

financiële evaluatie van het College voor de Rechten van de Mens

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

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

Samenvatting

Inleiding

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

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

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

Onderzoeksvragen en –aanpak

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

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

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

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

Doelen, taken en ambities

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

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

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

De adviserende en normerende taken van het College zijn niet vraaggestuurd. Het College had (overeenkomstig de Paris Principles) een grote vrijheid om keuzes te maken voor wat betreft de invulling die het aan de uitvoering van deze wettelijke taken wil geven. Tijdens het oprichtingsproces van het College is anderhalf jaar intensief gewerkt om invulling te geven aan het brede mandaat dat de wetgever aan het College had verleend. Dit proces culmineerde in een strategisch plan dat voor de jaren 2013-2015 een kader schetst waarin het College zijn taken uitvoert. Het College heeft zorgvuldig en

weloverwogen gezocht naar de meest optimale invulling van zijn wettelijke taken, gegeven de beschikbare middelen. Deze missie is in het Strategisch Plan uitgewerkt in vijf strategische doelen:

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

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

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

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

Organisatie en middelen

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

De financiële verantwoording van het College aan het beheersdepartement verloopt volgens de reguliere departementsbrede P&C-cyclus. Dat betekent dat de gebruikelijke checks and balances bin-

nen de rijksdienst, zoals de jaarlijkse accountantscontrole, de reguliere planning- & controlcyclus en algemene financiële kaders omtrent inhuur van externen, facturen en aanbestedingsregels, ook voor het College gelden. Echter, in overeenstemming met de zelfstandigheid van het College, is de verlangde verantwoordingsinformatie relatief globaal en gaan de gesprekken met het beheersdepartement over hoofdlijnen.

Percepties

Over het algemeen zijn de externe stakeholders en onafhankelijke deskundigen positief over de door het College gestelde prioriteiten en de mate waarin daaraan en aan de wettelijke taken uitvoering wordt gegeven. Mensenrechteneducatie, een van de zes prioriteiten, springt er in negatief opzicht uit: 42% van de respondenten die hierover een opvatting hebben vindt dat het College hieraan onvoldoende uitvoering geeft. Het College onderkent dit in zoverre dat wordt onderschreven dat de mensenrechteneducatie nog onvoldoende van de grond komt.

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

Doelmatigheid

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

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

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

mensenrechten. Het afwegingskader zou aan scherpte winnen indien (mogelijke) bijdragen van andere instellingen meer onderdeel zouden worden van de strategie van het College.

Het College is zelf heel uitdrukkelijk van mening dat het huidige budget te klein is om alle functies op een toereikend niveau te vervullen. Het effectief uitdragen van de mensenrechten op een zodanige manier dat het een wezenlijk onderdeel van maatschappelijke keuzeprocessen wordt, vergt ongetwijfeld grotere investeringen dan het College nu bij machte is te doen. Het oordelenproces legt nog steeds een groot beslag op het budget, ondanks ingrijpende efficiencymaatregelen.

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

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