

RUIM ÉÉN JAAR COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS – EEN TUSSENBALANS

Beeld van een nieuw instituut

Jenny Goldschmidt *

Samenvatting | Dit artikel bespreekt de oprichting en het eerste jaar van het College voor de Rechten van de Mens. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de verschillende keuzes die gemaakt zijn bij het oprichting van het nationale mensenrechteninstituut, alsmede de nieuwe taken die het College op zich heeft genomen. Hierbij wordt ook gekeken naar de invloed op de taken van de voormalige de Commissie gelijke behandeling. Afgesloten wordt met een reflectie op de resultaten na één jaar College voor de Rechten van de Mens en de dilemma's die nog spelen voor de toekomst.

Trefwoorden | College voor de Rechten van de Mens, nationaal mensenrechteninstituut, *Paris Principles*, gelijke behandeling.

Kluwer Navigator | NTM-NJCM Bull. 2014/21

Vooraf

In oktober 2012 kon na een voorbereidingstraject van 13 jaar het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College of CRM) aan het werk. Nederland heeft daarmee eindelijk een nationaal mensenrechten instituut, dat voldoet aan de internationale normen. Die normen zijn vastgelegd in de 'Paris Principles' van de Verenigde Naties (VN) voor nationale mensenrechten-instituten. De 'Paris Principles' vereisen dat implementatie op nationaal niveau gebeurt, en onafhankelijke instituten worden gezien als een belangrijke schakel in dat proces.¹ De 'Paris Principles' stellen eisen aan mandaat, bevoegdheden, samenstelling en onafhankelijkheid van dergelijke instituten. Inmiddels zijn de bestaande instituten verenigd in een Internationaal Coördinerend Comité (ICC).² Het ICC draagt zorg voor de accreditatie van nationale instituten, waarbij de 'A'-status de felbegeerde volledige erkenning behelst, terwijl een B-status kan worden gegeven aan instituten die (nog) niet aan alle eisen voldoen. Het verkrijgen van de A-status is een belangrijke doelstelling geweest in het hele totstandkomingsproces van het College. Immers,

- Prof. mr. J.E. Goldschmidt is directeur van het Studie- Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit Utrecht/hoogleraar rechten van de mens.
- 1 Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (20 December 1993), 'National institutions for the promotion and protection of human rights', UN doc A/RES/48/134, zie ook: M. Nowak, 'National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives', in: J. Wouters & K. Meuwissen (red.), *National Human Rights Institutions in Europe. Comparative, European and International Perspectives*, Antwerpen: Intersentia 2013, p. 13-26.
- 2 Zie nhri.ohchr.org, zie ook: J. Jaøab, 'Perspectives on the Need for National Human Rights Institutions in Europe and the World', in: J. Wouters & K. Meuwissen (red.), *National Human Rights Institutions in Europe. Comparative, European and International Perspectives*, Antwerpen: Intersentia 2013, p. 287-297.

tot dat moment werd Nederland in het ICC vertegenwoordigd door de Commissie gelijke behandeling (CGB), die vanwege het beperkte gelijke behandelingsmandaat geen A-status kon krijgen. De CGB is nu opgegaan in het nieuwe CRM. Bij de voorbereidingen van deze nieuwe structuur is het bureau van de VN Hoge Commissaris voor de mensenrechten is nauw betrokken geweest om te zorgen dat nu wel werd voldaan aan de eisen voor het verkrijgen van de A-status, zowel aan de inhoudelijke eisen als aan de eisen die vanuit het ICC gesteld worden aan de onafhankelijkheid van nationale instituten.

De positie van een nieuw nationaal instituut is geen gemakkelijke. Dat geldt zeker in het toch kleine Nederland waar 'iedereen iedereen kent' en iedereen die iets te melden heeft op het terrein van de mensenrechten op een of andere wijze betrokken is geweest bij het voorbereidingsproces. Dat geldt ook voor de auteur van dit artikel.³

In deze bijdrage wordt een analyse gegeven van enkele resultaten van het werk van het College in het eerste jaar van zijn bestaan, om te belichten waar de dilemma's zich manifesteren, en te eindigen met suggesties voor de toekomst. Er is niet naar gestreefd een volledig overzicht te geven van de werkzaamheden van het College: daarvoor kan de geïnteresseerde lezer het Jaarverslag 2012 en het Annual Report 1 October 2012 – 1 October 2013 (hierna: Annual Report) van het College raadplegen.⁴ Het overzicht is veeleer gebaseerd op de gegevens die het College zelf heeft verspreid door adviezen, rapporten en website. Daarnaast is getracht een beeld te vormen aan de hand van publicaties in met name de geschreven pers. Helaas was het niet mogelijk om een volledig overzicht te krijgen van de contacten en overleggen van het College met verschillende *stakeholders*, dus is het volgende gebaseerd op hetgeen het College zelf bekend maakt. Daarbij is o.a. betrekkelijk willekeurig via Google gezocht op College voor de Rechten van de Mens en op de naam van de voorzitter, daar deze doorgaans het gezicht naar buiten is. Dergelijke gegevens over de contacten en overleggen van het College zijn van belang omdat de impact van een instituut als dit moeilijk te meten is. In een beschouwing over het al veel langer bestaande Deense mensenrechteninstituut is dit met nadruk gesteld.⁵ De impact blijkt namelijk niet alleen uit het overnemen van voorstellen door bijvoorbeeld een wetsvoorstel aan te passen. Invloed kan ook op een veel indirectere wijze plaatsvinden, door optreden in samenwerking met partners, door bepaalde argumenten in het publieke debat in te brengen enz.

In het navolgende zal is allereerst aandacht voor de achtergrond van het CRM en Nationale mensenrechteninstituten in het algemeen. Vervolgens komt een aantal dilemma's en keuzes aan de orde waar het College zich voor gesteld ziet. Omdat er vrees bestond dat het opgaan in het College het werk van de CGB zou verdringen, terwijl dat werk nog steeds van belang is, besteed

3 In verschillende hoedanigheden, vanuit het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), dat de oprichting van een nationaal instituut op de agenda heeft gezet, de CGB en het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit Utrecht, die beide met de Nationale ombudsman en het College bescherming persoonsgegevens de oprichting voorbereidden, was deze betrokkenheid er. Dat betekent dat de auteur een beeld had van het op te richten instituut en specifieke (hooggespannen) verwachtingen. Deze eerdere betrokkenheid dwingt tot het kiezen van objectieve, controleerbare kaders.

4 College voor de Rechten van de Mens, 'Jaarverslag 2012', d.d. 24 mei 2013 (hierna: Jaarverslag 2012) en College voor de Rechten van de Mens, 'Annual Report 1 October 2012 – 1 October 2013', d.d. 26 november 2013 (hierna: Annual Report), beiden verkrijgbaar op mensenrechten.nl.

5 C. Badse, 'The Danish Experience: The Danish Institute for Human Rights', in: J. Wouters & K. Meuwissen (red.), *National Human Rights Institutions in Europe. Comparative, European and International Perspectives*, Antwerpen: Intersentia 2013, p. 29-60, p. 43.

ik specifieke aandacht voor de wijze waarop die specifieke gelijkebehandelingstaak in een breder mensenrechtenkader vorm krijgt.

1 Achtergrond en voorbereiding

Zoals gezegd: de oprichting van het College heeft veel voeten in de aarde gehad. Dit proces is genoegzaam beschreven in binnen- en buitenlandse publicaties, waarin is vastgelegd dat daarbij binnen- en buitenlandse beleidsargumenten een rol hebben gespeeld.⁶ De oprichting van het CRM werd in brede kring als een positieve stap gezien voor het versterken van de mensenrechten in Nederland, al werd ook meteen gewaarschuwd voor de risico's: in het redactioneel van het NTM/NJCM-Bulletin bij de oprichting van het College werden deze opgesomd: men vreesde afbraak van steun aan NGO's en dat de overheid het bestaan nu zou zien als een excuus om alle lastige vragen op het bordje van het College te leggen. De redactie acht, behalve een open mind aan de kant van de overheid en een positieve houding van het veld, de eigen deskundigheid en het gezag dat het College weet te verwerven, cruciaal om de risico's het hoofd te kunnen bieden zijn.⁷

De aanstellingen van de leden van de CGB gingen over in een lidmaatschap van het College, waar in 2012 drie nieuwe leden aan toegevoegd zijn. Deze keuze impliceert dat de bemensing van het mensenrechteninstituut grotendeels identiek is aan die van de CGB. Wanneer de zittingstermijnen van de huidige leden aflopen, zal een ander profiel mogelijk worden. De drie nieuwe leden werden na een open werving en advies van de eerder dat jaar via een open procedure geselecteerde Raad van Advies in deeltijd aangesteld. De Raad van Advies bestaat op grond van artikel 15 van de Wet College voor de rechten van de mens uit de Nationale ombudsman, de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens, de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak en vier tot acht leden afkomstig uit maatschappelijke organisaties, sociale partners en wetenschap.

De keuze voor het laten opgaan van de CGB in het College betekende ook dat slechts een beperkt budget werd toegevoegd aan het reeds voor de CGB bestemde budget, hetgeen in veel van de in noot 6 vermelde publicaties is genoemd als een aandachtspunt voor de slaagkans van het nieuwe instituut. De rechtvaardiging van het betrekkelijk geringe extra budget (jaarlijks € 900.000,- in de eerste drie jaar, daarna € 800.000,-) ligt in het feit dat gebruik gemaakt kon worden van de bestaande CGB-organisatie. Al met al was in 2013 voor het College een budget beschikbaar van € 6.122.000,-.⁸ Na twee jaar, dus in 2015, zal het budget geëvalueerd worden.

6 A.C. Hendriks, 'Mogelijkheid instelling van Nationaal Mensenrechteninstituut krijgt concrete vormen', *NJCM-Bulletin* 2005, p. 1157-1165; J.P. Loof, 'Oprichting Mensenrechteninstituut een stapje dichterbij?', *NJCM-Bulletin* 2007, p. 544-549; J.E. Goldschmidt, 'De Wet College voor de Rechten van de Mens', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2012, p. 180-192; P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Een nationaal mensenrechteninstituut: door de bomen het bos weer zien?', *Justitiële Verkenningen* 2012, p. 30-42; P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'College voor de rechten van de mens en constitutionele toetsing', *RegelMaat* 2012-4, p. 225-239; Y. Donders & M. Olde Monnikhof, 'The Netherlands Institute of Human Rights', in: J. Wouters & K. Meuwissen (red.), *National Human Rights Institutions in Europe. Comparative, European and International Perspectives*, Antwerpen: Intersentia 2013, p. 83-103; een nagenoeg identieke Nederlandse versie hiervan in *NTM/NJCM-Bull.* 2012, p. 693-713, waarbij opvallend is dat in de Nederlandse tekst opgenomen verwijzingen naar eerdere bronnen in de Engelse versie niet langer vermeld staan.

7 Redactioneel. 'Nederland krijgt een nationaal mensenrechteninstituut: Hoera...!?', *NTM/NJCM-Bull.* 2011, p. 841-843.

8 Annual Report 2013 (*supra* noot 4), p. 33.

In hoeverre dit bedrag in vergelijking tot andere nationale mensenrechteninstellingen hoog of laag genoemd kan worden is moeilijk te zeggen, omdat de taken en werkzaamheden van de verschillende instellingen uiteenlopen. Belangrijk is in dit verband dat de oordelende taak en de specifieke adviesfunctie op het gebied van gelijke behandelingswetgeving van de voormalige CGB onverminderd zijn blijven bestaan. Het op een aantal punten vergelijkbare Deense Instituut heeft geen oordelende taak, wel een specifieke gelijke behandelingstaak, maar ook een eigen onderzoeksfunctie, waar weer mede externe fondsen voor worden geworven. Dit Instituut brengt jaarlijks naast vele andere activiteiten ongeveer 80 juridische commentaren uit aan het parlement.⁹ Een vergelijking met het budget van het Deense Instituut is moeilijk te maken omdat het Instituut inkomsten uit verschillende geldstromen (waaronder onderzoeksmiddelen van externe financiers).

Zoals gezegd zijn met de instelling van het College de taken van de CGB overgegaan naar het nieuwe instituut. Dat betekent dat de oordelende taak op het terrein van gelijke behandeling is blijven bestaan. In 2012 zijn 212 oordelen gegeven op basis van de specifieke gelijke behandelingswetgeving,¹⁰ van oktober 2012 tot oktober 2013 zijn dat er 164.¹¹ Dat aantal is niet erg verschillend van de daaraan voorafgaande jaren bij de CGB.¹² Het aantal verzoeken om een oordeel is vele malen groter, daar veel verzoeken om uiteenlopende redenen niet tot een oordeel leiden. Die overige zaken zijn kennelijk ongegrond verklaard, of ze zijn geschikt, ingetrokken of om andere redenen gesloten en in een uitzonderlijk geval zijn ze opgelost via mediator.¹³

Inhoudelijk heeft de CGB zich gedegen voorbereid op haar nieuwe taken. Al tijdens het wetgevingsproces kon zij als kwartiermaker voor het op te zetten instituut werken aan deskundigheidsbevordering. Veel is geïnvesteerd in het krijgen van input van de vele organisaties en instellingen waar het nieuwe instituut mee te maken zou krijgen (door het College als 'stakeholders' aangeduid), er is het nodige inventariserend onderzoek verricht, inclusief een media analyse, en uiteraard is gekeken naar ervaringen in het buitenland: dit alles vormde de basis voor het strategisch plan.¹⁴

Bij het instellen van het College zijn door de wetgever dus al keuzes gemaakt die de werkwijze en mogelijkheden van het instituut mede bepalen: het behoud van de specifieke gelijke behandelingstaak en het beperken van de oordelende bevoegdheid tot de gelijke behandelingswetgeving. Verder heeft het College zelf keuzes moeten maken, zeker voor het eerste jaar. Die keuzes betreffen alle aspecten van het werk, zowel de inhoud als de presentatie en de strategie. Het College heeft in juni 2012 een grote bijeenkomst georganiseerd waarbij alle mogelijke relevante organisaties en instellingen uitgenodigd waren om hun visie en verwachtingen te uiten, mede op basis van een voorlopig programma. Laten we nu gaan kijken welke keuzes en dilemma's spelen.

9 Badse 2013 (*supra* noot 5), p. 42.

10 Jaarverslag 2012 (*supra* noot 4), p. 30.

11 Annual Report 2013, (*supra* noot 4), p. 16.

12 Jaarverslag CGB 2011, p. 17.

13 Jaarverslag 2012 (*supra* noot 4), p. 30.

14 Donders & Olde Monnikhof 2012 (*supra* noot 6), p. 701-705.

2 Keuzes

2.1 Het Commissiemodel als keuze

Bij het instellen van het College is door de wetgever niet alleen gekozen voor samengaan met de Commissie gelijke behandeling, maar ook voor de voortzetting van het Commissiemodel. De CGB lijkt deze keuze ook te hebben gesteund. Dat was op zich geen noodzaak. Het hebben van een orgaan met gespecialiseerde taken op het terrein van gelijke behandeling is weliswaar verplicht op grond van verschillende EU-Richtlijnen,¹⁵ maar zowel die Richtlijnen als de 'Paris Principles' laten in het midden welke vorm daarvoor gekozen wordt. De Commissievorm is in Nederland al bij de eerste Commissies gelijke behandeling van mannen en vrouwen ontstaan en heeft verder vorm gekregen onder de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB).¹⁶ In andere landen is gekozen voor andere modellen, bijvoorbeeld éénhoofdige ombudsman-achtige organen of meer op onderzoek gerichte instituten.¹⁷ Ook als er een commissie is, kan de structuur verschillen. Te denken valt aan een kleinere commissie, waarbij de leden meer als projectleiders optreden en de staf een zwaardere verantwoordelijkheid heeft. Bij de parlementaire behandeling van de wet is hier aandacht aan besteed, maar uiteindelijk is de in de AWGB opgenomen structuur gehandhaafd, met enige aanpassingen die vooral betrekking hebben op het waarborgen van de onafhankelijkheid en het oprichten van een aparte afdeling die belast is met de oordelende en onderzoekstaken van de voormalige CGB. Dat lijkt een goede keuze te zijn geweest. In een overzicht van verschillende typen mensenrechteninstituten komt Nowak tot de conclusie dat 'multi-member' nationale instituten zoals het College beter voldoen aan de minimum eisen van de 'Paris Principles', onder andere doordat in de samenstelling het pluralismevereiste beter gediend kan worden: hierdoor kan een zekere vertegenwoordiging van bijvoorbeeld non-gouvernementele organisaties (NGO's), beroepsorganisaties, universiteiten en religieuze organisaties worden gerealiseerd.¹⁸ In het huidige College zitten inderdaad leden die afkomstig zijn uit of nauwe banden hebben met NGO's, zoals het NJCM en Art. 1, net als leden afkomstig uit verschillende juridische beroepsgroepen (advocatuur, rechterlijke macht, juridisch onderwijs) en uit de academische wereld. Opvallend is wel het ontbreken van verbondenheid met religieuze organisaties, die overigens ook op de zeer breed bezochte openingsbijeenkomst niet vertegenwoordigd leken: dit is een groep die toch op verschillende manieren een belangrijke rol speelt als het gaat om mensenrechten. Hoewel er wel leden zijn die kennis hebben op het terrein van diversiteit, lijkt het College, nog een overwegend wit en homogeen gezelschap.¹⁹ Dat geldt ook voor de plaatsvervangende leden en de Raad van Advies. Over de samenstelling en achtergrond van de staf zijn geen gegevens gepubliceerd. Uiteraard is, zeker gelet op het feit dat het

15 Zie bijvoorbeeld art. 13 van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (*PbEU* 2000, L 180/22); art. 12 van Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (*PbEU* 2004, L 373/37).

16 Zie hoofdstuk 2 van de Algemene wet gelijke behandeling van 2 maart 1994, *Stb.* 1994, 230, welke per 1 oktober 2012 is komen te vervallen.

17 Nowak 2013 (*supra* noot 1), p. 15-16.

18 Nowak 2013 (*supra* noot 1), p. 25.

19 Annual Report 2013 (*supra* noot 4), p. 8, zie ook: mensenrechten.nl/over-ons/de-collegeleden.

mandaat van de zittende leden van de CGB is voortgezet in het College, een werkelijk pluralistische samenstelling iets wat geleidelijk bereikt kan worden. Daarmee is het een punt van aandacht voor de komende tijd, als de eerste nieuwe vacatures zullen moeten worden opgevuld.

2.2 Strategisch plan: keuze voor thema's en prioriteiten door het College

Een tweede keuze, misschien wel de belangrijkste, is de inhoudelijke. Het is duidelijk dat een nieuw College niet alles tegelijk kan. Het College heeft in de voorbereidingsfase in kaart gebracht wat de stand van zaken is in actuele mensenrechtenkwesties. Het resultaat is onder andere te vinden op de website www.mensenrechtenkwesties.nl, die overigens uitsluitend is gebaseerd op documenten van de Verenigde Naties (VN), omdat de implementatie van verdragen centraal staat. De VN-informatie wordt niet gelieerd aan resoluties en jurisprudentie van andere voor Nederland belangrijke bronnen zoals de Raad van Europa en de Europese Unie. Hopelijk zal het CRM dit in de toekomst verder uitwerken en verwijzen naar mogelijke andere vindplaatsen.

Voor een deel liggen de werkzaamheden van het College vast in de wet of vloeien zij daar rechtstreeks uit voort: het maken van de Jaarrapportage over de stand van zaken in Nederland (artikel 3 b), het deelnemen aan internationale rapportages (artikel 3 i en andere), het geven van voorlichting en het bevorderen van mensenrechteneducatie (artikel 3 d), en aansporing tot ratificatie en implementatie van verdragen (op dit moment met name van belang voor de ratificatie van het VN-Gehandicaptenverdrag) (artikel 3 g).

Maar binnen deze en andere taken, zoals de advisering (artikel 3 c. en artikel 5) moeten nog steeds keuzes gemaakt worden hoe en op welk terrein daar invulling aan gegeven wordt. Dit gebeurt ook in andere landen. Men kiest bepaalde thema's die soms, zoals in Denemarken, ook leidend zijn voor andere activiteiten, zoals jaarrapportages.²⁰ Het kiezen van thema's is een van de lastigste opgaven. Donders en Olde Monnikhof beschrijven hoe, met behulp van verschillende vormen van onderzoek en consultaties, uit de veelheid van onderwerpen uiteindelijk een strategisch plan met prioriteitsthema's tot stand is gekomen voor de jaren 2012-2015.²¹ Het College heeft in het Strategisch Plan²² gekozen voor de volgende thema's:

- Ouderenzorg en mensenrechten;
- Migratie en mensenrechten;
- Discriminatie bij toegang tot de arbeid;
- Ratificatie en implementatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Niemand kan ontkennen dat deze thema's actueel zijn en dat het gaat om vraagstukken die de kern van de mensenrechten raken. Natuurlijk is het makkelijk om te vragen waarom andere thema's afgefallen zijn, bijvoorbeeld meer overkoepelende vraagstukken zoals de toegang tot de rechter en de bescherming van de mensenrechten van toekomstige generaties, of thema's

20 Badse 2013 (*supra* noot 5), p. 44.

21 Donders & Olde Monnikhof 2012 (*supra* noot 6), p. 702-706.

22 Strategisch Plan van het College voor de Rechten van de Mens, d.d. 14 februari 2013, verkrijgbaar op mensenrechten.nl.

die geheel nieuwe manifestaties van mensenrechtenschendingen betreffen, zoals cyberspace. Zo zal elke organisatie, elk individu met eigen inzichten komen. Het wekt geen verbazing dat over het algemeen instemmend is gereageerd op de keuze voor deze thema's: er zijn immers heel uitgebreide consultatierondes aan vooraf gegaan. Bovendien lenen enkele genoemde algemene thema's zich voor toepassing binnen de gekozen prioriteiten en kan het College zich bij de uitwerking van de gekozen thema's rekenschap geven van de bekendheid met bredere achtergrondvragen. In de eerste Jaarrapportage is dat op sommige punten gebeurd: een voorbeeld is de aandacht voor rechtsbijstand.²³ Ongetwijfeld zal het College daarbij worden gestimuleerd door de vele NGO's die op verschillende deelterreinen werkzaam zijn. Zo heeft een kleine, maar zeer actieve en effectieve NGO die op komt voor de rechten van alleenstaanden haar 25-jarig bestaan gevierd met een conferentie over 'De Sociale Familie', waarbij gepleit is voor het opnemen van alleenstaanden en 'sociale verwantschap' in het recht op een zodanige wijze dat zij kunnen profiteren van rechten die zij nu nog niet hebben, zoals zorgverlof.²⁴ Dat is een benadering die zonder meer interessant lijkt voor het thema Ouderenzorg en mensenrechten.

2.3 Enkele dilemma's

De door wetgever en College gemaakte keuzes kunnen niet alle dilemma's oplossen waar een nationaal mensenrechteninstituut mee te maken krijgt. Zoals treffend geformuleerd door David Meyer: '... the pressures for action are significant, and often countervailing'.²⁵

Een eerste dilemma is hoe de gelijke behandelingstaak geplaatst wordt in de nieuwe context. Enerzijds is nog sprake van aparte, specifieke wetgeving, nationaal en Europees, met een evenzeer specifieke wettelijke oordelende taak. Anderzijds moet het College als mensenrechteninstituut in een bredere context een functie vervullen op het terrein van advisering, voorlichting en training, óók met betrekking tot andere gelijke behandelingsnormen en de relatie van die normen tot andere mensenrechten. Men voorzigt spanningen, bijvoorbeeld als een reactie of advies gegeven moest worden over vragen die ook in verzoeken om een oordeel aan de orde zouden kunnen komen, waarbij in het eerste geval een breder toetsingskader gehanteerd kan worden dan in het tweede of waarbij in een concreet geval de afweging wellicht anders uit zou kunnen vallen dan in een abstractere reactie in eerste instantie was gegeven.

Het tweede dilemma betreft het feit dat keuzes, zoals gezegd, onvermijdelijk zijn, maar dat zich altijd belangrijke actuele ontwikkelingen voor kunnen doen die niet voorzien zijn of die een andere wending nemen, zodat het College daar toch, al dan niet op verzoek van betrokken instanties of pers, op zal moeten reageren, zoals onlangs ook is gebeurd bij de reactie op de uitlatingen van Wilders over 'minder Marokkanen'.²⁶

De breedte van het terrein van mensenrechten, inhoudelijk en maatschappelijk, is een derde dilemma. Zelfs als thematische keuzes zijn gemaakt, blijft het een uitdaging om op die onderdelen

23 Jaarverslag 2012 (*supra* noot 4), p. 29.

24 L. de Zwaan & K. van der Leer, *De sociale familie. De maatschappelijke emancipatie van alleenstaanden*, Den Haag: CISA 2013.

25 D.S. Meyer, 'NHRI's, Opportunities and Actions', in: R. Godman & T. Pegram (eds.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change, Assessing national Human Rights Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 324-334, p. 327.

26 mensenrechten.nl/toegelicht/uitlatingen-geert-wilders-over-%E2%80%98marokkanen%E2%80%99.

alle verschillende bronnen en ontwikkelingen mee te nemen, en voeling te houden met de organisaties op de verschillende speelvelden.

Het vinden van een evenwicht tussen inhoud, gezag en draagvlak is een daarmee verbonden volgend dilemma: om effectieve adviezen te kunnen geven moeten deze van hoog inhoudelijk gehalte zijn, maar aan de andere kant moeten ze begrijpelijk zijn voor degenen om wie het gaat en bruikbaar en herkenbaar voor maatschappelijke organisaties. Het College is geen doorgeefluik voor de wensen van alle verschillende organisaties, maar zonder steun van het maatschappelijk middenveld is de basis wankel. Onafhankelijkheid bewaren ten opzichte van zowel overheid als organisaties is niet gemakkelijk. Dat dilemma manifesteert zich in vele vormen, zoals bij de keuze waar het College zichtbaar wil zijn, en welke 'taal' men spreekt. Soms kan er spanning zijn tussen effectiviteit en zichtbaarheid: bij (politiek of anderszins) gevoelige zaken is stille diplomatie wellicht effectiever en kan meer bereikt worden buiten de schijnwerpers, maar voor het genoemde noodzakelijke draagvlak blijft de invloed van het College dan onzichtbaar en dat kan zich tegen het College keren.

Een vergelijkbaar dilemma doet zich voor bij de timing: soms kan een snelle reactie geboden zijn en verwacht worden, maar hoe los je dat op als er gereageerd moet worden op een complex (inhoudelijk en/of strategisch) onderwerp?

3 De verhouding tot de gelijke behandelingstaak

Eén van de vragen die uiteraard is gesteld in het proces van transformatie van de CGB naar College, was of de gelijke behandeling wel voldoende aandacht zou blijven krijgen, dan wel of gelijke behandeling niet te veel aandacht zou trekken: hoe zou de balans gevonden worden tussen gelijke behandeling en (andere) mensenrechten? Op zich is, zoals hierboven al gesteld, nog steeds een substantieel deel van het werk gericht op het werk wat voorheen door de CGB werd gedaan: het beoordelen van individuele klachten, welke al dan niet tot een oordeel kunnen leiden, het geven van advies op het terrein van gelijke behandeling, vaak gevraagd, soms ongevraagd, en het bevorderen van de naleving en bredere inbedding van oordelen en adviezen door het voeren van een actief follow-up beleid, voorlichting en scholing.

Het mandaat en de bevoegdheid van de CGB waren beperkt tot de toepassing van de specifieke gelijke behandelingswetten: de CGB had geen bredere bevoegdheid, al kon door middel van verdragsconforme interpretatie en advisering wel aandacht besteed worden aan algemene kaders. Nu is het systeem van de specifieke gelijke behandelingswetgeving nogal star door het gesloten karakter: zowel wat betreft de gronden, als wat betreft de reikwijdte, als met betrekking tot de mogelijke uitzonderingen die zijn toegestaan als er sprake is van direct onderscheid, is de mogelijkheid van een bredere afweging zeer beperkt. Terwijl dat in het algemeen het voordeel heeft dat ongelijke behandeling niet gemakkelijk gerechtvaardigd kan worden, kan het in een enkel geval leiden tot resultaten die niet bijdragen aan het bevorderen van gelijkheid. Maar zowel bij het oordelen als bij het adviseren zijn in de nieuwe situatie mogelijkheden ontstaan om bredere kaders te hanteren, zij het niet onbeperkt.

3.1 Oordelen

Wat het oordelen betreft is met de Wet College Rechten van de Mens in beginsel niets veranderd, zoals blijkt uit artikel 10 van die wet. Het oordelen blijft beperkt tot zaken die gebaseerd zijn op een van de specifieke gelijke behandelingsnormen. Immers, al kunnen bij de interpretatie ook andere normen betrokken worden, de eigen bevoegdheid kan niet buiten de wet opgerekt worden. De CGB is wel al in de aanloopfase naar het College begonnen met de toepassing van een breder mensenrechtelijk kader in oordelen waar dat opportuun geacht werd.²⁷ Dat bleek wellicht wat lastiger dan was voorzien, gelet op de kritiek die is gekomen op de betreffende oordelen. In de eerste plaats wordt met deze bredere benadering het gesloten systeem van de AWGB 'opengebroken', over de wenselijkheid en juridische mogelijkheid waarvan de meningen verdeeld zijn, maar waarvan in elk geval wordt aangenomen dat dit alleen aangewezen kan zijn bij zeer zwaarwegende inbreuken op een ander fundamenteel recht. Ten tweede kan het moeilijk zijn om alle consequenties van zo'n brede toets te overzien, en kan, zoals Terlouw heeft betoogd, in een concreet geval misschien wel eens te principieel geredeneerd worden dat er sprake is van een inbreuk op een ander recht.²⁸ Het risico van onvoldoende bekendheid met het algemene mensenrechtenterrein, dat een probleem zou kunnen vormen bij het uitvoeren van een bredere mensenrechtelijke toets, gold met name voor de CGB, die toen niet geacht werd over de volle breedte van de rechten van de mens deskundigheid te hebben. Voor het College zou dit bezwaar niet meer moeten gelden.

3.2 Adviezen

In het voorbereidingstraject is gewezen op de kansen die de nieuwe context aan het College biedt als zaken die buiten de tot de specifieke gelijke behandelingsnormen beperkte oordelende taakvallen, nu wel kunnen worden opgepakt als onderdeel van de algemene taken van het College en dus en in het kader van een advies aan een algemenere mensenrechtentoets worden onderworpen.²⁹ Dit gebeurt ook in de adviezen die het College geeft, ook waar die adviezen liggen op een terrein dat wordt bestreken door de specifieke gelijke behandelingswetgeving. De meest recente voorbeelden zijn het Advies aan Dazure BV over premiedifferentiatie op basis van postcode bij overlijdensrisicoverzekeringen³⁰ en het Advies aan de vereniging voor Obstetrie en Gynaecologie over de Richtlijn spermadonatiezorg.³¹ In deze adviezen kan het College nu veel genuanceerder dan de CGB ingaan op de verschillende toetsingskaders die gelden voor de uiteenlopende gronden waarop onderscheid gemaakt wordt. Immers, in andere wetten en in verdragen kan onderscheid ook verboden zijn op andere gronden dan de in de specifieke

27 Donders & Olde Monnikhof 2012 (*supra* noot 6), p. 711; zie College voor de Rechten van de Mens 28 april 2011, oordeel 2011-69 (Reed Business B.V.), verkrijgbaar op mensenrechten.nl.

28 A. Terlouw, 'De CGB en de algemene mensenrechtentoets', *NTM/NJCM-Bull.* 2011, p. 656-671.

29 Zie o.a. J.E. Goldschmidt, 'Protecting Equality as a Human Right in the Netherlands', *The Equal Rights Review* 2012, p. 32-59, p. 44.

30 College voor de Rechten van de Mens 29 januari 2014, 'Advies aan Dazure B.V. over premiedifferentiatie op basis van postcode bij de Finvita overlijdensrisicoverzekering', d.d.29 januari 2014, verkrijgbaar op mensenrechten.nl.

31 College voor de Rechten van de Mens, 'Advies aan de Nederlandse Vereniging voor Obstetrie en Gynaecologie ten behoeve van de richtlijn spermadonatiezorg', d.d.14 januari 2014, verkrijgbaar op mensenrechten.nl.

gelijke behandelingswetgeving opgenomen kenmerken, maar dan gelden doorgaans minder strikte toetsingskaders dan in een gesloten systeem. Door deze bredere benadering kan genuanceerder dan voorheen worden uitgelegd welke grenzen er aan welke vorm van het maken van onderscheid gesteld worden.

Laten we op basis van het advies over spermadonatie bijvoorbeeld eens kijken hoe het College hier een gelijke behandelingsvraag in een breder perspectief plaatst. De vraag die de beroepsvereniging aan het College had voorgelegd was of de spermabanken discrimineren als zij gehoor geven aan de wens van donoren over bijvoorbeeld de seksuele gerichtheid of de burgerlijke staat van de vrouwen die geïnsemineerd worden. Dit is een interessante casus. Hier speelt immers niet alleen het gelijkheidsbeginsel een rol maar tevens het recht op privacy: het doneren van sperma is niet alleen iets veel intiemers en persoonlijkers dan het verkopen van brood, er is ook een reële kans dat er na de donatie gevolgen optreden die het privéleven van de donor raken, nu anonieme donatie niet mogelijk is en het niet uitgesloten kan worden dat een kind later contact zoekt met de biologische vader. Bovendien kan een donor religieuze bezwaren hebben tegen bijvoorbeeld ongehuwde moeders. Het College toetst deze kwestie eerst aan de gelijke behandelingswetgeving. Daarbij worden de verschillende mogelijke gronden die aan de orde zouden kunnen zijn zorgvuldig onderscheiden. Donoren kunnen niet alleen eisen stellen met betrekking tot in specifieke wetten geregelde gronden zoals seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, ras, nationaliteit of geloof, maar ook aan de levensstijl van de vrouwen (niet roken, gezond eten). Het College gaat in op het verschil tussen deze juridisch meer en minder verdachte gronden en het komt tot de conclusie dat spermabanken direct onderscheid maken als zij de voorwaarden/voorkeuren van donoren honoreren die te maken hebben met seksuele gerichtheid, godsdienst, ras en/of nationaliteit of het al dan niet gehuwd zijn van vrouwen. Nu heeft het College thans de ruimte om te toetsen of dit directe onderscheid, dat binnen de AWGB niet gerechtvaardigd kan worden, alsnog toegestaan zou moeten worden omdat de donor zich op andere mensenrechten beroept. De conclusie is dat dat niet het geval is: het College constateert dat op grond van de jurisprudentie van het EVRM geen familie- en gezinsleven aanwezig is tussen de donor en het kind en dat de spermabanken daar derhalve geen rekening mee hoeven te houden.

Dit advies geeft aan hoe lastig het is om vragen die worden voorgelegd vanuit een gelijke behandelingscontext over de volle breedte te toetsen. In dit geval is bovendien de interpretatie die aan de AWGB wordt gegeven zelf voor discussie vatbaar. Terwijl het buiten kijf staat dat de spermabanken onder artikel 7 van de AWGB vallen, omdat ze in het openbaar hun aanbod doen, kan je dit van een donor niet zo maar aannemen. Bij de totstandkoming van de AWGB is dat openbare aanbod als belangrijk aspect aan de orde geweest: artikel 7, derde lid, bepaalt dat de wet niet van toepassing is als de rechtsverhouding een privékarakter heeft en wanneer er sprake is van eisen die gelet op het privékarakter van de omstandigheden waarop de rechtsverhouding ziet in redelijkheid kunnen worden gesteld.³² Het College gaat niet in op de vraag of de donoren zich op deze uitzondering kunnen beroepen. Het zijn in dit geval immers niet de spermabanken zelf die de uitzondering maken, maar de donoren, en het gaat wel degelijk om iets dat tot hun privésfeer gerekend kan worden. Net zoals je zelf mag kiezen met wie je een relatie aangaat, mag je zelf bepalen wie met jouw zaad bevrucht wordt, zo zou je kunnen

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

stellen. Dit klemmt temeer nu het niet uitgesloten geacht kan worden (anonieme inseminatie is immers niet meer mogelijk) dat op enig moment de donor toch te maken krijgt met het kind en de ouder(s).

Het College stelt vervolgens dat een dergelijke strikte uitleg van de AWGB niet opzij gezet hoeft te worden door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en gaat hier onder andere in op artikel 8 van dit verdrag, dat het recht op privéleven en op familie- en gezinsleven beschermt. De vraag is of de jurisprudentie waar het College dit oordeel op baseert wel in alle gevallen tot die conclusie móet leiden. Zo baseert het College zich bij de vraag of er wel sprake is van een gezinsleven uitsluitend op de zaak *Anayo t. Duitsland*.³³ In deze zaak ging het om een afweging van belangen van de biologische vader, die een omgangsrecht wilde, en die van de kinderen. Het Hof heeft voor zulke gevallen criteria gegeven die gelden voor het bestaan van een familie- en gezinsleven, maar zo'n situatie is bij de donoren bij spermabanken niet aan de orde. Het gaat daar immers (nog) niet om het gezinsleven van de donor maar het gaat over de mogelijkheid dat het eventueel te verwekken kind ooit wel zijn privé- of familieleven kan betreden.³⁴ Het EHRM heeft bovendien altijd gesteld dat nog niet bestaand gezinsleven weliswaar niet binnen het bereik komt van artikel 8 EVRM, maar dat het de staten vrijstaat om vrijwillig meer bescherming toe te kennen door dat wel te doen (zie bijv. *Fretté*, en *E.B. t. Frankrijk*³⁵). Het is daardoor wel erg beperkend dat het CRM hier oordeelt dat de rechten van donoren niet door artikel 8 EVRM worden beschermd; weliswaar is dat strikt genomen wel juist gelet op de rechtspraak, maar het CRM had gemakkelijk een zelfstandig, verdergaand oordeel kunnen geven gebaseerd op een eigen uitleg van artikel 8 EVRM. Tenslotte heeft Hendriks in het Nederlands Juristenblad gewezen op het feit dat andere wetten op het terrein van donatie van 'persoonseigen materiaal' wel ruimte laten voor absolute anonimiteit,³⁶ terwijl bij spermadonatie bovendien die anonimiteit niet meer absoluut is.

Kortom, als het College in gelijke behandelingsadviezen breder toetst dan alleen aan de gelijkebehandelingswetgeving, moet het niet alleen acht slaan op de reikwijdte van het gelijke behandelingsrecht zelf maar is expertise over de volle breedte van (mensen)rechten van belang. Dat maakt ook de gelijke behandelingstaak een stuk zwaarder. Ook dit is iets waar zusterinstutten evenzeer mee kampen, zeker als het gaat om het combineren van expertise op het terrein van gelijke behandeling, nu het gelijke behandelingsrecht behalve op de specifieke VN-verdragen in Nederland vooral op EU-recht gebaseerd is.³⁷ Het EU-recht heeft immers geheel eigen kaders en met name het daarin opgenomen gesloten systeem heeft een beperkende werking omdat bepaalde keuzes als het ware uitgesloten worden (met name waar het gaat om het toestaan van uitzonderingen die niet in de EU-regelgeving zijn voorzien. Andere gelijke behandelings- en mensenrechtelijke normen kennen een meer open systeem en dat dat betekent dat verschillende 'meetlatten' naast elkaar gelden. Het feit dat aan de ene kant het EU recht dwingender is, maar aan de andere kant wordt aangenomen dat ook dat recht in overeenstemming moet zijn met

33 EHRM 21 december 2010, appl.no. 20578/07 (*Anayo/Duitsland*).

34 Zie ook: M. Vonk, 'Weten, kennen en erkennen: kinderen van ouders die niet samen zijn', *NTM|NJCM-Bull.* 2013, p. 515-531.

35 EHRM 26 mei 2002, appl.no. 36515/97 (*Fretté/Frankrijk*) en EHRM, 22 januari 2008, appl.no. 43506/02 (*E.B./Frankrijk*).

36 A. Hendriks, 'Mag een spermadonor bepalen wie zijn zaad krijgt? Reactie op het advies van het College voor de rechten van de Mens', *NJB* 2014, p. 524-526 (526).

37 Badse 2013 (*supra* noot 5), p. 58.

(andere) internationale normen, maakt het een complexe materie, zeker nu de EU als zodanig partij kan zijn bij andere verdragen zoals het EHRM en het Gehandicaptenverdrag.

3.3 Overige gelijke behandelingsactiviteiten

Het College is in navolging van de CGB onverminderd actief om de navolging van oordelen, ook buiten de direct daarbij betrokken partijen, te bevorderen. Dat actieve beleid werpt vruchten af: in 70% van de oordelen die daarvoor in aanmerking komen volgde een individuele en/of structurele maatregel.³⁸ Dat is een zeer goede score, die bewijst dat de oordelende taak van groter belang is dan de som van de individuele zaken. Bovendien maakt het onderzoek in concrete gevallen (dat voor het overgrote deel anders niet zichtbaar zouden worden omdat de drempel om naar de rechter te stappen te hoog is) mogelijk om te analyseren waar de wortels van ongelijkheid liggen. Die kennis kan het College dan weer gebruiken voor gerichte voorlichting, advisering en andere vormen van implementatie. Zo verscheen in 2013 een belangrijk literatuuronderzoek naar stereotypering, één van de meest hardnekkige oorzaken van discriminatie en uitsluiting.³⁹ Hier is bovendien een link met internationale ontwikkelingen buiten het directe specifieke gelijke behandelingsrecht van belang, waar andere toezichthouders met vergelijkbare onzichtbare belemmeringen te maken krijgen.⁴⁰

4 Nieuwe taken

4.1 Jaarlijkse rapportage

Een eerste grote mijlpaal voor het College was de presentatie van de eerste Jaarlijkse Rapportage Mensenrechten in Nederland, die op 8 juli 2013 aan de Minister van Binnenlandse zaken werd aangeboden. Er is in alle opzichten veel werk gemaakt van dit visitekaartje, zowel inhoudelijk als qua vormgeving en leesbaarheid. De eindredactie was blijkens de website van communicatiebureau Voxx ter wille van de laatste uit handen gegeven.⁴¹ Helaas is daarmee ook een groot aantal taalfouten in de tekst geslopen, maar die kunnen we hopelijk als een kinderziekte beschouwen. Dan hoeven we ons niet meer af te vragen wie 'mensen zonder stem' zijn (zie p. 11): zijn dat mensen met een afasie-beperking, of mensen zonder stemrecht, of, hetgeen mij het meest logisch lijkt, mensen in een minder machtige positie?

De rapportage heeft een overzichtelijke opbouw, met een algemene beschouwing waarin de betekenis van het begrip menselijke waardigheid en de samenhang tussen de internationale en nationale rechtsordes centraal staan. Daarna worden tien thema's behandeld en ten slotte is er aandacht voor de situatie in Caribisch Nederland. In totaal worden twintig concrete

38 Jaarverslag 2012 (*supra* noot 4), p. 33-35

39 College voor de Rechten van de Mens, 'De juiste persoon op de juiste plaats: De rol van stereotypering bij de toegang tot de arbeidsmarkt', d.d. 4 juli 2013, verkrijgbaar op mensenrechten.nl.

40 Zie bijv.: A. Timmer 'Toward an Anti-Stereotyping Approach for the European Court of Human Rights', *Human Rights Law Review* 2011, p. 707-738.

41 Zie voxx.nl/college-voor-de-rechten-van-de-mens.

aanbevelingen gedaan op alle genoemde terreinen. Los van deze specifieke aanbevelingen benadrukt het College het belang van een Nationaal Actieplan Mensenrechten, dat op dat moment al in voorbereiding is. Bij elk onderwerp hoort een persoonlijk verhaal. Ook dat is van belang, want mensenrechten gaan over mensen, tenslotte, over échte mensen die in de knel zitten.

De rapportage bevat een schat aan informatie, zowel over lopende ontwikkelingen in het beleid, als over belangrijke rechterlijke uitspraken (nationaal en internationaal, zoals een kort overzicht van de in 2012 tegen Nederland gewezen arresten van het EHRM. Door het geven van een dergelijk overzichtelijk beeld van wat er gaande is en wat er moet gebeuren, maakt het College de meerwaarde van het bestaan van een nationaal mensenrechteninstituut voor Nederland zichtbaar. Dat is belangrijk omdat ook in een rijk westers land als Nederland nog veel werk te verrichten is, 'omdat mensenrechten nooit een rustig bezit zullen vormen', zoals Kees Flinterman, thans lid van het VN-mensenrechtencomité, eens treffend zei.

Ook bij de jaarrapportage is het weer gemakkelijk om te wijzen op wat er niet aan de orde komt. Zo kun je je afvragen waarom er zo weinig te vinden is over de toenemende intolerantie ten aanzien van religie en de aandacht daarvoor alleen te vinden is onder het kopje 'Aanpak van rassendiscriminatie', waar, naast een foto van studerende mannen (!) in een moskee, het kabinetsbeleid inzake het tegengaan van antisemitisme en discriminatie van moslims en homofob geweld (is dat racisme?) in één adem genoemd worden.

De reactie van het kabinet op de rapportage is ronduit teleurstellend: 'Het kabinet is van oordeel dat een aantal van de aanbevelingen van het College reeds zijn (sic, JEG) verankerd in het huidige beleid. Een aantal andere aanbevelingen heeft reeds de aandacht van het kabinet, bijvoorbeeld in de vorm van een geplande evaluatie of in voorbereiding zijnde nieuwe wetgeving. Ten aanzien van enkele aanbevelingen maakt het kabinet een andere afweging'.⁴² Kortom: dankuwel, maar we doen het al of we willen het niet doen.

Gelukkig wil deze weinig bemoedigende houding van het kabinet niet zeggen dat de rapportage geen effect heeft. Alleen al het feit dat er een waakhond is in de vorm van het College, kan bewerkstelligen dat men vooruitlopend op de rapportage een onderwerp alvast oppakt. Op institutioneel niveau is de instelling van een interdepartementaal overleg een belangwekkend resultaat: het enkele feit van het bestaan van het College en het verschijnen van jaarrapportages zorgden ervoor dat deze noodzakelijke voorwaarde voor een coherent mensenrechtenbeleid is gerealiseerd.⁴³ Op terreinen als de positie van minderjarigen in het vreemdelingenbeleid en in de zorg, waar de rapportage veel aandacht aan besteedt, wordt het kabinet gedwongen iets voorzichtiger op te treden. Hier zal overigens ongetwijfeld evenzeer de daadkrachtige aanpak van de Kinderombudsman van invloed zijn geweest. Deze besteedt in zijn tweede Kinderrechtenmonitor veel aandacht aan minderjarige vreemdelingen en de verplichtingen die het Kinderrechtenverdrag met zich brengt.⁴⁴

De impact van de jaarrapportage kan alleen op langere termijn gemeten worden. Deze is bovendien slechts één van de schakels in het mensenrechtenbeleid. In elk geval ligt er nu een Nationaal Actieplan Mensenrechten, mede op instigatie van aanbevelingen uit de VN en de

42 Kabinetsreactie op de jaarrapportage van het College voor de Rechten van de Mens, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 400 VII, 5, p. 22.

43 Nationaal Actieplan Mensenrechten: bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau, *Kamerstukken II 2013*, B-20664, p. 21.

44 De Kinderombudsman, 'Kinderrechtenmonitor 2013', p. 138-160 (Domein 6: Minderjarige Vreemdelingen).

Raad van Europa, en gesteund door het College. Echt revolutionair kan dit plan niet genoemd worden. Toch moeten we het belang van het plan niet onderschatten: er zit een herbevestiging in van de betekenis van mensenrechten zoals die in Grondwet en Verdragen zijn verankerd, die juist nu van meer dan alleen symbolisch belang is. Immers er lijkt nogal wat onvrede te bestaan over de invloed van internationale verdragen in de Nederlandse rechtsorde. Sommigen wekken de indruk dat zij die verdragen niet zozeer zien als waarborgen voor bescherming van de menselijke waardigheid, maar vooral als ongewenste beperking van de nationale soevereiniteit, getuige o.a. het wetsvoorstel van Taverne c.s. om rechters niet langer toe te staan om wetten te toetsen aan verdragen, welk voorstel inmiddels door de Raad van State ontraden is.⁴⁵

Bij de presentatie van het Actieplan in de Haagse sociëteit de Witte werd het Plan gekarakteriseerd als 'iets voor professionals' door Eduard Nazarski, de directeur van Amnesty International. Zowel deze als Ernst Hirsch Ballin, hoogleraar rechten van de mens, waren bij die gelegenheid aanzienlijk kritischer dan de voorzitter van het College, zowel qua toon als wat de inhoud van de reactie betreft. Bovendien maakte de laatste een paar opmerkingen die wel erg makkelijk verkeerd geïnterpreteerd kunnen worden, en die koren zijn op de molen van degenen die vinden dat 'we wel iets beters te doen hebben dan ons druk te maken over mensenrechten in Nederland', een veel gehoorde kritiek die eveneens door Nazarski werd aangehaald. Zo maakte zij een opmerking over het erkennen van de culturele eigenheid en het 'afzetten van de gewone Nederlandse bril' in het kader van het mensenrechtenbeleid in het Caribisch gebied, die makkelijk te bekritisieren zijn als ze los gemaakt wordt van de context. Dat gebeurde dan ook in een vinnig stuk van Martin Sommer in de Volkskrant.⁴⁶ Dergelijke opinievorming is van belang voor het College, omdat een gerenommeerd journalist als Sommer invloed heeft op de beeldvorming en meningsvorming bij een deel van de bevolking dat geacht kan worden op zichzelf welwillend te staan tegenover het werk van het College. Sommers geeft op verschillende punten commentaar waar rekening mee gehouden kan worden in de toekomst. Het vanuit het College verwijzen naar een rapport van de toch al niet zo erg populaire ECRI (de Europese Commissie tegen racisme en intolerantie) waar het College zelf materiaal voor had aangeleverd, wordt door Sommer tegen het College gebruikt. Dat had voorkomen kunnen worden als expliciet verwezen was naar het feitenonderzoek dat het College zelf doet. Ook de vragen 'wie het allemaal moet betalen' en wat te doen als er verschillende opvatting bestaan over de noodzaak mensenrechten centraal te stellen, zijn niet zomaar weg te schuiven. Het College zal daar rekening mee moeten houden en dat hoeft op zich niet problematisch te zijn, waarover later meer.

4.2 Adviezen

In het eerste jaar bracht het College acht gedegen adviezen uit. Daarnaast leverde het een bijdrage voor de periodieke rapportage van Nederland aan het VN-Comité tegen foltering, en heeft het

45 Voorstel van rijkswet van het lid Taverne houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot aanpassing van de procedure voor vaststelling van rechtstreekse werking van een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties *Kamerstukken II* 2013/14, 33 359 (R 1986), 4; over het Voorstel heeft het College begin 2014 een op de mensenrechtenbescherming gericht advies uitgebracht.

46 'Wie het moet betalen vind je niet terug in de mensenrechten', *Volkskrant* 15 december 2013.

vier brieven aan bewindslieden of Tweede Kamer gestuurd.⁴⁷ Met de thema's die bestreken worden laat het College zien dat het, naast actie te nemen op de strategische prioriteiten, niet schroomt om andere onderwerpen aan te pakken. De adviezen gaan onder andere over de voorgestelde wijziging van artikel 13 Grondwet betreffende het brief- en communicatiegeheim, over verschillende aspecten van het vreemdelingen- en migratiebeleid, over passend onderwijs en over de toepassing van het Kinderrechtenverdrag in de Cariben. De adviezen zijn deels op verzoek en deels uit eigen beweging gegeven; met dit laatste toont het College zijn onafhankelijkheid. De adviezen laten zien hoe volgens het College de implementatie van internationale mensenrechten voor Nederland moet worden gerealiseerd. Van belang is hier het advies over de Goedkeuringswet van het Gehandicaptenverdrag.⁴⁸ In dit advies wordt uitvoerig ingegaan op de uiteenlopende verplichtingen die het Verdrag voor wetgeving, beleid en bewustwording met zich brengt. Zo wordt inzichtelijk gemaakt hoe de abstracte verplichtingen toepasbaar zijn. Het dilemma dat zich hier voordoet, is dat daarmee makkelijk de indruk kan ontstaan dat er heel veel nieuwe verplichtingen ontstaan (die ook nog eens allemaal veel geld kosten, zie de al aangehaalde opinie van Sommer). Het had vanuit dat perspectief geen kwaad gekund als het College meer nadruk had gelegd op het feit dat haalbaarheid wel een rol had kunnen spelen in de afweging. Bovendien is dit een advies dat niet alleen door de overheid kritisch bekeken wordt, maar ook door het veld, dat in bijvoorbeeld de Coalitie voor Inclusie en andere gremia in dit proces een actieve rol speelt. In die laatste kringen zal bijvoorbeeld zijn opgevallen dat niet consequent aandacht is besteed aan de diversiteit van (mensen met) beperkingen. Het is ook hier niet gemakkelijk om het iedereen naar de zin te maken. Wel zou mogelijk terrein hebben kunnen worden gewonnen door de conclusies en aanbevelingen meer richtinggevend te formuleren. Nu waren die nog vaak in zeer algemene termen gevat; er komen veel frasen voor zoals dat een voorstel 'op gespannen voet kan staan met', of dat bij het vormgeven van de implementatie 'gedacht kan worden aan'. Of dat altijd genoeg is om het debat om te buigen, zal de komende tijd moeten blijken.

Een voorbeeld van een op de actualiteit inspelend advies, dat overigens pas ná het eerste jaar is uitgebracht, is het advies over aardgaswinning in Groningen.⁴⁹ Hoezeer het ook is toe te juichen dat het College voortvarend wijst op de mensenrechtelijke aspecten van het voorkomen en compenseren van de bevingen veroorzaakt door aardgaswinning, het advies is juist door die focus op mensenrechten wel erg beperkt van inhoud. Er wordt in feite alleen ingegaan op de mogelijke implicaties van artikel 8 EVRM, terwijl er wellicht meer specifieke internationale verplichtingen zijn die hier van toepassing zijn, zoals het Verdrag van Aarhus van 1998, waar Nico Schrijver in een opinie juist de aandacht op heeft gevestigd.⁵⁰ Nu juist de door het EHRM gegeven extensieve interpretatie van artikel 8 EVRM veel kritiek oogst en vaak gebruikt wordt om te pleiten voor minder invloed van internationale mensenrechten, zou een verwijzing naar de bredere, aan mensenrechten gerelateerde, verplichtingen inzake procedurele waarborgen

47 Annual Report 2013 (*supra* noot 4), p. 36-37.

48 College voor de Rechten van de Mens, 'Advies 2013/7 over de concepten van de Goedkeuringswet en Uitvoeringswet bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap', d.d. 27 augustus 2013, verkrijgbaar op mensenrechten.nl.

49 College voor de Rechten van de Mens, 'Brief aan aan minister Kamp m.b.t. aardgaswinning en mensenrechten', d.d. 29 november 2013, verkrijgbaar op mensenrechten.nl.

50 'Groningers (of Ogoni), u hebt het internationale recht aan uw kant', *NRC Handelsblad* 4 februari 2014.

en toegankelijkheid tot informatie in het milieurecht niet alleen een belangrijke inhoudelijke meerwaarde hebben gehad, maar zou deze ook strategische voordelen kunnen hebben.

4.3 Overige activiteiten en externe profilering

Naast de hiervoor besproken output heeft het College in zijn eerste jaar op verschillende andere manieren aan zijn opdracht gewerkt. Het Annual Report besteedt bijvoorbeeld uitvoerig aandacht aan de campagne die is gevoerd op twee landelijke festivals, waar het College met een stand en creatieve kaartencampagne bezoekers informeerde en bewust maakte van mensenrechten.⁵¹ Op dit terrein is samengewerkt met ProDemos, het instituut voor rechtsstaat en democratie.

Ik heb geen compleet overzicht kunnen vinden van door het College of anderen georganiseerde bijeenkomsten en bezoeken of van voor of door het College gegeven presentaties. Het Annual Report geeft alleen een selectie, waarvan ik aanneem dat die in de eigen ogen representatief is.⁵² Het is jammer dat er geen volledig beeld is, omdat daarmee meer inzicht zou ontstaan in de wijze waarop het College zichzelf zichtbaar heeft gemaakt. De mate en wijze van zichtbaarheid hangen immers af van de vraag of anderen het College de kans geven zich te manifesteren en van de keuzes die het Colleges zelf maakt, zowel om iets te organiseren als om in te gaan op verzoeken van buiten. Waarschijnlijk hanteert men daar wel criteria voor, maar die zijn in elk geval extern niet benoemd. Dat betekent dat het een beetje speculeren blijft. Als we kijken naar de in het Annual Report genoemde activiteiten en naar hetgeen op de website te vinden is, lijkt het College vooral te willen werken aan het gezag; het beeld ontstaat dat men vooral als VIP gevraagd wil worden in het veld. Daarmee is niet geheel duidelijk wanneer het College zichzelf, uiteraard met behoud van de eigen onafhankelijkheid, ook als bondgenoot ziet in de strijd van NGO's en of het zichzelf nog andere zichtbare rollen toebedeelt. Het nu opgeroepen beeld maakt zo op het eerste gezicht een eenzijdige indruk, maar door het ontbreken van gegevens kan dit een verkeerde zijn. Wellicht is het daarom toch goed om meer informatie prijs te geven over contacten, ook waar die minder prestigieus zijn en/of op stafniveau plaats vinden. Dan kan duidelijker worden hoe de wederzijdse bevruchting plaats vindt. Het College raadpleegt *stakeholders*, haalt advies, en de *stakeholders* krijgen een lezing op een congres of bijeenkomst, lijkt het, maar dat zegt niet zo veel over de daadwerkelijke interactie: iets meer transparantie kan de beeldvorming als onafhankelijk, maar wel bij het debat actief betrokken instituut ten goede komen

De website is een belangrijk instrument bij de voorlichtende taak van het College. Daarbij is niet alleen voorlichting over het eigen werk van belang, maar ook algemeen toegankelijke publieksvoorlichting over de inhoud en toepassing van mensenrechten. Het geven van die voorlichting is een lastige taak. Het gaat om een overvloed van vaak complexe informatie, die ontsloten moet worden op een overzichtelijke en inzichtelijke manier. Op de website van het CRM kan onder de rubriek 'Wat zijn mensenrechten' veel informatie gevonden worden over de verschillende nationale en internationale bronnen en veel algemene informatie. Het vergt nog wel even wat oefenen om er achter te komen wat waar staat en wanneer wel en niet kan worden doorgelinkt naar de oorspronkelijke bronnen en databases. Het is ook nog zoeken welke

51 Annual Report 2013 (*supra* noot 4), p. 29.

52 Annual Report 2013 (*supra* noot 4), p. 34.

informatie precies op de website www.mensenrechtenkwesties.nl is te vinden en welke op de website van het College. Op de eerstgenoemde staan bijvoorbeeld wel de (soms wat gekunsteld aandoende) vertalingen van VN-documenten, die op de tweede website (zie ook hierna) niet altijd vertaald zijn. Dat wordt wel toegelicht aan het begin van de website over mensenrechtenkwesties, maar daar kom je niet op als je op de website van het College over dezelfde onderwerpen aan het zoeken bent. Een goede zoekfunctie ontbreekt nog, en de Raad van Europa en de Europese Unie komen er toch wel een beetje bekaaid af naast de speciale website over de VN. Zo heb ik wel een link naar het Grondrechtenagentschap van de EU (FRA) kunnen vinden, maar niet naar, bijvoorbeeld, (de databases van) het EHRM of de ECRI. Hier moet het College duidelijk nog een modus vinden tussen zelf zoveel mogelijk informatie bewerken en verschaffen of het ontsluiten en toegankelijk maken van elders beschikbare informatie, dus meer de rol van kennismakelaar vervullen.

4.4 Internationale samenwerking

Internationaal participeert het College in diverse verbanden, zowel in Europa als in VN. In 2014 kan het College de felbegeerde A-status bij de VN verwerven: in maart beslist het ICC hierover, en naar verwachting staat niets een positieve beslissing in de weg.⁵³ Dat is niet alleen van belang voor het CRM zelf, maar ook voor het Nederlandse prestige in het buitenland. Voor het College heeft de internationale samenwerking als zodanig een functie, al ligt de nadruk van het werk op het nationale beleid, en zal daar ook de meeste tijd en energie aan besteed moeten worden. De internationale verdragen en 'soft law' vormen de belangrijkste bronnen voor het werk. Het internationale debat over mensenrechten is onlosmakelijk verbonden met het nationale beleid, en het College heeft daar een centrale rol in. Adviezen en andere resultaten van het werk zijn grotendeels gebaseerd op internationale normen, maar aan de andere kant zijn de rapportages van het College een belangrijke bron van informatie voor verdragsorganen en andere toezichthoudende organen. Juist hier manifesteert zich de 'makelaarsfunctie' van het College, zowel tussen het nationale en het internationale domein als tussen de (internationale) autoriteiten en het maatschappelijk veld. Al vóór de officiële instelling van het College heeft de CGB dan ook meegewerkt aan rapportages, zoals voor het periodieke rapport aan de VN-Mensenrechtenraad in 2012, samen met de Nationale ombudsman en het College bescherming persoonsgegevens.

Het College heeft meteen in het eerste jaar ook een eigen rapportage uitgebracht aan het VN-Comité tegen foltering.⁵⁴ Helaas heb ik geen Nederlandse vertaling kunnen vinden van dit document, hetgeen met het oog op de genoemde makelaarsrol nuttig zou kunnen zijn. Juist dit is immers een verdrag waarvan niet iedereen de implicaties zonder meer kent, terwijl die met name belangrijk zijn voor actuele ontwikkelingen zoals vreemdelingendetentie en instellingen voor jeugdzorg, waar het College ook aandacht voor vraagt.

Nu het verwerven van de A-status geen doel op zichzelf meer is, kan het College in de toekomst deze internationale aspecten van de taak mogelijk beter benutten om nationale druk

53 In mei 2014 is de A-status inderdaad toegekend.

54 College voor de Rechten van de Mens, 'CAT-rapportage College voor de Rechten van de Mens – Submission to the UN Committee against Torture on the Examination of the 6th Periodic Report of the Netherlands in May 2013', d.d. 12 april 2013, beschikbaar op mensenrechten.nl.

op te voeren. Daar gaat het in essentie immers om. Daarbij speelt de internationale samenwerking met in de eerste plaats zusterinstituten en andere onafhankelijke organisaties, zoals het FRA, een belangrijke rol. Kennis en ervaring kunnen gebundeld worden, bijvoorbeeld bij interventies in internationale procedures⁵⁵ of adviezen aan internationale organisaties bij de voorbereiding van nieuwe regelingen, algemene commentaren en dergelijke. Samen opereren is noodzaak omdat mensenrechtenschendingen zich niet aan nationale grenzen houden en veel actuele thema's zoals cyber-rechten en migratie per definitie grensoverschrijdend zijn. Onderlinge kennisuitwisseling is verder van belang om te kunnen leren van elkaars successen en mislukkingen, zeker als daarbij rekening wordt gehouden met de verschillen in nationale context.

5 Het beeld na het eerste jaar

Men kan niet verwachten dat het nieuwe College in het eerste jaar alle verwachtingen van alle stakeholders waar weet te maken. Wel kunnen we zien hoe in dat eerste jaar om is gegaan met de geschetste dilemma's.

Daarbij lijkt gekozen te zijn voor nadruk op het imago van 'gezaghebbend' zijn en van het zijn van een door de overheid serieus genomen partner. Dit alles gebeurde met aandacht voor toegankelijkheid van de adviezen en rapportages (al is dat bij de eerste Jaarrapportage ten koste van correct taalgebruik gegaan: dat evenwicht dient wel hersteld) en zichtbaarheid op vooral 'high level'-bijeenkomsten van en met maatschappelijke organisaties. Als tegenwicht was er brede aandacht voor jongeren op verschillende festivals.

In elk geval is de meerwaarde van het instituut als zodanig bevestigd, al was het alleen maar omdat het enkele bestaan van het College een impuls heeft gegeven aan het ontwikkelen van een meer coherent mensenrechtenbeleid, waar het eerste Nationaal Actieplan, hoe beperkt ook, het beste voorbeeld van is. Het College heeft zichtbaar gemaakt dat er in Nederland nog heel wat te doen is en dat een scherp monitoren van de mensenrechtelijke implicaties van alle aspecten van het beleid van belang is, juist in tijden van bezuinigingen en veranderingen in de taakverdeling binnen de overheid. Het College heeft daar zowel in de Jaarrapportage als in adviezen en rapporten aandacht voor gevraagd. Daarbij blijkt het lastig om vast te houden aan de zelfgekozen prioriteiten: de noodzaak om te reageren op daarbuiten liggende ontwikkelingen kan zich aandienen. Dat achtte het College het geval bij de ontwikkelingen rond de aardgaswinning in Groningen, waarop dan weer aan te merken is dat in het advies voor een erg beperkte en niet zo vanzelfsprekende invalshoek is gekozen, waardoor de effectiviteit mogelijk minder is. Op een ander actueel terrein, de bezuinigingen op de rechtshulp, is recent, na afronding van dit artikel, gereageerd.⁵⁶ Dat is betrekkelijk laat in een al langer lopend traject waar veel organisaties hun stem al meer of minder luidkeels hebben laten horen. Wellicht heeft het CRM bewust

55 A. Buyse, 'The Court's Ears and Arms: National Human Rights Institutions and the European Court of Justice', in: J. Wouters & K. Meuwissen (red.), *National Human Rights Institutions in Europe. Comparative, European and International Perspectives*, Antwerp: Intersentia 2013, p. 173-186 en de vergelijkbare publicatie 'Verzin een list, jonge vriend!: Hoe nationale mensenrechteninstituten de lasten voor het Hof zouden kunnen verlichten' in: J. Gerards & A. Terlouw (red.), *Amici Curiae, Adviezen aan het Europees Hof voor de Rechten van de mens*, Wolf Legal Publishers 2012, p. 45-50.

56 College voor de Rechten van de Mens, 'Brief aan de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie over gefinancierde rechtshulp', d.d. 14 februari 2014, beschikbaar op mensenrechten.nl.

gekozen voor een moment waarop die consultaties af liepen, maar dat is niet helemaal duidelijk en de vraag op welk moment de kans op effectieve inbreng het grootst is, is voor een buitenstaander niet goed te beantwoorden.

Verschillende van de in paragraaf 4 genoemde dilemma's zijn in het eerste jaar bevestigd. Door de spanning tussen prioritering en actualiteit gaat de zichtbaarheid van de prioriteitsthema's een beetje verloren. Wanneer gereageerd moet worden op actuele ontwikkelingen, lijkt bovendien (nog) niet altijd het overzicht over de hele breedte van de mensenrechtelijke aspecten op dat specifieke terrein voorhanden. Dit laatste is iets dat een beginnend instituut niet echt verweten kan worden, maar wel kan wellicht een systeem opgezet worden om bij meer gespecialiseerde vraagstukken snel over aanvullende externe expertise te beschikken (of zoiets er mogelijk al is wordt niet duidelijk uit de geraadpleegde stukken). Achteraf kan geëvalueerd worden of het geven van dat advies inderdaad noodzakelijk is geweest en van toegevoegde waarde voor hetzij het beleid, hetzij de zichtbaarheid van het College zelf. Dat kan de keuze in toekomstige gevallen beïnvloeden en zo kunnen kaders ontwikkeld worden om om te gaan met de dilemma's rond timing en prioritering. In het Strategisch Plan geeft het College een Afwegingskader⁵⁷ dat gehanteerd wordt bij alle besluiten om een onderwerp al dan niet op te pakken en het College geeft aan dat het plan, dat voor drie jaar is geschreven, jaarlijks bijgesteld kan worden.⁵⁸ Bij die evaluatie zal goed geluisterd moeten worden naar de geluiden uit verschillende hoeken van de samenleving en gelet moeten worden op het uitblijven van geluiden uit bepaalde hoeken. Zo kunnen ook de verschillende verwachtingen gemonitord worden en wordt 'eenzaamheid aan de top' voorkomen. Het verdient aanbeveling om die evaluatie en heroverweging zichtbaar te maken: dan blijft de werkwijze transparant en controleerbaar en dat zal ongetwijfeld uiteindelijk bijdragen aan het gezag van het instituut.

Op het terrein van gelijke behandeling blijft het College onverminderd actief, dus de angst voor een verminderde aandacht voor discriminatie lijkt niet ongegrond. Wel blijkt dat het lastig is om een evenwicht te vinden tussen de 'oude' gelijke behandelingstaak, met overzichtelijke en specifieke juridische kaders, en de beoordeling van discriminatie in de bredere mensenrechtelijke context. Hier valt nog winst te behalen om het draagvlak voor gelijke behandeling in de samenleving te versterken. Het College geeft aan, door het nemen van een rol in de strijd tegen stereotypen, dit aan te kunnen. Via de aandacht voor stereotypen kunnen veel actuele vraagstukken aan de orde komen, zoals stereotypen die meespelen in culturele gewoontes (denk aan de Zwarte-Pietdiscussie), maar ook stereotypen die leiden tot uitsluiting van (religieuze) groepen, stereotypen bij de opsporing.⁵⁹ Essentieel is dat de discussie plaatsvindt vanuit het perspectief van degene die uitgesloten of benadeeld worden, en niet, althans niet in de eerste plaats, vanuit het dominante perspectief. Juist door zichtbaar te maken hoe 'de ander' het gewraakte gedrag ervaart kunnen bewustwording en gedragsverandering bevorderd worden, en daarin kan het College een rol spelen. Het dilemma dat het College met veel verschillende groeperingen contacten moet onderhouden en met hen moet samenwerken, zonder een doorgeefluik te worden, wordt dan minder groot, doordat het College hier de ervaring en daarop gebaseerde deskundigheid van de belangenorganisaties juist moet gebruiken en erkennen en er vanuit zijn onafhankelijk

57 Strategisch Plan 2013 (*supra* noot 21), par. 4.2.

58 Strategisch Plan 2013 (*supra* noot 21), par. 6.

59 Amnesty International, *Gelijkheid onder druk: De impact van etnisch profileren*, d.d. 28 november 2013, verkrijgbaar op amnesty.nl.

ke positie meer betekenis aan kan geven; hier ligt nog een mooie taak. Voorwaarde is dan wel dat het College gezien en herkend wordt door de maatschappelijke organisaties. Een meer pluriforme samenstelling van het College zelf en van de staf (met name als die in de openbaarheid treedt) kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

De zichtbaarheid bij het brede publiek is van belang en die lijkt in het eerste jaar nog niet zo groot geweest te zijn. Dat heeft het voordeel dat er, op een enkele kritische persuiting na, minder oppositie te horen is geweest, maar het genereren van publieke aandacht is wel een aandachtspunt, zoals Fernhout en Wever al in het voorbereidingstraject opgemerkt hebben.⁶⁰

De geschetste dilemma's zullen nooit verdwijnen; dat is het kenmerk van dilemma's. Het College zal daar bij alle keuzes rekening mee moeten blijven houden. Het is misschien nog niet zo gek om juist daarom de afwegingskaders niet altijd op dezelfde wijze te hanteren. Als je een luis in de pels wilt zijn die laat zien dat mensenrechten een lastig bezit zijn, kan je niet altijd een geliefde partner willen zijn, zeker niet voor de overheid, maar ook niet voor vertegenwoordigers van belangen, die geen baat hebben bij een verschuiving van (machts)verhoudingen waar zij zich een plek hebben weten te veroveren. Toch is uiteindelijk voor het voortbestaan van het College die rol net zo essentieel. Van een 'braaf' College heeft niemand last, maar daar zal ook niemand voor opkomen. Uiteindelijk hangt het voortbestaan van een instituut als het College af van het *commitment* van al die andere instituties.⁶¹ Invloed is moeilijk te meten,⁶² zeker niet op korte termijn, maar zal altijd raakvlakken hebben met dat noodzakelijke brede draagvlak.

Hiermee sluit ik deze beschouwing over het eerste jaar van het College af. Het is meer een impressie geworden dan een beschouwing, een impressie van een kritische vriend, die oog heeft voor de horden die overwonnen moeten worden en weet dat het geven van commentaar makkelijk is vanaf de zijlijn. Een vriend die trots is op het College, en op wat er in het eerste jaar tot stand is gebracht, en die juist daarom wijst op wat in de toekomst beter kan en moet kunnen, omdat het niet gaat om het bestaan en behoud van een instituut, maar om datgene waar het voor staat.

60 R. Fernhout & R.G.A. Wever, 'College voor de rechten van de Mens: Van gelijke behandeling naar mensenrechten', in: C.J. Forder (red.), *Oordelenbundel 2010. Gelijke behandeling: oordelen en commentaar*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 335, p. 356.

61 Meyer 2012 (*supra* noot 25), p. 328.

62 Hoewel er wel steeds meer onderzoek gedaan is naar de daarvoor te hanteren indicatoren, zie : Niall Crowley, *Processes and indicators for measuring the impact of equality bodies*, Brussel: Equinet 2013.