op. De dilemma's zien primair op de eisen ten aanzien van neutraliteit en onafhankelijkheid. Als gelijke behandelingsinstituut moet het College als objectieve scheidsrechter optreden in geschillen. Dat kan spanning opleveren wanneer het College ook optreedt als beleidsbeïnvloeder. Het College stelt dat deze combinatie tegelijkertijd ook meerwaarde biedt. De behandeling van individuele zaken legt volgens het College regelmatig structurele knelpunten in beleid en regelgeving bloot, die via het College als mensenrechteninstituut onder de aandacht kunnen worden gebracht bij de verantwoordelijke bewindspersonen. Om deze kruisbestuiving te bevorderen geeft het College aan ervoor te hebben gekozen geen volledige scheiding aan te brengen tussen die twee functies.

Het College stelt dat onafhankelijkheid, vanwege zijn quasi-rechtsprekende functie, direct verbonden is aan het gezag waarmee het College optreedt. Zijn functie van onafhankelijke toezichthouder bepaalt daarmee naar oordeel van het College in belangrijke mate hoe het zich in relatie tot andere partijen positioneert. Kritische afstand is daarin leidend en samenwerkingen vereisen constant een zorgvuldige afweging. Met het oog op de borging van onafhankelijkheid wijst het College nadrukkelijk op de positie van Collegeleden en geeft het aan aandacht te hebben voor het vermijden van belangenconflicten in die context.

Volgens het College kan de beoordeling van het institutionele kader niet los worden gezien van een beoordeling van de effectiviteit van het College. Naar het oordeel van het College vormt de Wet CRM echter geen belemmering voor zijn effectiviteit. Voorts geeft het College aan te beschikken over toereikende financiering om zijn taken effectief te kunnen uitvoeren.

2.3 Reflectie op constateringen

Het College oordeelt in zijn evaluatie in overwegend positieve zin over de werking van de Wet CRM. In grote lijnen kan ik mij in dat positieve beeld vinden. Ook naar mijn oordeel biedt de wet voldoende ruimte voor het College om in de uitvoering van zijn taken met de noodzakelijke flexibiliteit inhoudelijke accenten te leggen en zijn werkwijze aan te passen aan de praktijk. Tegelijkertijd acht ik het van belang te benoemen dat in deze evaluatie bepaalde bestuurlijke aspecten van het institutionele kader niet expliciet aan de orde komen. Dat valt op, mede in het licht van bevindingen die in een ander verband onder de aandacht zijn gebracht door de eerder genoemde onderzoekscommissie onder leiding van mr. Sorgdrager. Uit dat onderzoek kwamen signalen naar voren dat het institutionele kader op onderdelen mogelijk tekortschiet waar het de interne governance van het College

betreft.¹⁵ Het bestaan van een dergelijk spanningsveld is in algemene zin ook tot uitdrukking gebracht door de toenmalige interim-voorzitter van het College in bijgevoegde aanbiedingsbrief bij de evaluatie van de gelijke behandelingswetgeving.

Ook moet worden onderkend dat zich sinds de totstandkoming van deze evaluatie enkele relevante ontwikkelingen hebben voorgedaan, waardoor bepaalde constatering van het College achterhaald zijn. Wat betreft die voortschrijdende ontwikkelingen wijs ik bijvoorbeeld op de constatering ten aanzien van het beperkte toepassingsbereik van de wet met betrekking tot de oordelentaak van het College. Vermeldenswaard in dat kader is dat uw Kamer eerder dit jaar heeft ingestemd met de Wet Bescherming tegen discriminatie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, dat onder meer beoogd om de oordelentaak van het College uit te breiden naar Caribisch Nederland. Dit wetsvoorstel ligt momenteel voor ter behandeling bij de Eerste Kamer. Daarnaast is het relevant om te noemen dat het College inmiddels officieel is aangewezen als NPM, de NPM-taak uitvoert en dat momenteel een wetsvoorstel in voorbereiding is dat voorziet in een wettelijke verankering van die taak.¹⁶ Tot slot constateert het College in zijn rapport ook dat het geen strikte scheiding wenste aan te brengen tussen zijn quasi-rechtsprekende en beleidsbeïnvloedende functie. Dit standpunt is inmiddels herzien. In bijgevoegde reactie van het College op de zbo-evaluatie is opgenomen dat in het recent vastgestelde bestuursreglement is voorzien in een scherper onderscheid tussen Collegeleden die zich met oordelen dan wel onderzoek- en adviestaken bezighouden.

3. De evaluatie van de Awgb, Wgbm/v en artikel 7:646 BW

Het College stelt op grond van artikel 22 van de Wet College voor de Rechten van de Mens iedere vijf jaar een rapport op van zijn bevindingen ten aanzien van de werking in de praktijk van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgb m/v) en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). In deze evaluatie geeft het College een aantal algemene aandachtspunten mee en bespreekt het College jurisprudentiële ontwikkelingen, recente en toekomstige wetwijzigingen, ervaringen uit de oordelenpraktijk en aandachtspunten ten aanzien van specifieke discriminatiegronden. Ik heb daar met interesse kennis van genomen.

Het College concludeert dat zij in de praktijk nog altijd goed uit de voeten kan met de toepassing van de Awgb, de Wgb m/v en artikel 7:646 BW. Een aantal van de wijzigingen van de Awgb, zoals het schrappen van de 'enkele feit'-constructie en een invoeging van het huidige tweede lid van artikel 1 Awgb waarin de discriminatiegrond 'geslacht' wordt geëxpliciteerd, betrof een codificatie van de bestaande oordelenlijnen van het College en heeft daarom niet tot grote bijsturing van de oordelenlijnen gezorgd. Het College ziet vanuit het perspectief van de eigen oordelenpraktijk geen dringende aanleiding om, behalve op het punt van de territoriale reikwijdte van de gelijkebehandelingswetten naar Caribisch Nederland, grote systeemaanpassingen te bepleiten. Het College doet wel een vijftal aanbevelingen tot aanpassing van de gelijkebehandelingswetgeving waarvan zij

¹⁵ Zie bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36410-VI, nr. 100.

¹⁶ *Kamerstukken II 2023/24*, 33 826, nr. 53.

stelt dat het zorgt voor meer duidelijkheid voor de burger en tot een versteviging van de rechtsbescherming tegen discriminatie. Ik zal deze hieronder bespreken en van een reactie voorzien. Daarnaast geef ik ook de laatste stand van zaken betreffende de uitbreiding van de gelijkebehandelingswetgeving naar Caribisch Nederland.

3.1 Bescherming tegen discriminatie op de BES-eilanden

Er zijn al een groot aantal stappen gezet om de territoriale reikwijdte van de gelijkebehandelingswetgeving uit te breiden naar de BES. Zoals ik ook heb aangegeven in de eerste voortgangsbrief aanpak discriminatie en racisme van 25 april 2025, is het wetsvoorstel 'Bescherming tegen discriminatie op de BES' (Kamerstuk 36 551) op 18 februari 2025 aangenomen door de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel ligt nu ter behandeling voor in de Eerste Kamer.

Parallel aan het wetsvoorstel wordt er gewerkt aan het oprichten van een lokale, Caribische stichting ten behoeve van een gecombineerde voorziening voor rechtshulp en hulp bij discriminatie (ADV-BES). Inwoners kunnen er gratis terecht met juridische vragen of problemen en klachten over ongelijke behandeling. Andere voorbereidingen die getroffen moeten worden ter uitvoering van het wetsvoorstel zijn de inrichting van de oordelende taak van het College en de werving van regionale plaatsvervangende Collegeleden, de inrichting van een ondersteunende backoffice vanuit de Europees Nederlandse ADV's, de communicatie over de nieuwe instituties en de praktische inrichting van de ADV-BES en de voorziening voor rechtshulp (huisvesting, ICT, werving en selectie, etc.). Ik werk hierbij nauw samen met de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

3.2 Eenzijdig overheidshandelen

Het College pleit voor de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Awgb en de Wgbh/cz met eenzijdig overheidshandelen. Zij geven aan dat hier een krachtig signaal vanuit gaat, dat burgers op deze manier de gelegenheid hebben om discriminatieklachten over overheidsoptreden laagdrempelig te laten onderzoeken door een daarvoor gespecialiseerde instantie, dat het College diepgaander onderzoek kan doen en dat overheidsorganisaties hiermee de mogelijkheid hebben om bij het College een 'oordeel eigen handelen' aan te vragen, zodat organisaties preventief kunnen laten beoordelen of een voorgenomen beleid of handelwijze zich verdraagt met de gelijkebehandelingswetten. Mijn ministerie doet onderzoek naar een aantal juridische en praktische vragen ten aanzien van nut, noodzaak en consequenties van uitbreiding. Dit onderzoek volgt uit een toezegging van mijn ambtsvoorganger aan de Eerste Kamer gedaan op 7 juli 2023.

Mijn ministerie is in het najaar van 2023 gestart met het onderzoek naar de voorgestelde uitbreiding. In het onderzoek is gekeken op welke wijze de rechtsbescherming tegen mogelijk discriminerend handelen al is geregeld, waar dit mogelijk tekortschiet en hoe uitbreiding van de bevoegdheid van het College voor de Rechten van de Mens daarin kan voorzien. Daarbij is er ook aandacht besteed aan de afbakening van het begrip 'eenzijdig overheidshandelen', het beoordelingskader in de wet voor door de overheid gemaakte belangenafwegingen

en de verhouding van de oordelenprocedure bij het College tot bestaande rechterlijke procedures en de klachtenprocedure bij de Nationale Ombudsman.

De komende periode zal nog gebruikt worden om verder uit te werken hoe de vormgeving van deze uitbreiding eruit zou moeten komen te zien. Daarbij wordt er onder andere gekeken naar de financiële gevolgen en de capaciteit van de betrokken organisaties, maar ook naar de vraag hoe deze uitbreiding past in de systematiek van de Awgb.

3.3 Verduidelijking van discriminatiegrond 'ras'

Het College beveelt aan om de discriminatiegrond 'ras' in de Awgb te verduidelijken via een toelichtende bepaling. Volgens vaste jurisprudentie en de consequente oordelenlijn van het College dient het begrip 'ras' echter ruim uit te worden gelegd en omvat dit ook kenmerken van fysieke, etnische, geografische, culturele, historische of godsdienstige aard. Het College geeft daarom zelf ook aan dat het expliciteren van de grond 'ras' in juridische zin geen extra waarborgen zal opleveren. Het College ontvangt echter ook signalen dat burgers geen helder beeld hebben bij het begrip 'ras' zoals dat nu in de Awgb is opgenomen. Bijkomende reden voor extra aandacht voor de discriminatiegrond 'ras' wordt naar het oordeel van het College gevormd door het feit dat rassendiscriminatie een bijzondere vorm van discriminatie is in die zin dat mensen er frequenter en op veel verschillende terreinen van het maatschappelijk leven mee worden geconfronteerd. Het College oppert om voor deze explicitering in de Awgb dezelfde weg te volgen als in 2019 gedaan is voor de grond 'geslacht' in artikel 1 tweede lid.

Dit voorjaar ben ik gestart met een eerste verkenning naar de verduidelijking van de grond 'ras' in de Grondwet en de Awgb, mede naar aanleiding van deze oproep van het College en andere maatschappelijke organisaties en naar aanleiding van de versterking die is opgenomen in het Nationaal programma tegen discriminatie en racisme 2022 om te onderzoeken of de grond ras in de Grondwet kan worden gewijzigd. Deze verkenning zit nog in de opstartfase. Ik verwacht uw Kamer begin 2026 te kunnen informeren over de bevindingen.

3.4 Integratiewet, burgerlijke staat en sociale status

Het College stelt ook voor om de verschillende gelijkebehandelingswetten bijeen te brengen in één integratiewet, met oog voor de gedifferentieerde benadering ten aanzien van de toelaatbaarheid van direct onderscheid, omdat die per discriminatiegrond kan verschillen. Tot slot doet het College nog twee suggesties voor aanpassingen van specifieke discriminatiegronden. Het College stelt voor om voor de grond 'burgerlijke staat' te overwegen om het begrip beter aan te laten sluiten op de diversiteit in relatie- en samenlevingsvormen en om de toegevoegde waarde van enkele extra discriminatiegronden in de Awgb te verkennen, waaronder de grond 'sociale status'.

Voor alle drie deze voorstellen om de gelijkebehandelingswetgeving toekomstbestendiger te maken geldt dat ik hier graag nader over in gesprek ga. Ik betrek daarbij graag ook andere ideeën voor een toekomstbestendige gelijkebehandelingswetgeving. Zo komt eind dit jaar ook de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme met een essaybundel met daarin ideeën om de

Datum
26 september 2025
Onze referentie
2025-0000512470

gelijkebehandelingswetgeving voor te bereiden op de toekomst. Het zou een gemiste kans zijn de voorstellen die daaruit volgen niet ook te betrekken in mijn overwegingen.

Ik organiseer daarom begin 2026 een congres om met experts in gezamenlijkheid na te denken over de toekomst van de gelijkebehandelingswetgeving. In voorbereiding daarop ga ik wel graag al in gesprek met het College over hun voorstellen en ben ik in de tussentijd ook hard aan de slag met de eventuele uitbreiding van de Awgb met eenzijdig overheidshandelen.

Conclusie

De drie evaluaties geven in samenhang een breed beeld van het functioneren van het College en de juridische kaders in de betreffende periode. Dat dit functioneren in een relatief korte tijd vanuit meerdere invalshoeken is gezien, acht ik waardevol. Ik ben van mening dat dit geheel aan onderzoeken en evaluaties bijdraagt aan een scherpere positionering van het College voor de toekomst, waarbij het vermogen tot aanpassing, reflectie en doorontwikkeling centraal staat.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

College voor
de Rechten
van de Mens

Wetsevaluatie

Tien jaar College voor de Rechten van de Mens

**College voor de
Rechten van de Mens**

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen tussen 10.00 - 13.00 uur.

Ontwerp
VormVijf, Den Haag

december 2022

Inhoud

Voorwoord	4
1. Inleiding	5
2. Het wettelijke kader van het College	9
3. Conclusie	18
Samenvatting	19

Voorwoord

Iedere vijf jaar evalueert het College voor de Rechten van de Mens zijn ervaringen met de wettelijke en institutionele kaders van waaruit het werkt, en in het verlengde daarvan de ontwikkeling van zijn werkzaamheden. Het mandaat van het College omvat de volle breedte van de mensenrechten, en is van kracht in Nederland en Caribisch Nederland. In de afgelopen periode heeft het College zich ingespannen voor een heldere positionering ten opzichte van de overheid en andere maatschappelijke instituties. Mede dankzij een ruimere financiering, die beter aansluit bij het omvangrijke takenpakket, ontwikkelde het College zich tot een deskundige organisatie die een onafhankelijke koers vaart en zich uitspreekt.

Mensen weten het College inmiddels goed te vinden met hun zorgen, vragen en problemen. Inzicht hierin geeft mede richting aan de inzet van expertise en middelen. Het blijft wat dit betreft echter woekeren met schaarste. Niet alleen vanwege de dynamiek van de actualiteit, ook de afstemming met een toenemend aantal actoren die zich inzetten voor specifieke mensenrechten en groepen mensen is intensief. De urgentie van een krachtige agendering van mensenrechten wordt in de Nederlandse samenleving steeds nadrukkelijker gevoeld. Er wordt in dit opzicht, terecht, veel van het College verwacht.

Deze evaluatie van de Wet op het College voor de Rechten van de Mens ziet op de ontwikkeling van het College als nationaal mensenrechteninstituut sinds de start in 2012, en met name sinds de vorige evaluatie vijf jaar geleden. Die ontwikkeling is positief. Het College heeft grote stappen gezet als het gaat om zichtbaarheid en toegankelijkheid, en de organisatie is op zijn taak berekend. Dat is ook nodig, want er is veel te doen. De opdracht om mensenrechten te beschermen en te bevorderen vraagt alerte wendbaarheid én een lange adem. Die opdracht is nooit af. Het College voelt deze verantwoordelijkheid ten volle en wil zich ook de komende tien jaar inzetten voor de mensenrechten van iedereen in Nederland en Caribisch Nederland.

1. Inleiding

1. Waar is het College voor opgericht?

10 jaar geleden opende het College voor de Rechten van de Mens (het College) zijn deuren. Doel van het College, vastgelegd in de Wet College voor de Rechten van de Mens (WCRM), is om ‘in Nederland de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, te beschermen, het bewustzijn van deze rechten te vergroten en de naleving van deze rechten te bevorderen’. Dit doel is in de missie van het College vertaald als het beschermen, belichten en bevorderen van de mensenrechten in Nederland.

Het College vervult in Nederland de rol van nationaal mensenrechteninstituut¹. In 2014 werd het geaccrediteerd door de *Global Alliance of National Human Rights Institutes* (GANHRI) van de Verenigde Naties en verwierf daarbij de A-status. Die houdt in dat het College volgens de zogenaamde Paris Principles voldoet aan de hoogste internationale eisen voor nationale mensenrechteninstellingen, onder andere als het gaat om onafhankelijkheid, mandaat en bevoegdheden.² Deze A-status is bij de heraccreditering in 2019 opnieuw bevestigd.

Naast zijn rol als nationaal mensenrechteninstituut is het College bevoegd te oordelen over individuele discriminatieklachten. Die taak nam het College

bij zijn oprichting over van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB), die op dat moment als zodanig ophield te bestaan. Vanaf 1994 is de CGB verantwoordelijk geweest voor de toetsing in individuele gevallen van gedragingen en handelingen aan de gelijkebehandelingswetgeving in Nederland. Volgens het EU-recht zoals geïmplementeerd in de gelijkebehandelingswetgeving kan ieder die zich op grond van geslacht, ras, nationaliteit, godsdienst, levensovertuiging, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, politieke overtuiging, handicap/chronische ziekte en leeftijd ongelijk behandeld voelt met betrekking tot arbeid of het aanbieden van goederen of diensten, bij het College een verzoek om een oordeel indienen. Zowel de taak als de ondersteunende organisatie van de CGB werden in 2012 door het College overgenomen.

2. Waar staat het College tien jaar na oprichting?

De transformatie van gelijke behandelingsinstituut naar een breed mensenrechteninstituut vereiste in de beginjaren een investering in de verbreding van expertise, zowel van Collegeleden als van de bureauorganisatie. Daarnaast was nodig dat de Nederlandse samenleving bekend raakte met wat een mensenrechteninstituut in de praktijk kan betekenen.³

1 Resolutie A/RES/48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 december 1993 inzake nationale instellingen voor de bevordering en bescherming van de rechten van de mens en in aanbeveling R (97) 14

2 Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions

3 In de [rapportage over de WCRM uit 2017](#) zijn deze uitdagingen uit de beginjaren van het College uitgebreid omschreven en zijn met name de gevolgen van de budgettaire beperkingen van het College onder de aandacht gebracht

De afgelopen vijf jaar heeft het College zich gericht op de verdere versterking van de interne organisatie, maar met name ook op een stevige positionering in het bestuurlijke landschap, gevoed door een intensieve betrokkenheid op en uitwisseling met de Nederlandse samenleving. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen. Het College slaagt er in toenemende mate in zijn opdracht op een herkenbare en gezaghebbende manier over het voetlicht te brengen. In het bijzonder de volgende aspecten zijn van daarin van belang:

- Het College is bekend. Mensen weten waar het College voor staat, wat is terug te zien in de vragen en meldingen die bij de *front office* van het College binnenkomen.
- Het College reageert snel op prangende en actuele kwesties en voegt zo een mensenrechtelijk perspectief toe aan het publieke debat.
- Het College is in staat om de perspectieven van verschillende doelgroepen, zoals mensen met een beperking of LHBTIQ+-ers, te integreren in zijn plannen en acties door intensieve uitwisseling met (klankbord)groepen.
- Het College wordt met grote regelmaat gevraagd om advies inzake wetgevingsprocessen, door overheidsinstanties en door leden van de Eerste en Tweede Kamer.
- De gevraagde en ongevroegde adviezen van het College hebben aantoonbare invloed op besluitvormingsprocessen en leiden tot aangescherpte wetteksten, parlementaire vragen of moties.

Het College werkt sinds 2016 aan verdieping en versteviging van de eigen deskundigheid door de keuze voor prioritaire thema's via strategische meerjarenplannen. In zijn [Strategisch Plan 2016-2019](#) ging de aandacht naar Mensenrechten op School, Discriminatie op de Arbeidsmarkt, en Mensenrechten op Lokaal Niveau. Voor de [periode 2020-2023](#) koos het College voor slechts twee thematische speerpunten (kader), om zodoende meer middelen en menskracht te kunnen inzetten voor het inspelen op actuele verzoeken en ontwikkelingen. Dit bleek een gelukkige keuze, die het College in staat stelde om onder andere uitgebreid aandacht te besteden aan de mensenrechtelijke vraagstukken rondom de coronamaatregelen en aan de ontwikkelingen rondom de kindertoeslagenaffaire.

Het College heeft zich van meet af aan ingespannen voor de verbetering van de mensenrechtensituatie in Caribisch Nederland, dat wil zeggen de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.⁴ In de afgelopen jaren heeft het College, met resultaat, gepleit voor het vaststellen van een sociaal minimum, en voor maatregelen ter bevordering van het recht op bestaanszekerheid in het licht van de armoedegrens. Daarnaast is aangedrongen op de implementatie van het Verdrag van Istanbul, om zo ook op de eilanden geweld tegen vrouwen en kinderen in de privé sfeer aan te kunnen pakken. Deze inspanningen laten onverlet dat in Caribisch Nederland veel mensenrechtelijke kwesties nog niet of onvoldoende zijn geadresseerd. Onverminderde aandacht hiervoor blijft de komende jaren nodig.

De thematische focus die het College via strategische meerjarenprogramma's in zijn werkzaamheden heeft aangebracht, heeft in de achterliggende jaren bijgedragen aan zijn herkenbaarheid en slagkracht. Maar afgezet tegen het brede mandaat en het toenemend beroep dat vanuit overheid en samenleving op het College wordt gedaan, blijkt die zelf opgelegde beperking in de praktijk ook vaak lastig. Duurzame impact, opbouw van expertise en wendbaarheid van de organisatie strijden met regelmaat om de voorrang.

Daar komt bij dat de bescherming en bevordering van mensenrechten in Nederland niet kan worden teruggebracht tot het controleren van wetten en regels, en evenmin kan bestaan in een uitsluitende focus op de rijksoverheid. Problemen worden vaak pas zichtbaar in de weerbarstigheid van de uitvoeringspraktijk. Denk bijvoorbeeld aan de decentralisatie van de zorg of het gebruik van data in de private sector. Diepgaande kennis van die praktijk is een voorwaarde om zinnige aanbevelingen te kunnen doen. Dit vereist een forse inzet van menskracht en middelen.

Maar hoewel de vraag naar de optimale inzet van menskracht en middelen het College ook in de toekomst zal bezighouden, tekent zijn positionering in het mensenrechtenlandschap in Nederland zich wel steeds helderder af. Het College functioneert

4 Het mandaat van het College heeft ook betrekking op Caribisch Nederland, behalve de oordelende taak op het gebied van gelijke behandeling.

enerzijds als een schakelpunt tussen de nationale en de internationale rechtsorde, en anderzijds als schakelpunt tussen overheid, maatschappelijk middenveld en samenleving. Door zijn rol als onafhankelijk en deskundig toezichthouder onderscheidt het zich duidelijk van andere organisaties die actief zijn op het terrein van mensenrechten. Het wettelijke kader van de WCRM en de onderliggende *Paris Principles* bieden hiervoor een bruikbare kapstok.

Strategische prioriteiten van het College 2020-2023

Gendergelijkheid is een van de prioritaire thema's van het College. De emancipatie van vrouwen in Nederland stagneert en Nederland blijft in dit opzicht achter bij andere, vergelijkbare landen. Met het programma Gendergelijkheid draagt het College bij aan een toenemende emancipatie van vrouwen, en aan de bevordering van gender-gelijkheid. Het accent ligt in het meerjaren-programma 2020-2023 op geweld tegen vrouwen in de privésfeer, seksuele intimidatie van vrouwen op de werkvloer, en arbeidsparticipatie van vrouwen.

Het programma **Digitalisering & Mensenrechten** heeft tot doel het bewustzijn van de mensenrechtelijke effecten van nieuwe technologieën te versterken. Daarnaast beoogt het College met dit programma bij te dragen aan de ontwikkeling van heldere mensenrechtelijke kaders voor het gebruik van deze technologieën. Daarbij gaat het niet alleen om waarborgen voor het recht op privacy – een thema waarop steeds meer wordt samengewerkt met de Autoriteit Persoonsgegevens – maar ook om gelijke behandeling in geval van algoritme-inzet bij werving en selectie, en om daadwerkelijke rechtsbescherming bij algoritmische besluitvorming door (lokale) overheden. Daarnaast adviseert het College over wetgeving en beleid over digitalisering.

Met de extra middelen die het College in 2021 ontving voor de aanpak van institutioneel racisme in Nederland is een derde programmalijn toegevoegd, **Vooroordelen Voorbij**. Doel van dit programma is het ontwikkelen van trainingen om institutioneel racisme te herkennen en voorkomen. De trainingen worden aangeboden aan ambtenaren in dienst van uitvoeringsorganisaties. Daarnaast wordt gewerkt aan het ontsluiten van producten en diensten via een leerplatform, die de aanpak van deze grote opgave ondersteunen.

Sinds de ratificatie door Nederland van het **VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap** (VN-verdrag handicap) is het College aangewezen als de nationaal toezichthouder op de implementatie van dit Verdrag. Voor de invulling van deze taak heeft het College het Meerjarenplan Toezicht VN-verdrag handicap 2020-2023 opgesteld, met daarin een aantal thema's en speerpunten.

3. Leeswijzer

In overeenstemming met de wettelijke verplichting tot een vijfjaarlijkse evaluatie beschrijft het College in deze rapportage hoe het wettelijk kader van de WCRM in de afgelopen vijf jaar in de praktijk functioneerde. Leidraad is daarbij de vraag of het College, binnen het kader van de WCRM, zijn opdracht om de mensenrechten in Nederland te beschermen, te belichten en te bevorderen naar behoren kan uitvoeren.

Deze interne evaluatie is een van de vier evaluaties in dit kalenderjaar. Een eveneens interne evaluatie richt zich op de gelijkebehandelingswetgeving. Extern worden geëvalueerd het College als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en het Strategisch Plan van het College. Op enkele plekken in dit rapport wordt naar deze evaluaties verwezen.

In deze rapportage komen achtereenvolgens aan de orde het mandaat, het takenpakket, de bevoegdheden en de inrichting van het College als mensenrechten- en gelijkebehandelingsinstituut.

Daarnaast wordt aandacht besteed aan de onafhankelijkheid en effectiviteit van het College, twee criteria die ook internationaal worden meegewogen bij de beoordeling van nationale toezichthouders.⁵

5 Zie bijvoorbeeld de General Policy Recommendation No.2 van ECRI over Equality bodies to combat racism and intolerance at national level: *“The mandate, institutional architecture, functions, competences and powers, appointment and dismissal procedures, safeguards and terms of office for the leadership positions and the arrangements for the funding and accountability of equality bodies should be set out in the law in a manner that ensures both their independence and effectiveness.”*

2. Het wettelijke kader van het College

1. Mandaat

Het mandaat van het College als nationaal mensenrechteninstituut is vastgelegd in **artikel 1 en 2** van de WCRM, en betreft zowel de inhoudelijke focus als de geografische reikwijdte. In zijn evaluatie van 2017 constateerde het College dat dit mandaat breed kan worden opgevat en geen beperkingen kent die de werkzaamheden van het College belemmeren. Dit is bij de heraccreditatie van het College in 2019 door GANHRI bevestigd, al werd daarbij wel opgemerkt dat het aanbeveling verdient om te blijven streven naar uitbreiding van zijn oordelende mandaat inzake gelijke behandeling tot alle gebieden van het Koninkrijk.⁶

2. Takenpakket

De taken van het College worden beschreven in **artikel 3 en 5**, en omvatten onder andere onderzoek naar mensenrechten, educatie over mensenrechten, advisering over wetgeving en het monitoren van het nakomen van internationale verdragsverplichtingen. Daarnaast oordeelt het College over discriminatieklachten. Deze brede taakbeschrijving is in lijn met de *Paris Principles* en komt overeen met die van andere nationale mensenrechteninstellingen.

Een belangrijke ontwikkeling sinds de vorige wetsevaluatie is dat het College is aangewezen als **onafhankelijk toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap**

in Nederland, in overeenstemming met de in artikel 33 lid 2 vastgelegde verdragsbepaling dat verdragsstaten een onafhankelijke toezichthouder instellen. Hoewel deze specifieke toezichthoudende taak van het College niet expliciet in de WCRM benoemd wordt, kan die worden gezien als onderdeel van artikel 3g.⁷ Het College heeft deze toezichthoudende taak belegd bij een apart team, en de taak wordt separaat gefinancierd.

Monitoring VN-Verdrag handicap

2022 is het derde jaar waarin uitvoering wordt gegeven aan het **Meerjarenplan Toezicht VN-verdrag handicap 2020-2023**. Het College beschermt, bevordert en monitort de uitvoering van het verdrag binnen dit meerjarenplan door middel van de programmaliijnen ‘onderwijs’ en ‘meedoen aan de samenleving’ en met een flexibele programmaliijn. Hieronder volgen enkele voorbeelden van recente activiteiten van het College in dit kader:

- In 2022 voert het College follow-up activiteiten uit op het verdiepend advies “Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap” uit 2020, in het kader van de routekaart naar inclusief onderwijs waar het ministerie van OCW aan werkt. Dit betreft een informeel advies in de ontwikkelfase

⁶ GANHRI Sub-Committee on Accreditation Report – December 2020, § 2.6, p. 24.

⁷ Art. 3g WCRM: “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”

van de routekaart en een officieel advies dat in het najaar van 2022 zal uitkomen. In 2022 is ook het onderzoek “Het recht op onderwijs van dove en slechthorende leerlingen” gepubliceerd. In 2021 publiceerde het College een beleidsnotitie met aanbevelingen over **inclusieve kinderopvang** en voorschoolse educatie dat in 2022 opnieuw onder de aandacht is gebracht van de Tweede Kamer ten behoeve van het commissiedebat Kinderopvang.

- Als follow-up van de jaarlijkse monitor 2020 “**Participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid**” is in 2022 de toolkit “Participatie op centraal niveau” gepubliceerd en was er een terugkombijeenkomst voor Rijksambtenaren. Daarnaast is de handreiking “Wetgeving en het VN-verdrag handicap” gepubliceerd.
- Het College gaat ook door met de monitoring van de **toegankelijkheid van verkiezingen**. Als follow-up van de jaarlijkse monitor uit 2020 is voor de lokale overheid in 2022 de “Handreiking Provincies, gemeenten en het VN-verdrag handicap” ontwikkeld.
- In 2022 is eveneens het **monitoring-onderzoek** “Inzicht in Inclusie III” gepubliceerd. Het onderzoek geeft antwoord op de vraag wat de positie is van mensen met een beperking in Nederland op het gebied van zelfstandig leven in de maatschappij, onderwijs en werk aan de hand van hiervoor opgestelde indicatoren. In december wordt de **jaarlijkse monitor** van het College gepresenteerd, die dit jaar zal gaan over rechtsbescherming.

In overeenstemming met de bepalingen van het VN-verdrag handicap betreft het College mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties en het maatschappelijk middenveld bij het onafhankelijk toezicht. Die betrokkenheid wordt op verschillende manieren ingericht. Heel belangrijk is [de klankbordgroep VN-verdrag handicap](#). Deze klankbordgroep denkt mee bij het tot stand komen van de jaarplannen, en over het onderwerp van de jaarlijkse monitor. Naast de klankbordgroep worden diverse vertegenwoordigende organisaties van mensen met een beperking betrokken. Aan de start van elk project wordt de mate en wijze van inzet van participatie vastgelegd. Al diverse malen hebben ervarings-deskundigen binnen het toezicht opgetreden in de rol van onderzoeker of gespreksleider bij bijeenkomsten die het College organiseerde of faciliteerde.

Een bijzondere taak, die in sommige landen bij het nationale mensenrechteninstituut is belegd, is het **Nationaal Preventie Mechanisme (NPM)**. De plicht tot het hebben van een NPM vloeit voort uit het ook door Nederland ondertekende Optioneel Protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing. Het NPM is bedoeld als onafhankelijk toezichtmechanisme, dat de behandeling van personen aan wie op enigerlei wijze de vrijheid is ontnomen controleert. Het NPM geldt zowel de strafrechtelijke vrijheidsbeneming als vormen van gedwongen zorg. Op het moment van schrijven van deze evaluatie onderzoekt de Minister voor Rechtsbescherming de voorwaarden om het College voor Nederland als NPM aan te wijzen. Wat hiervoor zou pleiten is dat het NPM aansluit bij de functie van nationaal mensenrechteninstituut, en dat de WCRM in zijn huidige vorm, in het bijzonder artikel 6 en 7, het College de bevoegdheden biedt om de NPM-taak uit te voeren.⁸

8 Zie over die bevoegdheden nader verderop in onderdeel 3 van deze paragraaf.

Het College voert in de praktijk alle taken uit die in de artikelen 3 en 5 WCRM zijn opgenomen. Omdat de wet weliswaar de taken benoemt, maar niet voorschrijft op welke wijze daaraan invulling wordt gegeven, is die invulling niet statisch maar door de jaren heen aan verandering en ontwikkeling onderhevig.

Onderzoek naar mensenrechten is van meet af aan een van de centrale activiteiten van het College. Het College is echter geen onderzoeksinstituut als zodanig. Onderzoek staat ten dienste van maatschappelijke verandering en impact is daarom een belangrijk criterium bij de afweging welke onderzoeken met eigen mensen en middelen kunnen worden uitgevoerd, en waar de samenwerking moet worden gezocht of moet worden uitbesteed. Een voorbeeld van samenwerking is het [onderzoek naar de situatie in de noodopvang voor asielzoekers in Heumensoord in 2022](#), waarbij het College optrok met de Nationale Ombudsman. In 2021 leverde het College een bijdrage aan de [Nederlandse rapportage](#) over de duurzame ontwikkelingsdoelen. Andere invloedrijke onderzoeken die in samenwerking tot stand kwamen betroffen de [toegankelijkheid van het openbaar vervoer](#) voor mensen met een beperking, en [leeftijdscriminatie in vacatureteksten](#).

- Ten aanzien van de reguliere **(jaar)rapportages over de mensenrechtensituatie** in Nederland is het College sinds de evaluatie in 2017 gericht gaan werken, en meer in verbinding met relevante stakeholders. Voor de [jaarrapportage 'Een Veilig Publiek Debat'](#) uit 2021 voerde het College gesprekken met journalisten, experts en bloggers. Mede hierdoor had het College zich een helder en actueel beeld gevormd van agressie en intimidatie via (sociale) media, en kon het heel gerichte aanbevelingen doen aan overheid, platformbedrijven en het publiek om de (wettelijke) bescherming van media-actoren te verbeteren. Een aantal van deze aanbevelingen kreeg ook direct opvolging. Ook in het geval van de [jaarrapportage 'Veilig jezelf zijn in het openbaar'](#) (2019) leidde het gesprek met betrokkenen tot doeltreffende aanbevelingen, die onder andere resulteerden in het aanwijzen van een nationaal coördinator ter bestrijding van discriminatie, en de structurele financiële ondersteuning van informele netwerken. Met

de recente jaarrapportages heeft het College bovendien veel publiciteit weten te genereren waardoor de boodschap van de rapportages een breed publiek heeft bereikt.

- Het College wordt met grote regelmaat benaderd voor **wetgevingsadviezen**, en beter dan vijf jaar geleden gevonden door relevante instellingen en personen op het brede terrein van mensenrechten. Het College ziet dat zijn aanbevelingen en kritiekpunten leiden tot concrete aanpassingen in wet- en regelgeving en van invloed zijn bij beleidsvorming. Daarbij lijkt sprake te zijn van een dynamisch en zelfversterkend proces: niet zelden zoeken andere actoren contact met het College naar aanleiding van een bepaald advies of aanbeveling.

De impact van adviezen van het College

De lijst met wetgevingsadviezen die het College de afgelopen jaren heeft uitgebracht is lang en divers. Enkele voorbeelden van adviezen, rapporten en nota's die aanwijsbare impact hebben gehad op wetgeving en beleid zijn:

- De met algemene stemmen in de Tweede Kamer aanvaarde motie waarin het kabinet werd opgeroepen om te komen tot een **nationaal coördinator tegen discriminatie en racisme** was een direct uitvloeisel van de rapportage ['Veilig jezelf zijn in het openbaar – Mensenrechten in Nederland 2019'](#), waarin een aanbeveling van die strekking was geformuleerd.
- Het College werd gevraagd om mee te denken in de ontwikkeling van het tweede **Nationaal Actieplan Mensenrechten (NAM)**. Het ministerie van BZK nam goede nota van de in opdracht van het College opgestelde evaluatie van het eerste NAM en betrok het College actief bij de voorbereiding van het tweede NAM, waarin rekening werd gehouden met de door het College aangedragen verbeterpunten voor zo'n NAM. Het College was lid van de klankbordgroep voor de ontwikkeling van de tweede NAM.

- De Minister van BZK raadpleegde het College toen zij door een lid van de Tweede Kamer gevraagd werd om een **juridische definitie van racisme** te formuleren en het advies van het College was richtinggevend voor het antwoord van de minister aan de Kamer.
- De visienota [“Institutioneel racisme: naar een mensenrechtelijke aanpak”](#) die het College in december 2021 publiceerde, was van invloed op de standpuntbepaling van de Staatssecretaris van Financiën in zijn erkenning van het aanwezig zijn van institutioneel racisme binnen de Belastingdienst.
- Het College heeft meermaals geadviseerd over de wet- en regelgeving die de basis vormde voor de vrijheidsbeperkende maatregelen die in de afgelopen jaren getroffen werden om de **verspreiding van het coronavirus** tegen te gaan. De adviezen werden verwerkt in aangescherpte wetteksten of verder uitgewerkte memories van toelichting, bijvoorbeeld bij de regelgeving rondom het gebruik van coronatoegangsbewijzen.

Andere wetgevingsprocessen waarop het College gevraagd en ongevraagd adviseerde zijn de implementatie van de EU-Toegankelijkheidsrichtlijn, het wetsvoorstel Goed Verhuurderschap, en de Wet Toezicht Gelijke Kansen bij Werving en Selectie.

- Op het gebied van **mensenrechteneducatie** heeft het College met zijn toolbox ‘Mensenrechten op School’ materiaal ontwikkeld om les te geven over mensenrechten, bedoeld voor zowel [primaire, secundaire](#) als [mbo-onderwijs](#). In samenhang hiermee heeft het College zich in de afgelopen jaren bovendien actief ingezet voor een centrale plek van mensenrechten in het onderwijs. Met succes. Mensenrechten zijn inmiddels een vast onderdeel van het curriculum voor burgerschapsonderwijs. Het College beperkt zijn voorlichtende taak overigens niet tot het formele onderwijs, maar richt zich daarnaast op het bevorderen van kennis over en bewustzijn van het belang van

mensenrechten bij onder andere professionals. De training *Selecteren zonder vooroordelen* voor werkgevers, en het programma *Vooroordelen Voorbij* voor uitvoeringsinstanties zijn hiervan goede voorbeelden.

- **Samenwerking** met andere organisaties is altijd al een van de centrale pijlers onder het werk van het College. Zo onderhoudt het College structurele samenwerkingsverbanden met andere nationale adviesraden van de rijksoverheid waaronder de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor het Openbaar Bestuur. Nauwe contacten op bestuurlijk en ambtelijk niveau bestaan daarnaast met de Nationale Ombudsman en de Autoriteit Persoonsgegevens (zie kader). Het College is eveneens actief in internationaal verband, bijvoorbeeld in de Europese vereniging van nationale mensenrechten-instituten (ENNHRI) en het Europese netwerk van gelijkebehandelingsinstituten (Equinet). Via beïnvloeding van EU-regelgeving en beleid kunnen de mensenrechten in eigen land worden bevorderd. Dit geldt in het bijzonder voor het terrein van artificiële intelligentie (AI) en migratie, waarop het College ook internationaal zijn expertise beschikbaar stelt.
- Op **internationaal niveau** heeft het College de rol van onafhankelijk informant van de internationale mechanismen en instanties, belast met het toezicht op de naleving van de mensenrechtenverdragen die op het niveau van VN of de Raad van Europa tot stand kwamen. In dit verband rapporteerde het College in 2019 over de [naleving van het International Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten](#) (IVBPR), en recent over het [VN-Verdrag handicap in 2022](#). Een andere internationale rol van het College is die van *amicus curiae* voor internationale rechterlijke instanties. In 2018 stuurde het College bijvoorbeeld in een tweetal zaken tegen Nederland een [schriftelijke interventie](#) aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over de wijze waarop in de Nederlandse gerechtelijke praktijk wordt omgegaan met beslissingen tot verlenging van voorlopige hechtenis.⁹

⁹ In beide zaken oordeelde het EHRM uiteindelijk dat de Nederlandse praktijk strijd opleverde met artikel 5 EVRM.

Tot slot ontvangt het College regelmatig delegaties van internationale of Europese mensenrechteninstanties, onder wie de VN-rapporteur inzake racisme, het Europees Comité ter preventie van foltering (CPT) en de Europese Commissie tegen racisme en intolerantie (ECRI).

Hoe werken de verdragsrapportages van het College?

Verschillende mensenrechtenverdragen van de VN en de Raad van Europa verplichten de Nederlandse regering periodiek te rapporteren over de wijze waarop dit verdrag binnen de Nederlandse rechtsorde wordt geïmplementeerd. Het College voegt bij dit regeringsrapport een onafhankelijk (neven)-rapport over de stand van de naleving van de betreffende verdragsverplichting. Deze onafhankelijke rapporten van nationale mensenrechteninstellingen hebben tot doel een verbreding van de informatiebasis van verdragscomités, die anders louter afhankelijk zouden zijn van de informatie die door een regering wordt verstrekt.

Voorafgaand aan het indienen van regeringsrapportages leggen de meeste verdragscomités aan de verdragsstaten een lijst met aandachtspunten voor, de zogenoemde *list of issues prior to reporting*. Het College vervult een belangrijke rol in het informeren van de verdragscomités over relevante aandachtspunten. Deze aandachtspunten, gevoegd bij andere onderwerpen die het College bij de verdragscomités aandraagt blijken in de praktijk in hoge mate leidend voor de ‘constructieve dialoog’ tussen het verdragscomité en de delegatie van de Nederlandse regering. Op die manier draagt het College bij aan de effectiviteit van de verdragscomités en aan de doeltreffendheid van de aanbevelingen die de verdragscomités in hun *Concluding Observations* naar aanleiding van een regeringsrapportage formuleren.

De Universal Periodic Review

De Nederlandse regering moet ook periodiek rapporteren aan de VN-Mensenrechtenraad in het kader van de zogenoemde *Universal Periodic Review* (UPR). In het proces van de UPR vervult het College een vergelijkbare rol als bij de verdragsrapportages. Vanwege zijn A-status wordt (een vertegenwoordiger van) het College bovendien in de gelegenheid gesteld om in Genève een mondelinge toelichting te geven aan het VN-verdragscomité of aan de VN-Mensenrechtenraad als de Nederlandse regeringsrapportage daar wordt besproken. In maart 2022 heeft het College zijn [schriftelijke bijdrage](#) voor de lopende UPR naar de VN gestuurd.

De manier waarop het College zijn werk wil doen is in de praktijk mogelijk binnen de kaders van de taakomschrijving in de WCRM. De wet biedt voldoende ruimte voor de noodzakelijke flexibiliteit in werkwijze en inhoudelijke accenten als de actuele ontwikkelingen daarom vragen. De recente structurele ophoging van het budget van het College (zie ook paragraaf 6. Effectiviteit) betekent dat het College meer dan in het verleden in staat is om recht te doen aan de volle breedte van het wettelijke takenpakket.

3. Bevoegdheden

De bevoegdheden van het College zijn beschreven in **artikelen 5, 6, 7, 10, 11 en 13 van de WCRM**. Het College is bevoegd om advies uit te brengen, om te oordelen in individuele discriminatiezaken, en onderzoek te doen, wat inhoudt dat het College informatie kan vorderen en ook onderzoek ter plaatse kan doen. In de rapportage over de WCRM van 2017 is geconstateerd dat deze bevoegdheden zowel zinvol als noodzakelijk zijn, en dat alleen al het hebben van deze bevoegdheden ervoor zorgt dat het College met gezag kan optreden en zijn werkzaamheden zonder belemmering kan uitvoeren. Deze conclusie geldt anno 2022 nog steeds, meer met de kanttekening dat enkele beperkingen van zijn bevoegdheden in de praktijk soms van invloed zijn op zijn handelen.

De **onderzoeksbevoegdheid** van het College wordt beperkt door art. 6 lid 3. Dit lid bevat de bepaling dat informatie niet verstrekt hoeft te worden als dat “in strijd is met het belang van de nationale veiligheid, dan wel een schending van een ambts- of beroepsgeheim met zich brengt”. Het College is in de afgelopen jaren in enkele gevallen tegen deze beperking aangelopen, bijvoorbeeld tijdens het onderzoek naar mogelijke discriminatie bij de Belastingdienst Toeslagen. In de praktijk blijkt niet altijd meteen duidelijk wanneer het ambtsgeheim op het spel staat, of in hoeverre daarin een belangenafweging nodig is. Ook al heeft dit voor het College tot nog toe geen onoverkomelijke problemen opgeleverd, is het wel een aandachtspunt dat het College blijft monitoren. Als van het College verwacht wordt dat het in voorkomende, in het kader van zijn taakuitoefening, onderzoek doet naar het handelen van bijvoorbeeld uitvoeringsinstanties, kan een ruime interpretatie van het begrip ‘ambtsgeheim’ deze taakuitoefening aanmerkelijk frustreren.

Een andere beperking geldt de status van de oordelen, die niet-bindend van aard zijn (zie onder paragraaf 6), en het werkingsgebied van de **gelijkebehandelingswetgeving**. Het College is in het algemeen niet bevoegd om te oordelen in kwesties van eenzijdig overheidshandelen.¹⁰ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om diensten die de overheid aanbiedt, zoals het uitgeven van een paspoort of het verstrekken van een voorziening door de gemeente.¹¹ Deze beperking van het werkingsgebied is voor mensen die zich tot het College wenden niet altijd begrijpelijk, en is ook niet in overeenstemming met de visie op de inrichting van gelijkebehandelingsinstituten zoals geformuleerd door internationale instellingen als ECRI en Equinet.¹²

10 Alleen bij eenzijdig overheidshandelen op het terrein van sociale bescherming is dit anders. Dergelijk handelen kan wel door het College getoetst worden, maar dan alleen voor zover het gaat om de discriminatiegrond ras.

11 Het College kan wel oordelen in gevallen van eenzijdig overheidshandelen die op het terrein van sociale bescherming liggen, maar alleen als het de discriminatiegrond ras betreft.

12 Zie bijvoorbeeld: ECRI (2018), General Policy Recommendation No. 2: Equality bodies to combat racism and intolerance at national level; adopted on 7 december 2017, Strasbourg.

In de evaluatie van de gelijkebehandelingswetgeving gaat het College nader op dit vraagstuk in.

4. Inrichting: balans tussen gelijke behandeling en mensenrechten breed

De combinatie van nationaal mensenrechteninstituut en gelijkebehandelingsinstituut en daarmee van beleidsbeïnvloedende en quasi-rechtsprekende functies in één organisatie is een van de meest onderscheidende kenmerken van het College. In de evaluatie van 2017 is aandacht besteed aan de manier waarop het College ervoor zorgt dat beide kanten van de organisatie voldoende aandacht krijgen. De afgelopen jaren heeft het College meer inzicht gekregen in de dilemma's en de mogelijkheden die deze unieke combinatie van functies oplevert.

De dilemma's die hieraan inherent zijn hebben te maken met de eisen ten aanzien van neutraliteit en onafhankelijkheid waar het College als rechtsprekend orgaan aan voldoet. Als gelijkebehandelingsinstituut is het College te allen tijde een objectieve scheidsrechter tussen partijen die met een geschil bij het College komen, en baseert het zich uitsluitend op bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie. Deze opstelling kan in de publieke beeldvorming spanning opleveren met de beleidsbeïnvloeding die het College als mensenrechteninstituut nastreeft. In die rol is het soms wenselijk om vooruit te lopen op de huidige (juridische) stand van zaken en daarbij aandacht te vragen voor de specifieke situatie van achtergestelde groepen.

Juist daar zit ook de meerwaarde van de combinatie van de twee functies. Het College stuit immers bij het behandelen van individuele zaken ook geregeld op knelpunten in regelgeving en beleid. Door zijn positie als mensenrechteninstituut kan het College deze knelpunten bij de verantwoordelijke bewindspersonen onder de aandacht brengen en adviseren over mogelijke aanpassingen in de regelgeving. Daarbij blijft de scheidslijn tussen de oordeelsvorming in het individuele geval en de advisering over een verbetering van de regelgeving intact.

Kruisbestuiving tussen oordelen en beleid

Aanbevelingen die het College naar aanleiding van een oordeel onder de aandacht van de verantwoordelijke bewindspersonen heeft gebracht gingen onder andere over [passende ondersteuning voor hoogbegaafde kinderen](#) in het basis-onderwijs, over de [regels in het Bouwbesluit](#) met betrekking tot de toegankelijkheid van (nieuwe) schoolgebouwen voor leerlingen in een rolstoel, en over het [Besluit en de Regeling toegankelijkheid OV](#) die niet toegesneden zijn op personen die zich per scootmobiel verplaatsen. In al deze gevallen zijn algemene knelpunten gesignaleerd die voortkomen uit een individueel geschil.

Daarnaast houdt het College ook in zijn eigen strategische prioritering rekening met de signalen en lessen die vanuit de oordelenpraktijk naar voren komen. Het programma Discriminatie op de Arbeidsmarkt, dat deel uitmaakte van het Strategisch Plan 2016-2019 van het College, kwam in zekere zin voort uit de vele oordelen die het College in de voorafgaande jaren op dit terrein had uitgebracht. Hetzelfde geldt voor de prioriteit van gendergelijkheid in het huidige strategisch plan. In de strategische programma's of prioriteiten kan het College de structurele oorzaken van de concrete knelpunten die in de individuele zaken naar voren komen, op een overkoepelend niveau aanpakken. Andersom helpt de ervaring met de individuele casussen het College om een scherpe focus aan te brengen in het beleidswerk.

Collegeleden zijn doorgaans zowel betrokken bij onderzoek en beleidsbeïnvloeding als bij oordelen in individuele zaken. Om de kruisbestuiving te bevorderen heeft het College ervoor gekozen geen volledige scheiding tussen de twee functies aan te brengen.

5. Onafhankelijkheid

Artikel 4 van de WCRM bepaalt dat het College zijn rol in onafhankelijkheid vervult. In de praktijk komt deze onafhankelijkheid erop neer dat het College, binnen de kaders van de wet en de financiële middelen die aan het College worden toegekend, zijn eigen prioriteiten en strategieën kan bepalen en zijn eigen personeel kan aanstellen, zonder directe of indirecte druk of beïnvloeding van de overheid en andere stakeholders. Het betekent ook dat het College op de gehele samenleving gericht is, en zich niet verbindt aan een specifieke maatschappelijke beweging of groepering. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn bovendien centrale uitgangspunten van de oordelenpraktijk van het College. Het feit dat het College een semi-rechtsprekend orgaan is betekent dat onafhankelijkheid, *de facto* en in de beeldvorming, onlosmakelijk verbonden is aan het gezag van het College.

De **rol van onafhankelijk toezichthouder** is leidend in de manier waarop het College zich positioneert ten opzichte van de overheid en van maatschappelijke organisaties. Dat betekent dat het College altijd een kritische afstand in acht neemt ten opzichte van andere instellingen. Iedere potentiële samen-werking vereist een nieuwe afweging, en binnen de samenwerking kiest het College een eigen koers. Niettemin is er sprake van een spanningsveld. Om effectief toezicht te houden en te kunnen adviseren, is onafhankelijkheid een voorwaarde maar is tevens noodzakelijk dat het College zich intensief verdiept in de werkpraktijk van anderen en zich daarin dialoog- en oplossingsgericht opstelt.

De onafhankelijkheid van het College raakt ook aan de **juridische positie van Collegeleden** en hun benoeming. Bij de accreditatie van het College in 2014 en bij de heraccreditatie in 2019 heeft het Sub-Committee on Accreditation (SCA) van GANHRI vragen gesteld over de juridische bescherming van Collegeleden tegen externe beïnvloeding, specifiek gerelateerd aan het ontbreken van formele immuniteit. De reactie van het College was dat de rechtspositie van Collegeleden in de huidige Nederlandse context ook zonder immuniteitsbepalingen sterk genoeg is om hun onafhankelijkheid te waarborgen en dat het College op dit moment geen noodzaak ziet om

daar verandering in te brengen. Deze uitwisseling met GANHRI heeft wel opnieuw het belang bevestigd van uiterste terughoudendheid en oplettendheid in processen die de onafhankelijkheid van het College kunnen raken.

Tot slot heeft het College vanuit het perspectief van onafhankelijkheid aandacht voor het **vermijden van belangenconflicten bij zijn leden**. De WCRM stelt in artikel 17 lid 3 dat ambtenaren die werken onder de verantwoordelijkheid van een minister niet in aanmerking komen voor benoeming als (plaatsvervangend) lid van het College. Bij de heraccreditatie in 2019 heeft het SCA het College aanbevolen om in dit verband ook de door de organisatie gehanteerde normen en richtlijnen ten aanzien van nevenfuncties nader uit te werken. In de praktijk conformeert het College zich aan de relevante bepalingen uit de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) en aan de richtlijnen en gedragscodes met betrekking tot onafhankelijkheidsvereisten en nevenfuncties zoals die ontwikkeld zijn binnen de Rechtspraak, waaronder de *Leidraad Onpartijdigheid en Nevenfuncties* in de Rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak uit januari 2014.

6. Effectiviteit

Effectiviteit is van essentieel belang bij het beoordelen van het institutionele kader van een mensenrechteninstituut. Hoewel de wet over effectiviteit als zodanig niets zegt, is de vraag naar de relatie tussen de wettelijke en institutionele randvoorwaarden en de daadwerkelijke impact van het College in deze evaluatie wel degelijk aan de orde.

De bespreking van de verschillende onderdelen van de wet laat zien dat het wettelijke kader de effectiviteit van het College niet in de weg staat. Een belangrijke andere voorwaarde voor een effectieve taakuitvoering is **adequate financiering**. Door de recente aanvullende middelen die aan het College zijn toegekend, onder andere in het kader van de aanpak van institutioneel racisme, beschikt het inmiddels over een goede financiële basis om de beoogde maatschappelijke impact te bereiken. Het structurele financiële kader van het College bedraagt momenteel 9.446.000 euro, een aanzienlijke verruiming ten opzichte van 2017.

Organisatorische wendbaarheid is een andere belangrijke voorwaarde voor relevantie en effectiviteit. Politiek en bestuur, maar ook individuen weten het College steeds beter te vinden als actuele ontwikkelingen vragen om een mensenrechtelijk perspectief of als mensenrechten in de knel lijken te komen. Zo heeft het College zich intensief beziggehouden met alle maatregelen en wetgeving ten tijde van de coronapandemie, en werd gedupeerd van de toeslagenaffaire expliciet gewezen op de mogelijkheid om bij het College een klacht in te dienen over discriminatie. Maar ook wanneer het College niet actief wordt gezocht, is het zaak om voeling te hebben met actuele maatschappelijke vraagstukken en daar waar mogelijk of noodzakelijk proactief op in te spelen. Een zekere flexibiliteit in de inzet van menskracht en middelen is hiervoor randvoorwaardelijk.

De effectiviteit van het College hangt tenslotte samen met het gezag van het College als oordelende instantie als het gaat om gelijke behandeling. Aangezien de oordelen van het College niet bindend zijn, kan opvolging niet worden afgedwongen en kunnen er geen sancties worden opgelegd. Hoewel de vraag of oordelen niet toch bindend zouden moeten worden met een zekere regelmaat opduikt, leert de ervaring dat partijen in de overgrote meerderheid van de gevallen wel degelijk **consequenties verbinden aan een oordeel van het College**. Ruim 80 procent van de verweerders neemt maatregelen om te voorkomen dat opnieuw in strijd met de gelijkebehandelingswetten wordt gehandeld, of biedt aan het slachtoffer een vorm van genoegdoening. En ook in die zaken waar geen directe oplossingen voorhanden zijn leidt een Collegeoordeel meer dan eens tot maatschappelijk of politiek debat en daarmee tot een proces waarin op termijn verbetering wordt bereikt.¹³ In de huidige context lijkt het dan ook niet noodzakelijk om de oordelen bindend te maken. Dat laat onverlet dat het zinvol is om naast het monitoren van vervolgacties na een oordeel, te blijven zoeken naar wat het gezag van een College-oordeel verder kan versterken.

¹³ Dit was bijvoorbeeld het geval in de verschillende zaken tussen gemeenten en woonwagenbewoners. Het College vulde die oordelen aan met eigen onderzoek dat uitmondde in een advies. Dit leidde uiteindelijk tot een [aanpassing van het overheidsbeleid](#).

Samenwerking met andere toezichthouders

Het College werkt op verschillende terreinen samen met andere instituties zoals de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Nationale Ombudsman. Met de AP vindt bijvoorbeeld regelmatig overleg plaats over het toezicht op algoritmen, en wordt er samen opgetrokken in specifieke advies-trajecten zoals een rondetafelgesprek van de Tweede Kamer over de Wet verwerking persoonsgegevens, en de coördinatie en analyse terrorismebestrijding in relatie tot nationale veiligheid. De samenwerking met de Nationale Ombudsman richt zich onder andere op de naleving van de minimum-verplichtingen bij de opvang van asielzoekers, en de toegang tot het recht in Caribisch Nederland te versterken. Daarnaast neemt het College deel aan het overleg van de adviesraden van de rijksoverheid, onder leiding van de voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Binnen dat overleg wordt in toenemende mate gestreefd naar een gezamenlijk optrekken van alle adviesorganen om te komen tot brede perspectieven op thema's die de aandacht van de rijksoverheid vragen.

3. Conclusie

Deze evaluatie laat zien dat het College over de passende wettelijke en institutionele randvoorwaarden beschikt om zijn functie als nationaal mensenrechteninstituut naar behoren te kunnen vervullen. Binnen die kaders blijft het wel van belang om aandacht te besteden aan mogelijkheden om nog strategischer en doeltreffender te werk te gaan. Inmiddels ingezette veranderlijnen, zoals het intensiveren van het gesprek met stakeholders over specifieke mensenrechtenproblemen, moeten worden doorgezet. En daarnaast biedt de evaluatie van het huidige meerjarenprogramma en het inrichten van een nieuw meerjarenprogramma de kans en de mogelijkheid om af te wegen welke thema's prioriteit verdienen in de veranderende maatschappelijke context. De ervaringen van de afgelopen jaren leren dat flexibiliteit om in spelen op actuele maatschappelijke ontwikkelingen de impact van het College vergroot.

Een bijzonder aandachtspunt daarbij is de plek die het College inneemt in de mensenrechteninfrastructuur in Nederland. De laatste jaren zijn er nieuwe actoren bijgekomen, zoals de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en de Staatscommissie Tegen Discriminatie en Racisme. Deze institutionele vernieuwing biedt kansen, maar vereist ook afstemming en samenwerking. Dit kan op onderdelen aanleiding zijn voor inhoudelijke herziening van de eigen prioriteiten. Vanuit zijn positie als enige instituut met een breed mensenrechtenrechtenmandaat ziet het College het als zijn verantwoordelijkheid om in de afstemming en samenwerking tussen deze organisaties het initiatief te nemen.

Het College is en blijft ook zelfkritisch. Evenmin als andere instituties heeft het College de toeslagenaffaire vroegtijdig kunnen signaleren. Intern onderzoek heeft weliswaar uitgewezen dat het College geen signalen heeft gemist, maar ook is gebleken dat tot voor kort slechts weinig gedupeerden hun weg naar het College vonden. Dit is aanleiding om de laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de organisatie nog hoger op de agenda te zetten. Het College is zich ervan bewust dat de bescherming, belichting en bevordering van mensenrechten in Nederland en Caribisch Nederland een zaak is van lange adem. En een ambitie die vraagt om een wendbare organisatie die oog heeft voor de lange termijn en tegelijkertijd in staat is om te reageren op actuele dynamiek. Bezinning op strategische prioriteiten en de randvoorwaarden in menskracht en middelen om de opdracht waarvoor het College tien jaar geleden werd opgericht steeds meer waar te maken, blijven ook in de komende vijf jaar hard nodig. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat het College in tien jaar tijd is uitgegroeid tot een herkenbaar instituut dat uit het mensenrechtenveld in Nederland niet meer is weg te denken.

Samenvatting

10 jaar geleden opende het College voor de Rechten van de Mens (het College) zijn deuren. Het is het mensenrechteninstituut van Nederland, dat daarnaast oordeelt over individuele discriminatieklachten. De oprichting van het College, zijn mandaat, bevoegdheden, taken en inrichting zijn vastgelegd in de Wet College Rechten voor de Mens (WCRM). In deze rapportage deelt het College zijn bevindingen met de manier waarop het wettelijke kader van waaruit het College opereert in de praktijk functioneert. Leidend hierin is de vraag of het College, binnen het kader van de WCRM, zijn taken naar behoren kan uitvoeren.

Het College stelt dat het over de passende wettelijke en institutionele randvoorwaarden beschikt om zijn functie als nationaal mensenrechteninstituut te vervullen. De slagkracht van het College is in de afgelopen vijf jaar vergroot, door een heldere positionering in het Nederlandse mensenrechtenlandschap in combinatie met een ruimere financiering, passend bij het omvangrijke takenpakket. Het College is goed bekend bij mensen in Nederland, staat in direct contact met groepen in de samenleving, kan snel reageren op de actualiteit, wordt veelvuldig gevraagd om advies in lopende wetgevingsprocessen en ziet aantoonbare effecten van zijn advies en kritiek in wetgeving en beleid.

Het brede mandaat, zoals vastgelegd in de wet, maakt effectief toezicht op mensenrechten mogelijk. En het omvangrijke wettelijke takenpakket omvat alle taken die bij een nationaal mensenrechteninstituut horen, van onderzoek en educatie tot jaarrapportages en internationale samenwerking. In de afgelopen vijf jaar is hier de taak van nationaal toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap bijgekomen. Het College is goed in staat deze taken uit te voeren, waarbij de impact van de werkzaamheden een steeds belangrijker toetssteen is geworden. De bevoegdheden die de wet aan het College toekent, zoals de onderzoeksbevoegdheid en de oordeelbevoegdheid in individuele discriminatie-zaken, zijn zowel noodzakelijk als toereikend voor het werk van het College.

De rol van onafhankelijk toezichthouder is leidend in de manier waarop het College zich positioneert ten opzichte van de overheid en van maatschappelijke organisaties. Binnen de kaders van de WCRM en de financiële middelen die aan het College worden toegekend, kan het College zijn eigen prioriteiten en strategieën bepalen en zijn eigen personeel aanstellen zonder druk of beïnvloeding van de overheid en andere stakeholders. Naast een passend wettelijk kader is adequate financiering een belangrijke voorwaarde voor effectieve taakuitvoering van het College. Door de recente aanvullende middelen die aan het College zijn toegekend in het kader van de aanpak van institutioneel racisme beschikt het over een goede financiële basis om de beoogde maatschappelijke impact te bereiken.

Het College constateert ook enkele spanningen en dilemma's in zijn werk. Deze dilemma's hebben geen direct verband met het wettelijke kader van de WCRM, maar zijn inherent aan de complexiteit van het mensenrechtenwerk. Het College is zich er terdege van bewust dat de bescherming en bevordering van mensenrechten een zaak is van lange adem. Het College blijft daarom aandacht besteden aan mogelijkheden om nog strategischer en doeltreffender te werk te gaan. Een bijzonder aandachtspunt daarbij is de plek die het College inneemt in de veranderende mensenrechteninfrastructuur in Nederland. Ook de laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de organisatie, in combinatie met wendbaarheid van de organisatie in een veranderende maatschappelijke context staan voor de nabije toekomst hoog op de agenda.

**EVALUATIE
GELIJKEBEHANDELINGSWETGEVING
2017-2022**

Toekomstbestendige gelijke behandeling?

INHOUD

1. Introductie	3
2. Algemene aandachtspunten	5
2.1 De versnippering van het gelijkebehandelingsrecht.....	5
2.2 Uitbreiding toepassingsbereik Awgb en andere gelijkebehandelingswetten: eenzijdig overheidshandelen	7
2.3 Onderzoek uit eigen beweging om grip te krijgen op institutionele processen, algoritmische discriminatie en handelingen die veel mensen treffen	9
2.4 De territoriale reikwijdte van de gelijkebehandelingswetgeving: Caribisch Nederland.....	10
3.2 De koers van het College met betrekking tot voorkeursbeleid	13
3.3 Vallen discriminatoire uitingen online binnen het bereik van de Awgb?.....	15
3.4 Onderscheid tussen groepen en onderscheid binnen groepen.....	16
3.5 Het arrest <i>Braathens</i> en de eisen aan effectieve rechtsbescherming	17
4. Opmerkingen over recente en toekomstige wetswijzigingen	19
4.1 De Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en interseksuele personen	19
4.2 De implementatiewet Richtlijn 2019/1158 inzake ‘work/life balance’	21
4.3 Ervaringen met betrekking tot de Awgb-bepaling inzake gewetensbezwaarde trouwambtenaren	22
4.4 Ervaringen met de toepassing van artikel 5 lid 2 Awgb na de afschaffing van de ‘enkele feit’- constructie	23
4.5 Vooruitblik 1: ‘seksuele gerichtheid’ ter vervanging van ‘homo- en heteroseksuele gerichtheid’	24
4.6 Vooruitblik 2: EU-Richtlijn loontransparantie bij gelijke beloning tussen mannen en vrouwen	25
5. Het systeem van het gelijkebehandelingsrecht: ervaringen uit de oordelenpraktijk	27
5.1 Randvoorwaarden voor effectief onderzoek door het College	27
5.2 De gedeelde bewijslast, intimidatie en ‘microagressie’	28
5.3 De opvolging van oordelen van het College.....	29
5.4 Het verschil tussen het aanbieden van of het verlenen van toegang tot een dienst en de inhoud van die dienst	31
2 6. Aandachtspunten ten aanzien van specifieke discriminatiegronden	34
2.1 6.1 Verduidelijking van de reikwijdte van de discriminatiegrond ‘ras’	34
2.2 6.2 Herijking van de grond ‘burgerlijke staat’	35
2.3 6.3 Rechtvaardiging van leeftijdsdiscriminatie	36
2.4 6.4 Verboden onderscheid naar geslacht	37
2.5 6.5 Nieuwe discriminatiegronden in de Awgb?	39
7. Conclusie	41

1 Introductie

Op grond van artikel 22 van de Wet College voor de Rechten van de Mens (WCRM) stelt het College iedere vijf jaar een rapport op van zijn bevindingen ten aanzien van de werking in de praktijk van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgb m/v) en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De Awgb, Wgb m/v en artikel 7:646 BW zijn vier keer eerder geëvalueerd.¹ De huidige evaluatie richt zich vooral op de periode 2017-2022, terwijl op onderdelen, zij het summier, ook naar ontwikkelingen in 2023 wordt verwezen. De evaluatie staat allereerst stil bij een aantal algemene ontwikkelingen op het terrein van de gelijke behandeling (hoofdstuk 2) en gaat vervolgens in op enkele ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU die consequenties hebben voor de wijze waarop het College in zijn oordelen de bepalingen van de Nederlandse gelijkebehandelingswetten interpreteert (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 gaat het College in op zijn ervaringen met de toepassing van bepalingen in de Awgb die in de afgelopen jaren zijn aangepast en blikt het vooruit op enkele aankomende wetswijzigingen. In hoofdstuk 5 beziet het College het functioneren van het systeem van de gelijkebehandelingswetgeving en om zich in hoofdstuk 6 toe te spitsten op vraagstukken die zich voordoen met betrekking tot enkele specifieke discriminatiegronden. Het concluderende hoofdstuk 7 bevat een beknopte opsomming van de belangrijkste bevindingen.

Het College wijst erop dat deze verplichting tot vijfjaarlijkse evaluatie slechts betrekking heeft op een deel van de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving. Voor de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz), de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd (Wgbl), de Wet onderscheid arbeidsduur (Woa) en de Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd (Wobot) geldt deze verplichting niet. De Woa is twee keer geëvalueerd door de rechtsvoorganger van het College (de Commissie gelijke behandeling, CGB)² en de Wobot één keer - vijf jaar na inwerkingtreding.³ De positieve bevindingen uit deze CGB-evaluaties hebben aanleiding gevormd om de verplichting tot herhaalde vijfjaarlijkse evaluatie van de praktijk onder deze twee wetten te schrappen. Het College ziet geen aanleiding om daar anno 2023 anders over te denken. Voor de Wobot en Woa geldt dat het College slechts zeer zelden een oordeel wijst dat betrekking heeft op de specifieke vormen van onderscheid bij de arbeid die door deze beide wetten worden verboden: ongerechtvaardigd onderscheid tussen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, respectievelijk ongerechtvaardigd onderscheid tussen werknemers die

¹ Zie achtereenvolgens CGB, *Gelijke behandeling in beweging. Evaluatie van vijf jaar Algemene wet gelijke behandeling*, Utrecht: CGB 1999 en I.P. Asscher-Vonk & C.A. Groenendijk (red.), *Gelijke behandeling: regels en realiteit*, Den Haag: Sdu, 1999.; CGB, *Het verschil gemaakt. Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht: CGB 2005; en M.L.M. Hertogh & P.J.J. Zoontjens (red.), *Gelijke behandeling: principes en praktijken. Evaluatieonderzoek Algemene wet gelijke behandeling*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2006; CGB, *Derde evaluatie AWGB, Wgb m/v en artikel 7:646 BW*, 17 mei 2011; College voor de Rechten van de Mens, *Vijf jaar College voor de Rechten van de Mens*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2017.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 518, nr. 1.

³ Commissie Gelijke Behandeling, *De Wet Onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd: eerste evaluatie door de Commissie Gelijke Behandeling* (evaluatieperiode 2002-2007), Utrecht: CGB, januari 2010; Commissie Gelijke Behandeling, *De Wet Onderscheid Arbeidsduur: Tweede evaluatie door de Commissie Gelijke Behandeling* (evaluatieperiode 2001-2006), Utrecht: CGB, januari 2010.

voltijds dan wel in deeltijd werken. Maar inzake de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (Wgbl) en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) zijn er wel relevante ontwikkelingen. De grond handicap of chronische ziekte was in de afgelopen jaren meest ingeroepen discriminatiegrond en voor Wgbl geldt dat bijvoorbeeld kritisch gekeken moet worden naar de wijze waarop direct onderscheid momenteel kan worden gerechtvaardigd (tegen de achtergrond van de aan de wet ten grondslag liggende EU-regelgeving). Daarom veroorlooft het College zich in deze evaluatie ook enkele beknopte beschouwingen over de Wgbh/cz en de Wgbl.

2. Algemene aandachtspunten

2.1 De versnippering van het gelijkebehandelingsrecht

De gelijkebehandelingsnormen waaraan het College voor de Rechten van de Mens kan toetsen zijn gespreid over een veelheid van verschillende wetten.⁴ Dit gebrek aan concentratie is om meerdere redenen onwenselijk.⁵ Allereerst ondermijnt het de kenbaarheid van de normen voor zowel personen die slachtoffer zijn van onderscheid als actoren die zich aan de gelijkebehandelingswetgeving dienen te houden. Ten tweede kan de huidige lappendeken onnodige juridische complexiteit met zich meebrengen. Hierbij kan gewezen worden op het feit dat de reikwijdte van de verschillende wetten niet altijd eenvoudig is af te bakenen.⁶ Ook kunnen per wet verschillende bewijsregels gelden;⁷ en in sommige gevallen zijn normen ondergebracht zijn in wetten op aanverwante maar te onderscheiden rechtsgebieden.⁸ Verder kunnen bij eventueel geconstateerd onderscheid per wet verschillende wettelijke uitzonderingen en mogelijkheden tot het aanvoeren van objectieve rechtvaardigingen van toepassing zijn.⁹ Dergelijke verschillen in rechtvaardigingsmogelijkheden hebben vaak betrekking op de specifieke aard van de verschillende gronden en zien op de variërende 'verdachtheid' van het onderscheid. Niettemin zou het – ook voor een coherente ontwikkeling van het gelijkebehandelingsrecht – behulpzaam zijn wanneer dergelijke verschillen inzichtelijk in één regeling te zouden zijn neergelegd. Dat er belangrijke redenen zijn om de gelijkebehandelingswetten te integreren wordt hier niet voor het eerst bepleit.¹⁰ In het kader van de eerste en de tweede evaluatie is de wenselijkheid van integratie van gelijkebehandelingswetgeving aan de orde gekomen. Naar aanleiding daarvan is uiteindelijk in 2010 een conceptwetsvoorstel Integratiewet Awgb voor internetconsultatie bekendgemaakt, met als doel om wetgeving op het gebied van gelijke behandeling in één wet Laatstgenoemd voorstel bouwde voort op een concept van het wetsvoorstel dat in 2005 aan diverse organisaties was voorgelegd. Verder dan de internetconsultatie in 2010 is het niet gekomen, onder meer omdat het kabinet dat indertijd tot indiening van een wetsvoorstel had moeten besluiten (Rutte-I) voortijdig viel. De discussie over het conceptwetsvoorstel en de daaruit voortvloeiende aarzelingen om een wetsvoorstel in te dienen spitsten zich indertijd overigens toe op een ander aspect van het conceptwetsvoorstel dan de integratie van de vele gelijkebehandelingswetten in één wet. Het

⁴ Zie voor een overzicht <https://www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-jou/discriminatie-en-gelijke-behandeling/wat-zegt-de-wet-over-discriminatie-en-gelijke-behandeling> laatst bezocht 11 oktober 2023.

⁵ Zie ook Commissie Gelijke Behandeling, *Advies inzake het ontwerp-wetsvoorstel voor een Integratiewet op verzoek van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*, CGB-advies 2005/04 en Commissie Gelijke Behandeling, *Advies inzake concept-wetsvoorstel Integratiewet*, CGB-advies 2010/3.

⁶ Zoals is het alleen voor juridische experts duidelijk wanneer respectievelijk de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 7:646 van toepassing is op een situatie die onderscheid op grond van geslacht betreft.

⁷ Zo geldt voor de grond onderscheid op grond van arbeidsduur niet het zogenoemde bewijsvermoeden.

⁸ Zoals in de Wet arbeid en zorg: artikel 1:6 en 1:7.

⁹ De Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid laat het bijvoorbeeld toe om direct onderscheid objectief te rechtvaardigen.

¹⁰ Over het conceptwetsvoorstel: W. Ruygrok & M. Kroes, 'Conceptwetsvoorstel Integratiewet AWGB', *TAP* 2011, nr. 1, p. 4-10. Zie ook: Ruben van Arkel, 'Discriminatie en ontslag: de regels en een oplossingsrichting', *TvO* 2022, nr. 4, pp. 105-110.

conceptwetsvoorstel bevatte namelijk ook inhoudelijke wijzigingen in de (indertijd) politiek gevoelige ‘enkele feit’-constructie van artikel 5.¹¹ Inmiddels is – via een ander wetgevingstraject – deze ‘enkele feit’-constructie vervangen door een formulering die nauwer aansluit bij de formuleringen die in enkele¹² van de EU en in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) worden gehanteerd. Het College meent derhalve dat het de moeite waard is om opnieuw te bezien of integratie van de gelijkebehandelingswetten mogelijk is. Daarbij moet dan wel in ogenschouw worden genomen dat die integratie niet zonder meer hoeft te leiden tot een gelijk beschermingsniveau voor alle discriminatiegronden.¹³

Het integreren van de huidige gelijkebehandelingswetten en -bepalingen in één wet zou ook de gelegenheid bieden om de betrokken wetgeving te moderniseren en om ontwikkelingen die zijn uitgekristalliseerd in de oordelenpraktijk van het College en in de (Europese) rechtspraak, te codificeren en daarmee de kenbaarheid van de uitgekristalliseerde normen te vergroten. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan: de betekenis van het begrip ‘doeltreffende aanpassing’ zoals dat voorkomt in de Wgbh/cz,¹⁴ de verduidelijking van de reikwijdte van de begrippen ‘arbeid’ en ‘beroep’,¹⁵ de verplichting om zorg te dragen voor een discriminatievrije werkomgeving¹⁶ en de plicht om een discriminatieklacht zorgvuldig te behandelen.¹⁷

De versnippering en gebrekkige coherentie uiten zich ook in de beperkte evaluatieplicht van het College. In artikel 22 WCRM staat dat het College elke vijf jaar rapporteert over het praktisch functioneren van de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Deze plicht geldt daarmee niet met betrekking tot de Wgbh/cz, de Wgbl, de Wobot, de Woa en de nieuwe bepalingen in de Wet arbeid en zorg (Wazo) en de Wet flexibel werken. Dit maakt dat het College een terugkerend proces om ontwikkelingen in de toepassing van deze wetten aan te kaarten ontbeert. Nu is dit niet voor alle genoemde wetten even problematisch. De hoeveelheid oordelen die het College produceert op basis van de Wobot en de Woa is zeer gering. En de bepalingen uit de Wazo en de Wet flexibel werken die aan het College een oordelende taak toebedelen zijn nog slechts zeer recent (augustus 2022) in werking getreden, zodat er nog geen oordelen zijn waarin toepassing van deze wetten aan de orde is. Voor de Wgbh/cz en de WGBL is dit echter anders. Zoals reeds in de inleiding aangekondigd, neemt het College verderop in deze evaluatie de vrijheid om ook over die

¹¹ Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32476.

¹² Zie *Stb.* 2015, 200.

¹³ In de huidige gelijkebehandelingswetten zijn er verschillen in die zin dat onder de AWGB direct onderscheid slechts is toegestaan indien de AWGB zelf een specifieke uitzondering op het verbod van dergelijk onderscheid bevat (d.w.z. dat de algemene clausule dat onderscheid objectief gerechtvaardigd slechts opgaat voor indirect onderscheid en niet geldt voor direct onderscheid), terwijl onder de WGBL, de WOA en de WOBOT ook direct onderscheid objectief gerechtvaardigd kan zijn. Zie in dit verband: H.M.T. Holtmaat & G.T. Terpstra, ‘Leve de pluriformiteit bij discriminatiebestrijding. Een kritiek op het ideaal van een uniforme aanpak van verschillende discriminatiegronden’, *NTM/NJCM-Bull.* 2011, p. 159-173.

¹⁴ HvJ EU 10 februari 2022, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85 (*XXXX v HR Rail SA*).

¹⁵ HvJ EU 2 juni 2022, C-587/20 ECLI:EU:C:2022:419 (*Ligebehandlingsnævnet, optredend namens A tegen HK/Danmark, HK/Privat*) en HvJ EU 10 januari 2023, C-356/21 ECLI:EU:C:2023:9 (*TP/Monteur audiovisuel pour la télévision publique*).

¹⁶ Zie bijvoorbeeld College voor de Rechten van de Mens 8 november 2018, oordeel 2018-114; zie voor recente (impliciete) toepassing Rb. Amsterdam 24 maart 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1776.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld College voor de Rechten van de Mens 20 mei 2021, oordeel 2021-61.

wetten enkele opmerkingen te maken. Integratie van de verschillende gelijkebehandelingswetten in één wet zou echter ook op het punt van de evaluatieverplichtingen tot meer uniformiteit kunnen leiden, zodat een en ander niet afhankelijk hoeft te zijn van een eigen initiatief van het College.

2.2 Uitbreiding toepassingsbereik Awbg en andere gelijkebehandelingswetten: eenzijdig overheidshandelen

De gelijkebehandelingswetgeving op basis waarvan het College bevoegd is oordelen te geven, beslaat voornamelijk de terreinen 'arbeid' en 'het aanbieden van goederen of diensten'. Waar de overheid niet optreedt als werkgever of in het maatschappelijk verkeer goederen of diensten aanbiedt is de mogelijkheid van het College om overheidsoptreden – het zogenoemde 'eenzijdig overheidshandelen' – te toetsen aan de gelijkebehandelingsnormen beperkt tot maatregelen in het kader van de sociale bescherming die (mogelijk) discrimineren op grond van ras.¹⁸ De term 'eenzijdig overheidshandelen' komt niet in de wettekst van de AWGB voor, maar is bij de totstandkoming van de AWGB in de jaren '90 van de vorige eeuw gebruikt door de regering in de memorie van toelichting en overige Kamerstukken, al is daarbij nooit helemaal helder gemaakt wat eenzijdig overheidshandelen nu precies inhoudt. Het begrip is dan ook reeds voorwerp geweest van studies in eerdere evaluaties.¹⁹ Het College omschrijft eenzijdig overheidshandelen doorgaans als volgt: beslissingen van overheidsorganen, genomen op basis van de bevoegdheden die een wet aan die organen toekent of gedragingen van overheidsfunctionarissen bij de uitoefening van hun wettelijke taak (denk bijvoorbeeld aan het verlenen van een vergunning of aan ordehandhaving door de politie). Het (regerings)standpunt dat het toepassingsbereik van de AWGB zich niet hoeft te strekken tot eenzijdig overheidshandelen was gebaseerd op de gedachte dat de bestuursrechter (die 'besluiten' in de zin van de Algemene wet bestuursrecht kan toetsen aan het discriminatieverbod zoals opgenomen in artikel 1 Grondwet en het EVRM en aan algemene rechtsbeginselen, waaronder het gelijkheidsbeginsel) tezamen met de Nationale Ombudsman (die feitelijke gedragingen van overheidsorganen of -functionarissen kan toetsen op behoorlijkheid en daarbij ook het discriminatieverbod als toetsingsmaatstaf kan hanteren) afdoende bescherming zou bieden tegen discriminerend overheidshandelen.²⁰ De validiteit van deze gedachte wordt vandaag de dag, in de nasleep van het kinderopvangtoeslagenschandaal, echter betwist.²¹ De onderzoekers van de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving merken in hun rapport (hierna: POC-rapport) op dat het serieuze overweging verdient de Awgb op het bredere terrein van eenzijdig overheidshandelen van toepassing te verklaren. Zij constateren dat de bescherming die de bestuursrechter kan bieden tegen (institutionele vormen van) discriminatie in de praktijk beperkt is, omdat deze steeds maar één enkel geval ziet en

¹⁸ Zie art. 7a AWGB.

¹⁹ Zie daarover: P.J.J. Zoontjes, 'De uitzondering inzake "eenzijdig overheidshandelen"', in: M.L.M. Hertogh & P.J.J. Zoontjes (red.), *Gelijke behandeling: principes en praktijken. Evaluatieonderzoek Algemene wet gelijke behandeling*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, p. 115-144.

²⁰ Ibidem.

²¹ J.P. Loof, 'Bestuursrecht(spraak) en het blootleggen van discriminatoire overheidspraktijken', *NTB* 2021/68.

beoordeelt en er daardoor 'onvoldoende grip op [krijgt], omdat hij geen patronen kan zien'.²² Loof heeft er in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht op gewezen dat daarbij aan de zijde van de appellant in een bestuursrechtelijke procedure ook meespeelt dat die niet altijd zicht zal hebben op eventueel discriminatoire praktijken als gevolg waarvan hij/zij met een terugvordering of anderszins nadelig besluit wordt geconfronteerd. Daarover staat doorgaans niet in de tekst van het betreffende besluit: '[D]e reden waarom iemand eruit is gepikt en aan een extra controle is onderworpen ter achterhaling van eventuele fraude blijft vaak onduidelijk of zit weggestopt in een computersysteem of algoritme. Het punt dat mogelijk discriminatie een rol heeft gespeeld bij een besluit waartegen een appellant opkomt, zal bij de bestuursrechter dus vaak niet aangevoerd worden.'²³

Mede om deze redenen hebben de Nationaal Coördinator tegen discriminatie en racisme (NCDR) en de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme er, samen met het College, in een brief aan de Minister van BZK op 20 maart 2023 voor gepleit te onderzoeken of het mogelijk is om te komen tot een uitbreiding van het toepassingsbereik van de gelijkebehandelingswetgeving waardoor ook eenzijdig overheidshandelen daaronder zou komen te vallen.²⁴ Aansluitend bij het voornemen van het kabinet om discriminatie bij uitvoeringsinstanties tegen te gaan,²⁵ zijn de NCDR, Staatscommissie en het College van mening dat van uitbreiding van het bereik van de gelijkebehandelingswetgeving in de eerste plaats het krachtige signaal uitgaat dat geen enkele overheidsinstantie mag discrimineren. In een periode waarin, mede door het kinderopvangtoeslagenschandaal en de vermoedens van discriminatie die daaromheen hangen, het vertrouwen in de overheid enorm is gedaald, achten zij het belangrijk dat een dergelijk signaal door de regering wordt afgegeven om daarmee het beeld weg te nemen dat er wel een laagdrempelige toetsende instantie is bij klachten over discriminerend handelen door private actoren en niet bij klachten over discriminatie door overheidsinstanties.²⁶ Nu kan daartegen worden ingebracht dat bij overheidsinstanties de norm van het discriminatieverbod, die tenslotte in het eerste artikel van onze Grondwet is neergelegd, genoegzaam bekend zal zijn, zodat een herbevestiging van die norm door uitbreiding van het toepassingsbereik van de

²² Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving, *Gelijk recht doen: Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*, Eerste Kamer der Staten-Generaal, Den Haag 2022, p. 70.

²³ J.P. Loof, 'Bestuursrecht(spraak) en het blootleggen van discriminatoire overheidspraktijken', *NTB* 2021/68.

²⁴ De gezamenlijke brief van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, het College voor de Rechten van de Mens en de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme aan Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Bruins Slot is beschikbaar op <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/681d38bc-498b-4ba1-b1f2-838d254df9db>.

²⁵ *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 4 (Reactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag).

²⁶ Zie, ter illustratie, College voor de Rechten van de Mens 27 juni 2017, oordeel 2017-78 (College is niet bevoegd om te oordelen over de vraag of de minister van Financiën discrimineert op grond van handicap of chronische ziekte, door niet toe te staan dat examens mondeling worden afgelegd. Het betreft eenzijdig overheidshandelen). Indien een dergelijke regel zou zijn vastgesteld door een private onderwijsinstelling zou het College deze wel kunnen toetsen. Een andere zaak waarop gewezen kan worden betreft de beslissing van (het College van B&W van) een gemeente als wegbeheerder en als bevoegde instantie om een verkeersbesluit vast te stellen om op bepaalde plaatsen een zogenoemde 'fietssluis' aan te leggen, waardoor een persoon die vanwege een handicap gebruik moest maken van een driewiel-fiets geen toegang meer had tot het fietspad. Deze zaak kon door het College niet in behandeling worden genomen, omdat bij voorbaat duidelijk was dat het College niet bevoegd was om over dit eenzijdig overheidshandelen van de gemeente te oordelen.

gelijkebehandelingswetgeving weinig meerwaarde heeft. Het College heeft in zijn contacten met diverse uitvoeringsinstanties van de rijksoverheid in de afgelopen jaren ervaren dat van onbekendheid met de abstracte norm van het discriminatieverbod binnen die organisaties inderdaad geen sprake is. Waar veel organisaties wel naar zoeken, is naar manieren om deze abstracte norm binnen de werkprocessen en handelwijzen van de organisaties 'handen en voeten' te geven zodat niet alleen bewuste en directe discriminatie wordt uitgesloten, maar ook indirecte en onbewuste vormen van discriminatie worden vermeden. Hierbij kan uitbreiding van het toepassingsbereik van de gelijkebehandelingswetten naar eenzijdig overheidshandelen behulpzaam zijn. Op bepaalde punten concretiseren deze wetten de abstracte (grondwettelijke) norm van het algemene discriminatieverbod, onder meer door regels ten aanzien van de bewijslastverdeling en door de toetsende rol die het College op basis van deze wetten kan vervullen. Die toetsende rol biedt niet alleen burgers de gelegenheid om discriminatieklachten over overheidsoptreden laagdrempelig te laten onderzoeken door een daarvoor gespecialiseerde instantie, maar biedt ook mogelijkheden voor een ruimer en diepgaander onderzoek, omdat het College beschikt over onderzoeksbevoegdheden (onderzoek ter plaatse, opvragen van documenten en informatie). Ook kan het College bij terugkerende signalen of meldingen over discriminatoir handelen binnen een bepaalde organisatie een onderzoek uit eigen beweging starten waarin de bredere praktijk binnen een organisatie wordt beoordeeld, los van concrete incidenten. Ten slotte bieden de gelijkebehandelingswetten de mogelijkheid om een zogenoemd 'oordeel eigen handelen' te vragen, waarvan dan ook overheidsorganisaties gebruik zouden kunnen maken het College als het ware preventief te laten oordelen of een voorgenomen beleid of handelwijze zich verdraagt met de gelijkebehandelingswetten. Uitbreiding van het toepassingsbereik van de AWGB en andere gelijkebehandelingswetten versterkt dus niet alleen de rechtsbescherming van de burger, het dient ook de rechtsontwikkeling ten aanzien van het non-discriminatierecht en komt de (zelf)reflectie binnen overheidsorganen ten goede. Het College wijst erop dat volgens het POC-rapport de invoering van een zogenoemde *Public Sector Equality Duty*, zoals die gebruikt wordt in het Verenigd Koninkrijk en Ierland, een aanvulling zou kunnen vormen op de huidige Nederlands gelijkebehandelingswetgeving die bijdraagt aan een effectiever tegengaan van discriminatie door overheidsinstanties. Overheidsorganen worden daarmee verplicht maatregelen te treffen om gelijke behandeling te bevorderen en mensenrechten na te leven en moeten achteraf rapporteren over hun voortgang aan het gelijkebehandelingsinstituut van beide landen. Het College vindt dit een waardevolle suggestie die nadere bestudering en overweging verdient.

2.3 Onderzoek uit eigen beweging om grip te krijgen op institutionele processen, algoritmische discriminatie en handelingen die veel mensen treffen

Hierboven werd al kort de noodzaak tot modernisering van de gelijkebehandelingswetgeving aangestipt, en werd stilgestaan bij geweid aan een mogelijke uitbreiding van de bevoegdheid van het College om overheidshandelen te beoordelen, onder andere omdat het College door zijn taakstelling en onderzoeksbevoegdheden een breder blikveld heeft dan de bestuursrechter. Daarvoor moeten echter wel de juiste randvoorwaarden worden geschapen.

Binnen de gelijkebehandelingswereld is steeds meer aandacht voor ongelijke behandeling die de individuele situatie overstijgt.²⁷ Dat kan het geval zijn bij onderscheidmakende maatregelen of handelingen die veel personen treffen, maar omvat ook situaties waarin institutionele processen of de inzet van algoritmes een ongelijke uitwerking hebben, of een combinatie van voorgaande. Een individuele casus kan zulke processen in sommige gevallen effectief aan de kaak stellen. Het College heeft in een tussenoordeel op basis van een klacht ten aanzien van de inzet van zogenoemde 'proctoringsoftware', die studenten die tentamens maken monitort, geoordeeld dat het noodzakelijk is bij eventuele ongelijke behandeling door de toepassing van algoritmes het bewijsvermoeden ruim uit te leggen omdat algoritmisch toezicht en het besluitvormingsproces daarin voor diegene die het ondergaat niet inzichtelijk is.²⁸ In casu betekende dat dat de betrokken universiteit moest bewijzen dat deze niet had gediscrimineerd, en daarvoor de benodigde data moest aanleveren.²⁹

Er zijn evenwel ook situaties waarin vanuit een individuele situatie geen grip kan worden gekregen op onderliggende institutionele processen die tot een besluit of handeling hebben geleid, zoals in het hierboven genoemde voorbeeld van de Toeslagenaffaire. Ook bij algoritmische discriminatie doet dit fenomeen zich voor.³⁰ Het College heeft in dat soort situaties de bevoegdheid om uit eigen beweging te onderzoeken of 'onderscheid stelselmatig wordt gemaakt en zijn oordeel daarover kenbaar maken.'³¹ Het goed onderzoeken van zulke processen is echter een omvangrijke klus. Zo heeft het door het College verrichte Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen anderhalf jaar tijd gekost. Het College is momenteel qua capaciteit niet toegerust om regelmatig dit soort onderzoeken uit eigen beweging te verrichten, terwijl de noodzaak daartoe in de toekomst naar verwachting alleen maar zal toenemen.³²

2.4 De territoriale reikwijdte van de gelijkebehandelingswetgeving: Caribisch Nederland

In het voorwoord bij de evaluatie 'Vijf jaar College voor de Rechten van de Mens' uit 2017 constateerde het College een belangrijke beperking van de werkingssfeer van de gelijkebehandelingswetgeving: deze wetten gelden niet voor Caribisch Nederland. Dat betekent dat inwoners van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba geen klachten in kunnen dienen

²⁷ Zie o.m. Equinet, *Equality Bodies working on cases without an identifiable victim: Actio popularis* (Discussion paper by the Equality Law in Practice Working Group), Brussel: Equinet 2022. Ook het hierboven reeds genoemde POC-rapport maakt dit zichtbaar, want dit rapport richt zich in de eerste plaats op *institutionele* discriminatie, vanuit het vermoeden dat op dit terrein de meeste kansen liggen voor de wetgever om de bescherming tegen discriminatie te verstevigen.

²⁸ College voor de Rechten van de Mens 7 december 2022, oordeel 2022-146, overweging 6.10 en 6.11.

²⁹ Zie inmiddels College voor de Rechten van de Mens 17 oktober 2023, oordeel 2023-111. Zie voor een ander oordeel waarin de door Tinder gehanteerde prijsstructuur niet inzichtelijk was en discriminatie deed vermoeden: College voor de Rechten van de Mens 4 december 2020, oordeel 2020-106.

³⁰ Zie hierover: J. Gerards en R. Xenidis, *Algorithmic Discrimination in Europe: Challenges and Opportunities for Gender Equality and Non-Discrimination Law*, Publications office of the European Union: European Commission, 2021.

³¹ Artikel 10, eerste lid, Wcrn.

³² College voor de Rechten van de Mens, *Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen*, Utrecht: september 2022.

over situaties die zij daar in de arbeidssfeer, bij de toegang tot goederen en diensten of bij onderscheid op grond van ras bij de sociale bescherming meemaken. Op 20 januari 2023 heeft de regering, nadat een externe commissie een verkenning had uitgevoerd,³³ toegezegd dat het wetgevingstraject in gang zal worden gezet opdat de gelijkebehandelingswetgeving van toepassing worden verklaard op het Caribische deel van Nederland.³⁴ Het College voor de Rechten van de Mens verwelkomt deze stap. Net als de externe commissie verwacht het College dat de toepassing van deze wetgeving niet alleen zorgt voor meer rechtsbescherming tegen discriminatie voor de inwoners van de eilanden maar ook een positief effect zal hebben op de acceptatie van diversiteit en gelijke behandeling in Caribisch Nederland. Het College vindt het dan ook belangrijk dat de lokale bestuurders van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba eveneens voorstander zijn van volledige invoering van de gelijkebehandelingswetgeving (dus niet alleen de Awgb, maar ook de Wgbl, Wgbh/cz en de Wgb m/v).

Het College staat op het standpunt dat voor alle mensenrechten die in Europees Nederland gelden een gelijkwaardige BES-variant moet worden ingevoerd. Op 1 augustus 2023 heeft het College advies uitgebracht over het wetsvoorstel Wet bescherming tegen discriminatie op de BES. Daarin onderstreept het College het belang van een bewustwordingscampagne voorafgaand aan de inwerkingtreding van de gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland. Om de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving én de oordelende taak van het College te laten slagen is het van belang dat het voor de inwoners duidelijk is welke rechten zij hebben, en op welk moment zij bijvoorbeeld een verzoek om een oordeel kunnen indienen bij het College. Een aandachtspunt in die bewustwording is het horizontale karakter van de wetgeving, dat wil zeggen het gegeven dat de gelijkebehandelingsnormen in de eerste plaats gericht zijn op private actoren en (vooralsnog; zie onder 2.2.) niet van toepassing zijn op veel vormen van overheidshandelen.

³³ *Kamerstukken I 2022/23*, 36 200 IV, nr. J (Bijlage bij Verkenning naar de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Saba en Sint Eustatius).

³⁴ *Kamerstukken I 2022/23*, 36 200 IV, nr. J (Verkenning naar de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Saba en Sint Eustatius).

3. Jurisprudentiële ontwikkelingen

3.1 De houdbaarheid van artikel 3 Awgb in licht van de HvJ EU-jurisprudentie

Naar aanleiding van de HvJ EU-arresten *Egenberger*³⁵ en *IR/JQ*³⁶ van het HvJ EU is in de rechtswetenschappelijke literatuur de vraag opgeroepen of artikel 3 Awgb onverkort houdbaar is.³⁷ Artikel 3 Awgb bepaalt dat het verbod van onderscheid niet van toepassing is op rechtsverhoudingen binnen kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag en niet op het geestelijk ambt. Deze begrenzing van de reikwijdte van de Awgb houdt, zo blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de wet, rechtstreeks verband met de belijdenis van de religieus-levensbeschouwelijke overtuiging: 'Terughoudendheid is dan vereist met betrekking tot de innerlijke overtuiging en de directe uitdrukking daarvan in het genootschappelijk verband'.³⁸ Het HvJ EU stelt in *Egenberger* en *IQ/JR* echter resoluut dat er – ook als een kerkgenootschap onderscheid op grond van godsdienst of overtuiging maakt – sprake moet zijn van 'doeltreffend rechterlijk toezicht'. Dat houdt in dat de rechter altijd moet kunnen toetsen of is voldaan aan de criteria die artikel 4 lid 2 Kaderrichtlijn ter zake stelt (en die nu terug te vinden zijn in artikel 5 lid 2 Awgb).³⁹ Bij deze opvatting van het HvJ EU speelt mee dat de Kaderrichtlijn geen uitzondering op het discriminatieverbod kent voor rechtsverhoudingen binnen kerkgenootschappen en het geestelijk ambt. Er is dus sprake van een andere systematiek dan die in artikel 3 Awgb wordt gehanteerd, mét een verdergaande rechterlijke toetsing.⁴⁰

Bij de totstandkoming van artikel 3 Awgb heeft de wetgever reeds duidelijk gemaakt dat het in dienst nemen van een schoonmaker of glazenwasser door een kerkelijke gemeente niet valt onder de term 'rechtsverhoudingen binnen een kerkgenootschap' zodat voor dat soort functies een toets aan de AWGB-normen kan plaatsvinden,⁴¹ en in de oordelen van de CGB en het College is deze benadering ook terug te vinden. Voor functies die meer 'identiteitsbepalend' zijn en voor de echte geestelijke ambten blijft een toets aan de Awgb-normen evenwel buiten beeld. Het College schat overigens in dat een eventuele afschaffing van artikel 3 Awgb in de praktijk geen grote gevolgen zal hebben. Doorgaans zal bij dragers van een geestelijk ambt of andere identiteitsbepalende (kern)functies binnen een religieuze organisatie het gestelde beroepsvereiste – bijvoorbeeld dat de betrokkene de geloofsleer onderschrijft en lid is van het betreffende kerkgenootschap – als 'wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd' in de zin van artikel 5 lid 2, onder b, Awgb kunnen worden gekwalificeerd en daarmee toelaatbaar zijn. Het oordeel daarover is dan echter aan de toetsende instantie, het College of de rechter, terwijl het nu de wetgever is die met een zekere absoluteheid in artikel 3 Awgb een keuze heeft gemaakt.

³⁵ HvJ EU 17 april 2018, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257 (Vera Egenberger/Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV).

³⁶ HvJ EU 11 september 2018, ECLI:EU:C:2018:698 (IR/JQ), JAR 2018/259, m.nt. T. van Kooten.

³⁷ T. van Kooten, 'Gelijke behandeling en personeelsbeleid binnen kerkelijke organisaties: is artikel 3 Awgb over zijn juridische houdbaarheidsdatum?', *NTKR* 2018, p. 131-147; J.P. Loof, 'Toekomstige uitdagingen voor het gelijkebehandelingsrecht', *NTM/NJCM-Bull.* 2020/20, p. 263-264.

³⁸ *Kamerstukken II* 1990/91, 22014, nr. 3, p. 15 (MvT).

³⁹ HvJ EU 17 april 2018, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, r.o. 55 (Vera Egenberger/Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV); HvJ EU 11 september 2018, ECLI:EU:C:2018:698, r.o. 41 (IR/JQ), JAR 2018/259, m.nt. T. van Kooten.

⁴⁰ Van Kooten 2018, p. 147.

⁴¹ *Kamerstukken II* 1991/92, 22 014, nr. 5, p. 76 (MvA).

3.2 De koers van het College met betrekking tot voorkeursbeleid

In artikel 2, derde lid, Awgb, artikel 5, eerste lid, Wgb m/v, artikel 7:646, vierde lid, BW en artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel c, Wgbh/cz is een wettelijke uitzondering op de plicht tot gelijke behandeling gecreëerd die het mogelijk maakt om zogenoemd voorkeursbeleid te voeren. Deze mogelijkheid is gelimiteerd. Zij geldt in de eerste plaats, gezien de tekst van de genoemde bepalingen, slechts voor voorkeursbeleid ten aanzien van vrouwen, personen behorende tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep, of personen met een beperking vanwege een handicap of chronische ziekte. In de tweede plaats wordt de ruimte om voorkeursbeleid te voeren begrensd door (strikte) voorwaarden die voortvloeien uit de jurisprudentie van het HvJ EG inzake de voorkeursbepaling in artikel 2, vierde lid, van Richtlijn 76/207/EEG inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid (Tweede Richtlijn).⁴² Het betreft de volgende voorwaarden:

1. *Doel*

Het voorkeursbeleid moet erop gericht zijn vrouwen of personen uit een etnische of culturele minderheidsgroep in een bevoorrechte positie te plaatsen om feitelijke ongelijkheden op te heffen of te verminderen.

2. *De eis van aantoonbare achterstand*

De achterstand van de voorkeursgroep moet worden aangetoond, waarbij de achterstand moet worden gerelateerd aan het beschikbare aanbod.

3. *Het kenbaarheidsvereiste*

Bij de werving van kandidaten voor een functie moet duidelijk worden vermeld dat de werkgever een voorkeursbeleid voert en dat de vacature voor iedereen open staat.⁴³

4. *Het zorgvuldigheidsvereiste*

Er dient een objectieve beoordeling van alle kandidaten plaats te vinden, waarbij rekening wordt gehouden met de mate waarin ieder van de kandidaten aan de functie-eisen voldoet. Benoeming van een kandidaat uit de voorkeursgroep kan alleen plaatsvinden bij gelijke geschiktheid van die kandidaat. Een absolute en onvoorwaardelijke uitsluiting van personen die niet tot de voorkeursgroep behoren is in beginsel niet toegestaan.

5. *Het evenredigheidsvereiste*

Het onderscheid dat wordt gemaakt met de maatregel dient in redelijke verhouding te staan tot het doel. Dit houdt in dat de voorkeursmaatregel moet kunnen worden gerechtvaardigd door de mate van achterstand.

De jurisprudentie waaraan deze voorwaarden zijn ontleend, is ruim twintig jaar oud, en heeft geen betrekking op voorkeursbeleid voor personen behorend tot een etnische of culturele minderheid of personen met een beperking. In het verleden heeft het College al eens de vraag opgeworpen of er reden is om deze voorwaarden onverkort te blijven hanteren, onder meer omdat er in EU-verband in 2006 een nieuwe richtlijn over gelijke behandeling van mannen en vrouwen tot stand is gebracht. Zo heeft het College in 2012 een oordeel gegeven

⁴² HvJ EG 17 oktober 1995, zaak C-450/93, ECLI:EU:C:1995:322, NJ 1996, 507 (Kalanke), HvJ EG 11 november 1997, zaak C-409/95, ECLI:EU:C:1997:533, NJ 1998, 808 (Marschall), HvJ EG 28 maart 2000, zaak C-158/97, ECLI:EU:C:2000:163, NJ 2000, 532 (Badeck) en HvJEG 6 juli 2000, zaak C-407/98, ECLI:EU:C:2000:367, NJ 2001, 28 (Abrahamsson, Anderson en Fogelqvist).

⁴³ Zie hierover ook art. 3, derde lid, Wgb m/v.

over een voorkeursmaatregel van de Technische Universiteit Delft (hierna: TU Delft), waarmee deze tien functies voor vrouwelijke wetenschappers had gereserveerd.⁴⁴ Door deze functies voor vrouwen te reserveren had TU Delft niet voldaan aan de door het HvJ bepaalde voorwaarde, dat absolute en onvoorwaardelijke voorrang voor vrouwen bij de werving en selectie ontoelaatbaar is. Het College achtte de reserveringsmaatregel van TU Delft echter niet op voorhand in strijd met de Wgb m/v. Daarbij liet het College meewegen dat het HvJ zijn reeks oordelen had gegeven binnen de kaders van de toen geldende Tweede Richtlijn, die zich (slechts) richtte op 'het bevorderen van gelijke kansen'. De inmiddels geldende Richtlijn 2006/54/EG van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (Herschikkingsrichtlijn) richt zich op 'het verzekeren van volledige gelijkheid'. Het College kende in 2012 ook waarde toe aan het feit dat de positie van vrouwen in de hogere regionen van het beroepsleven niet aanmerkelijk was verbeterd sinds het HvJ zijn arresten wees en overwoog dat dit maatschappelijke gegeven niet buiten beschouwing kon blijven bij de beoordeling van de reserveringsmaatregel van TU Delft. Het College oordeelde dat een reserveringsmaatregel onder uitzonderlijke omstandigheden toelaatbaar is, indien deze maatregel noodzakelijk is ter verwezenlijking van volledige gelijkheid tussen mannen en vrouwen.⁴⁵

In 2020 en 2021 is het College, in een tweetal oordelen die opnieuw te maken hadden met voorkeursbeleid ten aanzien van vrouwen bij een technische universiteit (ditmaal: TU Eindhoven), verdergegaan op deze route. In het eerste⁴⁶ van deze twee oordelen wijst het College erop dat de HvJ-jurisprudentie weliswaar strikte eisen stelt aan het voeren van voorkeursbeleid, maar tegelijkertijd ook enigszins ambivalent is in die zin dat deze strikte eisen volgens het arrest *Badeck* uit 2000 niet in de weg staan aan het hanteren van (dwingende) quota ten aanzien van het aandeel vrouwen in bepaalde functies.⁴⁷ In het tweede oordeel over het voorkeursbeleid van de TU Eindhoven komt het College tot een 'soepeler' toepassing van enkele van de vijf bovengenoemde voorwaarden. Het College overweegt dat het in uitzonderlijke omstandigheden onverkorte toepassing van het kenbaarheids- en zorgvuldigheidsvereiste achterwege laat indien dit noodzakelijk is ter verwezenlijking van volledige gelijkheid tussen mannen en vrouwen, mits de mate van achterstand dit rechtvaardigt en de maatregelen die worden genomen om die achterstand te bestrijden niet onevenredig zijn.⁴⁸ Dit betekent dat de beoordeling door het College zich toespitst op de toets aan het evenredigheidsvereiste: staan de voorkeursmaatregelen in evenredige verhouding tot het daarmee nagestreefde (legitieme) doel? Deze toets omvat het volgende: (a) Zijn de maatregelen passend, dat wil zeggen geschikt om het nagestreefde doel te bereiken? (b) Zijn er andere maatregelen waarmee verweerder het doel kan bereiken, maar waarmee geen, dan wel minder bezwarend, onderscheid wordt gemaakt (subsidiariteitsvereiste)? (c) Zijn alle betrokken belangen gezien en zorgvuldig tegen elkaar afgewogen (proportionaliteitsvereiste)?⁴⁹ Waar het College in het eerste oordeel nog concludeerde dat het voorkeursbeleid van de TU Eindhoven te breed en te ongedifferentieerd geformuleerd was en daardoor niet voldeed aan het evenredigheidsvereiste, oordeelt het in het tweede oordeel dat het inmiddels aangepaste

⁴⁴ College voor de Rechten van de Mens 18 december 2012, oordeel 2012-195.

⁴⁵ Zie overweging 3.26 van oordeel 2012-195.

⁴⁶ College voor de Rechten van de Mens 2 juli 2020, oordeel 2020-53, overweging 6.28.

⁴⁷ HvJ EG 28 maart 2000, zaak C-158/97, ECLI:EU:C:2000:163, NJ 2000, 532 (*Badeck*), r.o. 39-44.

⁴⁸ College voor de Rechten van de Mens 1 maart 2021, oordeel 2021-19, overweging 5.8.

⁴⁹ Oordeel 2021-19, overweging 5.9.

voorkeursbeleid van de TU Eindhoven wel aan dit vereiste voldoet en dus niet in strijd komt met de Wgb m/v, hoewel de vacatureteksten van de TU niet uitdrukkelijk vermelden dat vacatures voor zowel mannen als vrouwen openstaan en sollicitaties van mannen in eerste instantie niet bekeken zullen worden.

De TU Eindhoven-oordelen van het College zijn bekritiseerd door Asscher-Vonk en Ramos Martin.⁵⁰ Zij menen dat het College in zijn TU Eindhoven-oordelen een politieke keuze heeft gemaakt door de soepeler toepassing van de twee genoemde vereisten, terwijl het maken van een dergelijke keuze niet aan het College is, maar aan de Europese wetgever. Sinds 2021 heeft het College inmiddels enkele nieuwe oordelen over voorkeursbeleid gepubliceerd. Daaruit komt naar voren dat het kenbaarheidsvereiste niet geheel aan de kant geschoven wordt: als een werkgever een voorkeursbeleid voert, maar dat niet expliciet meldt in de vacaturetekst, dan wordt niet aan dit vereiste voldaan.⁵¹ Tegelijkertijd blijkt uit deze oordelen dat een voorkeursbeleid dat slechts geldt voor één specifieke functie - het ging om vacatures voor lid van een Raad van Commissarissen (RvC) en lid van een Raad van Toezicht (RvT) - eenvoudiger kan voldoen aan de eis van aantoonbare achterstand. Bij een voorkeursbeleid dat voor een groot aantal functies geldt, stelt het College als eis dat de achterstand cijfermatig wordt aangetoond, mede in relatie tot het beschikbare aanbod van kandidaten uit de voorkeusgroep. Bij een individuele vacature in een RvC of RvT acht het College de achterstand al voldoende aangetoond als een (ruime) meerderheid van de leden van die RvC of RvT niet behoort tot de voorkeusgroep. Maar bij de toepassing van het zorgvuldigheidsvereiste geldt dan weer wat minder souplesse: als een mannelijke kandidaat niet wordt uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek onder verwijzing naar het feit dat er een voorkeursbeleid geldt ten aanzien van vrouwen en de kandidaat geen vrouw is, dan wordt niet aan dit vereiste voldaan.⁵²

3.3 Vallen discriminatoire uitingen online binnen het bereik van de Awgb?

In het POC-rapport is speciale aandacht gevraagd voor online discriminatie. In februari 2023 heeft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer de onderdelen van de interdepartementale aanpak van online discriminatie, racisme en *hate speech* geschetst.⁵³ Het College wijst erop dat de normen van de Awgb ook in een online context relevant kunnen zijn. Zo valt het aanbieden van een internet platform of een social media platform waarop mensen berichten kunnen posten aan te merken als het aanbieden van een dienst in de zin van artikel 7 Awgb. Dat betekent dat op de aanbieder van deze dienst een verplichting rust om discriminatie op dat platform te bestrijden. Hoe ver deze verplichting gaat, is afhankelijk van de precieze aard van het platform. Het College heeft bij de beoordeling van dit soort kwesties oog voor de bredere juridische context. Tot die context behoort het gegeven dat in artikel 6:196c, vierde lid, BW een aansprakelijkheidsbeperking van dienstenaanbieders is neergelegd voor onrechtmatige uitingen die door derden zijn geplaatst. Deze bepaling vloeit voort uit de Europese Richtlijn inzake elektronische handel.⁵⁴

⁵⁰ I.P. Asscher-Vonk & N. Ramos Martin, 'Voorkeursbeleid en gelijkebehandelingswetgeving', *TRA* 2022/87.

⁵¹ College voor de Rechten van de Mens 28 april 2022, oordeel 2022-40.

⁵² College voor de Rechten van de Mens 15 juni 2021, oordeel 2021-77 en College voor de Rechten van de Mens 24 januari 2023, oordeel 2023-8.

⁵³ *Kamerstukken II* 2022/23, 30 950, nr. 334.

⁵⁴ Art. 14 van Richtlijn 2000/31/EG van 8 juni 2000, betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt.

In artikel 6:196c, vierde lid, BW is bepaald dat degene die diensten van de informatiemaatschappij verricht, bestaande uit het op verzoek opslaan van informatie, afkomstig van een ander, niet aansprakelijk is voor de opgeslagen informatie, indien hij: a. niet weet van de activiteit of informatie met een onrechtmatig karakter, dan wel b. zodra hij dat weet of redelijkerwijs behoort te weten, prompt de informatie verwijderd of de toegang daartoe onmogelijk maakt. Om in aanmerking te kunnen komen voor deze aansprakelijkheidsbeperking mag de dienstverlener zich verder op geen enkele wijze inlaten met de van de ander afkomstige informatie.⁵⁵ In een recent oordeel heeft het College nader toegelicht wat dit betekent voor de concrete invulling van de gelijkebehandelingsnorm die op de aanbieder van zo'n dienst rust.⁵⁶ Als er door een derde (bijvoorbeeld een gebruiker of een abonnee) discriminatoire content wordt geplaatst, is aanbieder van de dienst hiervoor in beginsel niet aansprakelijk. Die aanbieder handelt dus zelf niet in strijd met de gelijkebehandelingswetgeving. De aansprakelijkheid voor die aanbieder ontstaat vanaf het moment dat deze weet dan wel redelijkerwijs behoort te weten dat er discriminatoire informatie op zijn platform staat. Dan is de aanbieder verplicht om de discriminatoire informatie prompt te verwijderen dan wel de toegang daartoe onmogelijk te maken. Daarbij zal het afhangen van alle specifieke feiten en omstandigheden van een bepaalde situatie wat 'prompt' is. Uit de parlementaire geschiedenis van artikel 6:196c BW leidt het College af dat niet van aanbieders wordt gevergd dat zij direct overgaan tot verwijdering van de informatie als hen is medegedeeld dat de informatie mogelijk onrechtmatig is. Aanbieders mogen een redelijke termijn nemen om de juistheid van deze mededeling na te gaan en zo mogelijk degene die deze informatie heeft geplaatst in de gelegenheid te stellen om daarop te reageren.⁵⁷

In specifieke situaties acht het College de Awgb ook van toepassing op uitingen die door een aanbieder van goederen of diensten op een online platform zijn gedaan jegens een afnemer van die goederen of diensten. Zo heeft het College een oordeel gewezen waarin het de uitingen van een horecaondernemer beoordeelde jegens een klant die op Google in een review klaagde over slechte dienstverlening. Het gegeven dat deze uiting direct in het verlengde lag van de door de horecaonderneming aangeboden dienst, maakte dat het College - hoewel de uiting niet was gedaan tijdens de dienstverlening, maar pas daarna – zich op het standpunt stelde deze uiting toch te kunnen beoordelen op basis van artikel 7 Awgb.⁵⁸

3.4 Onderscheid tussen groepen en onderscheid binnen groepen

Aangezien de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving hoofdzakelijk discriminatie verbiedt als die plaatsvindt op basis van bepaalde persoonskenmerken (zoals geslacht, ras, handicap, leeftijd), komt de toets aan de gelijkbehandelingsnormen vaak neer op een vergelijking tussen groepen: de groep die wel dat persoonskenmerk heeft en de groep die niet dat persoonskenmerk heeft. Met name op het terrein van de gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte heeft deze vergelijking er lange tijd toe geleid dat het College kwesties die te maken hadden met een verschil in behandeling tussen mensen

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 197, nr. 3, p. 49.

⁵⁶ College voor de Rechten van de Mens 14 december 2022, oordeel 2022-151.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 197, nr. 3, p. 50; vergelijk Commissie Gelijke Behandeling, 18 oktober 2010, oordeel 2010-150, overweging 3.20 t/m 3.23)

⁵⁸ College voor de Rechten van de Mens 13 juni 2022, oordeel 2022-65.

met een handicap onderling niet in behandeling nam. In 2018 beoordeelde het College voor het eerst een situatie waarin geklaagd werd over een onderscheid dat gemaakt werd tussen verschillende personen met een handicap. Het ging in die zaak om tariefverschillen die gehanteerd werden voor het vervoer van jongeren met een beperking naar de dagbesteding (hoger tarief voor jongeren die gebruik moesten maken van een rolstoel). Hoewel het College in die zaak niet tot verboden onderscheid concludeerde, maakte het wel duidelijk dat de betreffende verzoeker ontvankelijk was in zijn verzoek om een oordeel, ondanks het feit dat het een onderling onderscheid tussen personen met verschillende handicaps betrof.⁵⁹ In 2021 heeft het HvJ EU een arrest gewezen waaruit blijkt dat onderscheid dat gemaakt wordt binnen de groep mensen met een beperking getoetst kan worden aan het verbod van onderscheid op grond van handicap bij de arbeid zoals dat is opgenomen in Richtlijn 2000/78/EG.⁶⁰ Dit arrest geeft steun aan de opvatting dat verschil in behandeling tussen personen die tot dezelfde door een bepaald persoonskenmerk bestreken groep behoren, desalniettemin getoetst kan worden aan het verbod van onderscheid op grond van dat persoonskenmerk. Wel zal het dan van de feitelijke situatie afhangen of er sprake is van daadwerkelijk vergelijkbare gevallen.

Deze Europese jurisprudentiële ontwikkeling neemt echter niet weg dat discriminatieklachten die betrekking hebben op een verschil in behandeling tussen personen die tot dezelfde groep behoren (dat wil zeggen: die het persoonskenmerk op basis waarvan geklaagd wordt delen) dikwijls moeilijk te beoordelen zijn, vooral omdat het verband met het betreffende persoonskenmerk dan lastiger te leggen valt. Ter illustratie: een werknemer die klaagt over het feit dat hij vanwege zijn buitenlandse afkomst door zijn leidinggevende anders behandeld wordt dan zijn collega's, terwijl een aanzienlijk deel van die collega's evenzeer van buitenlandse afkomst is, zal moeilijk kunnen aantonen dat de behandeling die hem ten deel valt daadwerkelijk te maken heeft met zijn (specifieke) buitenlandse afkomst.⁶¹

3.5 Het arrest *Braathens* en de eisen aan effectieve rechtsbescherming

In april 2021 heeft het HvJ EU een arrest gewezen dat relevant is voor de vraag wanneer een verzoek om een oordeel bij het College nog ontvankelijk geacht moet worden en een inhoudelijke beoordeling verdient. Dit arrest in de zaak *Braathens* heeft betrekking op een Zweedse procesrechtelijke regel die de rechter bij wie het beroep is ingesteld, kan beletten om, ondanks het uitdrukkelijke verzoek van de verzoeker, uitspraak te doen over het bestaan van de gestelde discriminatie.⁶² Deze Zweedse procesrechtelijke regel dwingt de rechter om de behandeling van een verzoek om schadevergoeding wegens discriminatie te stoppen indien de verweerder instemt met de vordering tot schadevergoeding, ook als dat instemmen geschiedt zonder erkenning van het bestaan van de vermeende discriminatie. Volgens het HvJ EU levert dit een praktijk op die strijdig is met de eisen van effectieve rechtsbescherming die voortvloeien uit artikel 7 en 15 van Richtlijn 2000/43/EG en artikel 47 van het EU-Grondrechtenhandvest.

Voor het College is dit arrest van belang in zaken waarin een rechter al een uitspraak heeft gedaan over de rechtmatigheid van het handelen waarmee het onderscheid gemaakt zou

⁵⁹ College voor de Rechten van de Mens 20 november 2018, oordeel 2018-122.

⁶⁰ HvJ EU 26 januari 2021, zaak C-16/19, ECLI:EU:C:2021:64 (Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie).

⁶¹ Zie College voor de Rechten van de Mens 27 juli 2023, oordeel 2023-80.

⁶² HvJ EU 15 april 2021, zaak C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269 (Braathens Regional Aviation).

zijn of in zaken waarin de verzoeker reeds een vaststellingsovereenkomst heeft gesloten met de verwerende partij, waarin hij finale kwijting is overeengekomen van alle vorderingen die partijen over een weer op elkaar zouden hebben. In beide situatie kan geredeneerd worden dat een oordeel van het College de verzoeker in materiële zin niets meer kan opleveren, ofwel omdat de rechter al een bindend oordeel over het handelen heeft gegeven en er geen hoger beroep meer openstaat, ofwel omdat de vaststellingsovereenkomst de financiële aanspraken tussen partijen uitputtend regelt. Het College leest het *Braathens*-arrest zo dat reeds het immateriële belang van het krijgen van een oordeel over de vraag of er discriminatie heeft plaatsgevonden of niet, van voldoende gewicht is om de inhoudelijke behandeling van een verzoek om een oordeel te rechtvaardigen.⁶³ De specifieke feiten in een bepaalde zaak kunnen evenwel maken dat het College een verzoeker desalniettemin niet ontvankelijk acht vanwege een gebrek aan belang bij een oordeel.⁶⁴ Dit is dan echter een uitzondering op de hoofdregel dat het immateriële belang van een antwoord op de vraag of er discriminatie heeft plaatsgevonden reeds voldoende gewichtig is.

⁶³ College voor de Rechten van de Mens 22 maart 2023, oordeel 2023-36, overweging 6.3; College voor de Rechten van de Mens 25 november 2022, oordeel 2022-127, overweging 6.2.

⁶⁴ College voor de Rechten van de Mens 12 juli 2022, oordeel 2022-79, overweging 4.4; College voor de Rechten van de Mens 24 november 2022, oordeel 2022-179, overweging 4.4.

4. Opmerkingen over recente en toekomstige wetswijzigingen

4.1 De Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen

In de te evalueren periode is een aantal wetswijzigingen doorgevoerd. Met de Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen, is op 1 november 2019 het huidige tweede lid van artikel 1 Awgb ingevoegd.⁶⁵ Dat artikel bepaalt expliciet dat de grond ‘geslacht’ ook onderscheid op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie inhoudt. Dit betreft een codificatie van vaste jurisprudentie⁶⁶ en de bestendige oordelenlijn van het College.⁶⁷ Ook al leidt deze verduidelijkende wetswijziging niet tot veranderingen in de oordelenlijn, de onmiddellijke herkenning van de reikwijdte van de discriminatiegrond geslacht is er wel bij gebaat. Daarnaast heeft deze wet natuurlijk ook de symbolische waarde van erkenning voor de personen die het betreft.

Welke ervaring heeft het College tot dusverre met de toepassing van dit nieuwe wetsartikel?

In de evaluatieperiode (2017-2022) zijn veertien oordelen gewezen waar onderscheid op grond van één van de inmiddels nieuw gecodificeerde elementen centraal stond. Zes oordelen werden voor de wetswijziging (een periode van bijna drie jaar) gewezen; acht oordelen na de inwerkingtreding (eveneens een periode van iets meer dan drie jaar). Er is daarmee geen sprake van een duidelijke toename van het aantal verzoeken op dit terrein. Het is wel opmerkelijk dat in de periode na de wetswijziging het College in zes zaken kwam tot het oordeel verboden onderscheid, en bovendien in nog één zaak tot verboden onderscheid vanwege een onzorgvuldige behandeling van de discriminatieklacht. In de periode voor de wetswijziging was slechts sprake van twee oordelen waarin tot verboden onderscheid werd geconcludeerd. De aantallen en/of de mate van verschil zijn echter te klein om te spreken van een (statistisch) significant verschil.⁶⁸ Qua thematiek betrof het overgrote deel van de oordelen (elf) aangelegenheden in de goederen en dienstensfeer. Meer specifiek zagen de klachten vooral op (de voorwaarden voor) toegang tot medische zorg,⁶⁹ weigering van dienstverlening gericht op een bepaald geslacht⁷⁰ en klachten met betrekking tot de incorrecte identiteitsregistratie in systemen van dienstverleners.⁷¹ Drie oordelen betroffen arbeidsaangelegenheden, waarbij bijvoorbeeld personen vanwege hun genderidentiteit voor een functie werden geweigerd.⁷²

Deze gelijkebehandelingsgrond is momenteel voorwerp van een politiek en maatschappelijk debat, dat vooral getriggerd wordt door het wetsvoorstel Wet tot wijziging voorwaarden voor

⁶⁵ Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen, *Stb.* 2019, 302.

⁶⁶ E.g. Gerechtshof Leeuwarden 13 januari 1995, ECLI:NL:GHLEE:1995:AC2855.

⁶⁷ Zie bijv. College voor de Rechten van de Mens 1 juli 2014, oordeel 2014-78.

⁶⁸ Een Fisher Exact Toets toegepast op een kruistabel om een eventuele associatie tussen de periode (voor/na wetswijziging) en de uitkomst (wel/geen onderscheid) te onderzoeken geeft $P = 0,2774$. Deze uitkomst is niet significant op basis van de gangbare eis dat de P-waarde kleiner dient te zijn dan 0,05 om de nulhypothese dat er géén verband is, te verwerpen. Daarbij is uitgegaan van 4 oordelen geen verboden onderscheid en 2 oordelen verboden onderscheid in de periode 2017-2019; voor de periode 2020-2022 is uitgegaan van 2 oordelen geen verboden onderscheid en 6 oordelen verboden onderscheid.

⁶⁹ Zie bijv. College voor de Rechten van de Mens 10 mei 2022, oordeel 2022-48.

⁷⁰ Zie bijv. College voor de Rechten van de Mens 25 november 2021, oordeel 2021-139.

⁷¹ Zie bijv. College voor de Rechten van de Mens 24 november 2022, oordeel 2022-135.

⁷² Zie bijv. College voor de Rechten van de Mens 24 december 2021, oordeel 2021-156.

verandering geslachtsaanduiding.⁷³ In dat wetsvoorstel wordt onder andere de eis dat iemand een deskundigenverklaring moet overleggen als voorwaarde voor een geslachtswijziging in de burgerlijke stand geschrapt. Het College staat positief tegenover deze wetswijziging en ziet geen bijzondere gevolgen in het kader van de gelijke behandeling.⁷⁴ Voor zover in een overgangperiode sprake is van enig ongemak in een concrete situatie is het naar oordeel van het College aan de organisaties om met de betrokken partijen een dialoog te openen en waar nodig te begeleiden, met als uitgangspunt het normaliseren van transpersonen in de verschillende settings.⁷⁵ Het College signaleert dat ingewikkelde situaties met betrekking tot de toepassing van de Awgb-bepaling zich vooral zullen voordoen in de context van dienstverlening waarbij personen zich letterlijk blootgeven, denk aan saunabezoek of het verwijderen van lichaamsbehaar rondom de geslachtsdelen. Het College constateert dat bij de totstandkoming van de Awgb in de jaren '90 van de vorige eeuw is beoogd om in artikel 1 van het Besluit gelijke behandeling uitzonderingen te omschrijven waarin direct onderscheid op grond van geslacht toegestaan zouden zijn. Deze uitzonderingen zien op situaties waarin een persoon die juridisch als man of vrouw wordt aangemerkt die persoon ook de veronderstelde binaire fysieke geslachtskenmerken van een man of vrouw heeft. Dat is tegenwoordig minder vanzelfsprekend en daarom zal het College, in bepaalde casusposities, zelf - en waar nodig wellicht ook buiten het gesloten systeem van de Awgb om - moeten beoordelen of gemaakt direct onderscheid in de betreffende specifieke omstandigheden te rechtvaardigen valt.

Een ander punt is dat de Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen in de Awgb heeft geëxpliciteerd dat regelingen in verband met zwangerschap en moederschap ook betrekking kunnen hebben op personen die (in juridische zin) man zijn (geworden). De oude uitzonderingsgrond gold naar de letter van de wet: in gevallen waarin het de bescherming van de vrouw betreft, met name in verband met zwangerschap en moederschap. In de nieuwe redactie is de uitzonderingsgrond bescherming van de vrouw en in verband met zwangerschap en moederschap losgekoppeld. Deze nuance is niet doorgevoerd in artikel 7:646, derde lid, BW en evenmin in artikel 1b, derde lid Wgb m/v. Bij de manier waarop in de Awgb in artikel 2 bij de laatstgenoemde wetswijziging een splitsing is aangebracht tussen de uitzonderingsgrond ter bescherming van de vrouw en die in verband met moederschap en zwangerschap kan evenwel een vraagteken worden geplaatst. Aan het woord 'vrouw' kon in de oude omschrijving in artikel 2 Awgb of de Wgb m/v geen zelfstandige betekenis worden toegekend. Gezien de formulering leek het te gaan om de bescherming van de vrouw *met name* in verband met zwangerschap en moederschap. In werkelijkheid raakte het uitsluitend de bescherming van de vrouw in verband met zwangerschap en moederschap/bevalling/zogen. De CGB stelde in 1996 (1996/50):

⁷³ Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het veranderen van de voorwaarden voor wijziging van de vermelding van het geslacht in de akte van geboorte (Kamerstukken 2020/21, 35 825).

⁷⁴ <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2022/02/25/zeven-vragen-en-antwoorden-over-de-voorgestelde-wijziging-in-de-transgenderwet> .

⁷⁵ Zie College voor de Rechten van de Mens 25 november 2021, oordeel 2021-139, overweging 6.10. Vgl. ook College voor de Rechten van de Mens 1 juli 2021, oordeel 2021-82.

‘In artikel 2, lid 2 sub b Awgb wordt onder meer bepaald dat het verbod van onderscheid op grond van geslacht niet geldt in gevallen waarin het de bescherming van de vrouw betreft, met name in verband met zwangerschap en moederschap. De Commissie overweegt dat bij de toetsing of een concreet geval valt binnen de termen van de uitzonderingen op het gebod van gelijke behandeling, deze uitzonderingen in het algemeen restrictief dienen te worden uitgelegd, teneinde te voorkomen dat het gebod te zeer wordt uitgehold.’⁷⁶

Een enkel beroep op de uitzonderingsbepaling waarin geen sprake was van deze omstandigheden is door het HvJ EG/EU met betrekking tot de Europeesrechtelijke achtergrond van deze uitzondering nooit gehonoreerd. Die opvatting is door het CGB en het College ook altijd gevolgd in oordelen in het kader van de Wgb m/v.⁷⁷ Dat ‘de bescherming van de vrouw’ nu een zelfstandige uitzonderingsgrond is geworden in de Awgb zou met enige ironie een onbedoelde vorm van directe wettelijke discriminatie kunnen worden genoemd, in strijd met het Unierecht.

4.2 De implementatiewet Richtlijn 2019/1158 inzake ‘work/life balance’

Een tweede wetswijziging⁷⁸ voltrok zich op 2 augustus 2022 met de implementatie van Richtlijn 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers.⁷⁹ In de Wet arbeid en zorg (hierna: Wazo) en de Wet flexibel werken zijn bepalingen ingevoegd die, kort gezegd, inhouden dat iemand niet benadeeld mag worden als gevolg van het uitoefenen van een recht op verlof als bedoeld in de Wazo⁸⁰ of het recht op aanpassing van de arbeidsduur, de arbeidsplaats of de werktijd geldend maakt.⁸¹ Het College voor de Rechten van de Mens is de bevoegdheid toegekend om te beoordelen of onderscheid als bedoeld in die artikelen is of wordt gemaakt.⁸² In de periode augustus – december 2022 is nog geen beroep gedaan op deze nieuwe discriminatiegronden. Niettemin wil het College enige aandachtspunten meegeven. Het College merkt op dat in Artikel 12, derde lid, van Richtlijn 2019/1158 het volgende is opgenomen:

‘3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te waarborgen dat wanneer werknemers die van mening zijn dat zij zijn ontslagen omdat zij in de artikelen 4, 5 en 6 bedoeld verlof hebben opgenomen of hiertoe een aanvraag hebben ingediend, voor de rechter of een andere bevoegde instantie feiten aanvoeren die *kunnen doen vermoeden* dat zij om dergelijke redenen zijn ontslagen, de *werkgever moet bewijzen dat zij om andere redenen werden ontslagen* (cursivering: College RvdM).’

⁷⁶ <https://oordelen.mensenrechten.nl/oordeel/1996-50>; <https://oordelen.mensenrechten.nl/oordeel/1996-24>; <https://oordelen.mensenrechten.nl/oordeel/1995-46>; in dezelfde lijn het CRM, bijv.: <https://oordelen.mensenrechten.nl/oordeel/2014-122>.

⁷⁷ Zie de oordelen 1989-14, 1995-46, 1996-50. Vgl. W.E. Monster, B.P. Vermeulen & K. Waaldijk, ‘1-5 Uitzonderingen (art. 2 lid 2 sub a en b, lid 3, 5 lid 2 t/m 6, 7 lid 2 en 3 AWGB)’, in: I.P. Asscher-Vonk & G.A. Groenendijk (red.), *Gelijke behandeling: regels en realiteit. Een juridische en rechtssociologische analyse van de gelijke-behandelingswetgeving*, Den Haag: SDU 1999, pp. 131-201, m.n. p. 139 t.a.v. de Wgb m/v.

⁷⁸ Wet betaald ouderschapsverlof, *Stb.* 2021, 592.

⁷⁹ *EU Publ.* 2019, L 188/79.

⁸⁰ Zie artikel 1:6 en 1:7 Wazo.

⁸¹ Artikel 3a Wet flexibel werken.

⁸² Artikel 8:1a Wazo en Artikel 4a Wet flexibel werken.

De Uniewetgever lijkt daarmee te vereisen dat voor het specifieke geval van ontslag⁸³ (daarbij inbegrepen, naar het College aanneemt, situaties als de niet-verlenging van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd) een bewijsvermoeden gelijk aan artikel 10 Awgb dient te gelden. De bepalingen in de Wazo noch de Wet flexibel werken bevatten echter een daartoe strekkende bepaling.⁸⁴ Het College beschouwt dit als een lacune in de wetten. Een tweede aandachtspunt is dat de Richtlijn, en de implementatie daarvan, uiteraard niet kan afdoen aan al bestaande, gunstiger, rechten.⁸⁵ Dit is in het bijzonder van belang bij de situatie waar het gaat om onderscheid op grond van zwangerschap- of bevallingsverlof. Dit is immers direct herleidbaar tot het verbod op onderscheid op grond van geslacht, waarbij wél het bewijsvermoeden geldt.

Daarnaast zal ook moeten worden nagegaan in hoeverre voor andere verlofsoorten of de rechten opgenomen in de Wet flexibel werken geldt dat deze in de praktijk in de meerderheid worden opgenomen door (bijvoorbeeld) vrouwen of mannen. Indien dit het geval is, immers, kan benadeling op grond ervan (ook) leiden tot indirect onderscheid op grond van geslacht. Zo een intersectionele benadering van de gronden kan ertoe leiden dat in de praktijk alsnog een bewijsvermoeden dient te gelden.

Echter, dit roept op zichzelf weer nieuwe vragen op. Indien een vrouw wordt benadeeld als gevolg van het indienen van een verzoek om in deeltijd te werken, is mogelijk dat zowel de bepalingen van de Wet flexibel werken als het verbod op onderscheid op grond van geslacht van toepassing zijn – nu vrouwen eenmaal vaker in deeltijdwerken.⁸⁶ Daarmee geldt het bewijsvermoeden. Maar als een man zich in dezelfde situatie zou bevinden zou hem mogelijk geen beroep op het verbod op onderscheid op grond van geslacht toekomen, en daarmee op het daarvoor geldende bewijsvermoeden. In feite is het wel/niet kunnen gebruiken van het bewijsvermoeden in dit voorbeeld dan geslachtbepaald, een situatie die op zichzelf strijdig is met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Voor de volledigheid merkt het College daarnaast nog op dat het Besluit werkwijze onderzoek gelijke behandeling strikt genomen niet van toepassing is verklaard op het door het College te verrichten onderzoek bij een verzoek om een oordeel op basis van deze nieuwe discriminatiegronden.⁸⁷

4.3 Ervaringen met betrekking tot de Awgb-bepaling inzake gewetensbezwaarde trouwambtenaren

De Minister van BZK heeft enige jaren geleden⁸⁸ aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan dat de wettelijke uitzondering op het verbod van onderscheid met betrekking tot gewetensbezwaarde trouwambtenaren, opgenomen in art. 5 lid 2a Awgb, betrokken zou worden bij deze evaluatie om zo een antwoord te kunnen geven op de vraag of deze wettelijke bepaling, die in 2014 werd ingevoerd,⁸⁹ geschrapt zou kunnen worden. De

⁸³ Zoals bijv. in CRvB 23 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4067.

⁸⁴ Zie de transponeringstabel onderaan Kamerstukken II 2020/21, 35 613 nr. 3 (MvT). Er wordt bij Artikel 12 tweede en derde lid slechts verwezen naar een reeks opzegverboden.

⁸⁵ Zie Artikel 12 lid 4 Richtlijn 2019/1158.

⁸⁶ Zie <https://longreads.cbs.nl/emancipatiemonitor-2022/werken/> en <https://oordelen.mensenrechten.nl/oordeel/2021-74>.

⁸⁷ Artikel 1 onder c Besluit werkwijze onderzoek gelijke behandeling.

⁸⁸ Zo leidt het College af uit *Kamerstukken I 2022/23, CXLVI, AB, p. 12*.

⁸⁹ *Staatsblad* 2014, 260.

praktische ervaringen van het College met de toepassing van de betreffende bepaling zijn zeer beperkt, in die zin dat zich na 2014 geen zaken hebben voorgedaan die op deze problematiek betrekking hadden. Er hebben zich na 2014 nooit verzoekers bij het College gemeld die klaagden over discriminatoire ervaringen in de dienstverlening door ambtenaren van de burgerlijke stand bij het voltrekken van huwelijken tussen personen van gelijk geslacht. Evenmin hebben zich verzoekers gemeld die erover klaagden als kandidaat voor de functie van (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand te zijn te zijn uitgesloten vanwege door hen kenbaar gemaakte gewetensbezwaren. Tot welke conclusie deze ervaring van het College aanleiding geeft, is niet met zekerheid te zeggen. De meest waarschijnlijke verklaring voor het uitblijven van discriminatieklachten op dit terrein lijkt echter dat de gemeentelijke praktijk rondom het fenomeen van de gewetensbezwaarde trouwambtenaren inmiddels in overeenstemming is met de strekking van deze bepaling.

4.4 Ervaringen met de toepassing van artikel 5 lid 2 Awgb na de afschaffing van de ‘enkele feit’- constructie

Zoals hiervoor al is aangegeven is als gevolg van een in 2010 ingediend initiatiefwetsvoorstel in 2015 de zogenoemde ‘enkele feit’-constructie, die in artikel 5 lid 2 (oud) was opgenomen, uit de Awgb verdwenen.⁹⁰ Het nieuwe tweede lid van artikel 5 stelt nu dat het verbod van onderscheid onverlet laat dat (a) een instelling op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag, (b) een instelling van bijzonder onderwijs, of (c) een instelling op politieke grondslag, ‘ten aanzien van personen die voor haar werkzaam zijn onderscheid mag maken op grond van godsdienst, levensovertuiging of politieke gezindheid, voor zover deze kenmerken vanwege de aard van de betrokken specifieke beroepsactiviteit of de context waarin deze wordt uitgeoefend een wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd beroepsvereiste vormen, gezien de grondslag van de instelling. Een zodanig onderscheid mag niet verder gaan dan passend is, gelet op de houding van goede trouw en loyaliteit aan de grondslag van de instelling die van de voor haar werkzame personen mag worden verlangd, en mag niet leiden tot onderscheid op een andere in artikel 1 genoemde grond, onverminderd artikel 2, eerste lid.’ Deze nieuwe formulering sluit nauwer aan bij de tekst van enkele gelijkebehandelingsrichtlijnen van de EU en bij de jurisprudentie van het HvJ EU. In 2018 heeft het HvJ EU in het *Egenberger*-arrest de betekenis van de frase ‘wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd beroepsvereiste’ nader gedefinieerd.⁹¹ Aangezien deze termen nu ook voorkomen in de Awgb is het College bij de interpretatie van die termen gebonden aan de wijze waarop het HvJ EU deze interpreteert. Het begrip ‘wezenlijk’ houdt volgens *Egenberger* in dat het behoren tot een geloof of het aanhangen van een overtuiging waarop de grondslag van de betrokken kerk of organisatie is gebaseerd, noodzakelijk moet zijn vanwege het belang van de betreffende beroepsactiviteit voor de bevestiging van die grondslag of van de uitoefening door die kerk of deze organisatie van haar recht op autonomie. Uit het begrip ‘legitiem’ vloeit volgens *Egenberger* voort dat het hanteren van het beroepsvereiste niet mag dienen om een doel na te streven dat geen verband houdt met de grondslag van de instelling of met de uitoefening van haar recht op autonomie. Het begrip ‘gerechtvaardigd’ brengt ten slotte met zich dat de instelling verplicht is om in het licht van de feitelijke omstandigheden van het

⁹⁰ Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32476.

⁹¹ HvJ EU 17 april 2018, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, r.o. 45-48 (Vera Egenberger/Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV).

specifieke geval aan te tonen dat het risico van aantasting van haar grondslag of haar recht op autonomie waarschijnlijk en ernstig is, zodat het hanteren van het vereiste voor de betreffende functie inderdaad noodzakelijk is in het concrete geval. Naast deze drie elementen moet het beroepsvereiste volgens *Egenberger* nog in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. De bepaling waarin het vereiste is opgenomen, bepaalt immers dat elk verschil in behandeling moet worden toegepast in overeenstemming met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht en het evenredigheidsbeginsel maakt daarvan deel uit.

Het College heeft inmiddels enkele oordelen gewezen op basis van de nieuwe tekst van artikel 5 lid 2 Awgb. Daarin is de HvJ EU-interpretatie van de begrippen wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd terug te zien. In oordeel 2018-110 achtte het College de eis van een christelijke achtergrond voor een medewerkster van een (door een kerkgenootschap opgerichte) kledingbank voor hulpbehoevenden niet gerechtvaardigd.⁹² In oordeel 2022-11 bepaalde het College dat een praktijk die behandeling, begeleiding, diagnostiek, coaching en therapie aanbood vanuit een christelijke levensvisie en die aan een islamitische sollicitante had duidelijk gemaakt dat zij niet in de praktijk zou passen, geen beroep toekwam op de uitzondering van artikel 5 lid 2 Awgb.⁹³ In de overige oordelen acht het College het gemaakte onderscheid echter wel gerechtvaardigd. De afwijzing door een protestants-christelijke school van een leerkracht die vanwege haar islamitische geloofsovertuiging een hoofddoek droeg, kon volgens het College wel de toets aan het nieuwe criterium doorstaan.⁹⁴ Een stichting voor protestants-christelijk voortgezet onderwijs mocht in een vacature voor een docent natuurkunde de eis te stellen van het meelevend lid zijn van een protestants-christelijke kerk.⁹⁵ En een vereniging voor christelijk speciaal onderwijs op Goeree-Overflakkee maakte geen verboden onderscheid door in een vacature voor de functie van leerkracht en onderwijsassistent de functie-eis op te nemen dat een sollicitant het geloof dagelijks in de praktijk dient te brengen.⁹⁶

Het aantal oordelen waarin de nieuwe tekst van artikel 5 lid 2 Awgb wordt toegepast is niet heel omvangrijk, maar het beeld tot dusverre is dat de nieuwe wettekst en de HvJ EU-interpretatie van de daarin gehanteerde begrippen niet leiden tot heel andere uitkomsten dan de toets die in het verleden door de CGB of het College verricht werd op basis van de oude 'enkele feit'-constructie.

4.5 Vooruitblik 1: 'seksuele gerichtheid' ter vervanging van 'homo- en heteroseksuele gerichtheid'

Op 17 januari 2023 is het initiatiefvoorstel om aan artikel 1 Grondwet de gronden 'handicap' en 'seksuele gerichtheid' toe te voegen in de tweede ronde van de grondwetherzieningsprocedure door de Eerste Kamer aangenomen.⁹⁷ De Minister van BZK heeft aangekondigd dat een wetsvoorstel om de discriminatiegrond 'homo- en heteroseksuele gerichtheid' in de Awgb te vervangen door 'seksuele gerichtheid' nog dit jaar

⁹² College voor de Rechten van de Mens 1 november 2018, oordeel 2018-110.

⁹³ College voor de Rechten van de Mens 15 februari 2022, oordeel 2022-11.

⁹⁴ College voor de Rechten van de Mens 11 oktober 2018, oordeel 2018-102.

⁹⁵ College voor de Rechten van de Mens 18 mei 2021, oordeel 2021-59.

⁹⁶ College voor de Rechten van de Mens 24 mei 2022, oordeel 2022-56.

⁹⁷ Stb. 2023, 62 Wet van 10 februari 2023, houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond.

zal worden ingediend.⁹⁸ In een discussiepaper heeft het College aangegeven geen directe juridische noodzaak te zien om deze formulering in de Awgb te wijzigen, nu deze bepaling ondanks de bewoordingen ruim kan worden uitgelegd en het College dit in de praktijk ook doet. Niettemin kan de neutralere en mogelijk meeromvattende term seksuele gerichtheid bijdragen aan een maatschappelijk gevoelde norm van beschermwaardigheid van verschillende vormen van en diversiteit binnen seksuele gerichtheid.⁹⁹ Tegelijkertijd waarschuwde het College dat noodzakelijk is dat goed wordt nagedacht onder welke omstandigheden bepaalde vormen van seksuele gerichtheid niet beschermwaardig zijn. Zo oordeelde het College in 2019 dat de gelijkebehandelingswetgeving geen bescherming bood tegen de weigering van de organisatie van de Pride Amsterdam 2019 om een vertegenwoordiger van het 'Kinderbevrijdingsfront' – een groep bestaande uit, onder andere, personen met een pedoseksuele gerichtheid – zichtbaar deel te laten nemen.¹⁰⁰ Aan de andere kant zijn er ook situaties denkbaar waarin het maken van onderscheid op grond van pedoseksuele gerichtheid niet gerechtvaardigd is, zoals bij het aanbieden van goederen of diensten, of bij toegang tot werk of tot een opleidingen (waarbij een en ander overigens kan afhangen van de aard van de functie of opleiding).¹⁰¹

4.6 Vooruitblik 2: EU-Richtlijn loontransparantie bij gelijke beloning tussen mannen en vrouwen

De recent vastgestelde EU-Richtlijn 2023/970 heeft tot doel het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid te versterken door in alle EU-lidstaten beloningstransparantie te verlangen en handhavingsmechanismen toe te passen.¹⁰² Het College ziet deze richtlijn als een belangrijke stap in het gelijkebeloningsrecht tussen mannen en vrouwen. Het College herkent in zijn eigen oordelenpraktijk dat toepassing van het beginsel van gelijke beloning belemmerd wordt door het gebrek aan transparantie in loonstelsels, door het gebrek aan rechtszekerheid betreffende het begrip 'gelijkwaardige arbeid' en door het feit dat werknemers vaak niet beschikken over de informatie die zij nodig hebben om met succes een vordering tot gelijke beloning in te stellen, in het bijzonder informatie over de beloningsniveaus van directe collega's die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten.

Het College constateert dat artikel 7, tweede lid, van deze richtlijn werknemers het recht geeft om schriftelijke informatie te vragen en te ontvangen over hun individuele

⁹⁸ *Kamerstukken I 2022/23, CXLVI, AB, p. 12.*

⁹⁹ College voor de Rechten van de Mens, *Discussiepaper over wijziging van de non-discriminatiegrond seksuele gerichtheid in de AWGB; gezichtspunten uit het internationale gelijke behandelingsrecht en vanuit de*

oordelenpraktijk van het College, Utrecht 2019, beschikbaar op

<https://publicaties.mensenrechten.nl/file/5f9f50e3-b535-4514-a0c8-635d1d3e7f54.pdf>. Zie ook de reactie van het College op het conceptwetsvoorstel 'Wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en het Wetboek van Strafrecht in verband met de vervanging van de term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» door «seksuele gerichtheid» en toevoeging aan het Wetboek van Strafrecht van de discriminatiegronden genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken', beschikbaar op <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/49b04151-438f-4b35-94cae10f16dc221d>.

¹⁰⁰ College voor de Rechten van de Mens 12 november 2019, oordeel 2019-116.

¹⁰¹ Zie bijv. College voor de Rechten van de Mens 3 juli 2018, oordeel 2018-68, al kwam het daar niet tot verboden onderscheid.

¹⁰² Over dit voorstel is op 15 december 2022 door de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie een voorlopig triloogakkoord bereikt. *Kamerstukken I 2022/23, 21 501-31, BA.*

beloningsniveau en de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde beloningsniveaus voor categorieën van werknemers die dezelfde of gelijkwaardige arbeid verrichten. Het nationale orgaan voor gelijke behandeling - in Nederland dus: het College voor de Rechten van de Mens - vormt dan een van de instanties bij wie dergelijke informatie kan worden opgevraagd. Artikel 9 lid 9 van de Richtlijn voegt daaraan toe dat werkgevers verplicht zijn om dergelijke informatie aan het gelijkebehandelingsorgaan te verstrekken indien het daarom verzoekt. Open vraag daarbij is of zo'n verzoek dan alleen gedaan wordt c.q. kan worden in de context van een oordeel over een individuele klacht inzake ongelijke beloning (wat reeds de huidige praktijk is van het College), of ook in een ruimere, op preventie gerichte, context. Dat laatste zou betekenen dat het College in potentie bij veel werkgevers dergelijke informatie zou kunnen opvragen. Het ontsluiten van dergelijke informatie voor een breder publiek zou dan een aanzienlijke taak voor het College kunnen vormen. Daar komt bij dat het analyseren van dergelijke informatie veelal ook specifieke deskundigheid op het terrein van functiewaardering vergt. Die expertise heeft het College op dit moment niet zelf in huis. Daarnaast constateert het College dat de Richtlijn ook een taak ziet voor het nationale gelijkebehandelingsorgaan in het 'bijstaan' van individuele werknemers die ongelijke beloning door hun werkgever willen aankaarten. In de Nederlandse context ligt het voor de hand om deze rol te beleggen bij de gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen, aangezien het verlenen van bijstand aan slachtoffers van ongelijke beloning niet goed te verenigen is met de oordelende taak van het College. De implementatieperiode van deze Richtlijn is ingegaan en het College blijft – mede in het licht van de hierboven gemaakte opmerkingen – graag nauw betrokken bij het implementatieproces.

5. Het systeem van het gelijkebehandelingsrecht: ervaringen uit de oordelenpraktijk

5.1 Randvoorwaarden voor effectief onderzoek door het College

Sinds eind 2020 heeft het College enkele tientallen verzoeken ontvangen waarin het College gevraagd wordt om een oordeel over vermeend discriminerend handelen door de Belastingdienst/Toeslagen te geven met betrekking tot de toekenning van, controle op en terugvordering van kinderopvangtoeslag.

Omdat het College vermoedde dat de mogelijke discriminatie waar verzoekers mee te maken kregen zich meer op het institutionele vlak zou afspelen en gelet op de vele verzoeken heeft het College besloten om bij de Belastingdienst/Toeslagen inzage te vorderen in de gegevens met betrekking tot de toekenning en terugvordering van kinderopvangtoeslag en deze nader te onderzoeken met een statistische analyse. Dit onderzoek is opgestart in 2021 en is afgerond in de zomer van 2022.

Met het onderzoek heeft het College vastgesteld dat de door de Belastingdienst/Toeslagen gehanteerde ‘harde aanpak’ in het toezichts-, handavings- en inningsbeleid personen met een buitenlandse afkomst (veel) vaker heeft getroffen dan personen met (alleen) een Nederlandse afkomst.¹⁰³

Het vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen levert geen definitieve conclusie op omtrent het al dan niet discriminerend handelen van Belastingdienst/Toeslagen. Het College heeft slechts vastgesteld dat er sprake is van oververtegenwoordiging van personen met een buitenlandse afkomst en geoordeeld dat er voldoende aanwijzingen zijn van een ‘vermoeden van onderscheid’ op grond van ras. De precieze mechanismen die ten grondslag liggen aan deze oververtegenwoordiging en de al dan niet toelaatbaarheid daarvan worden nader onderzocht tijdens de behandeling van de individuele zaken, waar Belastingdienst/Toeslagen de kans krijgt te bewijzen dat zij niet heeft gediscrimineerd.

De mogelijkheid van het College om uit eigen beweging onderzoek te verrichten teneinde individuele zaken op een zorgvuldige wijze te kunnen beoordelen is een belangrijk instrument. Niettemin heeft deze recente ervaring ook de limieten van de randvoorwaarden voor deze onderzoeksmogelijkheid blootgelegd.

Het College heeft op grond van artikel 6 WCRM een informatievorderingsbevoegdheid. Het eerste en tweede lid daarvan luiden als volgt:

‘1 Het College en daartoe door het College aangewezen personen kunnen alle inlichtingen en bescheiden vorderen die voor de vervulling van de taak van het College redelijkerwijs nodig zijn.

2 Een ieder is verplicht de ingevolge het eerste lid gevorderde inlichtingen en bescheiden volledig en naar waarheid te verstrekken, een en ander op de wijze en binnen de termijn door of namens het College vast te stellen.’

¹⁰³ College voor de Rechten van de Mens, *Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen*, Utrecht: CRM, september 2022. Te raadplegen via: <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/a356efac-8752-4843-a86c-665bb0a98667>.

Dit artikel is ten grondslag gelegd aan de informatieverzoeken richting Belastingdienst/Toeslagen. In dat kader heeft Belastingdienst/Toeslagen zich op het standpunt gesteld dat hun medewerking eerder op vrijwillige basis was in plaats van dat zij zich gebonden achten aan het informatieverzoek te voldoen. Dit heeft tot vertraging geleid en met betrekking tot de modaliteiten waarop de gegevens zijn verstrekt is niet aan de eisen in het door het College geformuleerde informatieverzoek voldaan. Daarbij beriep Belastingdienst/Toeslagen zich op de uitzondering opgenomen in lid 3 van artikel 6 WCRM (verkort weergegeven):

‘3 Het tweede lid geldt niet voor zover het inlichtingen en bescheiden betreft waarvan het verstrekken in strijd is met het belang van de nationale veiligheid, dan wel een schending van een ambts- of beroepsgeheim met zich brengt. (...)’

De gevorderde gegevens, en de wijze waarop het College deze wenste verstrekt te krijgen zouden in de beleving van Belastingdienst/Toeslagen bestreken worden door het ‘ambtsgeheim’. Dit maakt de informatievorderingsbevoegdheid van het College richting overheidspartijen zeer kwetsbaar, met het gevolg dat het College onvoldoende serieus wordt genomen en eventueel onderzoek naar overheidshandelen aanmerkelijk wordt of kan worden gefrustreerd. Het verdient aanbeveling de informatievorderingsbevoegdheid te herzien met het doel deze te versterken.¹⁰⁴

5.2 De gedeelde bewijslast, intimidatie en ‘microagressie’

In het gelijkebehandelingsrecht geldt voor veel gronden een verlichte bewijslast. In artikel 10 Awgb wordt deze als volgt geformuleerd:

‘Indien degene die meent dat in zijn nadeel een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in deze wet, in rechte feiten aanvoert die dat onderscheid kunnen doen vermoeden, dient de wederpartij te bewijzen dat niet in strijd met deze wet is gehandeld.’

Dit bewijsvermoeden is een belangrijke schakel voor een effectieve mogelijkheid voor een slachtoffer van discriminatie om zich met succes op de gelijkebehandelingswetgeving te kunnen beroepen. Echter, het College krijgt steeds vaker¹⁰⁵ te maken met verzoeken om een oordeel waarin die norm lastig is in te vullen, zoals waar verzoekers klagen over pesterijen op het werk of vervelende ervaringen in de goederen en dienstensfeer. Op de werkvloer kregen verzoekers bijvoorbeeld te maken met onprettige situaties¹⁰⁶ of gedragingen van collega's, zoals valse beschuldigingen van bezit van pornografisch materiaal of drugsgebruik.¹⁰⁷ Het is in zulke zaken niet altijd eenvoudig voor verzoeker om in juridische

¹⁰⁴ Een en ander gelet op het voornemen om het instrument ‘onderzoek uit eigen beweging’ te versterken, zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35 510, nr. 4, p. 15.

¹⁰⁵ Een zoektocht op het woord ‘bejegening’ met de filter ‘toegang tot goederen en diensten’ levert bijvoorbeeld in de jaren 2017-2022 onderscheidenlijk 7, 5, 2 (2017-2019) en 7, 11 en 11 (2020-2022) oordelen op.

¹⁰⁶ College voor de Rechten van de Mens 28 februari 2022, oordeel 2022-15.

¹⁰⁷ College voor de Rechten van de Mens 25 juli 2021, oordeel 2021-91.

termen een link te leggen met deze gebeurtenissen en een discriminatiegrond zoals iemands afkomst,¹⁰⁸ en partijen kunnen verschillende lezingen aandragen voor de gebeurtenissen of deze ontkennen.¹⁰⁹

In de goederen en dienstensfeer werd bijvoorbeeld geklaagd over negatieve reacties op het spreken van een vreemde taal¹¹⁰ of over een boze en botte reactie van een buschauffeur richting iemand in een rolstoel.¹¹¹ Ook daar is het voor verzoekers soms lastig om het niveau van een ‘vermoeden van onderscheid’ te halen. In een bijzondere zaak kwam het College op een vermoeden van verboden onderscheid in een zaak waarbij een fietsenmaker zonder duidelijke reden een zwarte vrouw een leenfiets weigerde, achteraf wisselend verklaarde waarom hij de leenfiets niet wilde meegeven en geen inzicht wilde geven in de uitleenvoorwaarden die hij hanteerde.¹¹²

Voor deze situaties waar sprake is van een bepaalde intimiderende sfeer of van uitingen – verbaal of non-verbaal, bewust of onbewust – gericht op een lid van een gemarginaliseerde groep die een denigrerend, schadelijk effect hebben, ook wel microagressie genoemd, is het voor het College lastig om er precies de vinger achter te krijgen en worden soms de grenzen van de bewijslastverdeling opgezocht. Aan de andere kant is het de vraag of de bewijsnorm verder opgerekt zou moeten worden om ook dit soort situaties (beter) te vangen. Het gevaar bestaat dat dan de enkele stelling dat iemand zich gediscrimineerd voelt als feit wordt aangemerkt met mogelijke verwatering van de verbodsnorm tot gevolg. Niet elke onprettige ervaring zal immers een vorm van discriminatie inhouden. Het College wijst erop dat de bewijslastverdeling zoals die momenteel in diverse gelijkebehandelingswetten is opgenomen, afkomstig is uit de EU-gelijkebehandelingsrichtlijnen. Dat maakt dat er ook weinig juridische ruimte is om tot een andere regeling met betrekking tot de bewijslastverdeling te komen.

5.3 De opvolging van oordelen van het College

De oordelen van het College zijn niet bindend, maar worden in navolging van een uitspraak van de Hoge Raad als gezaghebbend gezien.¹¹³ Uit onderzoek naar de ‘follow-up’ van de oordelen van het College blijkt dat een oordeel ‘verboden onderscheid’ aan de zijde van de verwerende partij vaak (meest recent: zo’n 74%)¹¹⁴ leidt tot het treffen van maatregelen. Soms in algemene zin (in de vorm van het aanpassen van beleid om te voorkomen dat nogmaals in strijd met de gelijkebehandelingswetgeving wordt gehandeld), en soms specifiek ten behoeve van de verzoekende partij. Een kanttekening die bij dit onderzoek gemaakt moet worden is evenwel dat deze opvolging qua effect soms beperkt van aard is. Een terugkerende vraag is of de oordelen van het College bindend zouden moeten zijn en/of er aan een oordeel bepaalde afdwingbare sancties zouden moeten kunnen worden

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld College voor de Rechten van de Mens 25 juli 2021, oordeel 2021-91 en College voor de Rechten van de Mens 28 november 2022, oordeel 2022-130.

¹⁰⁹ College voor de Rechten van de Mens 27 september 2022, oordeel 2022-110.

¹¹⁰ College voor de Rechten van de Mens 2 augustus 2021, oordeel 2021-107.

¹¹¹ College voor de Rechten van de Mens 9 oktober 2018, oordeel 2018-100.

¹¹² College voor de Rechten van de Mens 29 juli 2021, oordeel 2021-105.

¹¹³ HR 13 november 1987, NJ 1989/698 (St. Bavo/Gielen). In r.o. 3.4. van dit arrest overweegt de Hoge Raad dat een rechter slechts deugdelijk gemotiveerd mag afwijken van een oordeel van de toenmalige CGB (tegenwoordig het College RvdM).

¹¹⁴ College voor de Rechten van de Mens, *Monitor Discriminatiezaken 2022*, Utrecht: College RvdM, mei 2023, p. 38.

verbonden, zoals een boete of een schadevergoeding. De Commissie Gelijke Behandeling was daar geen voorstander van.¹¹⁵ Ook in academische literatuur wordt zo een stap ontraden.¹¹⁶ Het College ziet ook nu geen directe noodzaak om op dit punt aan de oordelenpraktijk te sleutelen. De belangrijkste toegevoegde waarde van de oordelenprocedure ten opzichte van een procedure bij (bijvoorbeeld) de rechter ligt erin dat mensen op laagdrempelige en toegankelijke wijze met hun discriminatieklacht bij het College terecht kunnen. Verdergaande juridisering zou dat kunnen ondermijnen, bijvoorbeeld omdat partijen eerder rechtsbijstand inschakelen met aanverwante kosten of tijdens de zitting kiezen voor een veel formeler opstelling dan nu doorgaans het geval is. Deze laagdrempeligheid en toegankelijkheid biedt verzoekers ook de vrijheid om principiële zaken aanhangig te maken waarin de materiële inzet beperkt is. Zo heeft het College in de te evalueren periode verschillende oordelen gewezen over de stereotype denkbeelden en genderrolpatronen onderliggend het verschil in kapperstarieven tussen mannen en vrouwen,¹¹⁷ of de richtlijnen die het gebruik van make-up voor vrouwen verplicht stellen¹¹⁸ en kon een verzoeker bij het College terecht die het gebrekkige optreden van zijn voormalige werkgever tegen het racistische gedrag en taalgebruik van zijn (voormalige) collega's aan de kaak wilde stellen, ook al was hij zelf niet direct slachtoffer.¹¹⁹ Het College ervaart het gebrek aan een bevoegdheid om sancties op te leggen of schadevergoeding toe te kennen dus in het algemeen niet als een gemis. Het feit dat in de procedure bij het College niet gediscussieerd hoeft te worden over op te leggen sancties of toe te kennen schadevergoeding biedt het College juist de kans om het oordeel te concentreren op een principiële uitleg van de wettelijke normen en ziet ook dat zijn oordelen daardoor dikwijls fungeren als een 'eye-opener' voor de verwerende partij als het gaat om de toepassing en uitleg van gelijkebehandelingsnormen. Bovendien fungeert het feit dat de oordelen van het College worden gepubliceerd en dat daarbij de naam van de verwerende partij bekend wordt gemaakt reeds als een soort van punitief effect van die oordelen: deze zorgen voor een vorm van *naming and blaming* van de verwerende partij die verboden onderscheid heeft gemaakt. Bij dit alles moet ook bedacht worden dat de procedure bij het College aanvullend is op een mogelijke gerechtelijke procedure: een verzoeker die bijvoorbeeld vergoeding van schade als gevolg van ondergane discriminatie zoekt, kan na de procedure bij het College alsnog bij de burgerlijke rechter terecht.

Toch zijn er situaties waarin het gebrek aan bindende oordelen wel als gemis kan worden ervaren. Bijvoorbeeld waar het gaat om een hardnekkige of structurele discriminatoire praktijk en de verwerende partij weigert passende maatregelen te nemen. Deze situaties rechtvaardigen niet direct het aanpassen van een oordelenprocedure, maar mogelijk wel een actievere inzet van de mogelijkheid van het College om zelf naar de rechter te stappen op basis van artikel 13 WCRM. Het College heeft dit in de te evalueren periode één keer geprobeerd.¹²⁰ De kosten met betrekking tot zo een procedure zijn echter aanzienlijk en het

¹¹⁵ Commissie Gelijke Behandeling, *Het verschil gemaakt. Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht: CGB 2005, p. 83-84.

¹¹⁶ M.L.P. Loenen, '25 jaar AWGB: Juridische en sociale werking in soorten en maten', *NTM/NJCM-Bull.* 2020/19, p. 224.

¹¹⁷ Zie College voor de Rechten van de Mens 17 maart 2020, oordeel 2020-22 en oordeel 2020-23.

¹¹⁸ College voor de Rechten van de Mens 29 augustus 2022, oordeel 2022-101.

¹¹⁹ College voor de Rechten van de Mens 26 augustus 2022, oordeel 2022-100.

¹²⁰ Zie <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2019/08/13/college-start-procedure-bij-rechter>, laatst bezocht 9 oktober 2023.

College heeft niet de middelen om alle zaken die het eventueel voor de rechter zou willen brengen ook daadwerkelijk aanhangig te maken. Een versterking van de financiële ruimte om op grond van artikel 13 WCRM naar de rechter te stappen zou enerzijds het College in staat stellen op directere wijze rechtsvorming te forceren op een bepaald terrein van het gelijkebehandelingsrecht en anderzijds mogelijk de oordelen die het zelf uitspreekt aan kracht kunnen doen winnen.

In een recent door de Europese Commissie voorgestelde Richtlijn komt het belang van versterking van de handhavingsmechanismen ook tot uitdrukking door daarin naast de procesbevoegdheid van een gelijke behandelingsorgaan (zoals het College) ook het daarvoor beschikbaar stellen van de nodige middelen te benoemen.¹²¹ Het College verwelkomt het voorstel en ziet, zoals eerder aangegeven, geen toegevoegde waarde in het sleutelen aan haar handhavingsbevoegdheid door het introduceren van de mogelijkheid bindende besluiten te nemen of sancties op te leggen. Wel wijst het College erop dat artikel 8a lid 2 van de voorgestelde richtlijn, zoals dat thans voorligt, indicaties bevat dat de lidstaten moeten voorkomen dat oordelen van de gelijkebehandelingsinstanties niet serieus genomen worden. Het artikellid stelt dat 'in voorkomend geval niet-bindende adviezen en bindende besluiten specifieke maatregelen *omvatten* (cursivering College RvdM) om vastgestelde schendingen van het beginsel van gelijke behandeling te verhelpen en nieuwe schendingen te voorkomen. De lidstaten stellen passende mechanismen vast voor de follow-up van niet-bindende adviezen, zoals feedbackverplichtingen.' Vooralsnog denkt het College dat deze voorgestelde bepaling - zo deze van kracht zou worden - niet dwingt tot aanpassing van de gelijkebehandelingswetten of de WCRM. Zoals hierboven geschetst hanteert het College via zijn 'follow-up procedure' reeds een vorm van 'feedbackverplichtingen'. Wel signaleert het College dat in het artikellid ook de formulering 'verhelpen' wordt gebruikt.¹²² Deze kan relativisering met zich brengen van het karakter van niet-bindende oordelen, die vanwege hun aard niet afdwingbaar zijn en vergt wellicht te zijner tijd een nadere doordenking van de huidige follow-up praktijk van het College.

5.4 Het verschil tussen het aanbieden van of het verlenen van toegang tot een dienst en de inhoud van die dienst

Artikel 7 Awgb verbiedt het maken van onderscheid bij 'het aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen of diensten en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten ter zake'. Dit artikel verplicht echter niet tot het aanbieden van een goed of dienst met een bepaalde inhoud. Eenvoudig voorbeeld: een fietsenwinkel mag zich beperken tot de verkoop van damesfietsen (= inhoud van het aangeboden goed), zolang het aanbod van dat goed ook aan heren wordt gedaan en ook zij dus zo'n fiets kunnen kopen. Bij sommige vormen van dienstverlening is het verschil tussen het maken van onderscheid bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot de dienst en het bepalen van de inhoud van de dienst echter zeer subtiel. Het College is hier met name op gestuit in zaken die te maken hebben met het aanbod van verzekeringen en financiële producten.

¹²¹ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen (Com (2021) 93). Het gaat om een *lex specialis* ten opzichte van Richtlijn 2006/54/EG.

¹²² De Engelse versie van het voorstel spreekt van 'remedy' dat nog weer sterker overkomt dan 'verhelpen'.

In de sfeer van verzekeringen heeft het College in de afgelopen jaren enkele malen geoordeeld over het aanbieden van opstal- en inboedelverzekeringen aan woonwagendwoneers. De juridische vraag daarbij is of het niet-aanbieden door verzekeringsmaatschappijen van dit soort verzekeringen aan woonwagendwoneers onderscheid op grond van ras oplevert bij het aanbieden van deze verzekeringsdienst. Het door verzekeraars aangevoerde argument is doorgaans dat het aanbieden van een opstal- en inboedelverzekering voor een woonwagen van de verzekeringsmaatschappij dusdanig veel andere activiteiten vergt ten aanzien van de risicobepaling en premieberekening dat sprake is van een ander product: een woonhuisverzekering voor een woonwagen is niet hetzelfde als een woonhuisverzekering voor een ‘standaard’ stenen huis. Hoewel de uitkomst van deze oordelen, afhankelijk van de precieze feiten in de betreffende zaak, enigszins wisselt, is de hoofdlijn van het College dat inboedel- en opstalverzekeringen voor woonwagens een ander product vormen dan dergelijke verzekeringen voor ‘standaard’ huizen en dat artikel 7 Awgb een aanbieder niet dwingt om een woonhuisverzekering voor woonwagens (of andere bijzondere woonvormen) te leveren.¹²³ De maatschappelijke implicatie van deze benadering door het College is evenwel dat de Awgb geen drempel opwerpt voor verzekeraars indien zij besluiten om geen woonhuisverzekeringen meer aan te bieden voor woonwagens. Het College heeft gesignaleerd dat een dergelijke ontwikkeling zich voordoet en dat er steeds minder verzekeraars zijn die nog woonhuisverzekeringen voor woonwagens aanbieden. In 2018 heeft het College reeds aanbevolen dat het Nederlands Verbond van Verzekeraars en de overheid samen zouden moeten verkennen welke mogelijkheden er zijn om de woonhuis- en inboedelverzekeringen voor woonwagens te blijven aanbieden, om te voorkomen dat een situatie ontstaat waarin woonwagendwoneers hun woning niet meer kunnen verzekeren.¹²⁴

Een vergelijkbare problematiek doet zich voor rondom de weigering van verschillende financiële instellingen om beleggingsproducten aan te bieden aan zogenoemde ‘US persons’. Verschillende personen met de nationaliteit van de Verenigde Staten van Amerika hebben bij het College geklaagd dat dergelijke weigeringen verboden onderscheid op grond van nationaliteit opleveren. Ook in dit geval is de lijn van het College dat het aanbieden van beleggingsproducten aan deze US persons van de betreffende financiële instellingen dusdanig veel aanpassingen in de bedrijfsvoering vergt, dat het aanbieden van zo’n beleggingsproduct aan een US person niet vergelijkbaar is met het aanbieden van dit product aan personen met een andere nationaliteit. Het onderscheid dat deze financiële instellingen maken hangt in deze situatie niet samen met opvattingen over de persoon die de dienst graag zou willen afnemen, maar met juridische consequenties die voortvloeien uit de extraterritoriale werking van de belastingwetgeving van de VS. Door die extraterritoriale werking zijn financiële dienstverleners die beleggingsproducten willen aanbieden aan US persons genoodzaakt te voldoen aan allerlei ingrijpende administratieve verplichtingen

¹²³ College voor de Rechten van de Mens 9 februari 2018, oordeel 2018-14 (verboden onderscheid); College voor de Rechten van de Mens 15 december 2022, oordeel 2022-152 (geen verboden onderscheid); College voor de Rechten van de Mens 12 september 2023, oordeel 2023-96 (geen verboden onderscheid).

¹²⁴ College voor de Rechten van de Mens 9 februari 2018, oordeel 2018-14, overweging 6.6.

opgelegd door de Amerikaanse autoriteiten en lopen zij het risico om bij niet-voldoen aan die verplichtingen geconfronteerd te worden met aanzienlijke boetes en andere sancties.¹²⁵

¹²⁵ Zie hierover de oordelen 2017-143, 2019-88, 2020-102 en 2022-159. In dit laatste oordeel is de hierboven geschetste benadering van het College uitgekristalliseerd.

2 6. Aandachtspunten ten aanzien van specifieke discriminatiegronden

De Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving kent een limitatieve lijst van discriminatiegronden. Een en ander in tegenstelling tot artikel 1 Grondwet, artikel 14 van het Europees Verdrag inzake fundamentele rechten en vrijheden (EVRM) en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR) die een open norm kennen. Op dit punt is Nederland diverse malen bekritiseerd door internationale toezichthouders, die stellen dat de lijst van discriminatiegronden meer in overeenstemming met de verschillende verdragsbepalingen zou moeten worden gebracht.¹²⁶ De *Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance* van de VN heeft er in haar rapport naar aanleiding van haar bezoek aan Nederland uit 2020 op gewezen dat het verbod op onderscheid op grond van ras in Nederland te beperkt in de wetgeving is neergelegd en niet aansluit bij de definitie die wordt gehanteerd in artikel 1 Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.¹²⁷ Gronden die in de Nederlandse gelijkebehandelingswetten, in vergelijking met de genoemde verdragsbepalingen, ontbreken zijn: huidskleur, taal, etnische afstamming, maatschappelijke afkomst, vermogen, geboorte en andere status. In dit hoofdstuk worden hier enkele overwegingen aan gewijd.

2.1 6.1 Verduidelijking van de reikwijdte van de discriminatiegrond ‘ras’

Het is juist dat de Awgb slechts een verbod op onderscheid op grond van ‘ras’ neerlegt, en niet specificeert dat het verbod ook onderscheid op grond van ‘huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming’ omvat. Volgens vaste jurisprudentie,¹²⁸ en de consequente oordelenlijn van het College,¹²⁹ dient het begrip ‘ras’ echter ruim uit te worden gelegd en omvat dit ook kenmerken van fysieke, etnische, geografische, culturele, historische of godsdienstige aard. In zoverre volgt het College daarom de vaste reactie van de regering op deze kritiekpunten: het expliciteren van de grond ‘ras’ zal in juridische zin geen extra waarborgen opleveren.¹³⁰

Het College ontvangt echter ook signalen dat burgers niet zo’n helder beeld hebben bij het begrip ‘ras’ zoals dat nu in de Awgb is opgenomen. Want wanneer ben je nu van een bepaald ras?¹³¹ In de afgelopen decennia is het besef gegroeid dat ras veel meer een sociaal dan een biologisch construct is. Voor de aanpak van (rassen)discriminatie is het noodzakelijk dat burgers – en ambtenaren – bewust zijn van en kennis hebben over de

¹²⁶ Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of the Netherlands, CCPR/C/NLD/CO/5, para. 13-14.

¹²⁷ Human Rights Council, Visit to the Netherlands – Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, A/HRC/44/57/ADD.2, p. 7.

¹²⁸ Zie o.m. HR 13 juni 2000, NJ 2000/513, HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:510 en HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1036.

¹²⁹ Zie bijv. College voor de Rechten van de Mens 2 april 2019, oordeel 2019-29, overweging 6.2 en College voor de Rechten van de Mens 22 december 2022, oordeel 2022-157, overweging 6.2.

¹³⁰ Zie bijv. de kabinetsreactie n.a.v. het vijfde ECRI-rapport uit 2019, *Kamerstukken II* 2018/19, 30 950, nr. 176, p. 2.

¹³¹ Zie bijv. ook de verwarring zoals die wordt gerapporteerd in I. Andriessen et al., *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Den Haag: SCP 2020, p. 93.

gronden waarop niet gediscrimineerd mag worden, én, vice versa, op welke gronden burgers bescherming genieten. De huidige debatten over institutioneel racisme onderstrepen dit belang. Om die reden kan het College zich voorstellen dat het expliciet noemen van bijvoorbeeld 'huidskleur', 'afkomst', 'etnische afstamming' en 'taal' in de wet de duidelijkheid en daardoor de effectiviteit van de Awgb toch zou kunnen bevorderen. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan een constructie zoals die in 2019 ook is gebruikt ten aanzien van de grond 'geslacht'. Artikel 1, tweede lid, Awgb verduidelijkt sinds de wetswijziging van dat jaar dat onderscheid op grond van geslacht ook onderscheid op grond van 'geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie' omvat. Kanttekening daarbij is wel dat de grond 'taal', ook als nadere concretisering van de grond 'ras' zich niet goed leent voor inpassing in het gesloten systeem van de Awgb. Immers, de Awgb bevat nu nog geen expliciete uitzonderingen op het verbod van direct onderscheid op grond van taal, terwijl er de nodige situaties denkbaar zijn, bijvoorbeeld in de arbeidssfeer, waarin ook het maken van direct onderscheid op grond van taal (bijvoorbeeld door het stellen van de eis dat voor een bepaalde functie een goede of uitstekende beheersing van de Nederlandse taal vereist is) objectief gerechtvaardigd kan zijn.

Bijkomende reden voor extra aandacht voor de discriminatiegrond 'ras' wordt naar het oordeel van het College gevormd door het feit dat rassendiscriminatie een bijzondere vorm van discriminatie is in die zin dat mensen er frequenter en op veel verschillende terreinen van het maatschappelijk leven mee worden geconfronteerd.¹³² Dit gegeven maakt het volgens het College extra prangend dat goed bezien wordt of de begrippen die in de Awgb worden gebruikt nog voldoende aansluiten bij de belevingswereld van mensen. Dit is zowel relevant voor de mensen die beschermd moeten worden tegen rassendiscriminatie als voor de mensen die zich aan dit discriminatieverbod moeten houden.

2.2 6.2 Herijking van de grond 'burgerlijke staat'

Het College krijgt regelmatig meldingen waarbij bepaalde 'relaties', woon- of samenlevingsvormen voorrang krijgen.¹³³ Melders stellen bijvoorbeeld dat op de woningmarkt samenwonende 'stelletjes' voorrang krijgen boven (vriendschappelijke) woningdelers. Of dat bepaalde toelagen toegekend door de werkgever afhankelijk zijn van het al dan niet voldoen aan bepaalde 'klassieke' samenlevingsvormen.¹³⁴

Deze vormen van onderscheid laten zich nu moeilijk vangen.¹³⁵ De discriminatiegrond 'burgerlijke staat' ziet momenteel, gelet op de wetsgeschiedenis, uitsluitend op onderscheid op basis van een bepaalde juridische band (getrouwd, geregistreerd partnerschap, wettige of natuurlijke kinderen, adoptie etc.). De vraag is of deze grond niet uitgebreid zou moeten worden naar de situatie waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen, kort gezegd, op basis van (maatschappelijk (on)gewenste) gezinssamenstelling en samenlevingsvorm. In België geldt voor de deelstaat Wallonië 'gezinssamenstelling' als een aparte discriminatiegrond,

¹³² Zie ook hoofdstuk 8 van I. Andriessen et al., *Ervaren discriminatie in Nederland II*, SCP, 2020) en Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Gelijkheid in de EU 20 jaar na de eerste uitvoering van de gelijkheidsrichtlijnen*, FRA-Advies 1/2021.

¹³³ Voor een klassiek voorbeeld, zie EHRM 29 april 2008 ECLI:CE:ECHR:2008:0429JUD001337805 (*Burden v. the United Kingdom*).

¹³⁴ College voor de Rechten van de Mens 25 februari 2020, oordeel 2020-18.

¹³⁵ Zie de bewijsproblematiek in College voor de Rechten van de Mens 3 januari 2022, oordeel 2022-1 en oordeel 2022-2.

waarmee beoogd wordt om bescherming te bieden aan non-conventionele samenlevingsvormen. Ook de grond ‘burgerlijke staat’ wordt daar ruimer uitgelegd.¹³⁶ Het College meent dat het nuttig zou zijn ook voor de grond ‘burgerlijke staat’ in Nederland te overwegen om het begrip beter aan te laten sluiten op de diversiteit in relatie- en samenlevingsvormen. Het is echter lastig voor het College of de rechter om zelfstandig de ruimte daarvoor te zoeken zonder aanwijzingen van de wetgever. Dit hangt weer samen met het al vaker genoemde gesloten systeem van de Awgb: een ruime uitleg van het begrip burgerlijke staat leidt ook tot meer situaties van direct onderscheid, terwijl daarvoor geen wettelijke uitzonderingen in de Awgb zijn voorzien. Dit kan leiden tot een oordeel ‘verboden onderscheid’ waar mogelijk voor het gemaakte onderscheid wel degelijk goede – objectief te rechtvaardigen – redenen aan te voeren zijn.

2.3 6.3 Rechtvaardiging van leeftijdsdiscriminatie

De Wgbl laat toe dat zowel direct als indirect onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt. Het is de vraag of deze algemene mogelijkheid van een objectieve rechtvaardiging voor direct onderscheid op grond van leeftijd wel richtlijnconform is. Artikel 6 van Richtlijn 2000/78/EG (de zogenoemde Kaderrichtlijn) lijkt namelijk te vereisen dat aan de rechtvaardiging van direct onderscheid een doelstelling van sociaal beleid en/of algemeen belang ten grondslag wordt gelegd.¹³⁷

In dit verband kan worden opgemerkt dat de rechter (en ook het College) de wet richtlijnconform interpreteert. De wet moet immers worden uitgelegd in overeenstemming met de bewoordingen en objectieve doelstellingen van het Europese recht, zoals onder andere uiteengezet in de jurisprudentie van het HvJ EU. In een arrest over de Awgb heeft de Hoge Raad de richtlijnconforme interpretatie ook vooropgesteld.¹³⁸

Vooralsnog is onzeker welke ruimte er Unierechtelijk wordt toegelaten bij het rechtvaardigen van verschillende behandeling op grond van leeftijd. Het HvJ EU sluit immers niet uit dat ‘een zekere mate van flexibiliteit’ bij de interpretatie van legitieme doelstellingen bij het maken van verschil in behandeling op grond van leeftijd toelaatbaar is. Uit artikel 6, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2000/78 volgt dat ‘[n]iettegenstaande artikel 2, lid 2, [...] de lidstaten [kunnen] bepalen dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien zij in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, met inbegrip van legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding, en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn’. Door hun karakter van algemeen belang onderscheiden die legitieme doelstellingen zich van louter individuele beweegredenen die eigen zijn aan de situatie van de werkgever, zoals de vermindering van de kosten of de verbetering van het concurrentievermogen, zonder dat echter valt uit te sluiten dat een

¹³⁶ Artikel 8 Decreet ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie. Zie ook <https://www.unia.be/nl/discriminatiegronden/andere-discriminatiegronden>.

¹³⁷ R. Hampsink, ‘Wgbl en kantonrechttersformule in strijd met Europese antidiscriminatie richtlijn’, *TRA* 2011/22. Een vergelijkbaar pleidooi is gehouden door F. Dekker, tijdens het symposium “Gelijke behandeling in arbeid” ter gelegenheid van het verschijnen van het gelijknamige boek van P. Vas Nunes op 27 november 2018.

¹³⁸ ECLI:NL:HR:2020:1748, nr. 2.7.1

nationale regel, bij het nastreven van die legitieme doelstellingen, de werkgever een zekere mate van flexibiliteit toekent.¹³⁹

In een zaak over leeftijdsontslag van een raadsheer-plaatsvervanger bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden hoefde het College geen zoektocht naar de flexibiliteit bij toepassing van uitzonderingen te ondernemen.¹⁴⁰ De casus is als volgt. Een man werkt vanaf 1977 voor de rechterlijke macht. Eerst als (kanton)rechter, later als raadsheer en raadsheer-plaatsvervanger. Hij wordt in 2019 eervol ontslagen door zijn werkgever Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, omdat hij 70 jaar wordt. Dat is op dat moment de wettelijke ontslagleeftijd. In 2020 wordt de leeftijdsgrens voor het ontslag van raadsheer-plaatsvervangers verlengd tot 73 jaar, vanwege de grote achterstanden binnen de rechtspraak. De man treedt opnieuw in dienst als raadsheer-plaatsvervanger bij het gerechtshof. Op grond van de nieuwe ontslagleeftijd van 73 jaar, wordt de man per 1 december 2022 opnieuw eervol ontslagen.

De man is het daar niet mee eens. Hij stelt dat dit ontslag leeftijdsdiscriminatie is. Zijn ontslag is wel gebaseerd op een wet, maar de wettelijke grens is volgens hem achterhaald en arbitrair. De rechterlijke macht zou volgens verzoeker het ontslag van raadsheer-plaatsvervangers niet op een vaste leeftijd moeten baseren, maar op de kwaliteit van het functioneren. Het College oordeelt dat het gerechtshof de man niet heeft gediscrimineerd op grond van zijn leeftijd. Het gerechtshof heeft een beroep gedaan op de wet, waarin de ontslagleeftijd is vastgelegd. Deze wet voldoet aan Europees recht.

Het College toetst of de ontslagleeftijd een passend en noodzakelijk middel is, om de twee door het gerechtshof aangevoerde doelen te bereiken. Dat is het geval. Ten eerste geldt dat de ontslagleeftijd bij een raadsheer-plaatsvervanger weliswaar minder bijdraagt aan doorstroming binnen de organisatie dan een reguliere raadsheer, maar het draagt wel degelijk bij. Als een raadsheer-plaatsvervanger op leeftijd wordt ontslagen, komt er aanstellings- en zittingsruimte beschikbaar voor jongere collega's. Zo wordt de verdeling van functies binnen de rechterlijke macht evenwichtiger. Ten tweede is een vaste ontslagleeftijd een objectief criterium om een raadsheer-plaatsvervanger te ontslaan. Het alternatief dat de man voordraagt van een individuele beoordeling van de kwaliteit van het functioneren, heeft een risico van willekeur en subjectiviteit in zich. Een individuele beoordeling kan ook leiden tot discussie en geschillen over individuele geschiktheid, die de rechterlijke onafhankelijkheid kunnen aantasten. Het middel van de ontslagleeftijd is daarom – naar het oordeel van het College – een passend en noodzakelijk middel om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Het College concludeert dat het gerechtshof wel onderscheid maakte op grond van leeftijd, maar dit onderscheid is niet verboden. Er is namelijk een nationale wet die het onderscheid rechtvaardigt en die wet voldoet aan Europees recht. Er is dus geen sprake van leeftijdsdiscriminatie.

2.4 6.4 Verboden onderscheid naar geslacht

Lange tijd heeft rechtsonzekerheid bestaan over verlies van vakantiedagen bij samenloop zwangerschapsverlof en vakantieaanspraken. Oorzaak van die onzekerheid lag in enkele

¹³⁹ HvJ EU 5 maart 2007, C-388/07, r.o. 46. Zie ook HvJ EU 5 maart 2009, C-388/07 (*Age Concern England*), r.o. 46 en HvJ EU 2 APRIL 2020, C-670/18, ECLI:EU:C:2020:272 (*CO/COMUNE DI GESTURI*).

¹⁴⁰ College voor de Rechten van de Mens 8 november 2022, Oordeel 2022-124.

uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en de Hoge Raad (HR) die op gespannen voet leek te staan met arresten van het Hof van Justitie EG/EU. Oordelen van het College over deze materie waren gebaseerd op uitspraken van het Hof van Justitie, maar die werden in de nationale rechtspraak lange tijd niet gevolgd.

Zoals hiervoor is aangegeven kent de HR (en daarmee ook de rechtspraak) aan oordelen van het College gezag toe. Omdat de rechter niet gebonden is aan de oordelen van het College kunnen niettemin verschillen van rechtsopvatting ontstaan tussen het College en de rechtspraak. De lijn van de rechtspraak is dan leidend. Maar in bepaalde omstandigheden kan rechtsonzekerheid voortduren. In zaken van Unierecht is het Hof van Justitie EU de hoogste rechter. Bij twijfel over de juiste uitleg van toepasselijk Unierecht is de nationale rechter die in een concrete zaak in laatste instantie beslist, gehouden aan het Hof van Justitie EU prejudiciële vragen te stellen. Lagere rechters zijn bevoegd prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie EU. Wanneer een kwestie evenwel niet door de nationale rechter wordt voorgelegd kan twijfel over de juiste uitleg van Unierecht die doorwerkt in de interpretatie van gelijke behandelingswetgeving lang voortduren. In een situatie van rechtsonzekerheid over een Unierechtelijke kwestie staat niet vast of het College zelf een prejudiciële vraag kan voorleggen aan het Hof van Justitie EU. Beslissend is of het College “een rechterlijke instantie” is in de zin van artikel 267 VWEU.¹

Dat rechtsonzekerheid lang kan blijven voortduren blijkt het geval in een kwestie over zwangerschapsdiscriminatie waarin de HR in 2020 na ruim twintig jaar aan rechtsonzekerheid een einde maakte.² In 1998 had de voorganger van het College, de CGB, geoordeeld dat uit het Brown arrest van het HvJ EU moet worden afgeleid dat rechtspositionele regels in verband met arbeidsongeschiktheid die voor mannen en vrouwen op gelijke wijze worden toegepast, ook als de arbeidsongeschiktheid verband houdt met zwangerschap, in strijd zijn met richtlijn 92/85, omdat arbeidsongeschiktheid vanwege zwangerschap als een ander geval beoordeeld dient te worden dan andersoortige arbeidsongeschiktheid.³ Het zwangerschaps- en bevallingsverlof mag in geen geval op een lijn worden gesteld met ziekte als het gevolg daarvan zou zijn dat de betreffende vrouwen qua arbeidsvoorwaarden in een nadeliger positie zouden komen te verkeren. Dit laatste doet zich bij het verlies van vakantierechten voor, aldus de CGB. Ook concludeerde de CGB op grond van het arrest Boyle,⁴ dat het zwangerschapsverlof dat samenvalt met andere verlofrechten kan worden opgeschort en nadien kan worden voortgezet. Maar de CRvB volgde de uitleg van de CGB niet.⁵ De vraag of het ontbreken van een compensatieregeling voor de situatie waarin zwangerschaps- en bevallingsverlof samenvalt met vakantieverlof in strijd is met nationaal en/of internationaal recht, beantwoordt de CRvB dan ontkennend. Het ontbreken van een dergelijke compensatieregeling was volgens de CRvB noch in strijd met Richtlijn 92/85 EEG noch in strijd met Richtlijn 76/207 EEG. De CRvB stelde geen prejudiciële vragen aan het HvJ EU. In zaken waarin de hoogst bevoegde bestuursrechter in laatste instantie heeft beslist over een bestuursrechtelijke kwestie, kent de Hoge Raad aan dat oordeel in beginsel groot gewicht toe. Tegen die achtergrond moeten twee in 2002 en 2004 gewezen arresten worden begrepen waarin de HR de CRvB volgt inzake rechtspraak over (kort gezegd) verrekening van zwangerschapsverlof met vakantieverlof.⁶ Verschillende auteurs bekritiseren deze arresten van de HR vooral omdat daarin geen prejudiciële vragen zijn gesteld aan het HvJ EU terwijl daar wel aanleiding voor zou zijn geweest.⁷

In 2020 heeft de HR de lijn van oude rechtspraak inzake samenloop van zwangerschapsverlof en vakantieverlof verlaten. De gelegenheid daartoe werd geboden door een prejudiciële vraag van de Haagse kantonrechter aan de HR in een zaak van een docente die na samenloop van zwangerschapsverlof en een meivakantie alsnog haar vakantiedagen wilde opnemen.⁸ Dat stond de school niet toe, met een beroep op de cao. De HR oordeelde nu dat aan het arrest uit 2002 geen betekenis meer toekomt, het in een cao-bepaling geregeld verlies van vakantieaanspraken door zwangerschapsverlof komt voort uit verboden onderscheid naar geslacht. Een dergelijke bepaling is daarom nietig (vanwege strijdigheid met art. 7:646 lid 1 BW en met art. 5 lid 1, aanhef en onder e, Awgb).

2.5 6.5 Nieuwe discriminatiegronden in de Awgb?

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft eerder dit jaar aangekondigd het College om advies te zullen vragen over de wenselijkheid van het opnemen van een verbod op onderscheid naar opleidingsniveau.¹⁴¹ De minister deed dit naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer. Op dit moment is opleidingsniveau niet als discriminatiegrond opgenomen in de Awgb en is er ook geen andere wetgeving die het maken van onderscheid naar opleidingsniveau verbiedt.

Zoals in aan het begin van dit hoofdstuk reeds werd opgemerkt, is de Nederlandse regering in de afgelopen jaren bekritiseerd door onder meer het VN-Mensenrechtencomité en de European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) vanwege het feit dat in de Awgb niet een lijst van discriminatiegronden is opgenomen die gelijkkluidend is aan die in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) of artikel 14 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM).¹⁴² De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa heeft op 26 april 2022 een resolutie aangenomen waarin zij de lidstaten de opdracht geeft om sociale afkomst en sociaaleconomische status op te nemen als discriminatiegronden in de nationale gelijkebehandelingswetgeving.¹⁴³ Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren met enige regelmaat, met name in academische kringen, stemmen opgegaan om extra (non-)discriminatiegronden aan de Awgb toe te voegen, bijvoorbeeld ‘maatschappelijke afkomst’, ‘vermogen’ of ‘andere status’.¹⁴⁴ Ook in het POC-rapport wordt de suggestie gedaan om het opnemen van nieuwe gronden in de Awgb te overwegen.¹⁴⁵ Het uitbreiden van de normencatalogus zou kunnen bijdragen aan erkenning en bewustwording van vormen van benadeling die relatief wijdverbreid zijn, inclusief intersectionele varianten ervan.¹⁴⁶ Zo komt onderscheid op grond van onder andere geslacht en etniciteit vaker voor in het handelen ten

¹⁴¹ Kamerbrief over gelijkwaardige behandeling mbo-studenten, 6 juli 2023.

¹⁴² Zie European Commission against Racism and Intolerance, *Fifth report on the Netherlands*, Strasbourg: Council of Europe 4 June 2019, p. 13 (onder 8).

¹⁴³ PACE Resolution 2022/2432, 26 april 2022, punt 9.

¹⁴⁴ Zie bijv. S. Ganty and J. Carlos Sanchez Benito, *Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU*, Equinet: Brussel 2021 en A. Terlouw, ‘Klassisme: discriminatie op grond van sociale status’, *NTM/NJCM-Bull.* 2022/28.

¹⁴⁵ Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving, *Gelijk recht doen: Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*, Eerste Kamer der Staten-Generaal, Den Haag 2022, p. 69-70.

¹⁴⁶ Idem., p. 71.

opzichte van mensen die een sociaaleconomische achterstand hebben.¹⁴⁷ Tegelijkertijd zijn deze gronden moeilijk grijpbaar en af te bakenen, omdat het daarop gebaseerde onderscheid de hele maatschappij doordeesemt.¹⁴⁸ Bovendien laat in het bijzonder een open norm zich moeilijk inpassen in de huidige wetssystematiek van de Awgb, waarbij direct onderscheid alleen toelaatbaar is als er een wettelijke uitzondering is voorzien.¹⁴⁹ Het College meent dan ook dat bij een nader onderzoek naar de toegevoegde waarde van het opnemen van nieuwe discriminatiegronden in het bijzonder gelet zal moeten worden op de inpasbaarheid van die gronden in het huidige 'gesloten systeem' van de Awgb (of er wellicht toe dwingt om dat gesloten systeem (deels) te verlaten). Bovendien acht het College het van belang om bij dit onderzoek de buitenlandse ervaringen met toetsing aan deze gronden te betrekken en te bezien of deze aanleiding geven te veronderstellen dat opname van deze gronden in de Awgb ook in de Nederlandse context kan zorgen voor een versterkte bescherming tegen serieuze vormen van maatschappelijke achterstelling.

¹⁴⁷ S. Fredman, 'Redistribution and Recognition: Reconciling Inequalities', *South African Journal on Human Rights* 2007, p. 214 e.v. en S. Ganty and J. Carlos Sanchez Benito, *Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU*, Equinet: Brussel 2021, p. 30.

¹⁴⁸ A. Terlouw, 'Klassisme: discriminatie op grond van sociale status', *NTM|NJCM-Bull.* 2022, p. 411-412.

¹⁴⁹ Zie Loof 2020, p. 272, die opmerkt dat bij direct onderscheid op grond van gronden als sociale status of vermogen veel situaties denkbaar zijn waarin dat onderscheid niet per definitie ongerechtvaardigd is.

7. Conclusie

Het College kan in de praktijk nog altijd goed uit de voeten met de toepassing van de Awgb, de Wgb m/v en artikel 7:646 BW. De aanpassingen in de Awgb met betrekking tot de positie van gewetensbezwaarde trouwambtenaren, zoals het schrappen van de ‘enkele feit’-constructie, hebben niet tot grote bijsturing in de oordelenlijnen van het College geleid. De betreffende wetwijzigingen vormden enerzijds een codificatie van oordelenlijnen die het College reeds hanteerde en betroffen anderzijds situaties die in de oordelenpraktijk van het College slechts zeer zelden aan de orde zijn.

De Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen, die in november 2019 zorgde voor invoeging van het huidige tweede lid van artikel 1 Awgb waarin wordt geëxpliciteerd dat de discriminatiegrond ‘geslacht’ ook onderscheid op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie omvat, heeft evenmin tot nieuwe oordelenlijnen van het College geleid. Ook deze wetswijziging betrof in wezen een codificatie van vaste ‘jurisprudentie’ van het College. Wel valt waar te nemen dat deze wetswijziging heeft geleid tot een grotere bekendheid van de reikwijdte van de discriminatiegrond geslacht en tot een toename van het aantal verzoeken om een oordeel over onderscheid op grond van geslachtskenmerken of genderidentiteit. Met betrekking tot dit verbod op grond van geslachtskenmerken of genderidentiteit signaleert het College wel dat de uitzonderingen op het verbod van onderscheid op grond van geslacht zoals die nu zijn geregeld in het Besluit gelijke behandeling, niet meer geheel aansluiten op de huidige maatschappelijke situatie, waarin de fysieke lichaamskenmerken van een persoon niet bepalend hoeven te zijn voor het juridische geslacht van die persoon. Wat betekent dat bijvoorbeeld voor toegang tot kleedkamers bij sportfaciliteiten? Het College heeft in de enkele gevallen waarin het moest oordelen over een dergelijke situatie een koers weten te bepalen die recht deed aan de in het geding zijnde belangen.

Het College constateert dat de Nederlandse lappendeken van gelijkebehandelingswetten en -bepalingen in de afgelopen jaren, als gevolg van het opnemen van bepalingen in de Wazo en de Wet flexibele arbeid, nog weer groter is geworden. De reeds bestaande onoverzichtelijkheid voor burgers is daardoor niet afgenomen.

Vanuit het perspectief van de eigen oordelenpraktijk ziet het College, behalve op het punt van de uitbreiding van de territoriale reikwijdte van de gelijkebehandelingswetten naar Caribisch Nederland, geen dringende aanleiding om grote systeemaanpassingen te bepleiten. Wel doet het College de aanbeveling om ten behoeve van duidelijkheid voor de burger en met het oog op een versteviging van de rechtsbescherming tegen discriminatie, om een aantal aanpassingen in de gelijkebehandelingswetgeving (opnieuw) te overwegen. De volgende aanpassingen zouden volgens het College kunnen bijdragen aan een toekomstbestendige gelijkebehandelingsnorm:

- Het bijeenbrengen van de verschillende gelijkebehandelingswetten in één integratiewet, met oog voor de gedifferentieerde benadering ten aanzien van de toelaatbaarheid van direct onderscheid, omdat die per discriminatiegrond kan verschillen;
- Verduidelijking van discriminatiegrond ‘ras’ via een toelichtende bepaling in de Awgb;
- Verbreiding van de betekenis van de discriminatiegrond ‘burgerlijke staat’;

- Uitbreiding van toepassingsbereik van de Awgb en de Wgbh/cz richting eenzijdig overheidshandelen, met aandacht voor de consequenties die dit dan zou moeten hebben voor het huidige 'gesloten systeem' van beide wetten;
- Het verkennen van de toegevoegde waarde van enkele extra discriminatiegronden in de Awgb, waaronder de grond 'sociale status'.

Demissionair minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties H. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Per e-mail: minbzk@minbzk.nl

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp
Evaluatie AWGB

Uw brief van
--
Uw kenmerk
--

Datum
24 October 2023
Ons kenmerk
2023/098/VZ/DL

Geachte demissionair minister De Jonge,

Met genoegen zend ik u hierbij namens het College voor de Rechten van de Mens de Evaluatie gelijkebehandelingswetgeving 2017-2022, getiteld “Toekomstbestendige gelijke behandeling?”

Op 18 januari 2023 ontving u de Evaluatie van de Wet CRM (Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens). In het verleden werden de evaluatie van de Wet CRM en die van de wetgeving gelijke behandeling gelijktijdig gerapporteerd, maar het College heeft er in 2022 voor gekozen ditmaal afzonderlijke evaluaties op te stellen. Uit Kamerstukken heb ik begrepen dat u voornemens bent beide evaluaties gezamenlijk naar de Kamer toe te sturen.

Kort nadat de Evaluatie van de Wet CRM was aangeboden is er op 20 januari 2023 een melding maatschappelijke misstand betreffende het College voor de Rechten van de Mens bij het ministerie van Justitie en Veiligheid ingediend. Die melding is momenteel nog onderwerp van onderzoek voor de Commissie Sorgdrager. In verband met de melding is de (wettelijk vastgelegde, 5-jaarlijkse) zbo-evaluatie van het CRM stilgelegd. Geconstateerd kan worden dat de inhoud van de Evaluatie van de Wet CRM in scherp contrast staat met het beeld van de bestuurlijke gang van zaken zoals dat uit de melding naar voren lijkt te komen. Het ligt in de rede dat die omstandigheid alleen al indringende vragen aangaande de governance-structuur van het College voor de Rechten van de Mens kan oproepen. Gezien het hiervoor aangeduide lopende onderzoek volsta ik in dit verband met deze opmerking.

Het College constateert in de Evaluatie van de wetgeving gelijke behandeling dat de Nederlandse lappendeken van gelijkebehandelingswetten en -bepalingen in de afgelopen jaren, als gevolg van het opnemen van bepalingen in de Wazo en de Wet flexibele arbeid, nog weer groter is geworden. De reeds bestaande onoverzichtelijkheid voor burgers is daardoor niet afgenomen.

Vanuit het perspectief van de eigen oordelenpraktijk ziet het College, behalve op het punt van de uitbreiding van de territoriale reikwijdte van de gelijkebehandelingswetten naar Caribisch Nederland, geen dringende aanleiding om grote systeemaanpassingen te bepleiten. Wel doet het College de aanbeveling om ten behoeve van duidelijkheid voor de burger en met het oog op een versteviging van de rechtsbescherming tegen discriminatie, om een aantal aanpassingen in de gelijkebehandelingswetgeving (opnieuw) te overwegen. De volgende aanpassingen zouden volgens het College kunnen bijdragen aan een toekomstbestendige gelijkebehandelingsnorm:

- Het bijeenbrengen van de verschillende gelijkebehandelingswetten in één integratiewet, met oog voor de gedifferentieerde benadering ten aanzien van de toelaatbaarheid van direct onderscheid, omdat die per discriminatiegrond kan verschillen;
- Verduidelijking van discriminatiegrond 'ras' via een toelichtende bepaling in de Awgb;
- Verbreding van de betekenis van de discriminatiegrond 'burgerlijke staat';
- Uitbreiding van toepassingsbereik van de Awgb en de Wgbh/cz richting eenzijdig overheidshandelen, met aandacht voor de consequenties die dit dan zou moeten hebben voor het huidige 'gesloten systeem' van beide wetten;
- Het verkennen van de toegevoegde waarde van enkele extra discriminatiegronden in de Awgb, waaronder de grond 'sociale status'.

Uiteraard is het College voor de Rechten van de Mens gaarne bereid vragen over de evaluatie te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Jos Silvis
Interim voorzitter

Bijlage: Evaluatie gelijkebehandelingswetgeving 2017-2022

Evaluatie College voor de Rechten van de Mens

Periode 2017 – 2022

Evaluatie College voor de Rechten van de Mens

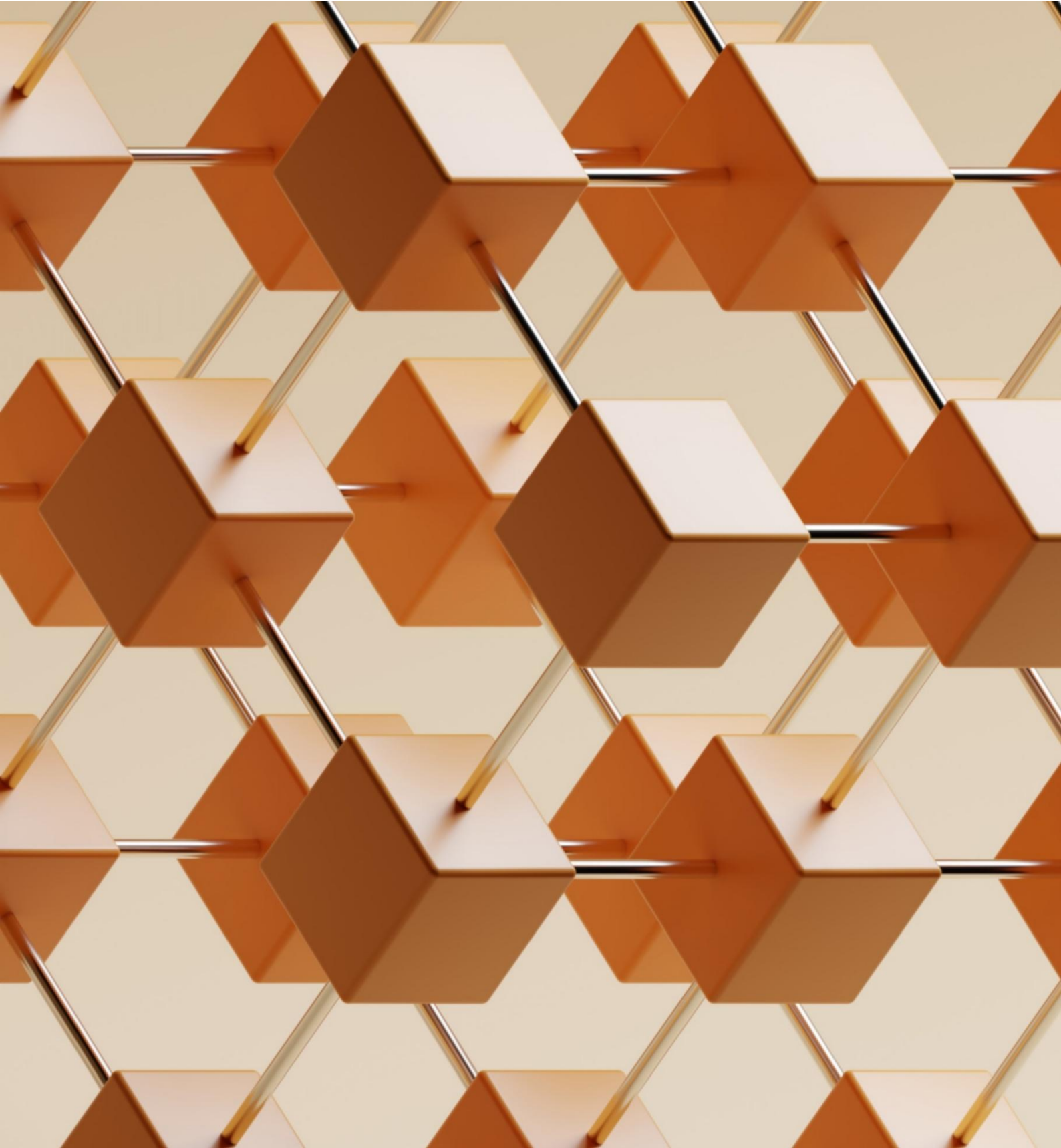
Periode 2017 – 2022

Paul van Dijk
Annelies Dijkzeul
Bob de Baaij

DATUM	9-5-2025
VERSIE	Eindrapport

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Context	5
1.4	Aanpak	7
1.5	Leeswijzer	8
2.	CRM in vogelvlucht	9
2.1	Wettelijke taken	10
2.2	Organisatie	12
3.	Governance	15
3.1	Bestuurlijke inbedding	15
3.2	Onafhankelijkheid	17
3.3	Samenwerking	19
3.4	Interne governance	20
3.5	Conclusies en aanbevelingen	22
4.	Doeltreffendheid	25
4.1	Oordelen	25
4.2	Onderzoek, advies en rapportages	28
4.3	Voorlichting en educatie	31
4.4	Conclusies en aanbevelingen	34
5.	Doelmatigheid	38
5.1	Strategische keuzes	38
5.2	Bedrijfsvoering	42
5.3	Conclusies en aanbevelingen	46
6.	Conclusies en aanbevelingen	49



Inleiding

1. Inleiding

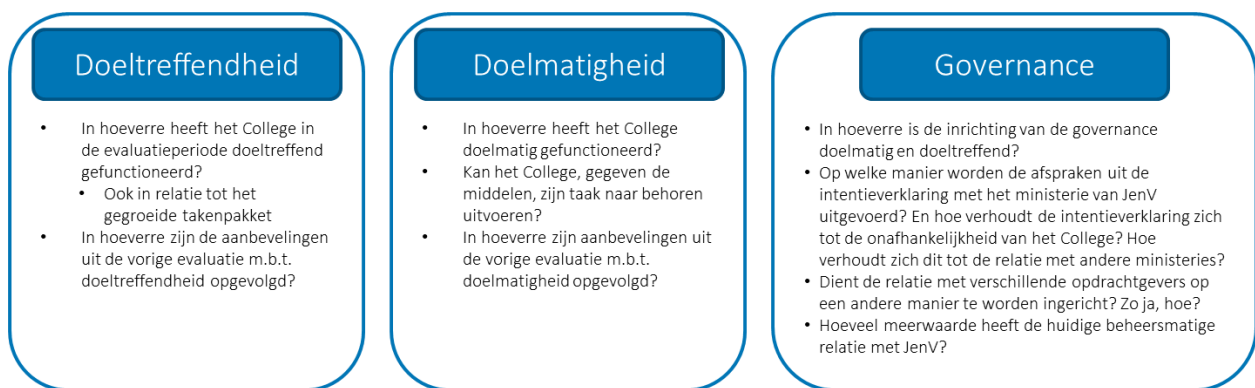
In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond van deze evaluatie, de onderzoeksvragen, aanpak en een leeswijzer.

1.1 Achtergrond

Dit is de zbo-evaluatie 2017-2022 van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM). Artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen stelt in het eerste lid: *“Onze Minister zendt elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan.”*

1.2 Onderzoeksvragen

In deze evaluatie onderzoeken wij de doeltreffendheid, doelmatigheid en de governance met de volgende onderzoeksvragen:



Figuur 1. Onderzoeksvragen

1.3 Context

Dit is om verschillende redenen een bijzondere evaluatie. De zbo-evaluatie is reeds begin 2023 gestart, maar werd pas in mei 2025 afgerond.

Commissie-Sorgdrager

Begin 2023, tijdens de verkenningsfase van deze evaluatie, werd duidelijk dat er een melding was gemaakt van een vermoeden van een misstand bij het CRM. Vervolgens is op 13 april 2023 door de Minister voor Rechtsbescherming een onafhankelijke commissie ingesteld, onder leiding van mevrouw mr. Sorgdrager. Om het onderzoek van de commissie-Sorgdrager alle ruimte te bieden, hebben de ministeries van JenV en BZK, na overleg met KWINK groep, besloten om met de uitvoering van de zbo-evaluatie tijdelijk een pas op de plaats te maken, met het voornemen deze te zijner tijd weer te hervatten.

Op 9 juli 2024 heeft de commissie-Sorgdrager haar bevindingen gedeeld met het ministerie van JenV. Deze leiden tot aanbevelingen over governance en leiderschap in een diverse organisatie. Op dezelfde dag heeft de staatssecretaris Rechtsbescherming de door de commissie opgestelde samenvatting aangeboden aan de Tweede Kamer, met de aankondiging na het zomerreces een formele reactie toe te sturen.

De conclusies en aanbevelingen van de commissie-Sorgdrager vertonen grote raakvlakken met bevindingen van de verkenningfase van onze zbo-evaluatie. De reactie op de aanbevelingen van de commissie ligt in handen van de ministeries en het CRM zelf. Gelet op deze grote raakvlakken hebben de ministeries als opdrachtgever van de zbo-evaluatie besloten in de verdiepende fase van de zbo-evaluatie het onderwerp “interne governance” buiten de scope te laten. Het CRM werkt aan de opvolging van de aanbevelingen die aan het CRM zijn gericht, en krijgt ruimte om eerst de interne governance te verbeteren. *“Op een later moment zal (ambtelijk) worden geëvalueerd in hoeverre de maatregelen die het CRM heeft genomen in voldoende mate leiden tot verbetering van de interne governance.”*¹

Tijdvak

De evaluatie betreft het tijdvak 2017-2022. In vergelijking met andere evaluaties moet dus – vanwege het onderzoek van de commissie-Sorgdrager – verder worden teruggekeken; naar het tijdvak dat drie jaren geleden eindigde. Dit zorgde voor een dilemma. Enerzijds kijken we in deze evaluatie uitdrukkelijk naar het tijdvak 2017-2022, anderzijds is het lastig, ook voor gesprekspartners, om het functioneren van het CRM in die periode te isoleren van de periode daarna. Ook zou het voor een realistisch beeld niet goed zijn als de lezer geen recente informatie van na 2022 zou krijgen. Waar relevant en noodzakelijk vindt u in dit rapport dan ook enkele verwijzingen naar ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de afgelopen drie jaren.²

Andere evaluaties en onderzoeken

Er zijn in de afgelopen periode ook andere evaluaties uitgevoerd. Het CRM zelf voerde een (vijfjaarlijkse) evaluatie uit.³ Ook heeft het CRM het eigen Strategisch Plan laten evalueren. In deze evaluatie maken we, naast onze eigen bevindingen, zoveel mogelijk gebruik van de inzichten uit deze eerdere evaluaties.

Jaar	Onderzoek	
2020	GANHRI Sub-Committee on Accreditation	Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)
2022	CRM	Wetsevaluatie Tien Jaar College voor de Rechten van de Mens (CRM) ⁴
2023	Steen Consultancy	Evaluatie strategisch plan (Steen)
2023		Evaluatie gelijkebehandelings-wetgeving 2017-2022, Toekomstbestendige gelijke behandeling? (CRM)
2023	Sylvana Robbers, Erik van Marissing	De functie en betekenis van de Monitor Discriminatiezaken van het College voor de Rechten van de Mens
2023	Wout Visser	Evaluatie MEAL-systeem
2023	Robbers Research & Education,	“Het is eigenlijk geen prijs, het is een titel”, Evaluatie MensenrechtenMens-prijs 2018-2022
2023	Perspectivity,	Evaluatierapport Jaarlijkse Rapportages Mensenrechten in Nederland
2024	SEO	Evaluatie Training Selecteren zonder Vooroordelen
2024	Commissie-Sorgdrager	Samenvatting Rapport Commissie van onderzoek melding vermoeden van een misstand bij het College voor de Rechten van de Mens

¹ Kamerstukken II 2024-2025, 36600 VI nr. 130.

² We beschrijven ontwikkelingen na 2022 wanneer die te staven zijn met vastgestelde (openbare) documenten of met anderszins aantoonbare feiten.

³ Art. 22 van de Wet CRM: “Het College stelt elke vijf jaar een rapport op van zijn bevindingen ten aanzien van de werking in de praktijk van deze wet, de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.”

⁴ Iedere vijf jaar evalueert het CRM de ervaringen met de wettelijke en institutionele kaders en in het verlengde de ontwikkeling van de werkzaamheden.

Tabel 1. Eerdere evaluaties en onderzoeken

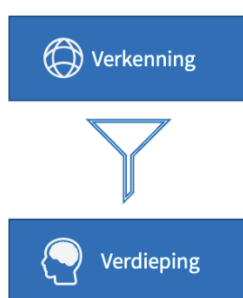
Evaluatie 2017

Ook de zbo-evaluatie in 2017 is uitgevoerd door KWINK groep. In de nieuwe evaluatie bouwen we zoveel mogelijk voort op de bevindingen van destijds.

1.4 Aanpak

Verkenning en verdieping

De evaluatie is gestart met een verkennend onderzoek, met een bronnenonderzoek, verkennende gesprekken en een schriftelijke uitvraag (online survey) onder alle medewerkers en Collegeleden van het CRM en de betrokken ministeries. Deze uitvraag is door meer dan 35 respondenten ingevuld. De verkennende fase was bedoeld om te komen tot een verdiepende fase, met de focus op specifieke onderwerpen en onderzoeksvragen.



Op basis van de uitkomsten van het bronnenonderzoek en de schriftelijke uitvraag zijn drie onderwerpen geselecteerd voor de verdiepende fase:

1. Strategische keuzes.

- a. Het CRM heeft een groot takenpakket en een uitgebreide scope, wat vraagt om het maken van strategische keuzes (prioritering). We constateren dat het CRM jaarplannen en jaarverslagen heeft waarin inhoudelijke keuzes zijn gemaakt. Tegelijkertijd zien we in de schriftelijke uitvraag dat veel medewerkers onduidelijkheid en inflexibiliteit ervaren rondom deze keuzes. Wat ons betreft is het belangrijk om te onderzoeken waarom de medewerkers deze onduidelijkheid en inflexibiliteit ervaren en in hoeverre de huidige wijze waarop strategische keuzes worden gemaakt (een strategisch plan met inhoudelijke focuspunten) goed werkt.
- b. Daarnaast constateren we dat de rollen en taken van het CRM uiteenlopend zijn, wat vragen rondom de positionering van het CRM oproept. Een toezichthoudende rol vraagt om andere strategische positionering van de organisatie dan een rechtsprekende rol. We zien dat deze positionering niet altijd helder is. We vinden het belangrijk om te onderzoeken hoe de buitenwereld kijkt naar deze positionering en de keuzes die het CRM daarin maakt.

2. Interne governance.

De uitvraag levert indicaties op van grote spanningen in de interne organisatie, bijvoorbeeld tussen de bureaumedewerkers en College en tussen Collegeleden. In de schriftelijke uitvraag hebben veel respondenten deze spanningen benoemd. Gelet op de relatie met de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CRM als zbo vinden we het belangrijk om de interne governance en de aard en gevolgen van deze spanningen onderwerp van onderzoek te maken. Alleen dan kunnen we goed de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CRM beoordelen (zonder deze spanningen mee te nemen, bestuderen we een 'theoretische' wereld).

3. De driehoek.

Bij het CRM zijn veel ministeries betrokken. In de opdracht voor deze evaluatie is hiervoor reeds aandacht gevraagd. De eigenaar en opdrachtgever van het CRM zijn twee verschillende ministeries. Op basis van de verkenning weten we hoe op papier invulling wordt

gegeven aan de driehoek. De vraag is in hoeverre deze constructie in de praktijk tot knelpunten leidt en hoe die knelpunten weggenomen zouden kunnen worden.

Medio 2023 is de verkennende fase afgesloten en de start van de verdiepende fase opgeschort. Begin 2025 is deze fase weer opgestart. Op basis van de uitkomsten van de verkennende fase en rekening houdend met de resultaten van de commissie-Sorgdrager is de verdieping beperkt tot ‘strategische keuzes’ en ‘externe governance’ (driehoek). Daartoe is het bronnenonderzoek uitgebreid, zijn binnen het CRM verdiepende interviews afgenomen met het bureau, (voormalig) Collegeleden en leden van de Raad van Advies, en is onder externe betrokkenen een schriftelijke enquête uitgezet en zijn verdiepende gesprekken gevoerd.

Beoordeling

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance van het CRM hebben we gebruik gemaakt van verschillende ‘brillen’. In de eerste plaats hebben we focus aangebracht aan de hand van de uitkomsten van de verkennende fase. Daarnaast hebben we met een aantal andere brillen gekeken, zoals vanuit de bevindingen uit de eerdere zbo-evaluatie, de uitgangspunten die het CRM zelf hanteert⁵ en de zes principes van goed toezicht.⁶

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2, CRM in vogelvlucht, geven we een algemene beschrijving van het CRM. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 staan de onderzoeksvragen centraal. Hoofdstuk 3 gaat in op de interne en externe governance, hoofdstuk 4 op de doeltreffendheid en hoofdstuk 5 op de doelmatigheid van het CRM. In hoofdstuk 6 geven we een samenvattend overzicht van de conclusies en aanbevelingen.

⁵ Dat zijn: onafhankelijk, deskundig, luisterend, verbindend, oplossingsgericht en resultaatgericht (jaarverslag 2022).

⁶ Selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant, professioneel. *Kaderstellende Visie op Toezicht*, Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.



2. CRM in vogelvlucht

2. CRM in vogelvlucht

In dit hoofdstuk geven we een kort overzicht van het CRM. In paragraaf 2.1 beschrijven we de wettelijke taken van het CRM en in paragraaf 2.2 schetsen we de organisatie.

2.1 Wettelijke taken

De Wet College voor de Rechten van de Mens (hierna: Wcrm) is op 1 oktober 2012 in werking getreden. Bij deze wet is het CRM opgericht.⁷ De Wcrm biedt onder andere een beschrijving van het doel en de taken waarmee het CRM is belast.⁸ Het CRM heeft volgens de Wcrm tot doel: *“om in Nederland de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, te beschermen, het bewustzijn van deze rechten te vergroten en de naleving van deze rechten te bevorderen”*.⁹

Om dat doel te bereiken is het CRM volgens de Wcrm belast met de volgende taken:¹⁰

- Het doen van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens, waaronder het onderzoeken of er een onderscheid is of wordt gemaakt en het geven van een oordeel daarover (zoals bedoelt in artikel 10);
- 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;
- Het geven van advies (zoals bedoelt in artikel 5);
- Het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens;
- Het stimuleren van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens;
- 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 en samenwerking met maatschappelijke organisaties;
- Het aansporen tot de ratificatie, implementatie en naleving van verdragen over de rechten van de mens en het aansporen tot de opheffing van voorbehouden bij zulke verdragen;
- Het aansporen tot de implementatie en naleving van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties over de rechten van de mens;
- Het aansporen tot de naleving van Europese en internationale aanbevelingen over de rechten van de mens.

Met uitzondering van de oordelende taak heeft het mandaat van het CRM ook betrekking op Caribisch Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba.¹¹

VN-verdrag handicap

Nederland heeft in 2016 het VN-verdrag handicap geratificeerd. Het CRM is aangewezen als

⁷ College voor de Rechten van de Mens (2024). *Wat zegt de wet over discriminatie?*. Zie:

<https://www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-jou/discriminatie-en-gelijke-behandeling/wat-zegt-de-wet-over-discriminatie-en-gelijke-behandeling>.

⁸ Wet College voor de rechten van de mens (2020). Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030733/2020-01-01>.

⁹ Wet College voor de rechten van de mens (2020). *Artikel 1, lid 3*. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030733/2020-01-01>.

¹⁰ Wet College voor de rechten van de mens (2020). *Artikel 3*. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030733/2020-01-01>.

¹¹ Tenzij de desbetreffende verdragen niet voor de BES-eilanden gelden.

onafhankelijk toezichthouder op de uitvoering van het verdrag in Europees Nederland. Het CRM bekijkt als toezichthouder:¹²

- of wetten en beleid voldoen aan het verdrag;
- wie betrokken zijn bij de uitvoering van het verdrag en of zij deze taak goed uitvoeren;
- of de situatie van mensen met een beperking beter wordt;
- of de samenleving inclusiever wordt.

Nieuwe taken (buiten evaluatieperiode)

Sinds 2024 beschikt het CRM over twee nieuwe taken:

- **Nationaal Preventie Mechanisme**

Nederland heeft in 2010 het Optioneel Protocol bij het Verdrag tegen Foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (OPCAT) geratificeerd. Na ratificatie dient ieder land een 'Nationaal Preventie Mechanisme' (hierna: NPM) aan te wijzen. Het NPM heeft als doel om foltering op nationaal niveau te voorkomen. Sinds 1 april 2024 voert het CRM de NPM-taak uit.¹³ Het CRM kan informatie opvragen en onderzoek ter plaatse doen.¹⁴

- **Grondrechtentoezicht op AI**

De Europese wet op Artificiële Intelligentie is op 1 augustus 2024 in werking getreden. Deze wet bepaald dat EU-lidstaten een toezichthouder dient te identificeren die toeziet dat bij het toepassen van AI-grondrechten gerespecteerd en beschermd blijven. Het CRM is als een van de grondrechtenautoriteiten geïdentificeerd in de hoedanigheid als nationaal instituut voor de rechten van de mens en als gelijke behandelingsorgaan.¹⁵

Strategische thema's

Het CRM werkt met een strategisch meerjarenplan. Dit plan beschrijft binnen de kaders van de wet de missie en visie van het CRM, stelt prioriteiten en geeft sturing aan het werk van het CRM.¹⁶ Gedurende de evaluatieperiode was er een strategisch plan dat liep van 2016 tot en met 2019 en een voor de periode 2020 tot en met 2023. Eind 2019 heeft het CRM het strategische plan voor de periode 2020-2023 vastgesteld.

In de periode 2016-2019 kende het CRM de volgende vier strategische thema's:

- Mensenrechteneducatie
- Discriminatie en stereotypering op de arbeidsmarkt
- Mensenrechten op lokaal niveau: participatie of uitsluiting?
- Monitoring CRPD

In de periode 2020-2023 heeft het CRM twee strategische thema's geformuleerd:

- Digitalisering & mensenrechten (met gelijke behandeling en rechtsbescherming als subthema's)
- Gendergelijkheid & mensenrechten (met Geweld tegen vrouwen en Arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid als subthema's)

¹² College voor de Rechten van de Mens (2024). *Rechten van mensen met een beperking*. Zie: <https://www.mensenrechten.nl/themas/rechten-van-mensen-met-een-beperking>.

¹³ College voor de Rechten van de Mens (2024). *Geschiedenis van het NPM in Nederland*. Zie: <https://www.mensenrechten.nl/themas/vrijheidsbeneming/achtergrond-npm>.

¹⁴ College voor de Rechten van de Mens (2024). *Bevoegdheden van het NPM*. Zie: <https://www.mensenrechten.nl/themas/vrijheidsbeneming/bevoegdheden-npm>.

¹⁵ College voor de Rechten van de Mens (2024). *College wordt grondrechtentoezichthouder Artificiële Intelligentie*. Zie: <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2024/11/15/college-wordt-grondrechtentoezichthouder-artificiele-intelligentie>.

¹⁶ Jaarverslag 2022

2.2 Organisatie

Het CRM bestaat uit het College, een bureau en een Raad van Advies. De organisatie bestond in 2022 uit 75,8 fte.¹⁷

Het College

De Collegeleden vormen het bestuur van het CRM. De collegeleden sturen de organisatie aan en zijn verantwoordelijk voor de missie, visie, strategie en het beleid. Verder oordelen de Collegeleden gezamenlijk over discriminatieklachten¹⁸. De Collegeleden worden benoemd bij Koninklijk besluit, nadat zij zijn voorgedragen door de minister van JenV. De Raad van Advies vervult hierbij een adviserende rol. Het wettelijk maximum aantal leden dat het College mag hebben is twaalf, het wettelijk minimum aantal is negen leden. Eind 2022 bestond het College uit zo'n negen leden, dat is inclusief de voorzitter en twee ondervoorzitters. Het College mag daarnaast een onbeperkt aantal plaatsvervangende leden aanstellen. Zij worden ingezet in het oordelenproces.

Bureau

Het College wordt ondersteund door het bureau. De directeur stuurt het bureau aan. Het bureau bestond tijdens de evaluatieperiode uit de afdelingen Front Office en Oordelen, Onderzoek en Advies en Bedrijfsvoering. Eind 2022 is besloten om de werkzaamheden op het vlak van externe communicatie en positionering te groeperen in één afdeling: Communicatie & Publiekscontacten. Het bureau bestaat sindsdien uit vier afdelingen:

- **Oordelen.** Behandelt verzoeken om een oordeel, organiseert zittingen en oordeelt in individuele gevallen of iemand is gediscrimineerd.
- **Onderzoek en advies.** Verricht onderzoek, adviseert regering en parlement en rapporteert aan internationale mensenrechteninstellingen.
- **Communicatie en Publiekscontacten.** Verzorgt eerstelijns contact, communicatie, woordvoering, trainingen en educatie.
- **Bedrijfsvoering.** Faciliteert het College en bureau op het gebied van personeel, financiën, administratie, secretariaat, ICT en huisvesting.

Raad van Advies

Op grond van de Wcrv is er ook een raad van advies, om het College jaarlijks te adviseren over het voorgenomen beleidsplan en de minister bij de benoeming van (plaatsvervangende) leden. De raad kent drie zogenaamde q.q.(qualitate qua)-leden: Nationale ombudsman, voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens (nu AP), voorzitter Raad voor de rechtspraak. De overige leden zijn afgevaardigden van maatschappelijke organisaties die actief zijn op het terrein van de bescherming van een of meer rechten van de mens, afgevaardigden van werkgevers- en werknemersorganisaties en wetenschappers.¹⁹ De RvA bestaat uit negen leden.²⁰

Personeel

De tabel hieronder bevat een overzicht van het aantal fte's bij het CRM.²¹

¹⁷ College voor de Rechten van de Mens (2024). *Jaarverslag 2023*. Zie:

<https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/138c98d0-137d-4b3d-a718-b724bcd6b16b>.

¹⁸ College voor de Rechten van de Mens (2025). *Organisatie*. Zie: <https://www.mensenrechten.nl/over-ons/organisatie>.

¹⁹ "Door zijn samenstelling kan de raad van advies daarom bijdragen aan het pluriforme karakter dat het College op grond van de Paris Principles dient te hebben. Bovendien is bij de taken van het College opgenomen dat zij activiteiten dienen te organiseren met de maatschappelijke organisaties." (memorie van toelichting Wet CRM)

²⁰ College voor de Rechten van de Mens (2025). *Organisatie*. Zie: <https://www.mensenrechten.nl/over-ons/organisatie>.

²¹ College voor de Rechten van de Mens (2018 t/m 2024). *Jaarverslagen 2017 t/m 2023*.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal fte	55,14	58,04	58,6	62	68,6	75,8

Tabel 2. Aantal fte CRM in de periode 2017-2022.

Financiering

Het CRM krijgt basisfinanciering vanuit het ministerie van JenV op basis van de Wcrm. Daarnaast ontvangt het CRM hiervoor ook financiering vanuit het ministerie van BZK, VWS, OCW, BZ en SZW. Hiernaast ontvangt het CRM financiering vanuit het ministerie van IenW, OCW en VWS op basis van de Wet Gelijke Behandeling. Verder ontvangt het CRM vanuit het ministerie van VWS bijdragen voor de uitvoering van de toezichthoudende taken rondom het VN-verdrag handicap.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bijdragen	€6.999.000	€6.972.000	€7.205.000	€7.710.000	€8.625.000	€9.965.000

Tabel 3: bijdragen aan het CRM in de periode 2017-2022.



3. Governance

3. Governance

In dit hoofdstuk gaan we in op de externe en interne governance van het CRM. De externe governance valt uiteen in de bestuurlijke inbedding (paragraaf 3.1), onafhankelijkheid (3.2) en samenwerking (3.3). De interne governance komt aan de orde in paragraaf 3.4.

3.1 Bestuurlijke inbedding

Het CRM is zowel een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen als een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Er zijn relaties met verschillende ministeries, vooral met de ministeries van JenV en BZK. Het CRM onderhoudt ook relaties met andere ministeries, zoals op het gebied van arbeidsdiscriminatie (SZW) en het Verdrag handicap (VWS). Deze ministeries dragen bij in de kosten voor het CRM via het ministerie van JenV.

Evaluatie 2017

In de evaluatie van 2017 is geconcludeerd dat er geen directe aanleiding was om de institutionele inbedding van het CRM te veranderen. Wel werd het verstandig geacht om afspraken te maken om de verhoudingen en verwachtingen explicieter te maken. Er waren toen nog geen werkafspraken tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer als bedoeld in de circulaire *Governance ten aanzien van zbo's*.²²

3.1.1 Ontwikkelingen

In de afgelopen jaren is de bestuurlijke inbedding in essentie niet gewijzigd.²³

- Het ministerie van JenV geldt als “beheerministerie” en acht zichzelf “eigenaar” in de zin van de Circulaire governance ten aanzien van zbo's. De relatie met JenV kan worden verklaard doordat het College voortkomt uit de Commissie gelijke behandeling, die ook al met JenV in verbinding stond.
- De beleidsmatige relatie met het CRM is bij JenV ondergebracht bij de directie Rechtsbestel.
- De minister van BZK is eerste ondertekenaar voor de Wet CRM en verantwoordelijk voor de coördinatie van het binnenlandse mensenrechtenbeleid.

Het ministerie van JenV en het CRM hebben eind 2019 een intentieverklaring en een informatieprotocol ondertekend.

- De Intentieverklaring is eind 2019 ondertekend door de (toenmalige) voorzitter van het College, SG en (waarnemend) DG van JenV. In de Intentieverklaring komen geen andere departementen aan de orde. Er wordt niet gesproken over andere “opdrachtgevers” of “partners”. Afgesproken werd dat de samenwerkingsafspraken in de Intentieverklaring na twee jaar geëvalueerd zouden worden, maar dit is niet gebeurd.
- Hiernaast hebben JenV en CRM een Informatieprotocol vastgesteld met:
 1. een overzicht van te verstrekken documenten, tijdstippen en overleg daarover;
 2. een overzicht van de huidige informatie per document;
 3. besprekpunten voor de toekomstagenda.

²² Ministerie van BZK, *Circulaire governance ten aanzien van zbo's*.

²³ KWINK groep, *Evaluatie College voor de Rechten van de Mens, Eindrapportage (2017)*, blz. 34 e.v.

Ook het Informatieprotocol ziet vooral op de relatie tussen JenV en het CRM, maar er is ook een rol weggelegd voor BZK (“Inhoud documenten”). Het informatieprotocol bevatte ook een “Toekomstagenda”. De Toekomstagenda stelt een verduidelijking van de relatie met JenV en BZK in het vooruitzicht.

Toekomstagenda

- *Uitvoering van het Strategisch Plan 2020-2023 dat eind 2019 wordt vastgesteld, op basis van de daarin doelen en prioriteiten.*
- *Vergroting van de impact van het College, onder ander door:*
 - *versterking van de (advies)positie van het College bij departementen, in het bijzonder JenV*
 - *dialogoog met kabinet en parlement over de Jaarlijkse Rapportage mensenrechten.*
- *Borging onafhankelijkheid van het College*
 - *verdere ontvlechting uit systemen JenV en Rijk (n.a.v. BFA-onderzoek eind 2017)*
 - *afspraken over toegang en gebruik data financiële/HR administratieve systemen*
- *Verduidelijking relatie College met JenV (als beheerdepartement) en BZK (als eerste ondertekenaar van Wet CRM)*
- *Financiële continuïteit*
 - *inrichting traject onderbouwing en bespreking financiële claims*
 - *duidelijke afspraken over teksten over College in JenV-begroting en over beantwoording van Kamervragen daarover*
 - *duidelijke afspraken en procedures voor aanvullende financiering, en voor de financiering van aanvullende activiteiten van het College (niet komende van JenV)*
- *Verminderen administratieve lasten in relatie met JenV*
 - *verder stroomlijnen van benoemingsprocedures*
 - *stroomlijnen Checklists (DFEZ en ADR): de checklists ‘Financial control (DFEZ en ADR) en balansdossiers (DFE en ADR)’*

3.1.2 Percepties

Percepties van betrokkenen geven het volgende beeld weer over de relatie binnen de driehoek.

- **Kennis.** Er zijn zorgen over het kennisniveau en de bekendheid met de bijzondere positie van het CRM binnen het ministerie van JenV, voornamelijk bij de verschillende contactpersonen die binnen de bedrijfsvoering van belang zijn. Contactpersonen wisselen vaak en de kennis over de (bijzondere) positie van het CRM is binnen JenV slecht geborgd. De relatie is ook “gefragmenteerd” genoemd en kan op inhoudelijke dossiers worden verbeterd.
- **Driehoek.** Over de werking van de driehoek tussen BZK, JenV en CRM wordt verschillend gedacht. Enerzijds is er tevredenheid over de samenwerking en weten de ministeries en CRM elkaar te vinden. Anderzijds wordt de huidige governance nodeloos complex gevonden en bestaat het besef dat de goede samenwerking voor een belangrijk deel berust op persoonlijke verhoudingen. Een van de gesprekspartners stelt voor het eigenaar- en opdrachtgeverschap bij één ministerie te beleggen en daarbij in bredere zin te kijken naar de manier waarop de verantwoordelijkheid voor de bescherming van grondrechten (incl. de voorgenomen constitutionele toetsing) wordt ingevuld.
- **Rol eigenaar.** De commissie-Sorgdrager heeft de rol van het ministerie van JenV in de casus van 2023, dus na deze evaluatieperiode, als “te terughoudend” gekwalificeerd. *“De hardnekkige jarenlange conflictueuze situatie binnen het College, ook in relatie tot het bureau, roept de vraag op welke rol de eigenaar, het ministerie van Justitie en Veiligheid, in deze had of had moeten nemen. In het licht van de Paris Principles past een bescheiden invulling van deze rol. De commissie stelt echter vast dat hieraan ook risico’s zijn verbonden. De commissie is van oordeel dat het ministerie van Justitie en Veiligheid op eerder ontvangen signalen had kunnen en moeten*

intervenieren. De Paris Principles staan niet in de weg aan deze verantwoordelijkheid.” Voormalig CRM-directeur Dekker is het hiermee niet eens en vraagt zich af waarop de commissie dit baseert. Hij wijst op de Paris Principles: *“Directe politieke betrokkenheid, laat staan politieke interventie, in mensenrechtinstituten is taboe.”* Volgens hem had het ministerie gelijk om niet in te grijpen.²⁴ Vanuit het ministerie van JenV wordt erop gewezen dat een heldere escalatieladder ontbrak en dat signalen het departement eerder hadden moeten bereiken.

- **Toezicht.** De commissie-Sorgdrager beveelt aan te onderzoeken hoe *“een vorm van toezicht op het College kan worden geregeld”*. Zij stelt: *“De Raad van Advies ziet zich in de huidige praktijk soms in die rol gedrongen, terwijl dat niet zijn taak is. Daarbij dient de verhouding tussen het College en het ministerie van Justitie en Veiligheid in de eigenaarsrol in aanmerking genomen te worden.”*

Bij de andere ministeries bestaat tevredenheid over de relatie met het CRM. Uit gesprekken blijkt dat zij waardering hebben voor de rol en inbreng van het CRM, waarbij zij de onafhankelijke positie erkennen, maar ook open staan voor samenwerking. In het bijzonder wordt het als positief gezien dat het CRM inbreng levert voor discussies tussen regering en parlement. In 2021 leverde het CRM een bijdrage aan de Nederlandse rapportage over de duurzame ontwikkelingsdoelen. In de Nationale Strategie van het VN-verdrag handicap is de aandacht voor het CRM beperkt, op verzoek van het CRM zelf wordt zij nu wel betrokken bij het vervolg.

Binnen het CRM wordt een te nauwe relatie met beleidsdepartementen ook gezien als een risico voor de onafhankelijkheid, bleek uit de verkenningfase. Coalitievorming met beleid zou op gespannen voet staan met de gewenste onafhankelijkheid.

3.2 Onafhankelijkheid

Artikel 4 van de Wcrm legt vast dat het College de taken “in onafhankelijkheid” vervult.

Evaluatie 2017

In de evaluatie van 2017 stonden de onafhankelijkheid en het belang daarvan niet ter discussie. Het evaluatierapport wijst op de toepasselijkheid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, behoudens enkele uitzonderingen, en op de specifieke voorzieningen in de Wcrm.²⁵

3.2.1 Ontwikkelingen

Er zijn in de evaluatieperiode geen veranderingen geweest in de borging van de onafhankelijke taakuitoefening. In het onlangs vastgestelde bestuursreglement is vastgelegd dat (plaatsvervangende) leden geen nevenfuncties mogen vervullen die ongewenst zijn met het oog op onder meer de handhaving van hun onafhankelijkheid of het vertrouwen daarin.²⁶

In 2020 is het CRM opnieuw geaccrediteerd als mensenrechteninstituut en daarbij is ook de onafhankelijkheid getoetst door de Global Alliance of National Human Rights Institutions (hierna: GANHRI). Deze toets zal worden herhaald in het voorjaar van 2026.²⁷

²⁴ Bart Dekker (2024), *For Whom the Bell Tolls, Zorgen over en voor deugdelijk integriteitsonderzoek*. Zie: https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/BO/BO_2213-3550_2024_016

²⁵ Zie voor een beschrijving van de uitzonderingen: KWINK groep, *Evaluatie College voor de Rechten van de Mens*, eindrapportage 2017, blz. 32 e.v.

²⁶ Artikel 16, lid 2, *Reglement College voor de Rechten van de Mens*

²⁷ <https://www.ohchr.org/en/countries/nhri/global-alliance-national-human-rights-institutions-ganhri/session-reports-and-recommendations-sub-committee-accreditation>

3.2.2 Percepties

Het CRM hecht veel belang aan onafhankelijkheid, met name als toezichthouder en in de oordelen, maar ook bij het bepalen van prioriteiten en strategie.

- Volgens het CRM komt onafhankelijkheid er in de praktijk erop neer dat *“dat het College, binnen de kaders van de wet en de financiële middelen die aan het College worden toegekend, zijn eigen prioriteiten en strategieën kan bepalen en zijn eigen personeel kan aanstellen, zonder directe of indirecte druk of beïnvloeding van de overheid en andere stakeholders.”* Het CRM wil zich ook dialoog- en opstellingsgericht opstellen, maar de onafhankelijkheid brengt mee *“dat het College altijd een kritische afstand in acht wil nemen ten opzichte van andere instellingen. Elke potentiële samenwerking vereist een nieuwe afweging, en binnen de samenwerking kiest het College een eigen koers.”*²⁸
- In het kader van de GANHRI-heraccreditatie maakte de beoordelende commissie (SCA) in 2020 een kritische opmerking over mogelijke belangenconflicten, doordat deeltijd-leden van het College ook andere activiteiten kunnen ontplooien. Weliswaar is artikel 17, lid 4, van de Wet CRM bedoeld om te voorkomen dat deze activiteiten in de weg staan aan de onafhankelijkheid, maar SCA merkt daarbij op dat verder niet is geregeld welke activiteiten leiden tot een belangenconflict. Daarom wordt het CRM aangemoedigd *“to advocate for the development of further binding guidance with respect to what constitutes a conflict of interest and the process by which a determination would be made about the existence of such a conflict”*.²⁹
- De (toenmalige) voorzitter van het CRM schreef daarover: *“Ik ben ervan overtuigd dat het afdoende zal zijn om de SCA bij de volgende re-accreditatieprocedure een verhelderend overzicht te verstrekken van geldende wet- en regelgeving, en daarbij expliciet te verwijzen naar de Gedragscode Integriteit Rijk, die ook op de leden en medewerkers van het College van toepassing is.”*³⁰ Het CRM acht de onafhankelijkheid voldoende beschermd, vindt immunitetsbepalingen niet nodig en wijst erop dat het CRM zich “in de praktijk” conformeert de wettelijke regels, richtlijnen en gedragscodes binnen de rechtspraak. *“Deze uitwisseling met GANHRI heeft wel opnieuw het belang bevestigd van uiterste terughoudendheid en oplettendheid in processen die de onafhankelijkheid van het College kunnen raken.”*³¹

In het kader van deze evaluatie blijkt in het algemeen tevredenheid over de onafhankelijkheid, maar worden ook vraagtekens gezet.

- Binnen het CRM wordt als risico benoemd dat nevenactiviteiten ertoe kunnen leiden dat zij bepaalde zaken niet kunnen doen. Omdat de leden, anders dan rechters, niet voor het leven worden aangesteld, zouden zij ook bezig kunnen zijn met hun carrière na het CRM. Ook wordt erop gewezen dat de combinatie van oordelen en adviezen ertoe kan leiden dat beleidsmatige overwegingen en contacten met beleid (uit de onderzoeks- en adviesentak) meewegen in de oordelenpraktijk. Om deze reden is binnen het CRM afgesproken dat Collegeleden die betrokken zijn bij bepaalde oordelen, zich niet inlaten met onderzoeken en adviezen over dezelfde vraagstukken. Ook binnen het bureau bestaat een scheiding tussen de afdelingen voor oordelen respectievelijk onderzoeken en adviezen

²⁸ College voor de Rechten van de Mens (2022), *Wetsevaluatie, Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*.

²⁹ GANHRI Sub-Committee on Accreditation, *Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, December 2020.

³⁰ College voor de Rechten van de Mens, Brief aan minister Dekker naar aanleiding van de re-accreditatie, 5 januari 2021.

³¹ College voor de Rechten van de Mens (2022), *Wetsevaluatie, Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*.

- Binnen het CRM wordt ook de (financiële) relatie met het ministerie van JenV als risico voor onafhankelijkheid gezien.³² Bij JenV is de perceptie dat de Paris Principles door het CRM worden ingeroepen om bemoeienis met de bedrijfsvoering af te houden. Bij dit departement wordt erop gewezen dat de huidige inbedding juist als een waarborg voor onafhankelijkheid kan worden gezien voor onafhankelijkheid; de financiële bijdragen van ministeries lopen via het ministerie van JenV, dat zich niet bemoeit met de inhoud.
- Het CRM ziet het ook als een risico dat nieuwe taken worden opgedragen zonder dat daarvoor meteen de benodigde (geoordeelde en structurele) middelen worden verschaft. Als voor de nieuwe taken bestaande middelen moeten worden ingezet, wordt de agenda en daarmee de onafhankelijkheid beïnvloed. Het CRM ziet deze risico's bijvoorbeeld bij de uitbreiding van de gelijke behandelingswetgeving naar Caribisch Nederland en bij de toedeling van een taak aan een nationaal mensenrechteninstituut in een Europese verordening (zoals het grondrechttoezicht op het terrein van artificiële intelligentie).

3.3 Samenwerking

Het CRM heeft de wettelijke opdracht bij de uitvoering van zijn taken structureel samen te werken met overheidsorganisaties en het maatschappelijk middenveld, zowel in Nederland als internationaal.

Evaluatie 2017

In de evaluatie van 2017 werd geconcludeerd dat stakeholders overwegend positief waren over de samenwerking met het CRM, maar ook vonden de stakeholders dat het CRM nog vaker gebruik zou kunnen maken van – de samenwerking met – andere partijen. De aanbeveling was om met stakeholders in gesprek te gaan over de vraag waar en hoe zij precies mogelijkheden zien, en om transparanter te maken in welke situaties of om welke redenen het CRM ervoor kiest (of heeft gekozen) om wel en niet samen te werken.

3.3.1 Ontwikkelingen

Er zijn verschillende voorbeelden van samenwerking. In de wetsevaluatie wordt genoemd het onderzoek naar de situatie in de noodopvang voor asielzoekers in Heumensoord in 2022. Hierbij heeft het CRM opgetrokken met de Nationale Ombudsman. Andere onderzoeken die in samenwerking tot stand kwamen betroffen de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor mensen met een beperking, en leeftijdsdiscriminatie in vacatureteksten.³³

In de afgelopen jaren is de “mensenrechteninfrastructuur” veranderd. Er zijn nieuwe actoren, zoals de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en de Staatscommissie Tegen Discriminatie en Racisme (2021).³⁴ Het landschap blijft veranderen. Zo is naast het CRM als grondrechtenautoriteit de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) actief als een van de grondrechtenautoriteiten voor het gegevensbeschermingsrecht. Het CRM is niet altijd in beeld als het gaat om bescherming van mensenrechten. In het *Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie* wordt het ontwikkelen van een monitoringsysteem gezien als een “verbeterkans” waarbij verschillende instanties worden betrokken, maar waarbij de naam van het CRM ontbreekt.³⁵

³² Zie paragraaf 3.2.

³³ Zie paragraaf 4.2.1 voor andere voorbeelden van samenwerking.

³⁴ College voor de Rechten van de Mens (2021), *Visienota Institutioneel racisme - Naar een mensenrechtelijke aanpak*.

³⁵ Regioplan (2025), *Eindrapport Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie*.

3.3.2 Percepties

Als het gaat om samenwerking zien we de volgende percepties.

- Binnen en buiten de CRM benoemen betrokkenen dat het “druk” is met instanties op het gebied van de bescherming van mensenrechten.
- In de gesprekken, zowel met maatschappelijke als publieke organisaties, vallen termen als “versnipperd” en “verwarrend”. De rolverdeling wordt niet altijd begrepen. Bijvoorbeeld: hoewel de eigen rol van de NCDR breed wordt erkend, kwam in een gesprek ook de vraag op waarom het College deze rol niet zelf pakt. Verder geven externe gesprekspartners aan dat rollen diffuus zijn, en dat het risico nu bestaat dat organisaties elkaar eerder verzwakken dan versterken. Enkele gesprekspartners merken op dat een gezamenlijk overleg helpend zou zijn. Daarin zouden gezamenlijke prioriteiten gekozen kunnen worden.
- Ook op politiek niveau wordt de drukte onderkend.³⁶ De noodzaak van samenwerking wordt erkend, bijvoorbeeld bij het bestrijden van arbeidsmarktdiscriminatie.³⁷ De minister van BZK ziet voor zichzelf een coördinerende rol op het gebied van de bestrijding van discriminatie en om de versnippering tegen te gaan tussen organisaties met eigen rol en taken, permanent en niet permanent (zoals de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme).
- In de evaluatie van het Strategisch Plan wordt in 2023 geconstateerd dat netwerken en (samen invloed uitoefenen) niet *top of mind* is. Er zijn meestal goede relaties met maatschappelijke organisaties, maar de uitwisseling van informatie is niet altijd optimaal. Steen Consultancy beveelt aan om de ambities rond “verbinden” te verhelderen en versterken, ook in relatie tot het strategisch uitgangspunt van onafhankelijkheid.
- Het CRM stelt zelf ook dat de ingezette koers rondom het intensiveren van gesprekken met stakeholders over mensenrechtenproblemen voortgezet dient te worden.³⁸ Uit de gesprekken in deze evaluatie geeft het CRM aan dat hier aandacht voor is, en actief het overleg wordt gezocht met andere toezichthouders met als doel elkaar te versterken en niet in de weg te zitten.

Het samenwerken in en rond voorlichting, educatie en onderzoek komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

3.4 Interne governance

Onder interne governance verstaan we de organisatiestructuur in brede zin, dat wil zeggen de verhoudingen binnen het College, tussen College en bureau en binnen het bureau.

Evaluatie 2017

In de evaluatie van 2017 werd geconstateerd dat de organisatiestructuur grotendeels onveranderd was gebleven. In 2016 is gestart met een discussie over het bestuursmodel, maar die leidde in de geëvalueerde periode niet tot aanpassingen.

³⁶ Kamerstukken II 2024–2025, 30 950, nr. 435.

³⁷ In het kader van het Offensief gelijke kansen schrijft de minister van SZW: “Dit alles kan ik niet alleen. In de aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie werk ik samen met andere ministeries, overheden, de NCDR, werkgevers- en werknemersorganisaties en andere betrokkenen op de arbeidsmarkt, zoals het College voor de Rechten van de Mens (het College), SER Diversiteit in Bedrijf (DiB), Antidiscriminatievoorzieningen (adv’s), de uitzendbranche, belangengroepen en meer.” Kamerstukken II 2024–2025, 29 544, nr. 1272.

³⁸ College voor de Rechten van de Mens (2022). *Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*. Zie: https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20240111/wetsevaluatie_tien_jaar_college/document3/f=/vm9skcfhfcwj.pdf.

3.4.1 Ontwikkelingen

De interne governance werd in de geëvalueerde periode niet ingrijpend gewijzigd, maar wel waren er discussies (notities) over de invulling daarvan. Deze discussies vonden binnen het College plaats over de verhouding tussen de voorzitter, de ondervoorzitters en de Collegeleden, maar gingen ook over de rol van de Collegeleden in het geheel en de huidige invulling van het opdrachtgeverschap van het College richting 'het bureau'.

Ook is de interne governance, inclusief de rol van de raad van advies, aan de orde gekomen in het rapport van de commissie-Sorgdrager van 2024. We stellen daarbij vast dat het bureau, ondanks de strubbelingen, is blijven functioneren en dat het CRM producten is blijven publiceren.

De staatssecretaris Rechtsbescherming wil het CRM ruimte geven om eerst de interne governance te verbeteren (checks and balances). Op 17 februari 2025 heeft het CRM een nieuw bestuursreglement vastgesteld.³⁹ De staatssecretaris constateert dat het CRM in een "transitiefase" zit om te zorgen voor een robuuste governance. Hij spreekt van een "interne aangelegenheid" maar meldt ook dat er "op regelmatige basis" gesprekken zijn met de betrokken departementen over de voortgang. *"Op een later moment zal (ambtelijk) worden geëvalueerd in hoeverre de maatregelen die het CRM heeft genomen in voldoende mate leiden tot verbetering van de interne governance"*.⁴⁰

3.4.2 Percepties

De uitvraag in de verkennende fase van deze evaluatie in 2023 heeft indicaties opgeleverd van spanningen in de interne organisatie, zowel tussen de Collegeleden onderling als tussen het bureau en het College en tussen medewerkers en management. De kritiek op het functioneren van het College richt zich onder meer op praktische kennis, strategische en bestuurlijke besluitvorming, onderlinge verhoudingen, risico van patstelling, werkwijze, relatie met het bureau en ontvankelijkheid voor feedback. In de reacties op de schriftelijke uitvraag zijn door respondenten kritische opmerkingen gemaakt over de wijze van besturen en beslissen door het College, over de samenwerking en de duidelijkheid van rollen. Er is in het algemeen tevredenheid over het functioneren van het bureau (saamhorigheid, samenwerking), maar er zijn ook verbeterpunten, zoals functioneren van het MT. Ook is een opmerking gemaakt over "onveiligheid".

Rapport-Sorgdrager over interne governance

Tussen de verkennende en verdiepende fase van deze evaluatie heeft de commissie-Sorgdrager onderzoek gedaan naar de melding van een misstand. In de samenvatting van juli 2024 gaat zij ook in op de interne governance:

- Er zijn "gebrekkige kaders en governance" en "ruimte voor conflict". *"De organisatorische context van het CRM laat veel onduidelijk of is zelfs niet geregeld. (...). De kaders en governance bieden onvoldoende houvast tijdens bestuurlijk conflictueuze situaties en zijn soms zelfs bron van conflict."*
- Volgens de Commissie-Sorgdrager leidt de huidige invulling van de Raad van Advies tot een "onduidelijke en diffuse verantwoordelijkheid, die zich uit op momenten waarop de Raad van Advies soms terecht en soms onterecht intervenueert en waarop het soms verantwoordelijkheid neemt en soms laat liggen."
- De commissie beveelt aan de rol, taakinvulling en samenstelling van de Raad van Advies te heroverwegen: *"De bepaling dat de Raad van Advies drie q.q.-leden heeft, zou moeten vervallen. Voor zolang zij dat nog wel zijn, zou hun rol gelijk moeten zijn aan die van de andere RvA-leden."*

³⁹ College voor de Rechten van de Mens, *Reglement College voor de Rechten van de Mens*, 17 februari 2025.

<https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/56488c3c-c6dc-48b0-b934-975c1fbb404c>

⁴⁰ Brief van 21 februari 2025, *Kamerstukken II 2024-2025*, 36 600 VI, nr. 130.

In zijn beleidsreactie van februari 2025 schrijft de staatssecretaris dat het CRM zelf bezig is met het opvolgen van de aanbevelingen die aan het instituut zijn gericht. *“Zo worden er meer checks and balances ingebouwd en wordt een betere verdeling van de bevoegdheden tussen College, Raad van Advies en ondersteunend bureau gerealiseerd. Ook heeft het CRM mij laten weten dat zij, naar aanleiding van de samenvatting van het rapport van de commissie Sorgdrager, het interne bestuursreglement hebben gewijzigd. Dit bestuursreglement is recentelijk vastgesteld door het CRM en daarin wordt bijvoorbeeld een dagelijks bestuur geïntroduceerd. Daarnaast wordt de rol van de Raad van Advies versterkt en wordt de positie van de voorzitter als functionele autoriteit verduidelijkt. Het CRM heeft mij laten weten dat bijvoorbeeld wordt gekeken naar de bevoegdheden van de voorzitter en taakverdeling tussen de voorzitter en de (plaatsvervangende) leden.”*

De staatssecretaris constateert dat het CRM met deze nieuwe aanpassingen in een transitiefase zit “om te zorgen voor een robuuste governance”. *Op een later moment zal (ambtelijk) worden geëvalueerd in hoeverre de maatregelen die het CRM heeft genomen in voldoende mate leiden tot verbetering van de interne governance. Dan zal ook worden gezien of en zo ja, welke aanvullende maatregelen moeten worden getroffen en welke rol het ministerie van Justitie en Veiligheid hier als eigenaar verder in kan spelen. Indien het voorgaande raakt aan of uitwerking behoeft in de Wet CRM zal ik daarin samenwerken met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die eerste ondertekenaar is van voornoemde wet.*

In de verdiepende fase van deze evaluatie is geen nader onderzoek gedaan naar de interne governance. Wel is deze aan de orde gesteld door gesprekspartners. Zo gingen verschillende stemmen op om de raad van advies te veranderen. Er wordt verschillend aangekeken tegen de samenstelling, inclusief het nut van de zogenaamde qq-leden en ook door qq-leden zelf.⁴¹ Enerzijds wordt via deze constructie enige samenwerking geborgd, anderzijds kan het leden van de raad van advies ook in een lastig parket brengen, bijvoorbeeld als zij met het CRM “concurreren” om een nieuwe taak.

3.5 Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke inbedding

We constateren dat de “driehoek” van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer – nog steeds – op een manier is georganiseerd die afwijkt van de Circulaire governance ten aanzien van zbo’s. In het “Informatieprotocol” en de “Intentieverklaring” zijn enkele werkafspraken gemaakt tussen JenV en CRM, maar die zijn beperkt en leggen geen relatie met BZK en andere ministeries. Niet alle gemaakte afspraken zijn ook nagekomen; zo is de toekomstagenda niet uitgewerkt.

Het is de vraag of, als het CRM opnieuw werd ingesteld, het eigenaarschap bij het ministerie van JenV zou worden belegd. Voor een overheveling naar BZK zou pleiten dat dit ministerie een coördinerende rol vervult ten aanzien van het (binnenlandse) mensenrechtenbeleid én eerste ondertekenaar is van de Wet CRM. Binnen JenV gaan ook wel geluiden op in deze richting, vooral om duidelijkheid te creëren. Het eigenaar- en opdrachtgeverschap zouden dan bij één ministerie liggen. Tegelijkertijd constateren wij dat er nu geen grote knelpunten zijn waarvoor een overheveling de (enige) oplossing is. Het eigenaarschap wordt ingevuld door JenV en daarover zijn afspraken gemaakt. Er is sprake van samenwerking tussen de ministeries, en daarover bestaat in het algemeen tevredenheid, ook bij het CRM.

Het is wel belangrijk dat de “Intentieverklaring” en “Informatieprotocol” verder worden ontwikkeld. Aandachtspunten daarbij zijn de rol van BZK en het samenspel tussen de verschillende beleidsdepartementen als opdrachtgevers (naast BZK en JenV in elk geval ook VWS en SZW).

⁴¹ Deze *qualitate qua* leden zijn lid van de raad vanuit hun functie. Zie paragraaf 2.2.

Aanbeveling

Werk de bestaande werkafspraken tussen CRM en JenV uit. Breid deze uit naar vooral BZK en – op maat – andere ministeries. Besteed daarbij in elk geval aandacht aan de rol van BZK en het samenspel met beleidsdepartementen.

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van het CRM is een groot goed, dat periodiek wordt getoetst in het kader van de Paris Principles. Wij constateren dat de onafhankelijkheid wordt geborgd en in de praktijk wordt erkend door de verschillende partijen. Terecht wijst het CRM op het belang om “terughoudend” en “oplettend” te zijn, maar het is ook belangrijk om vooruit te kijken en de waarborgen voor onafhankelijkheid waar nodig te versterken.

Aanbeveling

Besteed de komende tijd, in de aanloop naar de komende GANHRI-heraccrediteringsprocedure, extra aandacht aan de – aantoonbare – borging van de onafhankelijkheid.

Samenwerking

De “mensenrechteninfrastructuur” binnen Nederland is ingewikkeld geworden. Er is sprake van bestuurlijke drukte, met permanente en tijdelijke instanties organisaties lijken elkaar af en toe te beconcurreren, bij toekenning en uitoefening van taken (zie ook paragraaf 5.1).

Het CRM is een van de spelers in een breder stelsel of ecosysteem dat gericht is op bescherming van mensenrechten. Aan de publieke kant zijn verschillende instanties actief, met verschillende functies (bv. klachtenbehandeling, onderzoek, advies, oordelen), tijdelijk en permanent.

De drukte en versnippering is voor een belangrijk deel verklaarbaar, maar zorgt ook voor onduidelijkheid. Er is behoefte aan duidelijkheid over rollen en aan afstemming en samenwerking.

Aanbeveling

Investeer in de samenwerking binnen het stelsel van instanties die opkomen voor mensenrechten en streef waar mogelijk naar een gezamenlijke opgave en aanpak.

Interne governance

De interne governance vraagt de komende tijd nog aandacht. Dat bleek in de verkennende fase van deze evaluatie, maar ook uit de samenvatting van het rapport-Sorgdrager. De interne governance heeft geen deel uitgemaakt van de verdiepende fase van deze evaluatie, maar we kunnen wel constateren dat aanbevelingen zijn opgepakt. Het CRM heeft op 17 februari 2025 een nieuw bestuursreglement vastgesteld. De staatssecretaris Rechtsbescherming laat de maatregelen in eerste instantie over aan het CRM zelf, maar er zijn gesprekken met de betrokken departementen. Dat is terecht, al was het maar omdat er ook behoefte is aan duidelijkheid over escalatiemogelijkheden en aan een vorm van wat de commissie-Sorgdrager “toezicht” op het CRM noemt.

Aanbeveling

Houd de besluitvorming en voortgang op het gebied van de interne governance op de agenda van de driehoek (CRM, JenV, BZK).



4. Doeltreffendheid

4. Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk beschrijven we de doeltreffendheid van de taakuitvoering door het CRM. We maken hierna een indeling van de wettelijke taken die overeenkomt met de opbouw van de organisatie van het CRM: oordelen, onderzoek en advies en voorlichting en educatie.

4.1 Oordelen

Iedereen die zich gediscrimineerd voelt, kan het CRM vragen zijn of haar discriminatieklacht te onderzoeken en hierover een oordeel te geven. Het verzoek moet gaan over kwesties die te maken hebben met werk of met het aanbieden van goederen en diensten, zoals onderwijs, wonen, uitgaan, zorg, financiële dienstverlening, sportfaciliteiten, (openbaar) vervoer. Ook moet het verzoek betrekking hebben op een van de 'non-discriminatiegronden' uit de gelijke-behandelingswetgeving. Het CRM behandelt deze verzoeken binnen de afdeling Oordelen.

Evaluatie 2017

Uit de zbo-evaluatie van 2017 bleek dat het CRM op zorgvuldige wijze invulling gaf aan de oordelenfunctie en daarmee een belangrijke bijdrage leverde aan het beschermen van mensenrechten. Daarbij werd onder meer vastgesteld:

- Het CRM wordt als deskundig en zorgvuldig beschouwd. Oordelen worden gezien als kwalitatief hoogstaand en daarmee gezaghebbend.
- Het aantal vragen dat binnenkomt bij de Front Office (gestegen van 1.281 in 2012 naar 3.930 in 2016) duidt erop dat steeds meer mensen hun weg weten te vinden naar het CRM wanneer zij zich gediscrimineerd voelen of een andere vraag hebben.
- Het percentage organisaties dat in geval van discriminatie maatregelen treft na een oordeel, ligt in de evaluatieperiode gemiddeld hoger dan 75%. De korte samenvattingen van de oordelen op de website van het CRM dragen bij aan de bekendheid en bewustwording van mensenrechten.

4.1.1 Ontwikkelingen

Binnen de oordelenfunctie zien we de volgende ontwikkelingen:

	Meldingen	Ingediende verzoeken	Aantal oordelen	Opvolging %	Oordeel na 6 maanden %
2017	5.423	416	161	73	78
2018	4.583	510	149	77	71
2019	4.730	541	140	86	66
2020	3.581	638	124	78	32
2021	6.956	739	156	88	4
2022	2.725	670	160	74	9

Tabel4. Cijfers rondom Oordelen in de periode 2017-2022.

- **Meldingen.** Het aantal contacten met de Front Office is sinds de vorige evaluatie verder gestegen. In 2021 was er een piek, die grotendeels is te verklaren door bulkmeldingen rond

covid-19 (meer dan 2500 meldingen). In 2022 is het aantal meldingen fors lager. Het CRM noemt zelf als verklaring dat er in dat jaar nog slechts 169 covid-19-gerelateerde meldingen waren en dat daarnaast mensen steeds vaker via social media kanalen hun vragen stellen of meldingen doen, in plaats van via e-mail of telefoon⁴².

- **Verzoeken en oordelen.** Het aantal verzoeken om een oordeel schommelde tussen de 416 en 739 per jaar. Het aantal oordelen van het CRM varieert tussen de 124 en 161 per jaar. Het CRM geeft zelf aan dat het aantal verzoeken is gestegen vanwege de kinderopvang-toeslagaffaire.
- **Doorlooptijden.** De coronacrisis⁴³, de complexiteit van de zaken in de kindertoeslagaffaire⁴⁴ en capaciteitsproblemen hebben ertoe geleid dat er sinds 2020 forse achterstanden zijn ontstaan in de afhandeling van de verzoeken. De streeftijd is dat een oordeel binnen 6 maanden wordt afgedaan. In 2020 is dit slechts in 32% van de zaken gehaald, in 2021 en 2022 in minder dan 10%. Begin 2022 duurde het gemiddeld twaalf maanden om een procedure met een oordeel af te ronden. In 2021 zijn meerdere juristen aangetrokken om ontstane achterstanden weg te werken. Het doel was om eind 2022 weer 75% van de verzoeken binnen zes maanden met een oordeel af te doen.⁴⁵ Dat is niet gelukt. De streeftijd is inmiddels verruimd: van 6 naar 9 maanden.
- **Procedure en werkwijze.** In mei 2021 heeft een extern bureau een rapport uitgebracht met suggesties om het oordelenproces efficiënter in te richten. Een van de belangrijkste aanbevelingen was om het oordelenproces verder te digitaliseren. Het CRM heeft vervolgens een stuurgroep aangesteld om deze digitalisering in gang te zetten. In het *Besluit Onderzoek Gelijke Behandeling* is op hoofdlijnen vastgelegd op welke wijze het onderzoek plaatsvindt. In 2022 heeft het CRM in aanvulling een procesreglement opgesteld en gepubliceerd. Daarin staat een nadere beschrijving van de werkwijze van het CRM gedurende het onderzoek en de praktische gang van zaken rondom hoorzittingen, het toezenden van stukken door partijen, het horen van informanten en getuigen en de positie van minderjarigen tijdens de procedure en dergelijke.
- **Opvolging oordelen.** Door de jaren heen wordt in tenminste driekwart van de oordelen waarin het CRM discriminatie vaststelt, een maatregel getroffen. In 2021 was de opvolging het hoogst (88%) in 2017 en 2022 het laagst (respectievelijk 73 en 74%). Voorbeelden van *structurele* maatregelen die werden genomen zijn: de oprichting van een projectgroep Diversiteit en Inclusie, het aantrekken van een HR-adviseur om de werving- en selectieprocedure te professionaliseren, betere voorlichting aan werknemers, leidinggevend en HRM over de rechten van werknemers bij zwangerschap en moederschap, of het organiseren van een bijeenkomst voor MT en medewerkers over ongewenst gedrag en het ontwikkelen van een training over (onbewuste) vooroordelen en discriminatie. De *individuele* maatregelen zijn zeer divers en lopen uiteen van het aanbieden van excuses, het betrekken van verzoeker bij de oplossing over aanpassing van het (personeels)beleid, tot het toekennen van een schadevergoeding.⁴⁶

⁴² College voor de Rechten van de Mens, *Jaarverslag 2022*.

⁴³ De zittingen moesten in de beginperiode van de crisis worden verdaagd, en daarna weer corona-proof worden opgestart. Daarnaast kostte het ook enige tijd om de (digitale) werkprocessen zodanig in te richten dat de medewerkers vanuit huis aan de verzoeken om een oordeel konden werken.

⁴⁴ In 2021 is de keuze gemaakt om, voordat deze verzoeken om een oordeel in behandeling worden genomen, onderzoek te starten bij de Belastingdienst (*Jaarverslag 2021*). Omdat ingediende verzoeken om een oordeel vaak betrekking hebben op beslissingen van de Belastingdienst gedurende een reeks van jaren en op beslissingen die soms al tien tot vijftien jaar geleden hebben plaatsgevonden, vergde het verzamelen van alle relevante documenten vaak meer tijd dan in andere procedures bij het College. Bovendien kan een dossier honderden pagina's aan documenten beslaan (*Jaarverslag 2022*)

⁴⁵ College voor de Rechten van de Mens, *Jaarplan 2022*.

⁴⁶ College voor de Rechten van de Mens, *Jaarverslag 2022*.

- **Bekendheid oordelen.** Het CRM zet de oordelen in om voorlichting te geven over mensenrechten in het algemeen, en over gelijke behandeling in het bijzonder. De oordelen worden daarom gepubliceerd op de website. Daarnaast publiceert het CRM nieuwsberichten met uitleg over een oordeel, ook via social media (met name LinkedIn).⁴⁷

4.1.2 Percepties

In deze evaluatie is gebleken dat gesprekspartners waardering hebben voor de doeltreffendheid van het CRM op de oordelenfunctie. Daarnaast is er nog een aantal mogelijkheden voor verbetering genoemd.

- **Bekendheid meldpunt.** Betrokkenen hebben verschillende beelden bij de toegankelijkheid van het CRM als meldpunt voor ongelijke behandeling. Enerzijds zegt een aantal respondenten in de verkenning uit 2023 dat het CRM nog steeds niet goed vindbaar is voor meldingen. Daarbij wordt ook opgemerkt dat het ‘College’ als naam niet bevorderlijk is voor de toegankelijkheid: *“het klinkt meer als een onderwijsinstelling dan als een meldpunt”*. Anderen benadrukken juist dat de toename van het aantal meldingen laat zien dat het CRM steeds beter vindbaar is voor melders. Verder benoemt een aantal gesprekspartners dat er een groot aantal meldingen binnenkomt, en dat slechts een klein percentage daarvan tot een oordeel leidt (circa 150 oordelen uit meer dan 3000 meldingen). Terwijl het te woord staan van al deze melders wel arbeidsintensief is. Dit roept bij sommige gesprekspartners de vraag op of het niet doelmatiger zou zijn als er betere ‘triage’ zou plaatsvinden van meldingen, via de website (met een vragenlijstje of een chatbot) of telefonisch via een keuzemenu. Daarbij zou erop gestuurd kunnen worden dat algemene vragen of meldingen binnenkomen bij gemeentelijke antidiscriminatiebureaus, en zij vervolgens verzoeken om een oordeel doorverwijzen naar het CRM.
- **Procedure en communicatie.** Binnen en buiten het CRM benadrukken bijna alle gesprekspartners dat het oordelenproces zorgvuldig en deskundig verloopt. Alle gesprekspartners benoemen dat de doorlooptijden niet worden gehaald. Het CRM geeft zelf aan aandacht te hebben voor het efficiënter plannen en beleggen van (clusters van) oordelen op hetzelfde thema bij dezelfde juridisch adviseur, zodat deze vanuit één juridisch kader de voorbereiding en nabewerking kan doen. Ook zou het weghalen van administratieve taken bij de juridisch adviseurs kunnen bijdragen aan het verbeteren van de doorlooptijden. Verder ziet het CRM zelf de consistentie in de oordelen (in de vorm van ‘kennisnotities’ met daarin opgenomen een jurisprudentiebank) nog als ontwikkelpunt. Als het gaat om de begrijpelijkheid van de oordelen zelf, benoemen verschillende gesprekspartners binnen en buiten het CRM dat er merkbaar stappen zijn gezet in het toegankelijker opschrijven van de oordelen. Volgens enkele andere gesprekspartners zijn de oordelen nog steeds erg complex en juridisch opgeschreven: *“Voor gewone mensen is lastig te snappen wat er staat”*. Daarnaast wordt door een gesprekspartner opgemerkt dat de communicatie naar melders gedurende het proces vrij summier en gesloten is. Zo duurt het soms twee maanden (na het indienen van een verzoek) voordat een eerste bericht volgt. Daarbij wordt aan melders gevraagd om zelf geen contact op te nemen met het CRM, om verdere vertraging te voorkomen.
- **Resultaten.** Verschillende gesprekspartners benadrukken dat de oordelentak het fundament van het CRM is. *“Oordelen leiden vaak tot een oplossing. Daarmee draagt CRM eraan bij dat ongelijke behandeling wordt tegengegaan”*. En: *“Op het terrein van de gelijke behandeling en*

⁴⁷ College voor de Rechten van de Mens, *Jaarverslag 2022*.

beoordelen van discriminatiegevallen wordt als autoriteit gezien. Vanuit die positie kan het CRM ook mensenrechtenonderwerpen op de agenda zetten.” Ook is er aandacht voor bredere communicatie over de oordelen; regelmatig wordt rond een bundel van oordelen op eenzelfde thema een nieuwsitem gemaakt. In de wetsevaluatie van de Wet CRM wordt benadrukt dat de oordelen van het College niet bindend zijn, en er dus geen sancties kunnen worden opgelegd, maar dat desalniettemin in ruim 80% van de oordelen na afloop maatregelen worden getroffen.⁴⁸ En zelfs in gevallen waarin geen directie oplossing voorhanden is, kan een oordeel tot verbetering leiden. Dit was het geval bij het zogenaamde woonwagendossier, waarin oordelen werden aangevuld met onderzoek dat uitmondde in advies. Dit leidde uiteindelijk tot aanpassing van het overheidsbeleid. Ook Steen Consultancy concludeert dat de oordelen (en breder: de signalen van de front office) gebruikt worden als antenne en vervolgens (na een oordeel) als munitie bij het interpreteren van normen en als argument in beleidsdiscussies.⁴⁹ Uit de gesprekken met het CRM blijkt ook dat de oordelen worden benut om onderzoek, advies en brieven kracht bij te zetten. Een enkeling heeft twijfels over de bredere impact van de oordelen:

“Individuele zaken werken individueel door, maar ik denk niet dat andere werkgevers daaraan consequenties verbinden” .

- **Synergie.** Enkele gesprekspartners benadrukken dat het CRM geen oordelenfabriek moet worden. Het CRM moet zich volgens hen nog beter afvragen: hoe kunnen wij terugkerende thema’s structureel verder brengen? Wat is hierin onze rol? In dit kader is het voorbeeld van discriminatie op de werkvloer genoemd: verschillende gesprekspartners merken op dat er op deze vorm van ongelijke behandeling elk jaar onverminderd veel meldingen binnenkomen. Naast de individuele oordelen zou volgens gesprekspartners de regelmatig terugkerende vraag van het CRM moeten zijn: hoe kunnen we dit onderwerp naast en na de individuele oordelen beter aanhangig maken?

4.2 Onderzoek, advies en rapportages

Het CRM adviseert beleidsambtenaren, ministers, staatssecretarissen en de volksvertegenwoordiging ongevraagd of gevraagd over wetten, algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen wanneer die invloed hebben op de bescherming of verwezenlijking van mensenrechten. Het CRM kan ook aansporen tot ratificatie van mensenrechtenverdragen. Verder doet het CRM onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens en rapporteert, onder meer over de mensenrechtensituatie in Nederland, aan regering en parlement. Tenslotte houdt het CRM toezicht op de manier waarop het VN-verdrag Handicap in Nederland wordt geïmplementeerd.

Evaluatie 2017

De evaluatie 2017 schetste een overwegend positief beeld over de kwaliteit van de onderzoeken, adviezen en rapportages:

- Het CRM scoorde met name goed op de criteria van deskundigheid, onderbouwing en onafhankelijkheid. Ook was er veel aandacht voor het betrekken van input en zienswijzen van belanghebbenden.
- De leesbaarheid van (onderzoeks)rapportages was beter geworden, maar rapportages konden nog altijd scherper en meer toegespitst op de (belevingswereld van de) doelgroep. Ook was vaak nog onvoldoende duidelijk: wie moet er, op welke manier mee aan de slag?

⁴⁸ College voor de Rechten van de Mens (2022), *Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*.

⁴⁹ Steen Consultancy (2023), *Evaluatie strategisch plan*.

- Tot slot zou het CRM nog meer onverschrokken mogen optreden. Waar het ging om advisering en beleidsbeïnvloeding mocht het CRM steviger en assertiever optreden.

4.2.1 Ontwikkelingen

	Aantal onderzoeken	Aantal rapportages	Aantal adviezen	Aantal brieven aan parlement/regering
2017	14	4	8	12
2018	10	8	10	19
2019	10	8	6	10
2020	15	4	17	15
2021	8	7	18	21
2022	12	6	14	44

Tabel 5. Cijfers rondom onderzoeken, rapportages en adviezen in de periode 2017-2022.

- **Adviseren (en ratificeren).** Gedurende de evaluatieperiode heeft het CRM jaarlijkse minimaal 6 en maximaal 18 adviezen gegeven. Een voorbeeld is dat het CRM op verzoek van de Minister van BZK een juridische definitie formuleerde van racisme, nadat een lid van de Tweede Kamer hierom had gevraagd. Een ander voorbeeld is de visienota “Institutioneel racisme: naar een mensenrechtelijke aanpak” in december 2021. Het CRM heeft verder meermaals geadviseerd over wet- en regelgeving rond vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de covid-19 periode. Andere wetgevingsprocessen waarover het CRM gevraagd en ongevraagd adviseerde zijn de implementatie van de EU-Toegankelijkheidsrichtlijn, het wetsvoorstel goed verhuurderschap en de het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen bij werving en selectie.
- **Onderzoek en rapportages.** Het CRM voert soms zelf onderzoeken uit, werkt samen met andere partijen waar dat van meerwaarde is en besteedt soms een onderzoek uit. Voorbeeld van samenwerking is het onderzoek naar de noodopvang in Heumensoord (samen met de Nationale Ombudsman). Verder werkte het CRM in samenwerking met de doelgroep aan het onderzoek naar de toegankelijkheid van het OV voor mensen met een beperking. Voorbeelden van uitbesteed onderzoek zijn een onderzoek uit naar seksuele intimidatie op de werkvloer en naar (semi) geautomatiseerde besluitvorming bij gemeenten. Voorbeelden van rapportages zijn de jaarlijkse Monitor Discriminatie, de Monitor VN-verdrag Handicap en de Jaarrapportage ‘Een Veilig Publiek Debat’. Deze laatste is opgesteld met input stakeholders (journalisten, experts en bloggers).
- Als **toezichthouder VN-verdrag Handicap**, ziet het CRM erop toe dat wetten en beleid (steeds meer) in overeenstemming worden gebracht met het VN-verdrag Handicap. Ook monitort het CRM de situatie voor mensen met een beperking in de samenleving. Het CRM heeft deze toezichthoudende taak belegd bij een speciaal team en de taak wordt separaat gefinancierd.⁵⁰

⁵⁰ College voor de Rechten van de Mens (2022), *Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*.

Voor de invulling van de toezichthoudende taak is er een Meerjarenplan (2020-2023) opgesteld, met programmalijnen *Onderwijs* en *Meedoen aan de samenleving* en met een flexibele programmalijn. Het CRM geeft in die programmalijnen advies, voert onderzoek uit (bijvoorbeeld “Het recht op onderwijs van dove en slechthorende leerlingen”), stelt rapportages op (bijvoorbeeld de jaarlijkse monitor Naleving VN-verdrag). Binnen deze activiteiten betreft het CRM mensen met een beperking (en hun vertegenwoordigende organisaties). Zo denkt de **klankbordgroep VN-verdrag Handicap** mee over jaarplannen en over het onderwerp van de jaarlijkse monitor.

- Voor activiteiten náást de oordelen en het toezicht op het VN-verdrag Handicap heeft het CRM gedurende de evaluatieperiode verschillende **strategische thema’s** als prioriteit gekozen. Voor de periode 2016 – 2019 waren dat mensenrechteneducatie, discriminatie op de arbeidsmarkt en mensenrechten op lokaal niveau. Voor de periode 2020-2023 waren dat Digitalisering en mensenrechten, en Gendergelijkheid en mensenrechten. Deze thema’s heeft het CRM in een programmalijn opgepakt met onder meer onderzoeken, rapportages en (brief)adviezen. Daarnaast heeft het CRM in de tweede periode aandacht besteed aan de mensenrechtelijke vraagstukken rondom de coronamaatregelen en aan de ontwikkelingen rondom de kinderopvangtoeslagaffaire. In 2021 ontving het CRM extra middelen voor de aanpak van institutioneel racisme in Nederland. Daarmee heeft het CRM een extra (derde) programmalijn toegevoegd: Vooroordelen Voorbij. Hierin zijn trainingen ontwikkeld om institutioneel racisme te herkennen en te voorkomen. Daarnaast is gewerkt aan het via een leerplatform ontsluiten van producten en diensten die de aanpak van deze grote opgave ondersteunen.

4.2.2 Percepties

Als het gaat om de taakuitvoering van onderzoek, advies en rapportage lopen de percepties uiteen:

- Over de **inhoudelijke kwaliteit** van onderzoeken, rapportages en adviezen zijn gesprekspartners overwegend zeer positief. Gesprekspartners benoemen dat adviezen altijd evenwichtig zijn en dat de kwaliteit van de analyse en de (juridische) onderbouwing hoog is. Ook uit de evaluatie van het strategisch plan blijkt dat het CRM wordt gezien als een betrouwbare, deskundige partner van de overheid en als een deskundige speler in het mensenrechtenveld. Een aantal gesprekspartners noemt specifiek de inhoudelijke kwaliteit van de monitoringsrapportages. Zo worden de rapportages in het kader van het VN-verdrag handicap gezaghebbend genoemd.
- Verschillende gesprekspartners benoemen dat er een stijgende lijn is te zien in de manier waarop het CRM de input van stakeholders betreft. Die inbreng wordt steeds beter en in een vroeg stadium opgehaald bij stakeholders. Voorheen werden zij wel betrokken, maar vaak als een onderzoek al verder gevorderd was. Ook het perspectief van de doelgroep wordt beter en eerder betrokken. Hierin heeft de klankbordgroep een belangrijke functie. Een van de gesprekspartners benoemt dat niet altijd duidelijk wordt wat het CRM heeft gedaan met de input of feedback.
- **Voor wie, waarom en waartoe?** Meerdere gesprekspartners geven aan dat voor hen niet altijd duidelijk is voor wie de rapporten en andere producten bedoeld zijn, en wat het doel daarvan is. Ook vindt een aantal gesprekspartners dat het CRM zich in de keuze voor onderzoeken, producten en doelgroep meer zou mogen laten leiden door de vraag wat andere instituties al doen, waar en bij wie nog hiaten zijn (bijvoorbeeld in kennis of bewustzijn van mensenrechten) en met welke activiteiten het CRM een effectieve bijdrage kan leveren. Daarbij wordt ter discussie gesteld of het CRM niet beter kan investeren aan de voorkant (uitleg geven aan inspecties en toezichthouders over mensenrechtelijke verplichtingen en het toepassen van

normen in de dossiers waarop zij toezicht houden) dan aan de achterkant (onderzoek doen naar een schending van mensenrechten).

- De percepties over de **effectiviteit** van de onderzoeken, rapportages en adviezen lopen uiteen. In de wetsevaluatie uit 2022 schetst het CRM zelf dat aanbevelingen en kritiekpunten leiden tot concrete aanpassingen in wet- en regelgeving en van invloed zijn bij beleidsvorming.⁵¹ In de wetsevaluatie is een lijst opgenomen met wetgevingsadviezen, rapporten en nota's die aantoonbaar impact hebben gehad op wetgeving en beleid. Sommige gesprekspartners in deze evaluatie benadrukken dat het CRM de overheid met de adviezen scherp houdt. *“Het CRM denkt goed mee, heeft een gezaghebbende blik en adviezen zijn zwaarwegend en worden serieus genomen, ook al worden ze niet altijd opgevolgd.”* Een andere gesprekspartner vraagt zich juist af of de adviezen van het CRM wel serieus worden genomen. Meerdere gesprekspartners vermoeden een zekere mate van ‘rapporten-moeheid’, en vragen zich af of een rapport de meest effectieve manier is om het verschil te maken.
- De meeste gesprekspartners in deze evaluatie zijn kritisch op de **stevigheid** van het CRM. *“Het is een beetje tandenloos.”* Een gesprekspartner merkt op dat adviezen regelmatig zo evenwichtig zijn dat het vooral ‘aandachtspunten’ zijn en daarmee hun effect verliezen. Zowel externe als interne gesprekspartners benadrukken dat er meer stevigheid nodig is. Wel wordt ook gewaarschuwd: *“Pas ook op dat het niet té activistisch wordt. Het CRM is geen ngo.”* Juist de zorgvuldige (juridische) onderbouwing is een belangrijke meerwaarde van het CRM. De winst is volgens bijna alle gesprekspartners te behalen in *“scherper aan de wind zeilen”*, scherpere standpunten innemen en daarmee meer activerend en agenderend te zijn, zonder concessies ten doen aan de onderbouwing. In het nieuwe strategisch meerjarenplan, dat in april 2025 is vastgesteld, formuleert het CRM ‘duidelijk en doortastend’ als nieuwe kernwaarde van het werk van het CRM. Het CRM zegt zich duidelijker en steviger uit te spreken als mensenrechten in de knel komen.
- Bijna alle gesprekspartners zijn van mening dat de **zichtbaarheid** een blijvend aandachtspunt is. Ook in de evaluatie van het strategisch plan worden vragen gesteld bij het CRM als een sterke, centrale, proactieve speler.⁵² Op het gebied van geplande zichtbaarheid, vaak gekoppeld aan strategische thema's, gaat dit wel goed. Daar lukt het wel om, soms na maanden van voorbereiding, de organisatie op de kaart te zetten op een specifiek onderwerp. Soms, zoals bij CRPD, wordt dan echter nog gekozen voor een ‘zachte’ publieke opstelling om de relatie met de overheid (als partner) niet in de weg te zitten.⁵³ De inzet van een aantal duidelijke boegbeelden zou volgens veel gesprekspartners helpen. Dat kunnen ook medewerkers van het bureau zijn; *“Ze gaan er nu nog te weinig op uit”*. Het CRM geeft aan dat, na de evaluatieperiode, nieuw beleid in gang is gezet waarbij meerdere gezichten van het bureau en van het College als experts worden gepositioneerd. Hiertoe zijn mediatrainingen ingezet. Een bureaumedewerker heeft recent een tv-optreden gehad.

4.3 Voorlichting en educatie

In artikel 3 van de Wet College voor de Rechten van de Mens staat als één van de taken geformuleerd: *“het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens.”*

⁵¹ College voor de Rechten van de Mens (2022), *Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*.

⁵² Steen Consultancy (2023), *Evaluatie strategisch plan*.

⁵³ Steen Consultancy (2023), *Evaluatie strategisch plan*.

Evaluatie 2017

De evaluatie van 2017 concludeerde dat het CRM in toenemende mate inzette op voorlichting en educatie, maar dat er desondanks nog meer aandacht nodig was voor educatie.

- Mensenrechteneducatie maakte in 2017 echter nog niet structureel onderdeel uit van kerncurricula op scholen. De conclusie was echter ook dat dit een ambitieuze doelstelling is.
- De capaciteit bij het CRM vormde hierin tevens een beperkende factor.
- Aanbeveling was om te onderzoeken of en hoe nog meer gebruik gemaakt kan worden van andere organisaties die zich inzetten voor mensenrechteneducatie en bewustwording. En ook om een duidelijker visie te formuleren op de aanpak rond mensenrechteneducatie en wat het CRM daarin als rol voor zichzelf zag (en welke voor anderen). Ook kon het CRM duidelijker maken waarvoor onderwijsprofessionals wel en niet terecht konden bij het CRM.

4.3.1 Ontwikkelingen

We zien de volgende ontwikkelingen op het gebied van voorlichting en educatie:

	Vragen en meldingen	Trainingen / workshops	Presentaties / lezingen
2017	5.423	16	77
2018	4.583	17	116
2019	4.730	26	61
2020	3.581	28	26
2021	6.956 ⁵⁴	206	13
2022	2.725	115	26

Tabel 6. Cijfers rondom voorlichting en educatie in de periode 2017-2022.

- De **Front Office** is het eerste aanspreekpunt voor iedereen met vragen en meldingen over mensenrechten en discriminatie. De juridisch medewerkers van de Front Office registreert dagelijks de signalen van burgers over mensenrechtenkwesties en discriminatie. Zij bieden ook hulp, geven advies en verwijzen waar nodig door naar de juiste instantie, zoals Het Juridisch Loket, de Nationale ombudsman, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) of een antidiscriminatiebureau.⁵⁵ De afname van het aantal meldingen is volgens het CRM enerzijds te verklaren door het wegvallen van de bulkmeldingen rond covid-19, en daarnaast ziet het CRM dat mensen steeds vaker via de social-mediakanalen van het CRM hun vragen stellen of meldingen doen, in plaats van via e-mail of telefoon. Zelf gebruikt het CRM ook social media om posts te plaatsen over bijvoorbeeld oordelen, onderzoeken, standpunten en trainingen. En in 2022 is het CRM gestart met voorlichting op social media naar aanleiding van vragen die binnen zijn gekomen bij de Front Office.
- **Campagnes, presentaties en lezingen.** Voor meer bewustwording over mensenrechten in Nederland voert het CRM ieder jaar een aantal campagnes. De campagnes hebben verschillende onderwerpen en richten zich op verschillende doelgroepen. Een voorbeeld is de campagne

⁵⁴ Waarvan meer dan 2500 bulkmeldingen gerelateerd aan Corona.

⁵⁵ College voor de Rechten van de Mens, *Jaarverslag 2022*.

*Mensenrechten voor Iedereen*⁵⁶, de campagne *Mensenrechtenmens 2022* en de campagne *Solliciteren bij de Robotrecruiter*. Het CRM geeft ook voorlichting over mensenrechten door lezingen, presentaties en workshops te verzorgen (bijvoorbeeld voor gemeenten een workshop voor trainees en voor het Verbond van Verzekeraars een workshop over discriminatie en verzekeren). Het CRM ontving tenslotte verschillende groepen studenten en verzorgde ook een aantal masterclasses en colleges aan universiteiten om kennis over mensenrechten over te dragen.

- **Website.** In 2022 is de website vernieuwd. De website heeft enkele tienduizenden unieke bezoekers per maand. Op de website krijgen bezoekers uitleg en informatie over mensenrechten en discriminatie. De website wordt ook gebruikt om het publiek voor te lichten over relevante actuele ontwikkelingen op het gebied van mensenrechten. Daarnaast biedt de website inzicht in alle oordelen en publicaties die het College uitbrengt en kunnen mensen op een laagdrempelige manier direct melding doen van een misstand, of een discriminatieklacht indienen. Professionals krijgen handvatten om mensenrechten te herkennen in hun werk en de bescherming of uitwerking ervan te bevorderen.
- Op het gebied van mensenrechteneducatie heeft het CRM met de **toolbox ‘Mensenrechten op School’** materiaal ontwikkeld om les te geven over mensenrechten, bedoeld voor zowel primair en secundair onderwijs als (per 2022) voor mbo-onderwijs.⁵⁷ De toolbox *Mensenrechten op School* (voor primair en voortgezet onderwijs) is jaarlijks tussen de 350 en 400 keer (digitaal) aangevraagd en de toolbox *Mensenrechten in het mbo* 70 keer (in 2022).
- Het CRM richt zich daarnaast met trainingen op het bevorderen van kennis over en bewustzijn van het belang van mensenrechten bij onder andere professionals. De training *Selecteren zonder vooroordelen* voor werkgevers richt zich op het tegengaan van (onbewuste) discriminatie bij werving en selectie. Er werden (door externe trainers) tussen de 100 en 200 trainingen per jaar gegeven. Ook heeft het CRM het programma *Vooroordelen Voorbij* voor ambtenaren bij uitvoeringsinstanties. Dit programma bestaat uit een online leerplatform en trainingen gericht op het herkennen en tegengaan van vooroordelen en risico's van discriminatie in de uitvoering van beleid.
- Het CRM monitorde ook de naleving van de verplichting om mensenrechten in te bedden in de verschillende curricula via de nieuwe wet burgerschapsonderwijs. Het CRM spoorde de regering aan om deze wet na te leven en voerde hiertoe gesprekken met onder meer het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, SLO (het instituut dat curricula ontwikkelt), de Inspectie van het Onderwijs en de MBO Raad. Ook onderhield het CRM hierover contact met maatschappelijke organisaties en werkte met hen samen binnen het Platform Mensenrechteneducatie. Het CRM nam verder deel aan de Advieskring VVC Maatschappijleer met als doel mensenrechteneducatie nadrukkelijk terug te laten komen in het curriculum van dit vak.

4.3.2 Percepties

Op basis van de verkenning en de gesprekken binnen het CRM ontstaat een wisselend beeld over de voorlichting en educatie.

⁵⁶ Het platform www.mensenrechtvooriedereen.nl zullen onder meer de (ervarings-) verhalen van voortrekkers te vinden zijn, maar ook een toolkit met voorlichtingsmaterialen waarmee mensen ook zelf op allerlei manieren mensenrechten onder de aandacht kunnen brengen.

⁵⁷ Het Platform Mensenrechteneducatie en de Vereniging voor Openbare en Algemeen Toegankelijke Scholen VOS/ABB hebben geholpen bij het maken van de toolbox voor het primair en voortgezet onderwijs. In het Platform Mensenrechteneducatie zitten maatschappelijke organisaties als Amnesty International, Defence for Children, et cetera.

- Enerzijds wordt door verschillende gesprekspartners de bijdrage aan bewustzijn van mensenrechten onderstreept met voorbeelden zoals de trainingen (zoals *Vooroordelen Voorbij*), de samenvattingen van de oordelen, colleges, workshops en campagnes. Ook noemen enkele externe gesprekspartners de verschillende handreikingen als voorbeeld van waardevolle producten voor bijvoorbeeld belangenbehartigers. De handreikingen zijn helder omschreven, er valt eenvoudig naar te verwijzen, en het helpt dat ze zijn uitgegeven door een onafhankelijk instituut. Aan de andere kant wordt het CRM door enkele respondenten binnen en buiten het CRM ook nog “*erg naar binnen gericht*” genoemd, en de voorlichtingsuitingen soms nog wat ongericht.
- Gesprekspartners zijn van mening dat het onmogelijk is om jezelf als doel te stellen alle Nederlanders te bereiken. Zij noemen in dit licht verschillende aandachtspunten. Een eerste is slimmer samenwerken met anderen; samenwerkingsverbanden creëren, en zorgen dat de voorlichtingsmaterialen via die kanalen naar de achterban van partners verspreid worden. Vervolgens zou de toegevoegde waarde van het CRM vooral liggen in het monitoren of de doelgroepen worden bereikt, en of bewustwording toeneemt. Als laatste aandachtspunt noemen gesprekspartners dat nog niet voldoende duidelijk is voor wie het CRM er is, wie het CRM zouden moeten kennen, en waarom. Als dat scherper is, kan ook gericht gekozen worden welke informatie voor wie en met welk doel verspreid moet worden. Wil het CRM via voorlichtingsfilmpjes zich rechtstreeks tot alle Nederlanders richten? Of ligt de toegevoegde waarde in het aanbieden van kennis en materialen aan organisaties en andere toezichthouders en inspecties, zodat zij dit in hun communicatie en voorlichting kunnen gebruiken?
- Op het terrein van educatie heeft het CRM sinds de vorige evaluatie belangrijke voortgang geboekt, aldus de gesprekspartners. Ze noemen de toolbox *Mensenrechten op School* als belangrijk product.
- Door het CRM zelf wordt als belangrijk resultaat van de inzet op educatie genoemd dat mensenrechten inmiddels een vast onderdeel uitmaken van het curriculum voor burgerschapsonderwijs.⁵⁸ Tegelijkertijd benadrukken gesprekspartners binnen het CRM dat de focus de afgelopen jaren is verschoven van de verantwoordelijkheid dat mensenrechteneducatie in de curricula van alle scholen is opgenomen, naar het meer faciliteren van educatie. Ook daarbij wordt het belang van slim samenwerken door veel gesprekspartners benadrukt.
- Er zijn ook gesprekspartners die vinden dat het CRM helemaal geen lesmateriaal zou moeten ontwikkelen, omdat anderen dit al (kunnen) doen. De rol van het CRM zou moeten focussen op het monitoren van de kennis bij (middelbare en mbo) scholieren; hoeveel weten jongeren van mensenrechten en wat is hierop vervolgens nog nodig?

4.4 Conclusies en aanbevelingen

Hier beschrijven we onze conclusies en aanbevelingen voor de onderdelen Oordelen, Onderzoek en advies en Voorlichting en educatie.

Oordelen

Het CRM geeft op zorgvuldige wijze invulling aan de oordelenfunctie en draagt daarmee bij aan het beschermen van mensenrechten. In ruim driekwart van de oordelen waarin sprake is van discriminatie, treft de verweerder maatregelen. Het CRM monitort dit en heeft zicht op de concrete maatregelen die zijn genomen. We constateren dat voor thema's die in grote aantallen jarenlang terugkeren in de

⁵⁸ College voor de Rechten van de Mens (2022), *Wetsevaluatie 10 jaar Wet CRM*.

oordelen, nog explicieter het strategische gesprek gevoerd kan worden over de vraag hoe, en in welke rol het CRM hierin – anders dan met individuele oordelen – een effectieve aanpak kan vinden.

We concluderen verder dat het groot aantal contacten met de Front Office tot slechts circa 150 oordelen leidt. Hoewel meldingen en signalen ook als input (antenne) kunnen dienen voor de andere activiteiten van het CRM, is twijfelachtig of zij optimaal bijdragen aan de doelen van het CRM. Het valt daarom te overwegen signalen en meldingen aan de voorkant al scherper te scheiden van verzoeken tot oordeel. Bijvoorbeeld via een telefonisch keuzemenu of selectietool op de website. Aangezien er meer anti-discriminatiemeldpunten zijn in Nederland, kan ook de meer fundamentele vraag gesteld worden: heeft het CRM wel een Front Office nodig? Kan het CRM niet samenwerken (in plaats van concurreren) met gemeentelijke anti-discriminatieloketten in de vorm van een eerste lijn (lokaal anti-discriminatieloket, dat doorverwijst naar) tweede lijn (het CRM)?

De beoogde doorlooptijden worden – net als in de vorige evaluatie – niet gehaald. We concluderen dat het CRM hiervoor aandacht heeft en duidelijke stappen zet in het efficiënter inrichten van de processen.

Aanbeveling

Versterk de synergie tussen de oordelen en andere taken door nog strategischer na te gaan hoe andere instrumenten kunnen worden inzet voor thema's waarover vaker een oordeel wordt geveld. Onderzoek de mogelijkheid en wenselijkheid om de triage van signalen te versterken.

Onderzoek en advies

We concluderen dat er over de inhoudelijke kwaliteit van de onderzoeken, adviezen en rapportages – net als tijdens de vorige evaluatie – een positief beeld bestaat onder stakeholders. Verder zien we dat het CRM in toenemende mate aandacht heeft voor het vroegtijdig betrekken van input van belanghebbenden, onder meer via de klankbordgroep.

Als het gaat om de effectiviteit van de onderzoeken en adviezen zijn er zowel positieve als kritische geluiden. Enerzijds wordt gesteld dat het CRM de overheid scherp houdt en goed meedenkt en dat adviezen zwaarwegend zijn. Anderzijds rijst de vraag of de adviezen wel serieus worden genomen en of er langzamerhand geen rapporten-vermoeidheid ontstaat bij de beoogde lezers. Net als in de vorige evaluatie constateren we dat het niet altijd duidelijk is voor wie de rapportages van het CRM bedoeld zijn, en wat het doel is.

Tenslotte stellen we vast dat ook de stevigheid van het optreden van het CRM nog steeds een aandachtspunt is. Onderzoeken en adviezen zijn zeer evenwichtig, en brengen de overwegingen enerzijds en anderzijds op tafel, maar kunnen ook aan kracht verliezen als de conclusie onvoldoende scherp is. Het CRM zou zich scherper en steviger mogen uit, zonder concessies te (hoeven) doen aan de onderbouwing. Ook de zichtbaarheid kan nog verder worden versterkt.

In het nieuwe strategisch meerjarenplan, dat in april 2025 is vastgesteld, formuleert het CRM 'duidelijk en doortastend' als nieuwe kernwaarde van het werk van het CRM. Het CRM zegt zich duidelijker en steviger uit te spreken als mensenrechten in de knel komen. Ook is na de evaluatieperiode nieuw beleid in gang in gezet waarbij meerdere gezichten van het bureau en van het College als experts worden gepositioneerd (en voor mediaoptredens getraind).

Aanbeveling

Maak scherper waarom, waartoe en voor wie het CRM de onderzoeken en rapportages uitvoert, en bepaal op basis daarvan de opzet, toon en vorm. Zet waar relevant een boodschap steviger neer maak en daarbij (weer) vaker gebruik van een boegbeelden in de media.

Voorlichting en educatie

Het ‘geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens’ is een wettelijke taak van het CRM. We zien dat het CRM op uiteenlopende manieren invulling heeft gegeven aan deze taken; met trainingen, workshops, samenvattingen van oordelen en de toolbox *Mensenrechten op School*. We constateren daarbij dat het CRM steeds meer opschuift van ‘zelf doen’ naar stimuleren en faciliteren. Daarbij is het beeld uit de gesprekken dat het CRM nog gericht kan samenwerken met andere organisaties (koepels en platforms); hoe kunnen zij voorlichtings- en educatiematerialen verspreiden? We constateren dat het CRM zowel bij voorlichting als bij educatie nog scherpere keuzes kan maken.

Aanbeveling

Maak scherper wat de doelgroepen zijn en stel vast op welke manier – en door en met wie – die het best kunnen worden bereikt.



Doelmatigheid

5. Doelmatigheid

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit hoofdstuk is: in hoeverre heeft het CRM in de evaluatieperiode doelmatig gefunctioneerd? Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de in te zetten (financiële en andere) middelen en de te realiseren output en/of outcome. We focussen hierbij op de strategische keuzes (waar zet het CRM zijn mensen en middelen op in?). Dit thema volgde uit de verkennende fase. Daarnaast gaan in op een aantal aspecten van de bedrijfsvoering.

Evaluatie 2017

De algemene conclusie was in 2017 dat het CRM doelmatig functioneert. In de eerste plaats omdat het beperkte budget en het toegenomen aantal taken daartoe noopt, en daarnaast zijn er in de werkwijze van het CRM verschillende indicaties voor doelmatigheid gevonden. De belangrijkste voorziening middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten werd gevonden in het afwegingskader, al werd door het CRM niet voldoende transparant gemaakt hoe de precieze weging heeft plaatsgevonden. Verder was de conclusie dat het CRM binnen de beschikbare middelen een goede balans heeft weten te vinden tussen enerzijds gelijke behandeling en anderzijds de brede mensenrechtenonderwerpen, en dat hiertussen de synergie wordt geborgd en vergroot. Op het gebied van bedrijfsvoering werd samenwerking en kennisuitwisseling gezocht met andere uitvoeringsorganisaties. Tenslotte werd geconcludeerd dat de korte “lijntjes” en een platte structuur van de organisatie bijdragen aan de doelmatigheid van het functioneren van het CRM.

5.1 Strategische keuzes

Eén van de waarborgen voor doelmatigheid is weloverwogen keuzes maken over waar je je tijd, budget, expertise het beste op kunt inzetten om het meest effectief te zijn. In het kader van strategische keuzes kunnen drie niveaus worden onderscheiden:

1. Taken: over welke taken beschikt het CRM?
2. Thema's: welke prioriteiten stelt het CRM?
3. Instrumenten: welk instrument wordt ingezet?

Evaluatie 2017

In de vorige evaluatie is geconstateerd dat CRM een afwegingskader gebruikte dat als belangrijke voorziening fungeerde om middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten. Stakeholders en respondenten waren overwegend positief over de prioritering, maar de motivering daarachter was niet altijd expliciet.

5.1.1 Ontwikkelingen

Het CRM heeft een stevig takenpakket en een uitgebreide scope, wat vraagt om het maken van strategische keuzes (prioritering). Het CRM maakt middels een afwegingskader keuze voor bepaalde onderwerpen om zo meer impact te hebben. Hierbij houdt het CRM oog en ruimte om op actuele thema's (mits noodzakelijk) in te spelen.

Het CRM hanteerde in het *Strategisch plan 2020-2023* vijf prioriteringscriteria om te bepalen welke thema's en activiteiten prioriteit vragen.⁵⁹

⁵⁹ College voor de Rechten van de Mens (2020). *Strategisch plan 2020-2023*. Zie: <https://publicaties.mensenrechten.nl/file/d6cf9aa7-fb8d-629a-de79-d856b8bab862.pdf>.

1. Ontwikkeling: erosie of kansen. Het College prioriteert onderwerpen waar een zorgelijke of juist een positieve ontwikkeling plaatsvindt.⁶⁰
2. Toegevoegde waarde van het College. Het is van belang dat de bijdrage van het College tot (concrete) resultaten van toegevoegde waarde leidt, die helpen de mensenrechten van betrokkenen te beschermen of te bevorderen en die zonder betrokkenheid van het College niet bereikt zouden worden.⁶¹
3. Effectiviteit. Het College kiest voor onderwerpen waarbij het voorziet dat de inzet leidt tot tastbare effecten die bijdragen aan de bescherming en bevordering van mensenrechten in Nederland.
4. Duurzame borging. Het College richt zich op structurele bescherming en bevordering van mensenrechten. Hiervoor is enige duurzaamheid in de aandacht van het College voor een bepaald (mensenrechten)onderwerp essentieel: niet éénmalig een punt maken, maar in staat zijn tot vervolgacties of verdieping.⁶²
5. Capaciteit en expertise. Het College beschikt over voldoende capaciteit en expertise om ofwel zelf het onderwerp doelmatig aan te pakken ofwel die capaciteit extern in te kopen. Daarbij wordt gekeken of de investering in verhouding staat tot het behalen doel.

Het CRM gebruikte deze criteria om richting te geven aan de inzet van het CRM en om de gemaakte keuzes te onderbouwen. Ook de keuze voor de strategische programma's kwam tot stand via de prioriteringscriteria.⁶³ In het Strategisch plan 2020-2023 werden twee thema's met daaronder steeds twee subthema's uitgewerkt: (1) Digitalisering en mensenrechten en (2) Gendergelijkheid en mensenrechten. Over de voortgang op de thema's is gerapporteerd in de jaarverslagen.

Inmiddels heeft het CRM, in april 2025, een *Strategie en meerjarenplan 2025-2027* vastgesteld. Het CRM wil hiermee de strategische positionering aanscherpen, met nieuwe thema's en programma's en met doelstellingen voor organisatorische pijlers. De drie nieuwe thematische prioriteiten zijn (1) rechtsstatelijkheid, (2) bestaanszekerheid & mensenrechten en (3) non-discriminatie.

5.1.2 Percepties

In de afgelopen periode zijn de strategische keuzes in verschillende onderzoeken aan de orde gekomen:

Wetsevaluatie

Het CRM heeft zelf in 2022 de (tweede) evaluatie van de Wet CRM gepubliceerd.

- Het CRM beschikt over passende wettelijke en institutionele randvoorwaarden om de functie als nationaal mensenrechteninstituut naar behoren te kunnen vervullen. Binnen die kaders blijft het wel belangrijk om strategischer en doeltreffender te werken. Bezinning op strategische prioriteiten en randvoorwaarden in menskracht en middelen blijven hard nodig.

⁶⁰ Bij erosie van mensenrechten is er sprake van een structurele, neerwaartse ontwikkeling die de bescherming en bevordering van mensenrechten bedreigt én de instellingen die daarbij betrokken zijn. Bij kansen gaat het erom dat het College aanhaakt bij een opwaartse ontwikkeling en mogelijkheden benut om mensenrechten structureel te versterken.

⁶¹ Uitgangspunt is de bijdrage van het College zelf, eventueel naast of in samenwerking met andere partijen. Daarbij speelt het brede mensenrechtenperspectief dat het College biedt, een belangrijke rol: anders dan veel andere partijen kan het College over alle mensenrechten, apart en in samenhang, adviseren en rapporteren om zo beleid en regelinggeving te beïnvloeden.

⁶² Die duurzame aandacht moet leiden tot effecten die het College vervolgens ook kan borgen. Dat betekent dat het bij inzet op een bepaald thema of een bepaalde ontwikkeling helder moet zijn dat het College zijn werk op termijn kan afronden of overdragen aan andere partijen.

⁶³ College voor de Rechten van de Mens (2020). *Strategisch plan 2020-2023*. Zie: <https://publicaties.mensenrechten.nl/file/d6cf9aa7-fb8d-629a-de79-d856b8bab862.pdf>.

- Het CRM noemt het een “gelukkige keuze” dat voor de periode 2020-2023 slechts twee thematische speerpunten zijn vastgesteld, om zo beter te kunnen inspelen op actuele verzoeken en ontwikkelingen”. Voorbeelden zijn de coronamaatregelen ende kindertoeslagenaffaire”.
- Het CRM houdt in de strategische prioritering rekening met signalen en lessen die vanuit de oordelen-praktijk naar voren komen.
- De komst van nieuwe stakeholders kan aanleiding kan zijn voor herziening van de eigen prioriteiten. Het CRM staat in direct contact met “groepen” in de samenleving en reageert snel op actualiteiten.⁶⁴

Evaluatie strategisch plan

In 2023 is het strategisch plan 2020-2023 geëvalueerd door Steen Consultancy.⁶⁵ Hieruit blijkt:

- Het CRM maakt de transitie van een output-georiënteerde organisatie naar een die inzet op impact. Langere lijnen zijn belangrijk en leiden tot impact, herkenbaarheid en beheersing. Tijdlijnen van meerdere jaren zijn onvermijdelijk. Tegelijkertijd voelt het strategisch plan ook als een ‘korset’ en krijgt het een 5 voor functionaliteit.
- Het beeld bestaat dat een groot deel van de middelen naar de strategische programma’s gaat, maar er is daarnaast nog echte ‘vrije ruimte’ ter waarde van ongeveer één strategisch programma. De aanbeveling is om programmatische prioriteiten te handhaven; wellicht met een iets kleinere omvang. Om impact met een meer structureel karakter te creëren is op de meeste dossiers meerdere jaren nodig om dit te bereiken.
- Er is sprake van ‘territoriumgedrag’ binnen het College; de Bestuurlijk Opdrachtgevers (BOG’s) staan pal voor hun programma, waardoor programma’s nooit kleiner worden en nieuwe activiteiten alleen uit de vrije ruimte kunnen worden opgezet. Op het gebied van Institutioneel Racisme leidde dit tot “een projectopzet die algemeen wordt gezien als veel te benauwd”.
- Er is behoefte aan een sterkere en meer expliciete reflectie op strategie, binnen individuele projecten en programma’s, en voor het CRM als geheel (positionering).

Uit de huidige evaluatie blijkt dat er binnen en buiten het CRM verschillende gedachten bestaan over de manier waarop keuzes worden gemaakt. Erkend wordt dat het strategisch kader eraan bijdraagt om doelmatig te werken. Het afwegingskader helpt om keuzes rondom thema’s en onderwerpen te beargumenteren en op die thema’s effectieve stappen te zetten. Daarnaast bestaat ruimte om in te spelen op actualiteiten.

Taken

- De positionering is niet altijd helder. De veelheid aan taken maakt minder scherp waartoe en voor wie het CRM er is. Gesprekspartners geven aan dat de breedte van het werkkterrein ten koste kan gaan van de herkenbaarheid en slagvaardigheid. Ook de rollen (die voortvloeien uit de taken) lopen uiteen en zijn daarmee niet altijd duidelijk: soms is het CRM een (gespreks)partner, dan weer een luis in de pels.
- Er wordt verschillend gedacht over de combinatie van de toezichthoudende en oordelende rol. Enerzijds is er het standpunt dat de verschillende taken logisch bij het CRM passen en elkaar versterken. Anderzijds noemt een van de gesprekspartners de combinatie “nooit goed gelukt”; de taken zouden te verschillend zijn en elkaar juist niet versterken. Anderen wijzen erop dat de rollen kunnen botsen. Zo was het volgens een gesprekspartner in de toeslagenaffaire vanwege de lopende zaken bij het CRM als gelijke-behandelingsinstantie (GB) niet altijd

⁶⁴ College voor de Rechten van de Mens (2022). *Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*. Zie: https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20240111/wetsevaluatie_tien_jaar_college/document3/f=/vm9skcfhfcwj.pdf.

⁶⁵ Steen Consultancy (2023), *Evaluatie Strategisch Plan 2020-2023*.

mogelijk om als nationaal mensenrechteninstituut (NHRI) te reageren op actuele ontwikkelingen. Er wordt ook een spanningsveld ervaren wanneer Collegeleden als GB een instantie tegenkomen waarmee het CRM ook als NHRI in gesprek is.

- Bij de vragen over de reikwijdte van het takenpakket wordt gewezen op andere instanties. Moet de front office van het CRM signalen ontvangen die beter bij anti-discriminatiepunten terecht kunnen? Waarom zou het CRM deze taken allemaal zelf doen? Waarom richt het CRM zich op AI als er ook al een AP is? Waarom is de NPM-taak bij het CRM en niet bij de Nationale ombudsman? Gesprekspartners binnen en buiten het CRM pleiten ervoor dat vaker aan de orde wordt gesteld wat het CRM wil bereiken en wat daarvoor nodig is. Wat gebeurt er al, wie kan dit, en wat zouden wij dan nog moeten doen?
- Extra taken vergen ook extra budget om de taken uit te voeren, maar dit is niet altijd goed gegaan, met risico's voor de onafhankelijkheid (zie paragraaf 3.2.2). Het CRM noemt de gang van zaken rond het Nationaal Preventie Mechanisme als een positief voorbeeld; toen heeft een onderzoek door Berenschot laten zien welke middelen nodig zijn.⁶⁶

Thema's

- Verschillende gesprekspartners merken op dat het goed is dat er focus is, dat relevante onderwerpen zijn gekozen en dat de diepte wordt gezocht. Maar ook dat het strategisch plan er in de eerste jaren van de evaluatieperiode toe geeft geleid dat het CRM te weinig insprong op actualiteit en ontwikkelingen op de brede mensenrechten die belangrijk waren maar niet binnen de strategische programma's pasten.
- Enkele respondenten hebben aangegeven dat het CRM (zeer) slecht in staat (en wendbaar) is om de juiste prioriteiten te stellen in onderwerpen en activiteiten. In de schriftelijke uitvraag hebben respondenten kritiek op de (in)flexibiliteit die deze strategische thema's veroorzaken. Het CRM zou bijvoorbeeld niet adequaat hebben gereageerd op actuele thema's, zoals de toeslagaffaire en institutioneel racisme en crises in jeugd- en woningcrisis.
- Gesprekspartners ervaren daarnaast onduidelijkheid rondom de keuzes voor strategische thema's. Het zijn vooral inhoudelijke thema's, waarmee voor het 'wat' is gekozen. Het 'waarom' en 'voor wie' is nog onvoldoende duidelijk.
- Volgens enkele respondenten is de strategie binnen het College bedacht en is er onvoldoende oog voor organisaties buiten het CRM. De strategie is te veel binnenshuis gemaakt en te weinig 'outside in' ontwikkeld.

Instrumenten

- Het CRM produceert doorwrochte onderzoeken en adviezen, maar zou ook meer "*quick and dirty*" standpunten kunnen innemen en uitdragen, waarbij het CRM zelf aangeeft dat ook snelle standpunten voldoende onderbouwd moeten zijn.
- In het verlengde van de discussie over taken en prioriteiten wordt ook de vraag gesteld wat het CRM zelf moet doen en waar allianties kunnen worden gesmeed, bijvoorbeeld op het gebied van educatie.
- Buiten het CRM wordt de vraag gesteld of het CRM altijd de goede middelen inzet. In plaats van zelf voorlichting te geven, zou het CRM gebruik kunnen maken van het grotere bereik van andere organisaties. Ook zou het CRM zich meer kunnen richten op vergroten van de kennis bij andere toezichthouders.
- Bij ministeries worden de rapportages over het algemeen gewaardeerd, maar van ` zou CRM het aantal rapporten moeten beperken omdat ze weinig toegevoegde waarde hebben. Hands-on adviezen en concrete interventies.

⁶⁶ Berenschot, *Meer dan de som der delen? Verkenning NPM*, 30 maart 2022.

- “ik denk dat het doelmatiger kan als we beter weten waar we van zijn, voor wie en waarom, en op basis daarvan de bijpassende instrumenten kiezen. Voor wie doen we onderzoek? Hoe bereiken die groep? En wat doen wij en waar eindigt onze rol? Bijvoorbeeld: doen we wel trainingen, maar niet de veel gevraagde begeleiding bij een cultuuromslag bij werkgevers?

5.2 Bedrijfsvoering

In deze paragraaf gaan we nader in op de bedrijfsvoering, en specifiek: financiën, personeel (inclusief verloop en ziekteverzuim), alsmede het lerend vermogen en de interne afstemming binnen de organisatie.

5.2.1 Ontwikkelingen

Financiering CRM

Het CRM ontvangt jaarlijks basisfinanciering vanuit het ministerie van JenV. Hiernaast ontvangt het CRM ook bijdragen van de ministeries van BZK, IenW, OCW, SZW, BZ en VWS voor de uitvoering van taken.⁶⁷ In de ‘Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens’ concludeert het CRM dat de financiering passend is bij het omvangrijke takenpakket.⁶⁸

In de jaren 2017 tot en met 2022 ontving het CRM meer budget dan voorafgaand was begroot. Dit wegens extra ontvangen financiële middelen gedurende het jaar. Verklaringen hiervoor zijn onder andere cao-verhogingen en loon-prijsbijstellingen.⁶⁹

Onderstaande tabel bevat de totale baten en lasten van het CRM gedurende de evaluatieperiode.⁷⁰ In 2021 zijn de middelen van het CRM niet geheel uitgeput. Dit komt wegens een onderbesteding van het budget voor de oordelen inzake Toeslagen en de latere start van het programma ‘Vooroordelen Voorbij’.⁷¹

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Baten	€6.999.000	€6.972.000	€7.205.000	€7.710.000	€8.625.000	€9.965.000
Lasten	€7.081.508	€6.952.274	€7.224.134	€7.726.241	€7.972.987	€9.971.000
Uitputting	101%	100%	100%	100%	92%	100%

Tabel 7. Overzicht baten, lasten en uitputting van budget in de periode 2017-2022.

Uitgaven CRM

De jaarlijkse uitgaven (zie bijlage II) van het CRM stegen in de evaluatieperiode met circa €3.166.909: van €6.804.091 in 2017 naar €9.971.000 in 2022 (stijging van 46,5%). De personeelskosten van het CRM zijn de grootste kostenpost (gemiddeld 69,9% van de totale lasten in de evaluatieperiode). Gedurende de evaluatieperiode valt elk jaar een verschil vast te stellen tussen de begrote en gerealiseerde lasten. Het CRM licht in zijn jaarverslagen toe wat hiervoor de verklaringen zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om extra inhuur vanwege ziekteverzuim, noodzakelijke vervangingsinvesteringen op onder andere ICT en kostenverschuivingen door covid-19.

⁶⁷ College voor de Rechten van de Mens (2018 t/m 2024). *Jaarverslagen 2017 t/m 2023*.

⁶⁸ College voor de Rechten van de Mens (2022). *Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*.

⁶⁹ College voor de Rechten van de Mens (2018 t/m 2024). *Jaarverslagen 2017 t/m 2023*.

⁷⁰ College voor de Rechten van de Mens (2018 t/m 2024). *Jaarverslagen 2017 t/m 2023*.

⁷¹ College voor de Rechten van de Mens (2022). *Jaarverslag 2021*.

De personele uitgaven van het CRM zijn in de evaluatieperiode met 62,5% gestegen: van €4.688.673 in 2017 naar €7.248.000 in 2022. Deze stijging is te verklaren door de groei in het aantal fte. Het aandeel personele uitgaven binnen de totale lasten is in de periode van 2017 tot en met 2022 van 68,9% naar 72,7% gestegen (3,8% stijging in de evaluatieperiode).⁷² Het aandeel kosten voor extern personeel fluctueert in de evaluatieperiode tussen de 4% en 9%. De norm binnen de Rijksoverheid is 10%.⁷³

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kosten externen (%)	7%	8%	6%	4%	6%	9%

Tabel 8. Percentage kosten extern personeel in de periode 2017-2022.

Analyse van fte's

In de evaluatieperiode is het aantal fte's van het CRM gestegen: van 55,1 fte in 2017 naar 75,8 fte in 2022. In de evaluatieperiode zijn de lasten per fte met 6,5% gestegen (van €123.486 in 2017 naar €131.544 in 2022). Ter vergelijking: in de periode stegen de gemiddelde lasten per fte bij de hele Rijksdienst met 14,5%. Daarnaast zijn de lasten per fte ten opzichte van het gemiddelde binnen de Rijksdienst relatief hoog (de lasten per fte voor het CRM zijn in 2022 €131.544 ten opzichte van €121.119 lasten per fte bij de Rijksdienst).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal fte	55,1	58	58,6	62	68,6	75,8
Aandeel personeelskosten	68,9%	67,6%	68,5%	70,1%	71,3%	72,7%
Lasten per fte CRM	€123.486	€119.867	€123.279	€124.617	€116.224	€131.544
Lasten per fte Rijksdienst	€105.831	€107.810	€108.822	€113.036	€116.371	€121.119

Tabel 9. Overzicht lasten per fte van het CRM in de periode 2017-2022.

Personeelsverloop

In de tabel hieronder geven we de uitstroom, de instroom en het verloop binnen het CRM weer. Zowel de instroom als de uitstroom van het aantal medewerkers is gedurende de jaren 2017 tot en met 2022 gestegen. Het personeelsverloop bij het CRM fluctueerde in de evaluatieperiode tussen de 9% en 22,4%. Sinds 2019 kent het CRM een hoog personeelsverloop, zie tabel 12.⁷⁴ Een gezond personeelsverloop ligt rond de 10%.

⁷² College voor de Rechten van de Mens (2018 t/m 2024). *Jaarverslagen 2017 t/m 2023*.

⁷³ Vanaf 2011 geldt als norm voor externe inhuur 10% van de personele uitgaven (motie Roemer).

⁷⁴ Voor het jaar 2018 zijn geen cijfers bekend met betrekking tot het personeelsverloop van het CRM.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal fte	55,1	58	58,6	62	68,6	75,8
Uitstroom (aantal fte)	5	-	11	10	15	17
Instroom (aantal fte)	8	-	15	14	21	27
Verloop CRM (%)	9%	-	18,8%	16%	21,9%	22,4%
Verloop Rijksoverheid (%)	5,2%	5,5%	5,8%	5,9%	5,6%	6,7%

Tabel 10. Uitstroom, instroom en verloop bij het CRM in de periode 2017-2022.

Ziekteverzuim

Het ziekteverzuim van het CRM fluctueerde sterk gedurende de evaluatieperiode, en lag jaarlijks fors boven het algemene gemiddelde, maar week niet veel af van het gemiddelde binnen ‘het openbaar bestuur en overheidsdiensten’.⁷⁵

Ziekteverzuim (%)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CRM	8,8%	7,3%	8,3%	3,6%	5,5%	5,3%
Algemeen	4,0%	4,3%	4,4%	4,7%	4,9%	5,6%
Bedrijfstak ‘Openbaar bestuur en overheidsdiensten’	-	-	5,5%	5,1%	5,2%	6,1%

Tabel 11. Ziekteverzuimpercentages over de periode 2017-2022.

Lerend vermogen

Het CRM heeft verschillende manieren om te leren:

- Binnen programma’s en projecten wordt altijd vooraf een plan van aanpak opgesteld, met doelen (met kpi’s) waarop wordt bijgestuurd, dat na afloop wordt geëvalueerd.
- In 2023 is het strategisch plan extern geëvalueerd
- Verder is er doorlopend klanttevredenheidsonderzoek bij verzoekers en verweerders (met ingang van 1 januari 2019), op basis waarvan de werkwijze rond de oordelen verder kan worden verbeterd.
- Ook is er een klachtenregeling (voor externe contacten) en vindt er regelmatig een medewerkerstevredenheidsonderzoek plaats.

5.2.2 Percepties

Uit de gesprekken binnen het CRM over de bedrijfsvoering komen verschillende beelden naar voren die iets zeggen over de doelmatigheid.

Financiën en personeel

⁷⁵ CBS (2024). Ziekteverzuim naar bedrijfstak. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2024/ziekteverzuim-naar-bedrijfstak-ontwikkelingen-en-verschillen?onepage=true>.

- Vanuit zowel het CRM als het ministerie van JenV is er in het algemeen tevredenheid over de huidige wijze van financiering en verantwoording, hoewel het ministerie enige terughoudendheid bespeurt bij het CRM om informatie te delen (zie paragraaf 2.2.2).
- Volgens het CRM is het budget grotendeels toereikend. Met name bij nieuwe taken is nog wel de vraag of het budget (en daarmee de bemensing) voldoende is om gezagvol te kunnen acteren. De les is hier geweest dat een zorgvuldig onderzoek (zoals goed is gegaan bij de NPM-taak, die na de geëvalueerde periode is toegekend) voorafgaand aan het vaststellen van de taken en budget essentieel is.
- In het kader van de heraccreditatie is aandacht gevraagd voor een toereikend budget om de onafhankelijkheid te kunnen garanderen. Het CRM zou daarom moeten doorgaan met het pleiten voor adequate financiering van prioriteiten, inclusief migranten en LGBTI-rechten.⁷⁶
- Als voorziening voor doelmatigheid in bedrijfsvoering noemt het CRM de afstemming met de Autoriteit Persoonsgegevens, de Hoge Raad en het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen op het gebied van financieel administratieve processen.
- Als het gaat om personeelsverloop ziet het CRM als verklaring dat het werk bij het CRM ‘niche-werk’ is; “een deel van de werknemers wil na vijf jaar weer iets anders gaan doen.” Een andere verklaring is dat salarissen van vergelijkbare functies bij andere organisaties hoger liggen. Het CRM laat hierbij weten dat de functieschalen binnen de organisatie op zorgvuldige wijze (en extern getoetst) zijn ingedeeld. Als verklaringen voor het ziekteverzuim geeft het CRM aan dat covid-19 en de bestuurscrisis binnen het CRM de belangrijkste verklaringen zijn.
- Interne communicatie en aansturing kunnen nog beter; besluiten die worden genomen in MT of College bereiken volgens een aantal respondenten maar moeizaam de werkvloer. Andersom krijgt het bureau weinig terugkoppeling van wat er is gedaan met signalen die vanuit de werkvloer bij MT en College worden neergelegd. Daarnaast wordt er door verschillende respondenten micromanagement ervaren; er is te veel op details meegekeken en gestuurd, en er zijn te veel (accorderings)lagen in de organisaties. De organisatie wordt hier onnodig traag van (bijvoorbeeld bij communicatie naar buiten) en de professionele autonomie voor medewerkers wordt te veel ondermijnd. Hierbij merkt het CRM op dat dit beeld na de evaluatieperiode sterk is veranderd; zo zijn er veranderingen in de structuur en werkwijze binnen het CRM doorgevoerd, die bijdragen aan kortere lijnen en efficiëntere besluitvorming.

Lerend vermogen

- Gesprekspartners benoemen dat er binnen het CRM gedurende de evaluatieperiode veel aandacht is geweest voor het evalueren van de programma’s en projecten. Daarbij wordt wel opgemerkt dat hier buiten de strategische programma’s minder aandacht voor is. Verder is het beeld binnen het CRM dat er veel op output wordt gemonitord en bekend is, maar in mindere mate op effectiviteit en impact.
- Ook Steen Consultancy merkt op dat leren goed geborgd lijkt. Er wordt gebruik gemaakt van Theory of Change, waardoor veronderstelde effecten toetsbaar worden gemaakt. Ook wordt er volgens Steen volop geëvalueerd. Deze evaluaties zijn wel intern en vaak vriendelijk van aard. Medewerkers hebben hierover ook opgemerkt dat de nadruk ligt op wat er goed is gegaan, en minder op waard dingen anders zouden kunnen. Ook merkt Steen op dat de evaluaties soms te mechanisch zijn; wel het invullen van templates en scores van kpi’s maar niet het samen hebben van een strategisch gesprek.

⁷⁶ GANHRI Sub-Committee on Accreditation, *Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, December 2020.

- In de eigen evaluatie van de monitoring- en evaluatiesystematiek (MEAL) wordt door het CRM zelf opgemerkt: verzamelde MEAL-informatie wordt met name gebruikt voor *single-loop learning*: aanbrengen van praktische verbeteringen ('dingen goed doen'); beperkt voor *double-loop learning*: doorvoeren van strategische aanpassingen ('goede dingen doen'). Er is ook geen expliciete visie op leren: Wie leert, met welk doel, op welk niveau, en hoe verhoudt leren zich tot verantwoorden?
- Ook binnen de huidige evaluatie blijkt uit de gesprekken dat er behoefte is aan een meer overkoepelend strategisch gesprek over de vraag: waartoe, voor wie zijn wij er, en welke rol en aanpak past daar het beste bij? Overigens merkt Steen Consultancy op dat ook binnen het College (dus onder de Collegeleden) de houding ontbreekt om samen kritisch het eigen werk te beoordelen en lessen te trekken.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

Er zijn geen indicatoren vastgesteld door CRM en JenV als het gaat om de doelmatigheid van het functioneren. Wel zijn we verschillende indicaties en contra-indicaties tegengekomen voor het doelmatig functioneren van de organisatie.

Strategische keuzes

Het CRM heeft zich in de afgelopen periode ontwikkeld met een uitbreiding van taken (uitbreiding), prioritering van thema's en keuzes van instrumenten. Deze strategische ontwikkeling is niet af.

- **Taken**
De verschillende taken – met verschillende rollen (oordeel/onderzoek), verschillende activiteiten (zie hoofdstuk 4) en verschillende mensenrechten – maken dat het niet altijd helder is waar het CRM voor staat. Een scherpere positionering kan daarvoor helpen
- **Thema's**
Het CRM kent een uitgewerkte strategie en werkwijze ter uitvoering van de wettelijke taken. Het CRM is in staat om de juiste prioriteiten te stellen in onderwerpen en activiteiten. We constateren dat het CRM jaarplannen en jaarverslagen heeft waarin inhoudelijke keuzes worden gemaakt. Hierin neemt het CRM ook steeds meer en vaker de input van partijen uit het veld in mee. Het CRM kan nog scherpere keuzes maken in de prioritering, met een duidelijke analyse van de impact en toegevoegde waarde ten opzichte van andere partijen (de zogenaamde *why-vraag*).
- **Instrumenten**
Ook bij de keuze van instrumenten moet acht worden geslagen op de omgeving, waarin bijvoorbeeld organisaties actief zijn met een groter bereik.

Aanbeveling

Investeer verder in positionering, prioritering en interventiebeleid door duidelijker te maken wat wel en niet bij het CRM past en, binnen de gekozen thema's, welke instrumenten wanneer worden ingezet.

Bedrijfsvoering

In de evaluatieperiode zijn geen budgetoverschrijdingen geconstateerd. We constateren dat het budget voor het CRM toereikend is voor de taken die het CRM uitvoert. Wel zien we verschillen tussen de lasten in het jaarplan en de gerealiseerde lasten. Het CRM kent een aandeel kosten voor extern personeel dat rond de norm binnen de Rijksoverheid ligt. Wel zijn de lasten per fte bij het CRM in vergelijking met de Rijksdienst hoger.

Het personeelsverloop is hoog (tussen de 16% en 22%). Ter vergelijking: het personeelsverloop bij de Rijksoverheid fluctueert tussen de 5,2% en 6,7%.⁷⁷ Dit maakt een kennis-gedreven organisatie als het CRM kwetsbaar. De bestuurscrisis is hier een mogelijke verklaring voor. Tot slot concluderen we dat er veel aandacht is voor het evalueren van programma's en projecten, maar dat er verbeterpotentieel ligt in het lerend vermogen op strategisch niveau (dat de programma's en afdelingen overstijgt).

Aanbeveling

Stuur aan op een realistische begroting en voer een actief (personeels)beleid om het verloop en ziekteverzuimpercentage te verlagen. Organiseer momenten voor reflectie over overkoepelende – CRM-brede – strategische vragen.

⁷⁷ Ministerie van BZK (2025). *In- en uitstroom*. Zie: <https://www.kennisvandeoverheid.nl/cijfers-overheidspersoneel/in-en-uitstroom>.



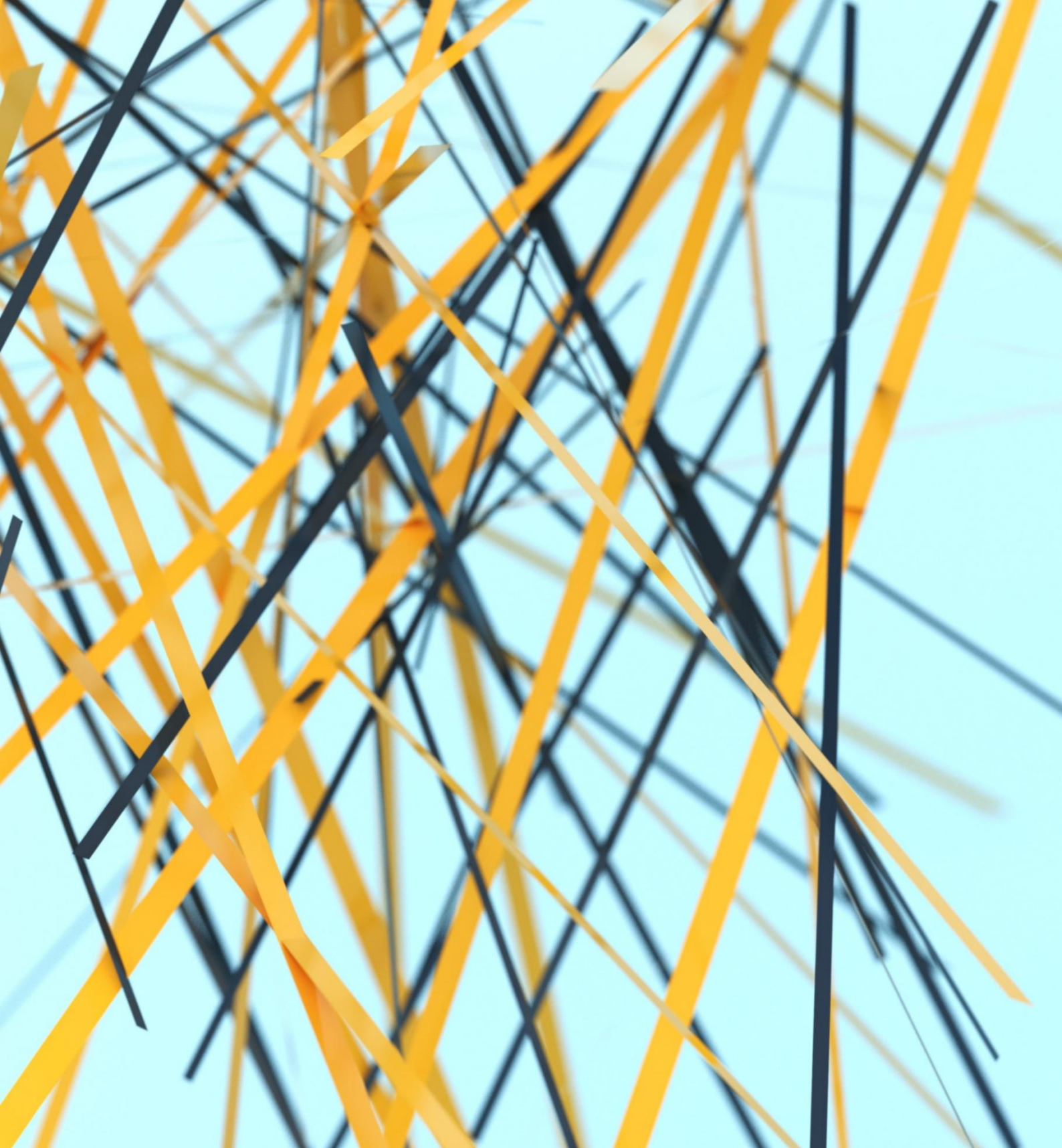
6. Conclusies en aanbevelingen

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren wij een overzicht van de (beknopte) conclusies en aanbevelingen. De onderbouwing en toelichting is te vinden in de verschillende hoofdstukken.

Governance	Conclusies	Aanbevelingen	Voor
Bestuurlijke inbedding	De afwijkende inrichting van de driehoek ‘eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer’ leidt in de praktijk niet tot grote knelpunten. Wel zijn werkafspraken onvoldoende uitgewerkt en verdient de relatie met BZK en de andere ministeries aandacht.	Werk de bestaande werkafspraken tussen CRM en JenV uit. Breid deze uit naar vooral BZK en – op maat – andere ministeries. Besteed daarbij in elk geval aandacht aan de rol van BZK en het samenspel met beleidsdepartementen.	JenV, CRM, BZK (e.a.)
Onafhankelijkheid	De onafhankelijkheid wordt geborgd en erkend. Er zijn ook enkele zorgen (rondom de financiële relaties met JenV, de aanstelling van Collegeleden, de combinatie van de advies- en oordelenfunctie en de nabijheid van beleid).	Besteed de komende tijd, in de aanloop naar de komende GANHRI-heraccreditatieprocedure, extra aandacht aan de – aantoonbare – borging van de onafhankelijkheid.	CRM
Samenwerking	Het CRM is één van de spelers in een steeds drukker ecosysteem rond mensenrechten. Er is behoefte aan duidelijkheid over rollen, aan afstemming en aan coördinatie binnen het stelsel.	Investeer in de samenwerking binnen het stelsel van instanties die opkomen voor mensenrechten en streef waar mogelijk naar een gezamenlijke opgave en aanpak.	CRM
Interne governance	De interne governance vraagt de komende tijd aandacht, mede naar aanleiding van de commissie-Sorgdrager. Dit is terecht ook onderwerp van gesprek met betrokken departementen.	Houd de besluitvorming en voortgang op het gebied van de interne governance op de agenda van de driehoek (CRM, JenV, BZK).	CRM, JenV, BZK

Doeltreffendheid			
Oordelen	Het CRM geeft op zorgvuldige wijze invulling aan de oordelenfunctie en draagt daarmee bij aan het beschermen van mensenrechten. Voor terugkerende thema's kan nog explicieter het strategische gesprek worden gevoerd over een effectieve aanpak. De processen kunnen efficiënter worden ingericht.	Versterk de synergie tussen de oordelen en andere taken door nog strategischer na te gaan hoe andere instrumenten kunnen worden ingezet voor thema's waarover vaker een oordeel wordt geveld. Onderzoek de mogelijkheid en wenselijkheid om de triage van signalen te versterken.	CRM
Onderzoek, advies en rapportages	Er is een positief beeld over de inhoudelijke kwaliteit van de onderzoeken en er is steeds meer aandacht voor het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden. Het CRM houdt de overheid scherp, maar het is niet altijd duidelijk waarvoor rapportages bedoeld zijn. Ook de stevigheid van het optreden van het CRM is nog een aandachtspunt. In het nieuwe strategisch meerjarenplan, dat in april 2025 is vastgesteld, zegt het CRM zich duidelijker en steviger uit te spreken als mensenrechten in de knel komen.	Maak scherper waarom, waartoe en voor wie het CRM de onderzoeken en rapportages uitvoert, en bepaal op basis daarvan de opzet, toon en vorm. Zet waar relevant een boodschap steviger neer maak en daarbij (weer) vaker gebruik van boegbeelden in de media. Dit sluit aan bij het nieuwe beleid van het CRM dat meerdere gezichten van College én bureau als experts worden gepositioneerd.	CRM
Voorlichting en educatie	Het CRM schuift op van 'zelf doen' naar stimuleren en faciliteren. Met andere organisaties kan gericht worden samengewerkt.	Maak scherper wat de doelgroepen zijn en stel vast op welke manier – en door en met wie – die het best kunnen worden bereikt.	CRM
Doelmatigheid			
Strategische keuzes	Het CRM maakt expliciete keuzes voor strategische thema's. Er is geen uitgewerkte strategie voor de keuze van instrumenten voor een optimale effectiviteit. Inmiddels heeft het CRM, in april 2025, een <i>Strategie en meerjarenplan 2025-2027</i> vastgesteld.	Investeer verder in positionering, prioritering en interventiebeleid door duidelijker te maken wat wel en niet bij het CRM past en, binnen de gekozen thema's, welke instrumenten wanneer worden ingezet.	CRM
Bedrijfsvoering	Het budget is toereikend voor de taken. Er waren geen budgetoverschrijdingen maar wel verschillen tussen begroting en realisatie. Het personeelsverloop en het ziekteverzuim was hoog. Het lerend vermogen kan worden versterkt.	Stuur aan op een realistische begroting en voer een actief (personeels)beleid om het verloop en ziekteverzuimpercentage te verlagen. Organiseer momenten voor reflectie over overkoepelende – CRM-brede – strategische vragen.	CRM



Bijlagen

Bijlage I – Respondenten

Organisatie	Type gesprekspartner
College voor de Rechten van de Mens	Directeur
College voor de Rechten van de Mens	MT-leden
College voor de Rechten van de Mens	Voorzitter College
College voor de Rechten van de Mens	Medewerkers afdelingen: bedrijfsvoering, onderzoek en advies, oordelen, communicatie en publiekscontacten en CRPD
College voor de Rechten van de Mens	Oud voorzitter College
College voor de Rechten van de Mens	Collegelid
College voor de Rechten van de Mens	RvA (o.a. voorzitter en qq-leden)
Ministerie van BZK	Directie CZW
Ministerie van JenV	Directie DEA
Ministerie van JenV	Directie DRb
Ministerie van VWS	
Ministerie van SZW	
Ministerie van BZ	
Amnesty International	
Ieder(in)	
Inspectie JenV	
Nederlandse Arbeidsinspectie	
NCDR	
Discriminatie.nl	
Armoedecoalitie Utrecht	
RSJ	

Bijlage II – Uitgaven CRM

	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020	2020	2021	2021	2022	2022
Personele uitgaven	€4.519.919	€4.688.673	€4.735.331	€4.697.872	€4.949.071	€4.950.448	€5.597.000	€5.418.174	€5.633.000	€5.681.719	€7.169.000	€7.248.000
Materiële uitgaven	€6.733.000	€6.804.091	€2.117.669	€2.254.402	€2.255.929	€2.273.686	€1.723.000	€2.308.067	€1.877.000	€2.042.647	€1.881.000	€2.723.000
Communicatie	€477.000	€472.008	€374.834	€349.384	€374.834	€225.624	€260.000	€360.593	€260.000	€330.824	€283.000	€453.000
Onderzoek & Projecten	€584.000	€661.536	€597.835	€374.460	€597.835	€389.607	€428.000	€313.288	€463.000	€303.584	€442.000	€417.000
Bedrijfsvoering	€478.276	€278.528	€500.000	€615.766	€500.000	€864.634	€495.000	€940.397	€495.000	€709.738	€560.000	€978.000
Huisvesting	€225.800	€165.416	€195.000	€170.878	€195.000	€183.729	€480.000	€555.659	€492.000	€496.449	€491.000	€614.000
Huur	€285.700	€285.673	€290.000	€289.613	€290.000	€299.057	€480.000	€555.659	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Overige materiële uitgaven	€162.305	€252.256	€160.000	€454.301	€298.260	€311.043	€60.000	€138.130	€167.000	€202.052	€105.000	€261.000
Totaal	€6.733.000	€6.804.091	€6.972.000	€6.952.274	€7.205.000	€7.224.134	€7.710.000	€7.726.241	€8.625.000	€7.972.987	9.965.000	9.971.000



KWINK groep biedt inzicht, structuur en inspiratie voor een sterke publieke sector. Dat doen we door te onderzoeken en te adviseren.

We zijn nieuwsgierig, betrokken en precies. We duiken met plezier in onderwerpen die we al kennen én in onderwerpen die nieuw voor ons zijn. We doen ons werk graag samen: met collega's, met andere bureaus en met onze opdrachtgevers en de organisaties die betrokken zijn bij onderzoeks- en adviestrajecten. Kenmerkend voor onze aanpak is dat we scherp doorvragen en pas iets beweren als we het goed uitgezocht hebben.

KWINK
GROEP

KWINK groep | +31 (0)70 35 96 955
Nassaulaan 1 | 2514 JS Den Haag
www.kwinkgroep.nl

College voor de Rechten van de Mens Reactie op zbo-evaluatie 2017-2022

In 2025 hebben onderzoekers van de Kwink Groep in opdracht van het Ministerie van BZK de doeltreffendheid en doelmatigheid van het College voor de Rechten van de Mens geëvalueerd¹. Dit dient volgens artikel 39 van de Kaderwet zbo's eens in de vijf jaar te gebeuren. In dit document geeft het College zijn reactie op deze evaluatie.

Het College is de Kwink Groep erkentelijk voor de grondige aanpak van deze evaluatie en voor de flexibiliteit bij het opschorten en vervolgens weer herstarten van deze evaluatie vanwege de bestuurlijke impasse die in 2023 bij het College is ontstaan.

Graag gaan we hieronder in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het rapport.

Governance

- Het College kan zich goed vinden in de suggestie om werkafspraken met de ministeries verder uit te werken en daarbij in het bijzonder de relatie met het ministerie van BZK aandacht te geven.
- Het College acht het van groot belang dat zijn onafhankelijkheid wordt geborgd en erkend en zal hier ook in de toekomst veel aandacht aan blijven besteden. Zo zijn in het nieuwe bestuursreglement, dat in 2025 is vastgesteld, nadere bepalingen over nevenfuncties opgenomen en is bij het recent invullen van vacatures binnen het College scherper onderscheid gemaakt tussen Collegeleden die zich met oordelen dan wel zich met onderzoek en adviestaken bezighouden. Een belangrijk punt van zorg is dat verzoeken om nieuwe taken, zoals die voortvloeien uit Europese wetgeving, worden gedaan zonder dat de (noodzakelijk) benodigde middelen worden verstrekt. Dit kan de vrijheid van het College bij de toewijzing van middelen beperken en daarmee de onafhankelijkheid onder druk zetten. Juist die onafhankelijkheid is van essentieel belang voor het College, met het oog op de komende GANHRI-heraccrediteringsprocedure.
- Het College onderschrijft het belang van duidelijkheid over rollen en afstemming binnen het geheel van instanties en organisaties die zich met mensenrechten bezighouden en zal doorgaan met het investeren in goede samenwerking en gezamenlijke aanpak.
- Het College deelt het belang van verbetering van de interne governance. Met het in februari 2025 vastgestelde nieuwe bestuursreglement is hierin een belangrijke stap gezet. Daarnaast zal het College op korte termijn interne procedures aanpassen en vastleggen in een procedureregister. Op langere termijn zal het nieuwe bestuursreglement worden geëvalueerd en zal het College voorstellen doen aan de Minister van BZK tot hieruit voortvloeiende aanpassingen in de wet op het College.

Doeltreffendheid

- Het College is verheugd dat in de evaluatie is vastgesteld dat het op zorgvuldige wijze invulling geeft aan de oordelenfunctie. Het onderschrijft de aanbeveling om het strategische gesprek over een effectieve aanpak te voeren. In 2025 is een nieuwe Strategie en meerjarenplan² vastgesteld waarin onder andere de strategie voor de vaste pijler oordelen is opgenomen, met inbegrip van het efficiënter inrichten van processen.

¹ Evaluatie College voor de Rechten van de Mens Periode 2017-2022, Kwink Groep, Den Haag, mei 2025

² Mensenrechten: het fundament van onze rechtsstaat, Strategie en meerjarenplan 2025-2027

Het College onderschrijft het belang van het versterken van de synergie tussen de oordelen en andere taken door nog strategischer na te gaan hoe andere instrumenten kunnen worden ingezet voor thema's waarover vaker een oordeel wordt geveld. Ook werkt het College momenteel aan het versterken van de triage van binnenkomende signalen over mensenrechten, in het kader van een bredere aanpak van organisatievraagstukken.

- Het College is verheugd over het positieve beeld in de evaluatie over de inhoudelijke kwaliteit van de onderzoeken en de waardering van het feit dat er steeds meer aandacht is voor het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden. Volgend op de evaluatie van het Strategisch Plan 2020-2023 is in 2025 een nieuwe Strategie en meerjarenplan 2025-2027 vastgesteld. Hierin zijn visie, missie en kernwaarden vastgelegd en is beschreven wat het College doet, hoe het te werk gaat, hoe het zijn missie wil realiseren en hoe het effect van het werk wordt gemeten. In dit document staat te lezen dat het College de overheid scherp wil houden en een duidelijke streep trekt wanneer de waardigheid van mensen in het geding komt. Het College is bezig om de nieuwe strategie te vertalen in een communicatiestrategie waarin onder meer de inzet van diverse boegbeelden in de media is opgenomen.
- Het College stelt met voldoening vast dat de beweging van 'zelf doen' naar stimuleren en faciliteren op het gebied van voorlichting en educatie in de evaluatie wordt opgemerkt. Het gericht samenwerken met andere organisaties en het scherper maken wat de doelgroepen zijn en hoe die het best kunnen worden bereikt, worden door het College onderschreven en vormen onderdeel van de bovengenoemde communicatiestrategie.

Doelmatigheid

- Het College heeft in het strategie en meerjarenplan 2025-2027 nieuwe keuzes voor strategische thema's vastgelegd inclusief een uitgewerkte strategie voor de keuze van instrumenten voor een optimale effectiviteit. Ook is hierin de positionering en prioritering van het College verduidelijkt.
- Het College kan zich vinden in de vaststelling dat het budget toereikend is voor de taken. De verschillen tussen begroting en realisatie hangen deels samen met de begrotingssystematiek waar het College als ZBO mee dient te werken. Binnen deze randvoorwaarden zal het College ernaar streven deze verschillen zoveel mogelijk te beperken. Het College deelt de zorg over het personeelsverloop en het ziekteverzuim en heeft daarom recent geïnvesteerd in versterking van de HR-capaciteit, verbetering van het verzuimbeleid en het beleid op het gebied van personeelsontwikkeling. De suggestie om meer momenten voor reflectie over overkoepelende – CRM-brede – strategische vragen te organiseren wordt door het College onderschreven en maakt deel uit van het nieuwe Strategie en meerjarenplan.

22 mei 2025



TER ONDERTEKENING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2025-0000512415

Datum
15 augustus 2025

Opgesteld door



Samengewerkt met
JenV

Bijlage(n)
7

Aan
Van

MBZK
CZW/CZ

nota

Reactie op evaluaties College voor de Rechten van de
Mens

Aanleiding

De afgelopen periode is een drietal evaluaties uitgevoerd met betrekking tot het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College). Bijgaand treft u de reactie op die evaluaties. Deze is geagendeerd voor bespreking in de MR van 19 september 2025. Onder voorbehoud van akkoord van de MR leggen wij deze stukken nu ter ondertekening aan u voor.

Geadviseerd besluit

Indien de MR van 19 september 2025 akkoord is de kabinetsreactie ondertekenen en verzenden aan de Tweede Kamer (rechtstreeks, zie [bijlage 1](#)) en aan Eerste Kamer (middels een oplegbrief, zie [bijlage 2](#)).

Kern

- Aanleiding voor deze nota is de verzending van de reactie op drie evaluaties die de afgelopen tweeënhalf jaar zijn verschenen met betrekking tot het College in de periode 2017–2022.
- Een van deze evaluaties betreft de beoordeling door een onafhankelijk onderzoeksbureau (KWINK groep) van het College als zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) ([bijlage 6](#)).
- De twee andere evaluaties zijn uitgevoerd door het College zelf en richten zich op respectievelijk de werking van de Wet College voor de rechten van de mens (hierna: Wet CRM) ([bijlage 3](#)) en de werking van een aantal gelijke behandelingswetten ([bijlage 4](#)).
- De rapporten van de twee laatstgenoemde evaluaties zijn in 2023 opgeleverd. Het rapport van de zbo-evaluatie is recent, in mei 2025, opgeleverd. Vanwege ontwikkelingen rond het College is nog niet inhoudelijk gereageerd op de eerder ontvangen rapporten (de Kamer is daarover geïnformeerd door uw voorganger). Het betreft wettelijk voorgeschreven evaluaties. Net als in 2017 wordt nu op alle drie de evaluatierapporten gezamenlijk gereageerd. Onder toelichting vindt u nadere informatie over de achtergrond en tijdlijn.
- In voorliggende reactie wordt eerst de evaluatieperiode toegelicht en wordt de betekenis daarvan voor deze reactie geduid. Vervolgens worden de evaluaties één voor één behandeld. Onder toelichting treft u de belangrijkste bevindingen per evaluatie en de appreciaties daarvan.

- In de afgelopen periode heeft een onafhankelijke onderzoekscommissie een melding inzake een vermoeden van een misstand binnen het College onderzocht. Dit onderzoek is medio 2024 afgerond. De inhoudelijke reactie op de bevindingen van de onderzoekscommissie is op 21 februari 2025 door de staatssecretaris Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer gezonden. In voorliggende reactie wordt expliciet benoemd dat het onderzoek van voornoemde onderzoekscommissie daarin enkel ter context wordt genoemd, maar dat niet inhoudelijk wordt gereageerd op de bevindingen van de commissie.
- Binnen het kabinet zijn de verantwoordelijkheden voor het College belegd bij verschillende bewindspersonen. U draagt, als eerste ondertekenaar, verantwoordelijkheid voor de Wet CRM. De minister van Justitie en Veiligheid (vanwege de portefeuilleverdeling nu de staatssecretaris Rechtsbescherming) is tweede ondertekenaar van die wet en is beheersmatig verantwoordelijk voor het College. Omdat de Wet CRM zowel door beide bewindspersonen is ondertekend, betreft de zbo-evaluatie een gedeelde verantwoordelijkheid. De reactie op die evaluatie wordt daarom mede namens de staatssecretaris aan de Kamer gezonden.

Onze referentie
2025-0000512415

Datum
15 augustus 2025

Toelichting

Achtergrond en tijdlijn

- In de Wet CRM is opgenomen dat het College elke vijf jaar een rapport opstelt over de werking van de Wet CRM en een aantal gelijke behandelingswetten.¹ Tevens is in die wet bepaald dat MBZK na ontvangst daarvan een verslag over de werking van die wetten aan beide Kamers stuurt.²
- Het College heeft de evaluatie van die wetten in 2023 op twee verschillende momenten toegezonden. Het rapport over de evaluatie van de Wet CRM is op 18 januari 2023 opgeleverd. De verwachting was destijds dat het rapport over de evaluatie van de gelijkebehandelingswetgeving op korte termijn zou volgen. Omdat deze verwachting meermaals werd bijgesteld, heeft de toenmalige MBZK de Tweede Kamer op 7 juli 2023 geïnformeerd over de ontvangst van het eerste rapport en toegezegd de rapporten gezamenlijk toe te sturen, na ontvangst van het rapport over de evaluatie van de gelijkebehandelingswetgeving.³ Dat rapport is op 24 oktober 2023 opgeleverd.
- Sinds oplevering van genoemde rapporten is enige tijd verstreken. Deze rapporten zijn wel bij brief van 9 januari 2024 door uw ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer aangeboden, maar zijn toen nog niet van een beleidsreactie voorzien.⁴ Omdat op dat moment onderzoek werd gedaan naar een melding van een vermoeden van een misstand binnen het College door een onafhankelijke onderzoekscommissie onder leiding van mw. Sorgdrager, is besloten de bevindingen van dat onderzoek af te wachten. Daarmee werd beoogd te voorkomen dat in de beleidsreactie een koers zou worden ingezet die niet in lijn zou zijn met de uitkomsten van het onderzoek door genoemde commissie.

¹ Artikel 22 Wet College voor de rechten van de mens.

² Artikel 23 Wet College voor de rechten van de mens.

³ Kamerstukken II 2022/23, 34 338, nr. 5.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 33 826, nr. 6

- Op grond van de Kaderwet zbo's dient elke vijf jaar een verslag aan beide Kamers te worden aangeboden ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het College als zbo.⁵
- In 2023 is opdracht gegeven aan KWINK Groep om de zbo-evaluatie van het College uit te voeren. Die evaluatie is in maart 2023 van start gegaan en is in maart 2023 tijdelijk opgeschort om genoemde onderzoekscommissie de ruimte te bieden haar onderzoek zorgvuldig en zonder bemoeienis uit te voeren. De zbo-evaluatie is begin 2025 officieel herstart en het rapport over de zbo-evaluatie is in mei 2025 opgeleverd.
- De drie evaluatierapporten zijn opgeleverd. Ook het onderzoek door de onafhankelijke onderzoekscommissie is afgerond en de inhoudelijke reactie daarop is eerder dit jaar aan de Tweede Kamer gezonden. Daarmee kan nu inhoudelijk worden gereageerd op de drie evaluaties.

Onze referentie
2025-0000512415

Datum
15 augustus 2025

De evaluatie van het College als zbo.

- De onderzoekers presenteren in hun rapport verschillende bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid, doelmatigheid en externe governance van het College.
- In dat verband identificeren de onderzoekers verschillende verbeterpunten en doen zij een aantal gerichte aanbevelingen aan het College. Het College heeft op deze aanbevelingen gereageerd. Kortgezegd geeft het College in zijn reactie aan de aanbevelingen te onderschrijven ([bijlage 7](#)).
- Ook doen de onderzoekers twee aanbevelingen aan de ministeries van JenV en BZK en het College gezamenlijk, luidende:
 1. Werk de bestaande werkafspraken tussen CRM en JenV uit. Breid deze uit naar vooral BZK en – op maat – andere ministeries. Besteed daarbij in elk geval aandacht aan de rol van BZK en het samenspel met beleidsdepartementen.
 2. Houd de besluitvorming en voortgang op het gebied van de interne governance van het College op de agenda van de driehoek (CRM, JenV, BZK).
- In reactie op de eerste aanbeveling is opgenomen dat bestaande werkafspraken tussen het ministerie van JenV en het College zullen worden herzien en, waar nodig, geactualiseerd. Deze afspraken zullen bovendien worden uitgebreid naar het ministerie van BZK en, indien relevant, naar andere ministeries. De wijze van informatie-uitwisseling tussen het ministerie van JenV en andere ministeries zal worden vastgelegd in werkafspraken. Concreet wordt onder andere vastgelegd dat het ministerie van JenV, vanwege de beheersmatige verantwoordelijkheid voor het College, zal fungeren als eerste aanspreekpunt voor afstemming over aangelegenheden die zouden kunnen raken aan de continuïteit van het College.
- Ten aanzien van de tweede aanbeveling wordt genoemd dat niet inhoudelijk wordt ingegaan op bevindingen met betrekking tot de interne governance van het College. Wel wordt benadrukt dat de ministeries van JenV en BZK in nauw contact zijn met het College over ontwikkelingen op dit terrein en dat het onderwerp op de agenda blijft van een hoogambtelijke werkgroep, waaraan vertegenwoordigers van die ministeries en de (interim-)voorzitter en directeur van het College

⁵ Artikel 39, eerste lid, van Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

deelnemen.

Onze referentie
2025-0000512415

Datum
15 augustus 2025

De evaluatie van de Wet CRM

- In dit rapport gaat het College in op de vraag of het binnen zijn wettelijke kader in staat is geweest zijn opdracht tot bescherming, belichting en bevordering van mensenrechten in Nederland naar behoren uit te voeren.
- Het rapport bevat geen concrete aanbevelingen. Wel bevat het rapport verschillende constatering. Zo stelt het College onder meer dat:
 - het beschikt over passende wettelijke en institutionele randvoorwaarden om zijn taak effectief uit te voeren.
 - het mandaat, zoals vastgelegd in de wet, het College in staat stelt om effectief toezicht te houden op mensenrechten.
 - het wettelijke takenpakket alle taken die passend zijn voor een mensenrechteninstituut omvat.
 - de aan het College toegekende bevoegdheden noodzakelijk én toereikend zijn.
 - het binnen de kaders van de wet en de beschikbare financiële middelen, eigen prioriteiten en strategieën kan bepalen zonder beïnvloeding van de overheid of andere stakeholders.
 - het beschikt over een goede financiële basis om de beoogde maatschappelijke impact te bereiken.
- Ook signaleert het College enkele spanningen en dilemma's. Deze houden volgens het College echter geen direct verband met het wettelijk kader.
- In voorliggende reactie wordt in algemene zin gereflecteerd op de constatering. Die reflectie bevat de volgende observaties:
 - In grote lijnen wordt het positieve oordeel over de Wet CRM onderschreven.
 - Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat bepaalde bestuurlijke aspecten van het institutionele kader in de evaluatie niet aan bod komen. Dit is opvallend, mede gezien het (latere) onderzoek door genoemde onderzoekscommissie waaruit signalen naar voren kwamen dat het institutionele kader op dergelijke onderdelen mogelijk tekortschiet.
 - Ook wordt erkend dat zich sinds de totstandkoming van de evaluatie relevante ontwikkelingen hebben voorgedaan en dat deze ontwikkelingen maken dat bepaalde constatering in de evaluatie inmiddels (gedeeltelijk) zijn achterhaald.

De evaluatie van de gelijkebehandelingswetgeving

- In dit rapport geeft het College zijn bevindingen ten aanzien van de werking in de praktijk van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgb m/v) en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW).
- Het College concludeert dat zij in de praktijk nog altijd goed uit de voeten kan met de toepassing van de wetten en doet een vijftal aanbevelingen tot aanpassing van de gelijkebehandelingswetgeving waarvan zij stellen dat het zorgt voor meer duidelijkheid voor de burger en tot een versteviging van de rechtsbescherming tegen discriminatie.
- In voorliggende reactie geeft u de laatste stand van zaken betreffende de uitbreiding van de gelijkebehandelingswetgeving naar Caribisch Nederland

en komen de verschillende aanbevelingen aan bod en worden van een reactie voorzien. Het gaat om de volgende aanbevelingen:

- Het College adviseert om de Awgb uit te breiden met eenzijdig overheidshandelen. In uw reactie wordt het onderzoek hiernaar aangehaald.
- Het College stelt voor om de grond 'ras' te verduidelijken. In uw reactie geeft u aan onlangs te zijn gestart met een verkenning naar de definitie van de grond 'ras' in de Grondwet en de Awgb.
- Het College stelt ook voor om de verschillende gelijkebehandelingswetten bijeen te brengen in één integratiewet.
- Het College stelt voor om voor de grond 'burgerlijke staat' te overwegen om het begrip beter aan te laten sluiten op de diversiteit in relatie- en samenlevingsvormen
- en om de toegevoegde waarde van enkele extra discriminatiegronden in de Awgb te verkennen, waaronder de grond 'sociale status'.
- In uw reactie bundelt u de drie laatste adviezen en geeft u aan hierover graag nader in gesprek te willen en tevens – na het verschijnen van de essaybundel van de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme over de toekomst van de gelijkebehandelingswetgeving – begin 2026 een congres te willen organiseren waar o.a. deze voorstellen besproken kunnen worden.

Onze referentie
2025-0000512415

Datum
15 augustus 2025

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Kamerbrief – reactie op evaluaties College voor de Rechten van de Mens	Ter ondertekening en voor verzending
2	Oplegbrief Eerste Kamer	Ter ondertekening en voor verzending
3	Evaluatie Wet CRM 2017-2022	Voor verzending
4	Evaluatie Awgb 2017-2022	Voor verzending
5	Aanbiedingsbrief interim voorzitter College	Voor verzending
6	Zbo-evaluatie College voor de Rechten van de Mens (Kwink)	Voor verzending
7	Reactie College voor de Rechten van de Mens op zbo-evaluatie	Voor verzending