

Vergaderjaar 2017–2018

34 338

Evaluatie Wet College voor de rechten van de mens

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2018

Op 1 oktober 2017 bestond het College voor de rechten van de mens (het College) vijf jaar. Nu het eerste lustrum is gevierd, is het tijd om de balans op te maken. Er zijn daarom drie evaluaties uitgevoerd, die alle drie betrekking hebben op een ander aspect van het werk van het College. Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, over deze evaluaties en de vervolgstappen die daaruit voortvloeien.

Ten eerste is het functioneren van het College als zelfstandig bestuursorgaan geëvalueerd. Deze evaluatie en de reactie daarop van het College treft u in de bijlagen bij deze brief aan¹. Hieronder zal ik de uitkomsten van deze evaluatie toelichten en daarop reageren. Daarnaast heeft het College twee evaluaties uitgevoerd, van de Wet College voor de Rechten van de Mens (Wet CRM) en van een aantal gelijkebehandelingswetten (de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgbm/v) en artikel 7:646 van het Burgerlijk Wetboek (BW)). Deze evaluaties heeft het College gebundeld in één rapport, dat u ook in de bijlagen² aantreft. Hieronder zal ik ook deze evaluaties kort toelichten en daarop reageren. Ten slotte ga ik in deze brief in op een aantal toezeggingen die zijn gedaan tijdens de behandeling van de Wet CRM in de Eerste Kamer en tijdens de behandeling van de wetswijziging omtrent de zogenoemde gewetensbezwaarde trouwambtenaren.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

1. De evaluatie van het College als zbo

In artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo) is een verplichting opgenomen om elke vijf jaar een verslag te sturen aan de Tweede Kamer ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. In het kader van deze verplichting heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenwerking met de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) in het voorjaar van 2017 opdracht gegeven tot een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het College. Het onderzoek is uitgevoerd door Kwink Groep.

Het onderzoek bestond uit een documentenstudie, een enquête onder stakeholders van het College en interviews met geselecteerde stakeholders en medewerkers van het College. In 2015 is een financiële evaluatie van het College uitgevoerd door Pro Facto in opdracht van de toenmalige Minister van VenJ.³ De financiële evaluatie was toegezegd in de memorie van toelichting bij de Wet CRM. Het onderhavige onderzoek vormt daarmee, met name voor wat betreft de beoordeling van de doelmatigheid, een actualisering van het onderzoek uit 2015.

1.1 Bevindingen omtrent de doeltreffendheid

Het College heeft tot doel 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 (artikel 1, lid 3 van de Wet CRM). De onderzoekers van de zbo-evaluatie hebben de doeltreffendheid van het College beoordeeld aan de hand van de resultaten en effecten van de inzet van het College. Zoals bij meer zbo's het geval is, is het lastig vast te stellen in hoeverre de wettelijke doelstellingen van het College zijn gerealiseerd en in hoeverre dat op het conto van het College te schrijven is. Daarom hebben de onderzoekers bij hun beoordeling betrokken of het College zijn werkwijzen zo heeft ingericht dat het zo doeltreffend mogelijk kan opereren.

De onderzoekers concluderen dat het College in de afgelopen vijf jaren op doeltreffende wijze invulling heeft gegeven aan de activiteiten die in de missie centraal staan. De onderzoekers baseren die conclusie onder andere op het verkrijgen door het College van de A-status bij de Verenigde Naties. Deze status wordt toegekend aan nationale mensenrechteninstellingen die volledig voldoen aan de «Paris Principles», de kwaliteitseisen voor dergelijke instellingen.⁴ De onderzoekers baseren hun conclusie ook op de oordelenfunctie, die als kwalitatief hoogstaand en daarmee gezaghebbend wordt gezien. Het hoge opvolgingspercentage, het grote aantal vragen dat het College jaarlijks ontvangt over (on)gelijke behandeling en de korte samenvattingen voor het brede publiek op de website van het College dragen er volgens de onderzoekers aan bij dat het College, door middel van de oordelen die het geeft, een belangrijke bijdrage levert aan de bescherming van de mensenrechten. De onderzoekers hebben vastgesteld dat er onder de bevraagde stakeholders een overwegend positief beeld bestaat over de kwaliteit van de onderzoeken, adviezen en rapportages, net als over de samenwerking met stakeholders, de zichtbaarheid en de inzet van het College op mensenrechteneducatie.

³ Pro Facto, Financiële evaluatie College voor de Rechten van de Mens, juli 2015; Kamerstuk 34 338, nr. 1.

⁴ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), adopted by General Assembly Resolution 48/134 of 20 December 1993, VN doc. A/RES/48/134, annex (zie <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>).

De onderzoekers concluderen dat het College actief zoekt naar mogelijkheden voor interviews of tv-optredens en in toenemende mate inzet op voorlichting. Ook constateren de onderzoekers dat het College aandacht heeft voor de mate waarin zijn onderzoeken, adviezen en rapportages bekend zijn en tot resultaten leiden.

1.2 Bevindingen omtrent de doelmatigheid

De onderzoekers concluderen dat het College doelmatig functioneert, dat wil zeggen dat de verhouding tussen resultaten en ingezette middelen in orde is. De onderzoekers stellen vast dat het budget daartoe noopt: het is nagenoeg gelijk gebleven ten opzichte van het budget van zijn voorganger de Commissie gelijke behandeling, terwijl het College meer wettelijke taken heeft. Het afwegingskader dat het College heeft ontwikkeld zien de onderzoekers als een voorziening voor doelmatigheid, al stellen zij ook vast dat het College in individuele gevallen niet transparant heeft gemaakt hoe de precieze weging heeft plaatsgevonden. Daarnaast constateren de onderzoekers dat het College een onderbouwde afweging maakt of het een onderzoek zelf uitvoert of uitbesteedt; dat het is gestart met tijdschrijven en projectmatig werken en dat het samenwerkt met een aantal andere overheidsorganisaties om de bedrijfsvoering efficiënter te maken. Een laatste indicatie van doelmatigheid leiden de onderzoekers af uit de constatering door de bevraagde stakeholders dat het College erin is geslaagd om een goed werkende, platte organisatie met «korte lijnen» neer te zetten.

1.3 Inbedding gelijkebehandelingsfunctie en balans van de grondrechten

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel CRM in de Eerste Kamer heeft de toenmalige Minister van BZK toegezegd bij de evaluatie van de Wet CRM te zullen bezien of de gelijkebehandelingsfunctie goed is ingebed bij het College,⁵ gelet op de bredere taken van deze organisatie, en of het College erin is geslaagd om daadwerkelijk een balans van grondrechten te realiseren in zijn activiteiten.⁶ Deze toezeggingen komen voort uit de vrees die destijds leefde dat het College zich met name zou blijven richten op het recht op gelijke behandeling of dat dat recht juist zou worden ondergesneeuwd door de overige mensenrechten. De onderzoekers hebben deze vragen meegenomen in hun evaluatie. Zij hebben daartoe bekeken in welke mate synergie wordt nagestreefd tussen het recht op gelijke behandeling en de overige mensenrechten. De onderzoekers constateren dat de inbedding en de synergie op verschillende manieren worden gerealiseerd. Zij noemen als voorbeeld de grondige herziening van het oordelenproces en de investering in de voorlichting door de Front Office, waardoor meer tijd is vrijgekomen voor de andere mensenrechten. Voorts constateren de onderzoekers dat het College volgens het overgrote deel van de stakeholders de juiste prioriteiten stelt en steeds scherpere keuzes maakt ten aanzien van de onderwerpen die het oppakt. De onderzoekers concluderen dan ook dat het College binnen de beschikbare middelen een goede balans heeft weten te vinden tussen gelijke behandeling enerzijds en de bredere mensenrechtenonderwerpen anderzijds. Daarmee is een antwoord gegeven op de vragen die ten grondslag liggen aan de toezeggingen. Beide vragen kunnen met «ja» worden beantwoord.

⁵ Kamerstuk 32 467; Handelingen I 2011/12, nr. 7, item 2, p. 2.

⁶ Kamerstuk 32 467; Handelingen I 2011/12, nr. 7, item 7, p. 32.

1.4 Aanbevelingen aan het College

De onderzoekers zien ook een aantal verbeterpunten. Zij hebben daarom een aantal aanbevelingen gedaan aan het College. De onderzoekers zien mogelijkheden om de doeltreffendheid te vergroten door meer aandacht voor evaluatie en monitoring van de doorwerking van oordelen, adviezen, onderzoeken en rapportages; door nog meer in gesprek te gaan met stakeholders over verwachtingen ten aanzien van publicaties; door met stakeholders in gesprek te gaan over hun wens om nog meer samen te werken, waaronder op het terrein van mensenrechteneducatie en door meer transparantie te bieden over de gemaakte keuzes ten aanzien van de strategische thema's, de onderzoeken en specifiek ten aanzien van de visie op en rol bij het bevorderen van mensenrechteneducatie.

Het College heeft op de aanbevelingen gereageerd door middel van de bij deze brief gevoegde bijlage. Daarin licht het College toe hoe met de aanbevelingen van de onderzoekers binnen de grenzen van het beschikbare budget, de capaciteit en de onafhankelijke positie van het College wordt omgegaan.

1.5 Aanbevelingen aan College, BZK en JenV over institutionele inbedding

De onderzoekers hebben ook gekeken naar de institutionele inbedding van het College bij de Ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en BZK. De onderzoekers zien geen directe aanleiding om de institutionele inbedding van het College te veranderen, maar zij achten het wel verstandig om afspraken te maken om de verhoudingen tussen deze beide ministeries ten aanzien van het College en de verwachtingen over en weer explicieter te maken. De onderzoekers hebben daartoe ook een aantal aanbevelingen gedaan, waarop ik hieronder zal ingaan.

1.6 Reactie

Ik kan mij vinden in de conclusies van de onderzoekers over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de werkwijze van het College. Zonder te willen treden in de effectiviteit van iedere afzonderlijke activiteit van het College – de meningen van College en stakeholders zijn daarover soms verdeeld – ben ik ervan overtuigd dat het College zich in de afgelopen vijf jaar heeft ontwikkeld tot een veelzijdige organisatie die zich op diverse niveaus en bij diverse actoren inzet om een breed scala aan mensenrechten te belichten, bewaken en bevorderen. De bekendheid van het College neemt toe, getuige het groeiend aantal vragen dat het College ontvangt via zijn Front Office. Het College is een belangrijke gesprekspartner voor nationale en lokale overheden als het gaat om de naleving en implementatie van de mensenrechten, maar brengt ook met regelmaat kritische onderzoeken en adviezen uit aan zijn gesprekspartners. Door de A-status is het College ook een erkend gesprekspartner bij de Verenigde Naties, terwijl de A-status ook staat voor het naleven van kwaliteitseisen. Ook aan de recent door de Europese Commissie uitgebrachte aanbevelingen voor gelijkebehandelingsorganen voldoet het College.⁷ Ik feliciteer het College dan ook met de conclusies van het onderzoek.

⁷ Aanbevelingen van de Europese Commissie van 22 juni 2018 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling, C(2018) 3850. Nederland heeft ervoor gekozen de taken van het gelijkebehandelingsorgaan te spreiden over het College voor de rechten van de mens en de gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's). Daarom is niet de gehele aanbeveling van de Europese Commissie van toepassing op het College.

De onderzoekers bevelen aan om werkafspraken te maken over de onderlinge taakverdeling en rollen, en daarbij aan te sluiten bij de circulaire «Governance ten aanzien van zbo's». In deze werkafspraken kan de governance-relatie tussen de ministeries en het College beschreven worden. Daarbij kan rekening worden gehouden met afwijkingen op de artikelen van de Kaderwet die voor het College in de Wet CRM zijn vastgelegd en die in belangrijke mate zien op de onafhankelijke status van het College. Het College en het Ministerie van JenV zijn op dit moment in gesprek over dergelijke werkafspraken, die in een beheerconvenant zullen worden neergelegd. Daarin zal ook de beheerrelatie met JenV en de relatie met BZK als eerstverantwoordelijke voor de Wet CRM worden beschreven, inclusief de daarbij behorende rollen en verantwoordelijkheden.

2. De evaluatie van de Wet CRM

Op grond van artikel 22 Wet CRM dient het College elke vijf jaar een rapport op te stellen van zijn bevindingen ten aanzien van de werking in de praktijk van die wet, de Awgb, de Wgbm/v en artikel 7:646 BW en dat rapport vervolgens aan mij toe te zenden. Het College heeft eind december 2017 zijn rapport «Vijf jaar College voor de Rechten van de Mens» aan mij gezonden. Met deze brief voldoe ik aan de in artikel 23 Wet CRM neergelegde verplichting om dit rapport vervolgens met een verslag aan uw Kamer te sturen.

Het College gaat in het eerste deel van zijn rapport in op zijn ervaringen met de werking van de Wet CRM. Het College heeft de Paris Principles als uitgangspunt genomen en aan de hand daarvan tien onderwerpen geselecteerd waarover het zijn bevindingen in kaart heeft gebracht. Het College oordeelt positief over de werking van de Wet CRM. Het College concludeert dat de wet alle mogelijkheden biedt om als volwaardig mensenrechteninstituut conform de Paris Principles te opereren, zowel formeel als in de praktijk. De breedte van het takenpakket en de toegekende bevoegdheden acht het College voldoende en ook de inrichting van het College en de samenwerking met andere organisaties acht het College in overeenstemming met de Paris Principles.

2.1 Toezeggingen ten aanzien van de evaluatie

Net als de onderzoekers van de zbo-evaluatie heeft het College gekeken naar de inbedding van de gelijkebehandelingstaak binnen het bredere mandaat van het College en naar de balans tussen het recht op gelijke behandeling en de overige mensenrechten. Ook het College wijst erop dat de doelmatigheid van het oordelenproces is verbeterd, waardoor er meer ruimte is gekomen om de overige taken van het College uit te voeren. Daarnaast is het College zich ervan bewust dat de oordelende taak in de beeldvorming tot een conflict kan leiden met de bredere adviserende en agenderende taken. Het College meent evenwel dat de Wet CRM een goed kader biedt om alle taken op evenwichtige wijze uit te voeren. Ook meent het College dat het een balans weet te vinden tussen de diverse mensenrechten. Het College werkt met een strategisch meerjarenplan en een afwegingskader die richting geven aan de inhoudelijke prioriteiten, waarbij het College zich ook hier weer bewust is van het belang van evenwichtige aandacht. Ook het College beantwoordt de vragen die ten grondslag liggen aan de toezeggingen aan de Eerste Kamer over de inbedding van de gelijkebehandelingstaak en de balans van de grondrechten dan ook met «ja».⁸ Hiermee meen ik de toezeggingen voldoende te hebben uitgevoerd.

⁸ zie paragraaf 1.3 hierboven.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel CRM in de Eerste Kamer is voorts toegezegd dat bij de evaluatie van de wet wordt meegenomen of het College een oordeels- en procesbevoegdheid moet krijgen⁹ en of het College uit de voeten kan met zijn bevoegdheid om inlichtingen te vorderen.¹⁰ Het College heeft een oordeels- en procesbevoegdheid, maar deze is beperkt tot gevallen waarin het recht op gelijke behandeling aan de orde is. De toezegging ziet op de vraag of deze bevoegdheid zou moeten worden uitgebreid tot alle mensenrechten. Het College constateert dat er een duidelijke behoefte is aan een instantie die oordelen kan geven over mensenrechtelijke vragen. Het College concludeert dat uitbreiding van de oordelende bevoegdheid met de huidige financiële middelen en personele bezetting niet mogelijk is. Het College doet geen aanbeveling om de wet op dit punt te wijzigen. Overigens constateer ik dat aan een dergelijke taakuitbreiding nog vele andere haken en ogen zouden zitten en om die reden thans niet aan de orde is. Ten aanzien van de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen constateert het College dat het daarvan tot op heden geen gebruik heeft hoeven maken. Wel heeft het College een aantal keer organisaties erop gewezen dat het deze bevoegdheid heeft. Dit was voldoende voor het verkrijgen van de gewenste inlichtingen. Het College concludeert dan ook dat het inlichtingenrecht een anticiperend effect heeft en zo bijdraagt aan zijn effectiviteit. Hiermee acht ik de toezeggingen afgedaan.

2.2 Aanbevelingen van het College aan het kabinet en reactie

Het College doet in zijn rapport een aantal aanbevelingen aan het kabinet. Hieronder zal ik reageren op de aanbevelingen en op een aantal bevindingen van het College.

2.2.1 Aanbeveling: bezie de mogelijkheden om het budget beter aan te laten sluiten op het wettelijke takenpakket

Als eerste beveelt het College aan om de mogelijkheden te bezien om het budget van het College beter te doen aansluiten op zijn wettelijke takenpakket. Het College doet deze aanbeveling omdat het in de uitvoering van zijn taken tegen budgettaire beperkingen aanloopt. Met name de taken in Caribisch Nederland, op decentraal niveau en op het gebied van publieksvoorlichting staan hierdoor onder druk, aldus het College. Het College constateert daarom dat het budget ontoereikend is om de wettelijke taken adequaat uit te voeren. In het verlengde daarvan beveelt het College aan om het mogelijk te maken dat meerjarige begrotingsafspraken worden gemaakt. Het College doet deze aanbeveling refererend aan de constatering van de financiële evaluatie uit 2015 dat zijn financiële middelen tot een minimumniveau zijn gedaald. In die evaluatie is aanbevolen het College een financiële status aparte te geven. De Minister van JenV heeft in reactie op de financiële evaluatie laten weten dat in de onderhavige evaluatie zou worden geantwoord op die aanbeveling. Intussen is evenwel gebleken dat een financiële status aparte lastig te realiseren is. Daarom beveelt het College aan om door middel van een convenant betere waarborgen voor financiële continuïteit te bewerkstelligen.

Reactie

Het College constateert in zijn rapport, zoals eerder ook de financiële evaluatie uit 2015, terecht dat zijn takenpakket breder en omvangrijker is dan dat van zijn voorganger, de Commissie Gelijke Behandeling. Zoals

⁹ Kamerstuk 32 467; Handelingen I 2011/12, nr. 7, item 2, p. 5–6.

¹⁰ Kamerstuk 32 467; Handelingen I 2011/12, nr. 7, item 7, p. 33.

door de Minister van JenV in de reactie op de financiële evaluatie is bericht¹¹ heeft het College op voortvarende wijze efficiëncyslagen en bezuinigingen op de kosten van de bedrijfsvoering doorgevoerd. Het College voldoet daarmee aan de algemene doelstelling dat publieke middelen doelmatig worden besteed. Daarbij hoort ook dat het College, net als andere organisaties, prioriteiten stelt in de uitvoering van zijn taken. Dat dit betekent dat het College niet al zijn taken ieder jaar in volle omvang kan oppakken is op zichzelf geen aanleiding voor de conclusie dat het College onvoldoende in staat is om zijn wettelijke taken uit te voeren binnen het huidige budget. Naast de constatering van de financiële evaluatie dat de financiële middelen van het CRM tot een minimumniveau zijn gedaald, constateerde deze evaluatie immers ook dat het College zorgvuldig en weloverwogen zoekt naar de meest optimale invulling van zijn wettelijke taken, gegeven de beschikbare middelen. De financiële evaluatie constateerde niet dat het budget van het College ontoereikend is voor de uitvoering van de wettelijke taken.

Zoals het College ook aangeeft, zijn naar aanleiding van de financiële evaluatie niettemin maatregelen genomen om extra financiële ruimte te creëren (circa 0,5 mln. structureel) in de begroting van het College:

- Het budget dat voor onder andere de huisvesting van het College op de begroting van JenV als reservering was opgenomen, is naar het budget van het College overgeheveld. Dit budget is substantieel ruimer dan de huurkosten die vanaf dat moment door het College zelf betaald moesten worden.
- Het uiteindelijke risico voor de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen voor oud-Collegeleden ligt nu bij JenV, maar het College tracht, waar mogelijk, de kosten zelf te dekken.
- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft toegezegd voor een periode van drie jaar (2017–2019) jaarlijks een bedrag van 100.000 euro bij te dragen aan het budget van het College.

Weliswaar is de bestedingsruimte van het College sinds de oprichting in 2012 als gevolg van de rijksbrede bezuinigingen niet toegenomen, maar daartegenover staat dat de gevolgen daarvan met voornoemde maatregelen zijn verzacht. De constatering dat het College bij de uitvoering van zijn taken tegen budgettaire beperkingen aanloopt is voor mij onvoldoende aanleiding voor de conclusie dat het budget niet voldoet. Zoals hiervoor gesteld dienen overheidsorganisaties te streven naar een doeltreffende besteding van de beschikbare middelen en zullen zij daarin keuzes moeten maken en prioriteiten moeten stellen. Dat men daarbij tegen budgettaire grenzen aanloopt is een gegeven waarmee iedere organisatie te maken heeft. In zowel de financiële evaluatie als de zbo-evaluatie wordt geconstateerd dat het College deze keuzes weloverwogen en zorgvuldig maakt. Wel bevelen beide evaluaties aan dat het College meer transparant zou kunnen zijn in de onderbouwing daarvan. Daardoor zouden – aldus de financiële evaluatie – uitspraken van het College over de toereikendheid van het budget aan kracht winnen. Mede in vervolg op bovengenoemde aanbevelingen is het Ministerie van JenV met het College in gesprek over het opstellen van een beheerconvenant waarin onder andere afspraken worden opgenomen over het begrotings-overleg tussen het College en het Ministerie van JenV en de daarbij behorende financiële verslaglegging.

Gelet op het bovenstaande ben ik dan ook van mening dat er op dit moment onvoldoende concrete aanknopingspunten zijn voor de toekenning van aanvullende middelen aan het budget van het College.

¹¹ Kamerstuk 34 338, nr. 1.

2.2.2 Aanbeveling: regel een uitzondering van de Wob

Hoewel het College in zijn algemeenheid zoals gezegd goed uit de voeten kan met de Wet CRM, doet het één aanbeveling om de Wet CRM te wijzigen en wel door daarin een uitzonderingspositie neer te leggen voor het College ten aanzien van de Wet openbaarheid bestuur (Wob), naar analogie van de uitzonderingspositie die de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft. Het College wenst een uitzonderingspositie omdat het heeft geconstateerd dat het gegeven dat het niet voor honderd procent vertrouwelijkheid kan garanderen aan de organisaties waarnaar het onderzoek doet, zijn onderzoekstaak belemmert. Er bestaat immers een zeker risico dat vertrouwelijke informatie van die (private) organisaties via een Wob-procedure openbaar wordt. Voor de informatie die de OVV in zijn onderzoeken verzamelt, geldt een uitzondering op de Wob. Het College beveelt aan een vergelijkbare uitzondering op te nemen in de Wet CRM.

Reactie

Ik neem deze aanbeveling niet over. Het uitgangspunt van het College dat vertrouwelijke informatie vertrouwelijk moet blijven onderschrijf ik, maar ik deel niet de vrees van het College dat dit uitgangspunt niet kan worden waargemaakt. Naar mijn mening biedt de Wob voldoende garanties tegen onevenredige benadeling van bij een onderzoek betrokken organisaties door openbaarmaking van vertrouwelijk verstrekte informatie. Een honderd procent garantie van de vertrouwelijkheid, zoals het College graag zou willen geven, valt niet uit de wet af te leiden, maar uit jurisprudentie over de uitleg van artikel 10, tweede lid, onder d en g, Wob volgt dat rechters er oog voor hebben dat gesprekspartners vrijuit moeten kunnen spreken met overheidsorganisaties met een controlerende taak en niet moeten worden belemmerd door de mogelijkheid dat het gespreksverslag in de openbaarheid wordt gebracht. De rechter heeft ook oog voor het belang van het bestuursorgaan om vertrouwelijke informatie vertrouwelijk te houden en daarmee medewerking aan onderzoeken te bevorderen.¹² Voor zover het College niet doelt op informatie uit gesprekken, maar op in vertrouwen verstrekte bedrijfsgegevens die met een beroep op de Wob openbaar gemaakt zouden kunnen worden, geldt artikel 10, eerste lid, onder c, Wob, waarin voor dergelijke bedrijfsgegevens een uitzondering is opgenomen. Uit de evaluatie van het College volgt geen concrete aanwijzing dat de reguliere uitzonderingsgronden van artikel 10 Wob niet volstaan. Daarbij is het College wat dit betreft geen uitzondering ten opzichte van andere bestuursorganen. Alle informatie die naar de overheid wordt toegestuurd is in beginsel vatbaar voor de Wob, met dien verstande dat er diverse uitzonderingsgronden bestaan zoals genoemd in artikel 10 Wob.

2.2.3 Constatering: de overheid volgt oordelen minder vaak op dan private organisaties

Het College constateert in hoofdstuk 4 van zijn rapport dat de overheid minder vaak maatregelen treft naar aanleiding van oordelen dan private organisaties. Het College doet hieromtrent geen aanbeveling, maar brengt deze constatering wel dringend onder mijn aandacht. Het College heeft vastgesteld dat het in de periode van 1 oktober 2012 tot en met april 2017 89 oordelen heeft uitgesproken waarin een overheidsorganisatie – rijksoverheid, gemeente of zbo – als verweerder betrokken was. In 54 gevallen oordeelde het College dat sprake was van verboden onderscheid. Het ging in deze 54 oordelen meestal maar niet uitsluitend om de

¹² zie o.a. ECLI:NL:RBMNE:2017:2253; ECLI:NL:RBMNE:2017:3925 en ECLI:NL:RVS:2017:1665.

overheid als werkgever. In tien gevallen ging het bijvoorbeeld om het woonwagengebeleid van gemeenten. Het oordeel van het College dat sprake was van discriminatie, heeft in 67 procent van de gevallen tot een maatregel door het betreffende overheidsorgaan geleid. Van de oordelen over het handelen van private organisaties leidt 75 procent tot maatregelen. De overheid volgt dus minder vaak de oordelen van het College op.

Reactie

Het is terecht dat het College dit aankaart. De overheid wil als werkgever het goede voorbeeld geven door een actief diversiteits- en antidiscriminatiebeleid te voeren. Het kabinet heeft in het regeerakkoord opgenomen dat arbeidsmarktdiscriminatie stevig wordt aangepakt. Er wordt niet in berust dat sommige groepen werknemers lastiger aan een baan of stageplaats komen. Dat de overheid, ook in zijn rol als werkgever, de oordelen van het College minder vaak opvolgt dan private organisaties lijkt daarmee in tegenspraak. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de inhoud van de gelijkebehandelingswetgeving en vanuit mijn coördinerende rol als het gaat om de bescherming en bevordering van de mensenrechten, zal ik bij de betrokken ministeries aandacht vragen voor de opvolging van oordelen van het College.

Ten aanzien van de oordelen van het College over het woonwagengebeleid van diverse gemeenten kan ik melden dat ik naar aanleiding van die oordelen veel verzoeken om nadere informatie en duiding heb ontvangen van gemeenten. Daarom heb ik twee voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor gemeenten en geeft mijn ministerie bij diverse andere bijeenkomsten van gemeenten tekst en uitleg over woonwagengestandplaatsen in het licht van de Europeesrechtelijke jurisprudentie over de rechten van woonwagengebewoners. Ook heb ik mede naar aanleiding van de oordelen van het College een nieuw beleidskader voor gemeenten ontwikkeld, in overleg met onder meer vertegenwoordigers van Roma, Sinti en woonwagengebewoners, gemeenten, het College de Nationale ombudsman en woningbouwcorporaties. Dit beleidskader is op 12 juli 2018 gepresenteerd.

2.2.4 Constatie: jaarrapportage College leidt niet tot het gewenste debat

Het College constateert in het hoofdstuk over de jaarlijkse rapportage over de mensenrechten in Nederland dat die rapportage niet leidt tot hetgeen het College en de wetgever daarmee beogen: een substantieel en inhoudelijk debat over de inhoud van die rapportage met en tussen regering, parlement en College. Het College zou daarom graag met regering en parlement in gesprek gaan om te bezien hoe een inhoudelijk en substantieel debat zou kunnen worden gerealiseerd.

Reactie

In zijn jaarlijkse rapportage over de mensenrechten in Nederland analyseert het College ten aanzien van diverse onderwerpen vanuit een mensenrechtelijk perspectief knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Het opstellen van deze rapportage, gericht aan het parlement en aan het kabinet, vormt naar mijn mening een belangrijke taak van het College. Net als het College ziet het kabinet de jaarlijkse rapportages en de kabinetsreactie daarop als een dialoog. In die dialoog laat het kabinet weten welke analyses en aanbevelingen het onderschrijft en tot welke acties de aanbevelingen eventueel leiden, waarna daar het gesprek verder over kan worden gevoerd. De jaarrapportage is in de afgelopen vijf jaar getransformeerd van een brede beschouwing over velerlei mensenrechte-

lijke onderwerpen en terreinen met veel aanbevelingen naar een rapportage over één onderwerp, dat wel vanuit meerdere mensenrechten wordt besproken, die eens in de zoveel jaar worden afgewisseld met bredere rapportages. Deze vorm lijkt zich beter te lenen voor een inhoudelijk gesprek tussen College, parlement en kabinet. Ik ga graag in op de uitnodiging van het College om hierover het gesprek te voeren.

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

In het tweede deel van zijn rapport doet het College verslag van de werking van de Awgb, de Wgbm/v en artikel 7:646 BW. De conclusie van het College is kort gezegd dat er sinds de vorige evaluatie van deze wetten weinig is veranderd. Hieronder zal ik ingaan op de verschillende onderdelen van dit deel van het rapport.

3.1 Wetswijzigingen

Op enkele onderdelen is de Awgb gewijzigd: de zogenaamde enkele-feitconstructie is afgeschaft¹³ en er is een bepaling toegevoegd over gewetensbezwaarde (buitengewone) ambtenaren van de burgerlijke stand (artikel 5, lid 2a, Awgb)¹⁴. Het College heeft sinds de invoering van deze wijzigingen nog geen verzoek om een oordeel ontvangen over deze onderwerpen. Daardoor kan het College geen uitspraak doen over de vraag of die veranderingen een verbetering zijn.

De wetswijziging met betrekking tot de gewetensbezwaarde trouwambtenaar¹⁵ behelsde een wijziging van het BW en van de Awgb. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van dit wetsvoorstel kwam de vraag op of de wijziging van de Awgb wel wenselijk was omdat de nieuwe bepaling mogelijk de beoordelingsvrijheid van de rechter en het College te zeer zou inperken.¹⁶ Verschillende partijen hebben er tijdens de behandeling van het wetsvoorstel op aangedrongen dat deze bepaling – die nu juist met het voorliggende wetsvoorstel werd toegevoegd – direct weer werd geschrapt. De toenmalige Minister van BZK heeft toegezegd een voorstel te doen om dit artikellid te schrappen indien uit de evaluatie van de Awgb zou blijken dat deze bepaling inderdaad problematisch zou blijken.¹⁷ Nu er nog geen uitspraken of oordelen zijn gegeven op grond van deze bepaling, is het op dit moment niet mogelijk om hieromtrent een oordeel te vellen en dient artikel 5, lid 2a, Awgb naar mijn mening vooralsnog in stand te blijven. Bij de volgende evaluatie van de Awgb kan opnieuw worden beoordeeld of deze bepaling moet worden geschrapt. Hiermee acht ik de bovengenoemde toezegging als afgedaan, net als de toezegging tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gedaan aan het lid Van Weyenberg (D66) om het College te vragen deze wetswijziging bij de eerstvolgende evaluatie van de Awgb te evalueren.¹⁸

¹³ Wet van 21 mei 2015 tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling in verband met het annuleren van de enkele-feitconstructie in de Algemene wet gelijke behandeling, Stb. 2015, nr. 200. Deze wet wijzigde de artikelen 5, 6a en 7 Awgb.

¹⁴ Wet van 4 juli 2014 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet gelijke behandeling met betrekking tot ambtenaren van de burgerlijke stand die onderscheid maken als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling, Stb. 2014, nr. 260.

¹⁵ Voluit: Initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden Dijkstra en Schouw (beide D66) tot wijziging van het BW en de Awgb met betrekking tot ambtenaren van de burgerlijke stand die onderscheid maken als bedoeld in de Awgb, Kamerstuk 33 344, A.

¹⁶ Volgens een deel van de Eerste Kamer laat de bepaling geen ruimte voor een eigen oordeel over de vraag of er sprake is van verboden onderscheid op grond van seksuele gerichtheid als een (bijzondere) ambtenaar van de burgerlijke stand geen huwelijken wil sluiten tussen personen van gelijk geslacht.

¹⁷ Handelingen I 2013/14, nr. 31, item 12, p. 18.

¹⁸ Handelingen II 2013/14, nr. 85, items 13 en 15.

Het College bespreekt in dit deel van zijn rapport ook de wenselijkheid van uitbreiding van de discriminatiegronden die worden genoemd in artikel 1 Awgb ten behoeve van de (expliciete) bescherming van transgenders en intersekse personen tegen discriminatie. Op 3 juli 2018 is een initiatief-wetsvoorstel van de leden Bergkamp (D66), Özütok (Groenlinks) en Van den Hul (PvdA) aangenomen door de Tweede Kamer dat ertoe strekt om een extra lid toe te voegen aan artikel 1 Awgb waarin wordt geëxpliciteerd dat het verbod van onderscheid mede omvat een verbod van onderscheid op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie.¹⁹ Het College en het kabinet ondersteunen dit initiatiefwetsvoorstel.

3.2 Het gesloten systeem

De Awgb, Wgbm/v en artikel 7:646 BW kennen een zogenaamd gesloten systeem. Dat wil zeggen dat direct onderscheid op grond van geslacht verboden is tenzij er een wettelijke uitzondering van toepassing is. In oktober 2010²⁰ en in juli 2013²¹ heeft de voorganger van het College, de Commissie Gelijke Behandeling, in adviezen over het wetsvoorstel Integratiewet Awgb gepleit voor invoering van een uitzondering op het gesloten systeem. Het College concludeert thans dat het slechts sporadisch voorkomt dat het gesloten systeem tot een onrechtvaardige uitkomst leidt en er steeds een praktische oplossing voorhanden was. Het College ziet dan ook geen aanleiding meer om op dit punt een wijziging van deze wetten voor te stellen. In reactie op het advies van het College van juli 2013 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd een wetsvoorstel in te dienen om een uitzondering op het gesloten systeem mogelijk te maken.²² Ik onderschrijf het gewijzigde standpunt van het College. Daarom zal ik een dergelijk wetsvoorstel niet meer indienen.

3.3 Territoriale reikwijdte

Ten slotte gaat het College in deel twee van zijn rapport in op de territoriale reikwijdte van de Awgb, Wgbm/v en artikel 7:646 BW. In artikel 2 Wet CRM is bepaald dat het College niet bevoegd is om in Caribisch Nederland onderzoek te doen naar klachten over discriminatie. In de memorie van toelichting is hierover opgenomen dat het hierbij gaat om een tijdelijke uitzondering, gelet op de overgang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba naar bijzondere gemeenten van Nederland. Voor deze transitie is afgesproken dat de Europees-Nederlandse regelgeving geleidelijk zou worden ingevoerd. Het College heeft in zijn rapport «naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau in Caribisch Nederland» van 21 april 2016 aanbevolen om, in het licht van de implementatie van het VN Verdrag voor de rechten van mensen met een handicap, draagvlak te creëren voor de gelding van de gelijkebehandelingswetgeving op Caribisch Nederland. Ook in het onderhavige rapport dringt het College erop aan om serieus werk te maken van onderzoek naar de mogelijkheden om deze wetgeving van toepassing te laten zijn in Caribisch Nederland. Het College meent dat het uitgangspunt moet zijn dat deze wetten van toepassing zijn, tenzij en voor zover er goede redenen zijn om hier uitzonderingen op te maken.

¹⁹ Kamerstuk 34 650, nr. 3; Handelingen II 2017/18, nr. 101, item 27.

²⁰ Commissie Gelijke Behandeling, advies 2010/3 «inzake concept-wetsvoorstel Integratiewet», 27 oktober 2010.

²¹ College voor de Rechten van de Mens, advies 2013/06 Conceptwetsvoorstel Integratiewet Awgb; voorrangspunten, 18 juli 2013.

²² Kamerstuk 28 481, nr. 22.

Ik ben voornemens om, in samenwerking met de betreffende openbare lichamen en de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de Minister voor Rechtsbescherming, een verkenning te laten uitvoeren naar de vraag wat er voor nodig is om de gelijkebehandelingswetgeving en hoofdstuk 2 van de Wet CRM (gefaseerd) van toepassing te verklaren voor de Caribische openbare lichamen. Bij dat onderzoek zal onder meer ook betrokken worden de wenselijkheid van invoering op korte of langere termijn en de belasting die invoering van de wetgeving met zich brengt voor bestuur en burgers van de openbare lichamen.

Conclusie

De diverse evaluaties die in deze brief worden besproken laten een veelzijdig beeld zien. Hoewel er geen grootschalige wijzigingen hebben plaatsgevonden in de evaluatieperiode, blijven de gelijkebehandelingswetgeving en de oordelen van het College daarover onderwerp van gesprek in parlement en maatschappij. Er zijn enkele wijzigingen doorgevoerd en een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Awgb is onlangs aangenomen door de Tweede Kamer. Het College heeft in de eerste vijf jaar van zijn bestaan zijn plek op veel terreinen gevonden en wordt alomtewees gewaardeerd. Het heeft een breed takenpakket en moet prioriteren, maar het maakt daarbij volgens onderzoekers en stakeholders de juiste keuzes. Het opereert als ZBO doelmatig en doeltreffend. Hoewel er ruimte is voor verbetering, stemmen de resultaten tot tevredenheid.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren