Eindrapport

Evaluatie College voor de Rechten van de Mens

Periode 2017 – 2022

KWINK GROEP

KWINK GROEP

Evaluatie College voor de Rechten van de Mens

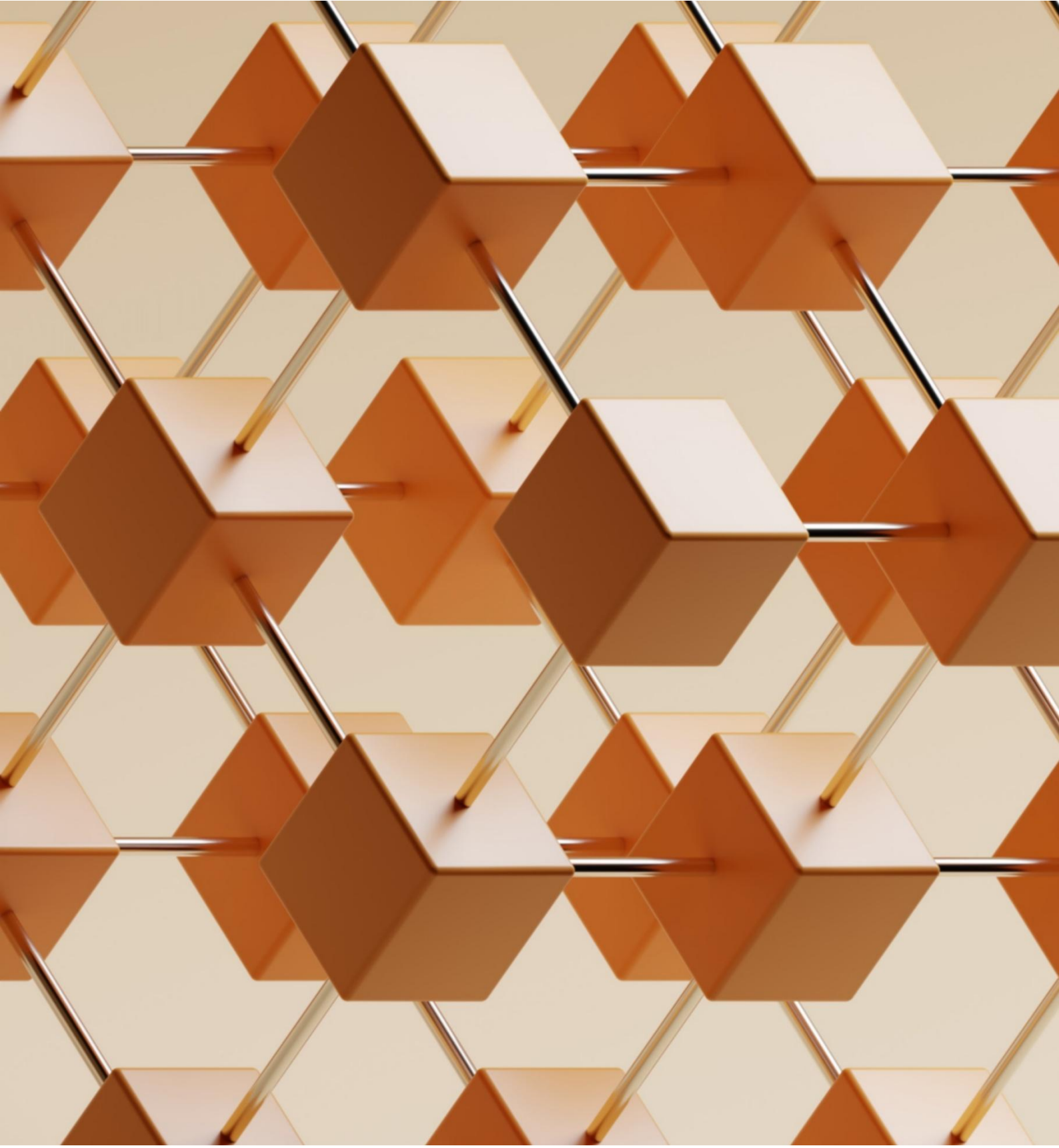
Periode 2017 – 2022

Paul van Dijk
Annelies Dijkzeul
Bob de Baaij

DATUM 9-5-2025
VERSIE Eindrapport

Inhoudsopgave

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



Inleiding

1. Inleiding

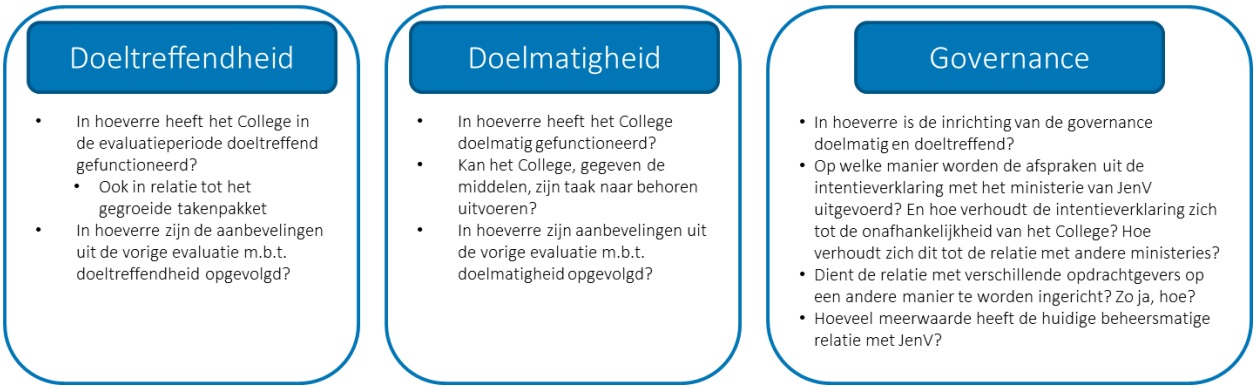
In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond van deze evaluatie, de onderzoeksvragen, aanpak en een leeswijzer.

1.1 Achtergrond

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

1.2 Onderzoeksvragen

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



Figuur 1. Onderzoeksvragen

1.3 Context

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

Commissie-Sorgdrager

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

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

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

Tijdvak

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

Andere evaluaties en onderzoeken

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

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

[1] *Kamerstukken II 2024-2025, 36600 VI nr. 130.*
[2] We beschrijven ontwikkelingen na 2022 wanneer die te staven zijn met vastgestelde (openbare) documenten of met anderszins aantoonbare feiten.
[3] Art. 22 van de Wet CRM: *"Het College stelt elke vijf jaar een rapport op van zijn bevindingen ten aanzien van de werking in de praktijk van deze wet, de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek."*
[4] Iedere vijf jaar evalueert het CRM de ervaringen met de wettelijke en institutionele kaders en in het verlengde de ontwikkeling van de werkzaamheden.

Tabel 1. Eerdere evaluaties en onderzoeken

Evaluatie 2017

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

1.4 Aanpak

Verkenning en verdieping

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

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

1. **Strategische keuzes.**
   a. Het CRM heeft een groot takenpakket en een uitgebreide scope, wat vraagt om het maken van strategische keuzes (prioritering). We constateren dat het CRM jaarplannen en jaarverslagen heeft waarin inhoudelijke keuzes zijn gemaakt. Tegelijkertijd zien we in de schriftelijke uitvraag dat veel medewerkers onduidelijkheid en inflexibiliteit ervaren rondom deze keuzes. Wat ons betreft is het belangrijk om te onderzoeken waarom de medewerkers deze onduidelijkheid en inflexibiliteit ervaren en in hoeverre de huidige wijze waarop strategische keuzes worden gemaakt (een strategisch plan met inhoudelijke focuspunten) goed werkt.
   b. Daarnaast constateren we dat de rollen en taken van het CRM uiteenlopend zijn, wat vragen rondom de positionering van het CRM oproept. Een toezichthoudende rol vraagt om andere strategische positionering van de organisatie dan een rechtsprekende rol. We zien dat deze positionering niet altijd helder is. We vinden het belangrijk om te onderzoeken hoe de buitenwereld kijkt naar deze positionering en de keuzes die het CRM daarin maakt.
2. **Interne governance.** De uitvraag levert indicaties op van grote spanningen in de interne organisatie, bijvoorbeeld tussen de bureaumedewerkers en College en tussen Collegeleden. In de schriftelijke uitvraag hebben veel respondenten deze spanningen benoemd. Gelet op de relatie met de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CRM als zbo vinden we het belangrijk om de interne governance en de aard en gevolgen van deze spanningen onderwerp van onderzoek te maken. Alleen dan kunnen we goed de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CRM beoordelen (zonder deze spanningen mee te nemen, bestuderen we een ‘theoretische’ wereld).
3. **De driehoek.** Bij het CRM zijn veel ministeries betrokken. In de opdracht voor deze evaluatie is hiervoor reeds aandacht gevraagd. De eigenaar en opdrachtgever van het CRM zijn twee verschillende ministeries. Op basis van de verkenning weten we hoe op papier invulling wordt

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

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

Beoordeling

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance van het CRM hebben we gebruik gemaakt van verschillende 'brillen'. In de eerste plaats hebben we focus aangebracht aan de hand van de uitkomsten van de verkennende fase. Daarnaast hebben we met een aantal andere brillen gekeken, zoals vanuit de bevindingen uit de eerdere zbo-evaluatie, de uitgangspunten die het CRM zelf hanteert[5] en de zes principes van goed toezicht.[6]

1.5 Leeswijzer

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

[5] Dat zijn: onafhankelijk, deskundig, luisterend, verbindend, oplossingsgericht en resultaatgericht (jaarverslag 2022).
[6] Selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant, professioneel. *Kaderstellende Visie op Toezicht*, Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

2. CRM in vogelvlucht

2. CRM in vogelvlucht

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

2.1 Wettelijke taken

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

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

- Het doen van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens, waaronder het onderzoeken of er een onderscheid is of wordt gemaakt en het geven van een oordeel daarover (zoals bedoelt in artikel 10);
- Het rapporteren en het doen van aanbevelingen over de bescherming van de rechten van de mens, waaronder het jaarlijks rapporteren over de mensenrechtensituatie in Nederland;
- Het geven van advies (zoals bedoelt in artikel 5);
- Het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens;
- Het stimuleren van onderzoek naar de bescherming van de rechten van de mens;
- Het structureel samenwerken met maatschappelijke organisaties en met nationale, Europese en andere internationale instellingen die zich de bescherming aantrekken van een of meer rechten van de mens, onder meer door het organiseren van activiteiten en samenwerking met maatschappelijke organisaties;
- Het aansporen tot de ratificatie, implementatie en naleving van verdragen over de rechten van de mens en het aansporen tot de opheffing van voorbehouden bij zulke verdragen;
- Het aansporen tot de implementatie en naleving van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties over de rechten van de mens;
- Het aansporen tot de naleving van Europese en internationale aanbevelingen over de rechten van de mens.

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

VN-verdrag handicap

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

[7] College voor de Rechten van de Mens (2024). *Wat zegt de wet over discriminatie?*. Zie: https://www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-jou/discriminatie-en-gelijke-behandeling/wat-zegt-de-wet-over-discriminatie-en-gelijke-behandeling.
[8] Wet College voor de rechten van de mens (2020). Zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0030733/2020-01-01.
[9] Wet College voor de rechten van de mens (2020). *Artikel 1, lid 3*. Zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0030733/2020-01-01.
[10] Wet College voor de rechten van de mens (2020). *Artikel 3*. Zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0030733/2020-01-01.
[11] Tenzij de desbetreffende verdragen niet voor de BES-eilanden gelden.

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

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

Nieuwe taken (buiten evaluatieperiode)

Sinds 2024 beschikt het CRM over twee nieuwe taken:

- **Nationaal Preventie Mechanisme**
  Nederland heeft in 2010 het Optioneel Protocol bij het Verdrag tegen Foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (OPCAT) geratificeerd. Na ratificatie dient ieder land een 'Nationaal Preventie Mechanisme' (hierna: NPM) aan te wijzen. Het NPM heeft als doel om foltering op nationaal niveau te voorkomen. Sinds 1 april 2024 voert het CRM de NPM-taak uit.[13] Het CRM kan informatie opvragen en onderzoek ter plaatse doen.[14]
- **Grondrechtentoezicht op AI**
  De Europese wet op Artificiële Intelligentie is op 1 augustus 2024 in werking getreden. Deze wet bepaald dat EU-lidstaten een toezichthouder dient te identificeren die toeziet dat bij het toepassen van AI-grondrechten gerespecteerd en beschermd blijven. Het CRM is als een van de grondrechtenautoriteiten geïdentificeerd in de hoedanigheid als nationaal instituut voor de rechten van de mens en als gelijke behandelingsorgaan.[15]

Strategische thema's

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

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

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

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

---

[12] College voor de Rechten van de Mens (2024). *Rechten van mensen met een beperking*. Zie: https://www.mensenrechten.nl/themas/rechten-van-mensen-met-een-beperking.
[13] College voor de Rechten van de Mens (2024). *Geschiedenis van het NPM in Nederland.* Zie: https://www.mensenrechten.nl/themas/vrijheidsbeneming/achtergrond-npm.
[14] College voor de Rechten van de Mens (2024). *Bevoegdheden van het NPM.* Zie: https://www.mensenrechten.nl/themas/vrijheidsbeneming/bevoegdheden-npm.
[15] College voor de Rechten van de Mens (2024). *College wordt grondrechtentoezichthouder Artificiële Intelligentie*. Zie: https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2024/11/15/college-wordt-grondrechtentoezichthouder-artificiele-intelligentie.
[16] Jaarverslag 2022

2.2 Organisatie

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

Het College

De Collegeleden vormen het bestuur van het CRM. De collegeleden sturen de organisatie aan en zijn verantwoordelijk voor de missie, visie, strategie en het beleid. Verder oordelen de Collegeleden gezamenlijk over discriminatieklachten[18]. De Collegeleden worden benoemd bij Koninklijk besluit, nadat zij zijn voorgedragen door de minister van JenV. De Raad van Advies vervult hierbij een adviserende rol. Het wettelijk maximum aantal leden dat het College mag hebben is twaalf, het wettelijk minimum aantal is negen leden. Eind 2022 bestond het College uit zo'n negen leden, dat is inclusief de voorzitter en twee ondervoorzitters. Het College mag daarnaast een onbeperkt aantal plaatsvervangende leden aanstellen. Zij worden ingezet in het oordelenproces.

Bureau

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

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

Raad van Advies

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

Personeel

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

---

[17] College voor de Rechten van de Mens (2024). *Jaarverslag 2023*. Zie: https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/138c98d0-137d-4b3d-a718-b724bcedb16b.
[18] College voor de Rechten van de Mens (2025). *Organisatie*. Zie: https://www.mensenrechten.nl/over-ons/organisatie.
[19] *"Door zijn samenstelling kan de raad van advies daarom bijdragen aan het pluriforme karakter dat het College op grond van de Paris Principles dient te hebben. Bovendien is bij de taken van het College opgenomen dat zij activiteiten dienen te organiseren met de maatschappelijke organisaties."* (memorie van toelichting Wet CRM)
[20] College voor de Rechten van de Mens (2025). *Organisatie*. Zie: https://www.mensenrechten.nl/over-ons/organisatie.
[21] College voor de Rechten van de Mens (2018 t/m 2024). *Jaarverslagen 2017 t/m 2023*.

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

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

Financiering

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

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

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

3. Governance

3. Governance

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

3.1 Bestuurlijke inbedding

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

Evaluatie 2017

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

3.1.1 Ontwikkelingen

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

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

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

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

[22] Ministerie van BZK, *Circulaire governance ten aanzien van zbo's*.
[23] KWINK groep, *Evaluatie College voor de Rechten van de Mens, Eindrapportage (2017)*, blz. 34 e.v.

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

Toekomstagenda

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

3.1.2 Percepties

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

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

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

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

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

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

3.2 Onafhankelijkheid

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

Evaluatie 2017

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

3.2.1 Ontwikkelingen

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

In 2020 is het CRM opnieuw geaccrediteerd als mensenrechteninstituut en daarbij is ook de onafhankelijkheid getoetst door de Global Alliance of National Human Rights Institutions (hierna: GANHRI). Deze toets zal worden herhaald in het voorjaar van 2026.[27]

---

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

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

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

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

3.2.2 Percepties

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

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

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

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

[28] College voor de Rechten van de Mens (2022), *Wetsevaluatie, Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*.
[29] GANHRI Sub-Committee on Accreditation, *Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, December 2020.
[30] College voor de Rechten van de Mens, Brief aan minister Dekker naar aanleiding van de re-accreditatie, 5 januari 2021.
[31] College voor de Rechten van de Mens (2022), *Wetsevaluatie, Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*.

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

3.3 Samenwerking

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

Evaluatie 2017

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

3.3.1 Ontwikkelingen

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

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

[32] Zie paragraaf 3.2.
[33] Zie paragraaf 4.2.1 voor andere voorbeelden van samenwerking.
[34] College voor de Rechten van de Mens (2021), *Visienota Institutioneel racisme - Naar een mensenrechtelijke aanpak*.
[35] Regioplan (2025), *Eindrapport Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie.*

3.3.2 Percepties

Als het gaat om samenwerking zien we de volgende percepties.

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

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

3.4 Interne governance

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

Evaluatie 2017

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

[36] Kamerstukken II 2024–2025, 30 950, nr. 435.
[37] In het kader van het Offensief gelijke kansen schrijft de minister van SZW: “Dit alles kan ik niet alleen. In de aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie werk ik samen met andere ministeries, overheden, de NCDR, werkgevers- en werknemersorganisaties en andere betrokkenen op de arbeidsmarkt, zoals het College voor de Rechten van de Mens (het College), SER Diversiteit in Bedrijf (DiB), Antidiscriminatievoorzieningen (adv’s), de uitzendbranche, belangengroepen en meer.” Kamerstukken II 2024–2025, 29 544, nr. 1272.
[38] College voor de Rechten van de Mens (2022). *Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*. Zie: https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20240111/wetsevaluatie_tien_jaar_college/document3/f=/vm9skcfhfcwj.pdf.

3.4.1 Ontwikkelingen

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

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

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

3.4.2 Percepties

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

Rapport-Sorgdrager over interne governance

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

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

[39] College voor de Rechten van de Mens, *Reglement College voor de Rechten van de Mens,* 17 februari 2025. https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/56488c3c-c6dc-48b0-b934-975c1fbb404c

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

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

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

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

3.5 Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke inbedding

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

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

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

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

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

Onafhankelijkheid

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

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

Samenwerking

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

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

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

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

Interne governance

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

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

4. Doeltreffendheid

4. Doeltreffendheid

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

4.1 Oordelen

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

Evaluatie 2017

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

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

4.1.1 Ontwikkelingen

Binnen de oordelenfunctie zien we de volgende ontwikkelingen:

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

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

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

covid-19 (meer dan 2500 meldingen). In 2022 is het aantal meldingen fors lager. Het CRM noemt zelf als verklaring dat er in dat jaar nog slechts 169 covid-19-gerelateerde meldingen waren en dat daarnaast mensen steeds vaker via social media kanalen hun vragen stellen of meldingen doen, in plaats van via e-mail of telefoon[42].

- **Verzoeken en oordelen.** Het aantal verzoeken om een oordeel schommelde tussen de 416 en 739 per jaar. Het aantal oordelen van het CRM varieert tussen de 124 en 161 per jaar. Het CRM geeft zelf aan dat het aantal verzoeken is gestegen vanwege de kinderopvang-toeslagaffaire.
- **Doorlooptijden.** De coronacrisis[43], de complexiteit van de zaken in de kindertoeslagaffaire[44] en capaciteitsproblemen hebben ertoe geleid dat er sinds 2020 forse achterstanden zijn ontstaan in de afhandeling van de verzoeken. De streeftijd is dat een oordeel binnen 6 maanden wordt afgedaan. In 2020 is dit slechts in 32% van de zaken gehaald, in 2021 en 2022 in minder dan 10%. Begin 2022 duurde het gemiddeld twaalf maanden om een procedure met een oordeel af te ronden. In 2021 zijn meerdere juristen aangetrokken om ontstane achterstanden weg te werken. Het doel was om eind 2022 weer 75% van de verzoeken binnen zes maanden met een oordeel af te doen.[45] Dat is niet gelukt. De streeftijd is inmiddels verruimd: van 6 naar 9 maanden.
- **Procedure en werkwijze.** In mei 2021 heeft een extern bureau een rapport uitgebracht met suggesties om het oordelenproces efficiënter in te richten. Een van de belangrijkste aanbevelingen was om het oordelenproces verder te digitaliseren. Het CRM heeft vervolgens een stuurgroep aangesteld om deze digitalisering in gang te zetten. In het *Besluit Onderzoek Gelijke Behandeling* is op hoofdlijnen vastgelegd op welke wijze het onderzoek plaatsvindt. In 2022 heeft het CRM in aanvulling een procesreglement opgesteld en gepubliceerd. Daarin staat een nadere beschrijving van de werkwijze van het CRM gedurende het onderzoek en de praktische gang van zaken rondom hoorzittingen, het toezenden van stukken door partijen, het horen van informanten en getuigen en de positie van minderjarigen tijdens de procedure en dergelijke.
- **Opvolging oordelen.** Door de jaren heen wordt in tenminste driekwart van de oordelen waarin het CRM discriminatie vaststelt, een maatregel getroffen. In 2021 was de opvolging het hoogst (88%) in 2017 en 2022 het laagst (respectievelijk 73 en 74%). Voorbeelden van *structurele* maatregelen die werden genomen zijn: de oprichting van een projectgroep Diversiteit en Inclusie, het aantrekken van een HR-adviseur om de werving- en selectieprocedure te professionaliseren, betere voorlichting aan werknemers, leidinggevenden en HRM over de rechten van werknemers bij zwangerschap en moederschap, of het organiseren van een bijeenkomst voor MT en medewerkers over ongewenst gedrag en het ontwikkelen van een training over (onbewuste) vooroordelen en discriminatie. De *individuele* maatregelen zijn zeer divers en lopen uiteen van het aanbieden van excuses, het betrekken van verzoeker bij de oplossing over aanpassing van het (personeels)beleid, tot het toekennen van een schadevergoeding.[46]

---

[42] College voor de Rechten van de Mens, *Jaarverslag 2022.*
[43] De zittingen moesten in de beginperiode van de crisis worden verdaagd, en daarna weer corona-proof worden opgestart. Daarnaast kostte het ook enige tijd om de (digitale) werkprocessen zodanig in te richten dat de medewerkers vanuit huis aan de verzoeken om een oordeel konden werken.
[44] In 2021 is de keuze gemaakt om, voordat deze verzoeken om een oordeel in behandeling worden genomen, onderzoek te starten bij de Belastingdienst (*Jaarverslag 2021*). Omdat ingediende verzoeken om een oordeel vaak betrekking hebben op beslissingen van de Belastingdienst gedurende een reeks van jaren en op beslissingen die soms al tien tot vijftien jaar geleden hebben plaatsgevonden, vergde het verzamelen van alle relevante documenten vaak meer tijd dan in andere procedures bij het College. Bovendien kan een dossier honderden pagina's aan documenten beslaan (*Jaarverslag 2022*)
[45] College voor de Rechten van de Mens, *Jaarplan 2022.*
[46] College voor de Rechten van de Mens, *Jaarverslag 2022.*

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

4.1.2 Percepties

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

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

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

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

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

4.2 Onderzoek, advies en rapportages

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

Evaluatie 2017

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

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

[48] College voor de Rechten van de Mens (2022), *Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*.
[49] Steen Consultancy (2023), *Evaluatie strategisch plan*.

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

4.2.1 Ontwikkelingen

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

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

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

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

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

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

4.2.2 Percepties

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

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

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

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

4.3 Voorlichting en educatie

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

[51] College voor de Rechten van de Mens (2022), *Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*.
[52] Steen Consultancy (2023), *Evaluatie strategisch plan*.
[53] Steen Consultancy (2023), *Evaluatie strategisch plan*.

Evaluatie 2017

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

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

4.3.1 Ontwikkelingen

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

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

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

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

[54] Waarvan meer dan 2500 bulkmeldingen gerelateerd aan Corona.
[55] College voor de Rechten van de Mens, *Jaarverslag 2022*.

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

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

4.3.2 Percepties

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

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

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

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

4.4 Conclusies en aanbevelingen

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

Oordelen

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

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

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

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

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

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

Onderzoek en advies

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

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

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

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

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

Voorlichting en educatie

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

Aanbeveling

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

Doelmatigheid

5. Doelmatigheid

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

Evaluatie 2017

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

5.1 Strategische keuzes

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

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

Evaluatie 2017

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

5.1.1 Ontwikkelingen

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

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

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

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

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

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

5.1.2 Percepties

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

Wetsevaluatie

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

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

---

[60] Bij erosie van mensenrechten is er sprake van een structurele, neerwaartse ontwikkeling die de bescherming en bevordering van mensenrechten bedreig én de instellingen die daarbij betrokken zijn. Bij kansen gaat het erom dat het College aanhaakt bij een opwaartse ontwikkeling en mogelijkheden benut om mensenrechten structureel te versterken.
[61] Uitgangspunt is de bijdrage van het College zelf, eventueel naast of in samenwerking met andere partijen. Daarbij speelt het brede mensenrechtenperspectief dat het College biedt, een belangrijke rol: anders dan veel andere partijen kan het College over alle mensenrechten, apart en in samenhang, adviseren en rapporteren om zo beleid en regelingeving te beïnvloeden.
[62] Die duurzame aandacht moet leiden tot effecten die het College vervolgens ook kan borgen. Dat betekent dat het bij inzet op een bepaald thema of een bepaalde ontwikkeling helder moet zijn dat het College zijn werk op termijn kan afronden of overdragen aan andere partijen.
[63] College voor de Rechten van de Mens (2020). *Strategisch plan 2020-2023*. Zie: https://publicaties.mensenrechten.nl/file/d6cf9aa7-fb8d-629a-de79-d856b8bab862.pdf.

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

Evaluatie strategisch plan

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

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

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

Taken

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

[64] College voor de Rechten van de Mens (2022). *Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens*. Zie: https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20240111/wetsevaluatie_tien_jaar_college/document3/f=/vm9skcfhfcwj.pdf.
[65] Steen Consultancy (2023), *Evaluatie Strategisch Plan 2020-2023*.

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

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

Thema's

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

Instrumenten

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

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

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

5.2 Bedrijfsvoering

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

5.2.1 Ontwikkelingen

Financiering CRM

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

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

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

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

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

Uitgaven CRM

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

[67] College voor de Rechten van de Mens (2018 t/m 2024). *Jaarverslagen 2017 t/m 2023.*
[68] College voor de Rechten van de Mens (2022). *Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens.*
[69] College voor de Rechten van de Mens (2018 t/m 2024). *Jaarverslagen 2017 t/m 2023.*
[70] College voor de Rechten van de Mens (2018 t/m 2024). *Jaarverslagen 2017 t/m 2023.*
[71] College voor de Rechten van de Mens (2022). *Jaarverslag 2021.*

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

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

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

Analyse van fte's

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

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

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

Personeelsverloop

In de tabel hieronder geven we de uitstroom, de instroom en het verloop binnen het CRM weer. Zowel de instroom als de uitstroom van het aantal medewerkers is gedurende de jaren 2017 tot en met 2022 gestegen. Het personeelsverloop bij het CRM fluctueerde in de evaluatieperiode tussen de 9% en 22,4%. Sinds 2019 kent het CRM een hoog personeelsverloop, zie tabel 12.[74] Een gezond personeelsverloop ligt rond de 10%.

[72] College voor de Rechten van de Mens (2018 t/m 2024). *Jaarverslagen 2017 t/m 2023*.
[73] Vanaf 2011 geldt als norm voor externe inhuur 10% van de personele uitgaven (motie Roemer).
[74] Voor het jaar 2018 zijn geen cijfers bekend met betrekking tot het personeelsverloop van het CRM.

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

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

Ziekteverzuim

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

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

Tabel 11. Ziekteverzuimpercentages over de periode 2017-2022.

Lerend vermogen

Het CRM heeft verschillende manieren om te leren:

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

5.2.2 Percepties

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

Financiën en personeel

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

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

Lerend vermogen

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

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

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

5.3 Conclusies en aanbevelingen

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

Strategische keuzes

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

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

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

Bedrijfsvoering

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

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

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

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

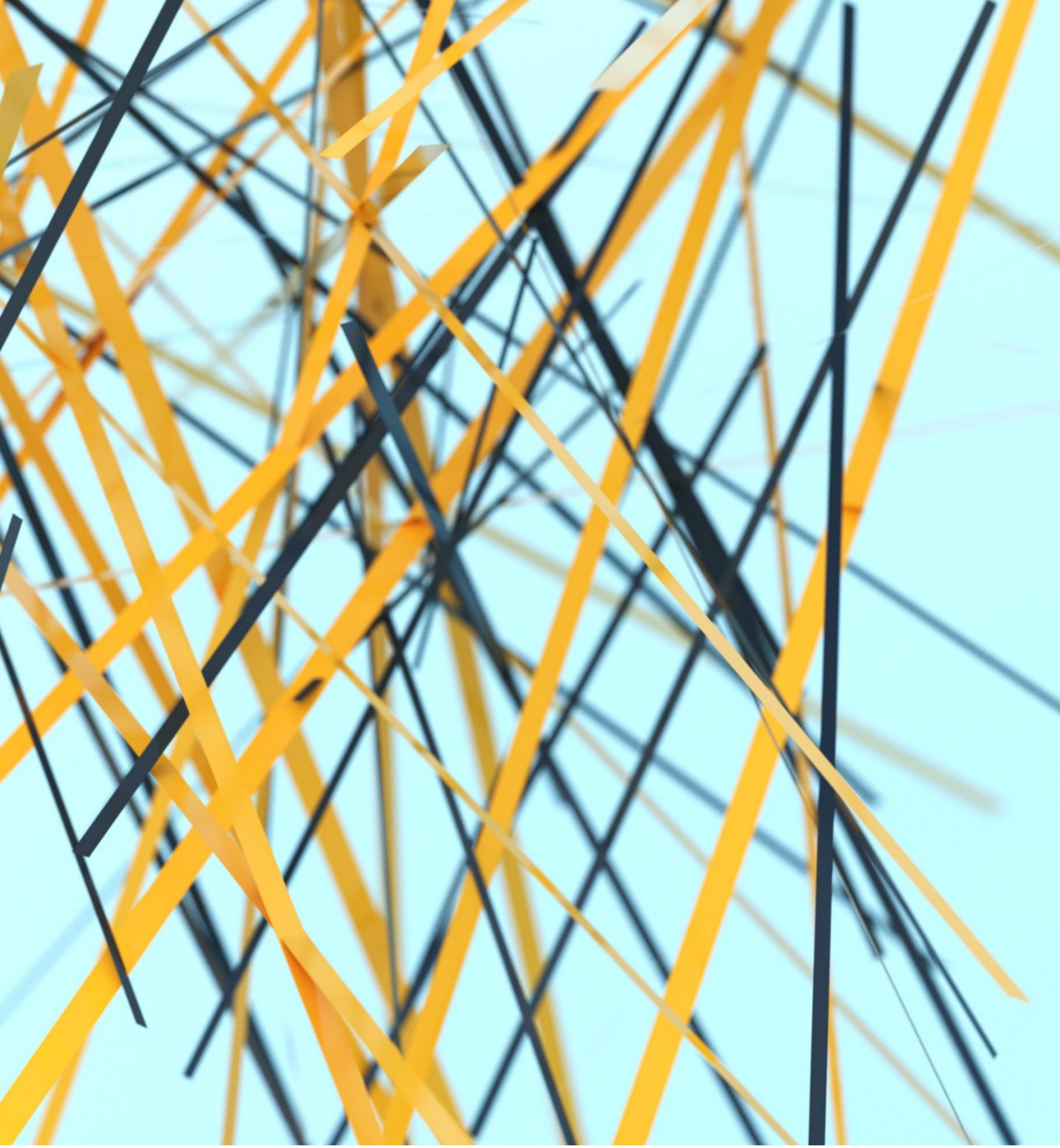
6. Conclusies en aanbevelingen

6. Conclusies en aanbevelingen

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

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

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



Bijlagen

Bijlage I – Respondenten

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

Bijlage II – Uitgaven CRM

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

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

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

KWINK GROEP

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