

25 268 Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 245 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2025

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

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.

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 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

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

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.

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.

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

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

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

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

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.

de betrokken partijen wordt erkend. Wel blijkt uit het onderzoek dat binnen het College zelf 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

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

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.

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 collegabewindspersonen, bevat het wel enkele constatering die ik hieronder langsloop.

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

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 toebedeling 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

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.

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 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 constatering

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

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

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

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

‘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 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 diepgravender 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 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