

Mensenrechten in Nederland 2022

Van rapporteren naar dialoog:
de meerwaarde van
verdragsrapportages

College voor

de Rechten
van de Mens



College voor de Rechten van de Mens

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

Ontwerp

VormVijf, Den Haag

Fotografie

Mike Chapazzo (cover)

ANP/Hollandse Hoogte, Anneke Janssen (p. 21)

ANP/Hollandse Hoogte, Robin Utrecht (p. 35)

ANP/Hollandse Hoogte, Hans van Rhoon (p. 43)

ANP/Hollandse Hoogte, Stephan Kogelman (p. 59)

Eindredactie

APC Tekst

Druk

Libertas Pascal

Juli 2023

Mensenrechten in Nederland 2022

Van rapporteren naar dialoog:
de meerwaarde van
verdragsrapportages

Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting	7
1 Inleiding	12
1.1 Aandacht voor verdragsrapportages	13
1.2 Mensenrechtenverdragen en internationaal toezicht	14
<i>Europees Hof voor de Rechten van de Mens</i>	15
1.3 Meerwaarde en effectiviteit van verdragsrapportages	16
1.4 Doelstelling	17
1.5 Leeswijzer	18
<i>Verantwoording</i>	19
<i>Instelling van de Kinderombudsman</i>	20
2 Verdragsrapportages: het proces	22
2.1 Inleiding	23
2.2 Het internationale rapportageproces: rapportage, dialoog, bevindingen en aanbevelingen	23
2.3 Verschillen in rapportagecycli	26
<i>Verdragen met een rapportageverplichting waar Nederland partij bij is</i>	28
2.4 Follow-up, implementatie en toezicht	30
<i>Uitblijvende zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen</i>	33
2.5 Een betekenisvolle nationale dialoog	36

3	Hoe werkt het rapportageproces in Nederland?	38
3.1	Nederland rapporteert	39
	<i>VWS rapporteert voor het eerst onder het VN-verdrag Handicap</i>	41
3.2	Dialogo met en rapport van verdragscomité over Nederland	44
3.3	Nederlandse follow-up en implementatie van aanbevelingen	44
3.4	Parlementaire betrokkenheid	44
3.5	Nederland: een <i>ad hoc</i> , interministerieel systeem	45
4	De Nederlandse aanpak kritisch belicht	47
4.1	Ontbrekende follow-up en implementatie van aanbevelingen	49
	<i>Nederland terughoudend bij de opvolging van prioriteitsaanbevelingen</i>	50
	<i>Stilgevallen dialoog over vrijheidsbeperking in vreemdelingenbewaring</i>	52
4.2	Gebreken in de infrastructuur	55
	<i>Mensenrechtenverdragen onvoldoende geborgd in de landen van het Koninkrijk en Caribisch Nederland</i>	58
5	Naar een vaste infrastructuur voor rapporteren, follow-up en implementeren	60
5.1	Coördinatie	62
	<i>De kinderrechtendialoog: een ontwikkeling om in de gaten te houden</i>	64
5.2	Informatiemanagement	65
	<i>Een gedateerd Nederlands aanbevelingenoverzicht</i>	67
5.3	Mandaat, capaciteit en personeel	67
	<i>Mandaat VWS onvoldoende voor het uitvoeren van coördinerende taken onder het Verdrag van Istanbul</i>	68
5.4	Parlementaire betrokkenheid	69
5.5	Van <i>ad hoc</i> naar een vaste infrastructuur	70
	<i>De rol van het College als nationaal mensenrechteninstituut?</i>	74
6	Conclusie en aanbevelingen	75
6.1	Conclusie	76
6.2	Aanbevelingen	78

Voorwoord

Bij het verschijnen van deze Jaarrapportage bestaat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bijna 75 jaar. 'Een gemeenschappelijk door alle volken en naties na te streven ideaal'. Zo wordt de Universele Verklaring in de preambule genoemd. Geen juridisch bindende verplichtingen, maar een ideaal, een streven. In 75 jaar tijd hebben staten handen en voeten gegeven aan dit streven door het uit te werken in internationale en regionale mensenrechtenverdragen, waarmee zij zichzelf wél bindende verplichtingen hebben opgelegd. Op de naleving van een deel van deze verplichtingen wordt toezicht gehouden door de verdragscomités. Ook Nederland rapporteert aan deze comités en ontvangt aanbevelingen ter verbetering van de mensenrechtensituatie in Nederland.

Een jubileum is een gelegenheid om te vieren, en tegelijkertijd een gelegenheid tot bezinning. Deze jaarrapportage van het College voor de Rechten van de Mens reflecteert op de rol die de rapportageprocedures en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen spelen in wetgeving en beleid in Nederland. Die rol is bescheiden. En dat is spijtig, want ook in Nederland zijn de idealen uit de Universele Verklaring nog niet voor eenieder gerealiseerd. Niet voor de gezinnen die ernstig getroffen zijn door de toeslagenaffaire, niet voor de kinderen die op de lange wachtlijsten van de jeugdhulp staan, niet voor de asielzoekers die in de open lucht moesten slapen voor het aanmeldcentrum in Ter Apel, waarmee slechts de in het oog springende voorbeelden zijn genoemd.

Daar waar mensenrechten een hoeksteen vormen voor het buitenlandbeleid, kan daarmee harmoniërend binnenlands beleid de geloofwaardigheid ervan versterken. Betere nationale borging van mensenrechten voorkomt ook dat, zoveel moeizamer, achteraf compensatie moet worden geboden voor ontstaan onrecht.

‘Waar beginnen de universele mensenrechten uiteindelijk? Op kleine plaatsen, dicht bij huis – zo dichtbij en zo klein dat je ze op geen enkele wereldkaart kunt zien. Maar die plekken zijn de wereld van individuele mensen; de buurt waarin hij woont; de school die hij bezoekt; de fabriek, boerderij of kantoren waar hij werkt. Als deze rechten daar geen betekenis hebben, hebben ze ergens anders ook weinig betekenis.’ zei Eleanor Roosevelt, een van de geestelijke ouders van de Universele Verklaring, bij het 10-jarige bestaan van de Universele Verklaring. Die woorden kunnen niet genoeg worden herhaald, totdat ze ook praktisch vanzelfsprekend zijn geworden.

De aanbevelingen van de verdragscomités zouden een basis moeten zijn voor reflectie en een dialoog over hoe het beter kan. Een dialoog tussen regering, parlement, maatschappelijk middenveld, instituten zoals het College en rechthebbenden. De aanbevelingen van verdragscomités hebben immers slechts impact, als ze op nationaal niveau naar waarde worden geschat.



Er zijn zeker positieve ontwikkelingen te melden. Een mooi voorbeeld is de nieuwe jaarlijkse kinderrechtdialoog, een samenwerkingsverband tussen de overheid en het Kinderrechtencollectief, een collectief van nationale kinderrechtenorganisaties, om de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité te bespreken en implementatie te bevorderen.

Wat wij nodig hebben is een vaste infrastructuur binnen de overheid met structurele capaciteit, die mensenrechtenrapportages voorbereidt, opvolging van aanbevelingen in kaart brengt en de dialoog faciliteert. Het parlement zou nadrukkelijk betrokken moeten zijn bij de dialoog en de uitkomsten onderdeel laten zijn van de politieke besluitvorming. Zo brengen we mensenrechten naar de plaatsen dicht bij huis.

Jos Silvis

Interim voorzitter

Afkortingenlijst

AFCF	Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities	EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	EVRM	Europees verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
CAT	The Committee against Torture	GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek	Herziene	
CED	Committee on Enforced Disappearances	ESH	Europees Sociaal Handvest (herzien)
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women	IDO	Interdepartementaal overleg
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination	JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights	LOIPR	List of Issues Prior to Reporting
CM	Committee of Ministers	NAM	National Actieplan Mensenrechten
CPT	Council of Europe anti-torture Committee	OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
CRC	Committee on the Rights of the Child	OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
CRPD	Committee on the Rights of Persons with Disabilities	RvE	Raad van Europa
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance	SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
ECSR	European Committee of Social Rights	VN	Verenigde Naties
		VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Samenvatting



Verdragsrapportages

Veel internationale en regionale mensenrechtenverdragen bevatten een verplichting voor een land om periodiek te rapporteren over de implementatie van de verdragsverplichtingen aan een toezichthoudend comité. Dat geldt voor het merendeel van de verdragen waar Nederland partij bij is. Verdragscomités doen aanbevelingen op basis van de informatie van de overheid, het maatschappelijk middenveld en het nationaal mensenrechteninstituut. Deze aanbevelingen zijn gericht aan de overheid van een land om wetgeving, beleid en de praktijk in overeenstemming te brengen met de mensenrechtenverdragen. Na een aantal jaren wordt deze cyclus herhaald en rapporteert een land opnieuw, waarbij het verdragscomité ook kritisch kijkt naar de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige rapportagecyclus.

Meerwaarde

Verdragsrapportages zijn een belangrijke manier om de bescherming en realisatie van mensenrechten in een land in kaart te brengen. En daarmee ook een instrument om het mensenrechtenklimaat in een land te meten. Het rapportageproces biedt de regering en het parlement de gelegenheid om te reflecteren op de voortgang die is geboekt met de bescherming van diverse mensenrechten, of het gebrek daaraan. Op die manier draagt alleen al de voorbereiding van deze rapportages bij aan het inventariseren van (beleids)terreinen waar zich mensenrechtelijke knelpunten voordoen of waar schending van verdragsnormen dreigt. De

bevindingen en aanbevelingen van verdragscomités naar aanleiding van de rapportage kunnen vervolgens helpen bij het verbeteren van de mensenrechtensituatie in Nederland.

Nationale dialoog

De aanbevelingen van de verdragscomités kunnen de aanzet zijn voor een nationale dialoog over mensenrechten tussen regering, parlement, maatschappelijk middenveld, mensenrechteninstituten en rechthebbenden die bijdraagt aan een uitgebalanceerde gedachte- en standpuntbepaling en een versterkte politieke aandacht voor het realiseren van mensenrechtelijke ‘verbeterpunten’.

Hoe rapporteert Nederland?

In Nederland wijst de overheid per rapportage een coördinerend ministerie aan. Welk ministerie dat is, hangt af van de beleidsterreinen die in de rapportage centraal staan en ligt dus niet vast. Een coördinerend ministerie verzamelt de benodigde informatie bij het eigen ministerie en bij andere ministeries. Ook informatie ophalen bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS), decentrale en lokale overheden en andere overheidsinstanties, valt onder deze taak. Het coördinerend ministerie is daarnaast verantwoordelijk voor de consultatie van stakeholders. Het is ook mogelijk dat binnen één ministerie verschillende directies verantwoordelijk zijn voor verschillende rapportages. Het huidige systeem in Nederland is te kwalificeren als een *ad hoc*, interministerieel systeem. Kenmerkend is een grote verspreiding van verantwoordelijkheden

over verschillende ministeries, directies en overlegorganen. Daarnaast is de aanpak vaak tijdelijk en weinig eenduidig; hoe het rapportageproces en de opvolging wordt vormgegeven, hangt af van het coördinerend ministerie. In de praktijk wordt de implementatie van aanbevelingen overgelaten aan de ministeries die verantwoordelijk zijn voor een beleidsterrein.

Rapportages worden in Nederland niet optimaal benut

Deze jaarlijkse rapportage van het College wijst uit dat de mogelijkheden die verdragsrapportages bieden in Nederland nu niet volledig worden benut. Daarvoor is het nodig dat de mensenrechtensituatie in Nederland structureel onderdeel is van het gesprek tussen overheid, parlement en maatschappelijk middenveld. Dat gesprek vindt nu zelden plaats. Nederland levert vrijwel altijd op tijd rapportages aan met meestal relevante informatie over ontwikkelingen. Maar door de *ad hoc* benadering is er bij de Nederlandse overheid te weinig coördinatie van en uniformiteit bij zowel het rapporteren als de follow-up van de aanbevelingen. Daardoor wordt met de aanbevelingen van sommige comités meer gedaan dan met de aanbevelingen van andere comités. Een structurele procedure voor het monitoren van de follow-up van de aanbevelingen ontbreekt. En er is ook geen (thematisch) totaaloverzicht van de aanbevelingen van de verschillende verdragscomités. De bevindingen en aanbevelingen van een verdragscomité zijn veelal het eindpunt voor de Nederlandse overheid van een rapportagecyclus;

de aanbevelingen zetten bijna nooit aan tot interne reflectie op het mensenrechtenbeleid binnen Nederland en de nationale dialoog komt bovendien zelden tot stand. De nadelen van het huidige *ad hoc*, interministeriële systeem worden daarnaast goed zichtbaar bij de betrokkenheid van overzeese gebieden van het Koninkrijk in het rapportageproces. Hoe en hoe vaak Caribisch Nederland betrokken wordt bij een rapportage, hangt grotendeels af van het coördinerend ministerie.

Sporadische parlementaire betrokkenheid

De betrokkenheid van Nederlandse parlementariërs bij verdragsrapportages en de implementatie van aanbevelingen is zeer beperkt. Aandacht voor aanbevelingen van verdragscomités is incidenteel en lijkt veelal af te hangen van de inzet van individuele Kamerleden. Dit is problematisch omdat parlementaire betrokkenheid van groot belang is voor de doelmatigheid van verdragsrapportages. Allereerst is het publieke parlementaire debat in de Tweede en Eerste Kamer bij uitstek geschikt om de nationale dialoog over mensenrechten te stimuleren. Ten tweede heeft het parlement een uitvoerende rol bij de opvolging van verdragsrapportages. Een groot deel van de aanbevelingen van verdragscomités vereisen parlementaire betrokkenheid, zoals het aannemen van wetgeving of de ratificatie van verdragen of protocollen. Ten derde heeft het parlement een belangrijke verantwoordelijkheid om toe te zien op de naleving van mensenrechtenverdragen, inclusief de opvolging van aanbevelingen van verdragscomités.

Van ad hoc naar een vaste infrastructuur

Een meer systematische en uniforme aanpak van rapporteren, follow-up, implementatie en controle is nodig. Overheid en parlement moeten verdragsrapportages structureel benutten om de mensenrechtensituatie in Nederland te verbeteren, zodat de verdragsrapportages bekend zijn bij en benut worden door alle relevante actoren binnen deze instituties. Een vaste nationale infrastructuur voor rapporteren, follow-up en implementeren kan hieraan bijdragen. Belangrijk is dat de coördinatie van het rapportage- en follow-upproces bij de verschillende verdragen goed is belegd bij de verantwoordelijke departementen. Dat betekent onder meer: goede samenwerking tussen de departementen, een uniforme aanpak voor rapportage en follow-up en het aansporen tot implementatie van aanbevelingen door andere ministeries en directies. Daarvoor geldt een aantal randvoorwaarden.

Een vaste infrastructuur is gebaat bij een duidelijk mandaat om de follow-up te coördineren, voldoende capaciteit en personeel, en bij een vaste werkwijze voor rapporteren en follow-up, inclusief de consultatie van het maatschappelijk middenveld. Eveneens moet deze infrastructuur van voldoende informatie voorzien worden, zodat er een (thematisch) totaaloverzicht van aanbevelingen gecreëerd kan worden. In dat overzicht moet komen te staan wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het thema en wie de implementatie kan monitoren en intern kan aanzwengelen.

De bevindingen in deze jaarlijkse rapportage van het College onderstrepen de noodzaak om de Nederlandse infrastructuur en de nationale dialoog omtrent verdragsrapportages te versterken. Daartoe doet het College de volgende aanbevelingen aan de regering:

Aanbevelingen

1. Creëer een vaste infrastructuur binnen de rijksoverheid, waarmee een uniforme en structurele aanpak van de voorbereiding van een verdragsrapportage wordt gewaarborgd en een nationale dialoog wordt gestimuleerd. Voor zo'n vaste infrastructuur zijn verschillende vormen mogelijk (zie par. 5.5).
2. Leg in de infrastructuur vast dat de beleidsverantwoordelijke departementen collectief de opvolging van aanbevelingen van verdragscomités monitoren en daarvan verslag doen. Deze verantwoordelijkheid moet ertoe leiden dat het parlement en de samenleving een helder totaaloverzicht krijgen van de overwegingen en standpunten van de departementen naar aanleiding van die aanbevelingen. Met daarbij inbegrepen de redenen die ten grondslag liggen aan die overwegingen en standpunten.
3. Zorg dat een nationale dialoog over de al dan niet opvolging van aanbevelingen een vast onderdeel gaat vormen van de gedachtevorming en standpuntbepaling. Het nationale mensenrechten instituut, relevante organisaties uit het

maatschappelijk middenveld, adviesorganen en toezichthouders, rechthebbenden en parlementariërs.

4. Het College doet eveneens de volgende aanbeveling aan het parlement:
Vergroot de parlementaire betrokkenheid bij de verdragsrapportageprocessen en betrek aanbevelingen van verdragscomités nadrukkelijker bij politieke besluitvorming.



1 Inleiding

Mensenrechten spelen een belangrijke rol in het Nederlandse buitenlandbeleid. Maar in hoeverre laat de Nederlandse overheid zich op haar beurt aanspreken als het gaat om de bescherming van mensenrechten in eigen land? Er is alle aanleiding om daar kritisch naar te kijken; duizenden gezinnen wachten nog altijd op genoegdoening in de nasleep van de toeslagenaffaire. De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen kwam met harde kritiek op het overheidsbeleid, waarin economisch gewin decennialang zwaarder woog dan het lot van de Groningers, die door aardbevingen werden getroffen. Door de crisis in de jeugdhulp worden veel kinderen die dringend hulp nodig hebben, zwaar getroffen. En tot ver over de grens was men geschokt door de beelden van mensen die in de open lucht moesten slapen voor het aanmeldcentrum in Ter Apel.

In al deze gevallen gaat het om schrijnende situaties en specifiek om situaties waarin bescherming van mensenrechten in Nederland tekortschiet: het recht op bestaanszekerheid en het recht op bescherming van het gezinsleven (toeslagenaffaire), het recht op een veilige leefomgeving (Groningen), diverse kinderrechten (jeugdhulp), het recht op een menswaardige behandeling (Ter Apel).

1.1 Aandacht voor verdragsrapportages

Het College voor de Rechten van de Mens wil met deze jaarlijkse rapportage het belang van internationaal toezicht op mensenrechten onderstrepen. Een blik van buitenaf, zoals internationale toezichthouders bieden, is soms nodig om ogen te openen voor de aantasting van mensenrechten in eigen land, zeker wanneer dit sluipenderwijs gebeurt. Het belang van internationaal toezicht is daarbij niet alleen dat staten worden gecontroleerd op de naleving van verdragsverplichtingen, maar vooral ook dat internationale toezichthouders zorgen dat de verdragsnormen duidelijker en concreter worden, inclusief de verplichtingen voor de overheid die hieruit voortvloeien. De abstract geformuleerde rechten uit de UVRM en de mensenrechtenverdragen krijgen als het ware handen en voeten (én tanden) door het internationale toezicht.

In Nederland lijkt de aandacht vaak uit te gaan naar ‘hardere’ vormen van internationaal toezicht, zoals de bindende uitspraken van het EHRM. Maar hoe zit het met ‘zachtere’, niet-bindende toezichtmechanismen voor mensenrechten? Hoe gaat Nederland daarmee om? In deze jaarlijkse rapportage richt het College zich op die vraag. En in het bijzonder op de vraag hoe Nederland zijn internationale rapportageverplichtingen vormgeeft; hoe verloopt het Nederlandse rapportageproces aan toezichthoudende comités van experts bij mensenrechtenverdragen?

De reden voor deze aandacht voor verdragsrapportages is tweeledig. Enerzijds valt het het College op dat aanbevelingen van toezichthoudende comités (verdragscomités) aan Nederland vaak maar beperkt aan de orde komen in de gedachtevorming over het verankeren van mensenrechten in wetgeving en beleid door de Nederlandse regering en het parlement. De naleving van mensenrechten in de Nederlandse praktijk lijkt nauwelijks beïnvloed te worden door de opvattingen van de verdragscomités. De uitblijvende zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen (zie par. 2.4) en de toename van vrijheidsbeperkende maatregelen in vreemdelingenbewaring (zie par. 4.1.2) onderstrepen dit. Anderzijds behelzen verdragsrapportages niet alleen een juridische verplichting, maar bieden ze vooral ook een kans om de mensenrechtensituatie in Nederland in kaart te brengen én te verbeteren.¹ De instelling van de Kinderombudsman in 2011 (zie p. 20) laat zien hoe de Nederlandse mensenrechteninfrastructuur verbeterd kan worden naar aanleiding van aanbevelingen van een verdragscomité.

1.2 Mensenrechtenverdragen en internationaal toezicht

75 jaar geleden werd de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) aanvaard door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN). De VN-lidstaten erkenden in 1948 dat ieder mens in vrijheid wordt geboren en gelijk is in waardigheid en rechten.² In de preambule bij deze verklaring werd erkenning van de inherente waardigheid en van de gelijke en onvervreembare rechten van alle leden van de mensengemeenschap aangemerkt als grondslag voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld.

Sindsdien is een uitgebreid raamwerk ontstaan van meer dan 80 internationale en regionale mensenrechtenverdragen en -verklaringen. Deze verdragen reflecteren een eenstemmigheid onder staten over het antwoord op de vraag welke rechten zo nauw verbonden zijn met de menselijke waardigheid van elk individu dat ze als onvervreembare rechten beschouwd moeten worden. Als mensenrechten.

1 Report of the Inter-Committee Technical Working Group 10 mei 2006, HRI/MC/2006/3, *Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific documents*, par. 9.

2 Art. 1 UVRM.

Het bijzondere aan mensenrechtenverdragen is dat de naleving van mensenrechtenverplichtingen niet alleen wordt overgelaten aan staten zelf of aan nationale rechters. Er is ook internationaal toezicht. Staten moeten internationaal verantwoording afleggen over hoe zij uitvoering geven aan hun mensenrechtenverplichtingen. Onder vrijwel alle mensenrechtenverdragen is een internationale toezichthoudende instantie die staten kan aanspreken op de naleving van verdragsverplichtingen.

Soms is dat een rechterlijke instantie. Het bekendste voorbeeld daarvan is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat bindende uitspraken kan doen over de naleving van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Een ‘harde’ vorm van internationaal toezicht, omdat de uitspraak bindend is.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Het komt – gelukkig – niet vaak voor dat het EHRM een uitspraak doet waarin wordt geconcludeerd dat Nederland in strijd heeft gehandeld met het EVRM. De laatste keer dat dat gebeurde was in het arrest *Hasselbaink tegen Nederland* uit 2021 (ECLI:CE:ECHR:2021:0209JUD007332916). Daarin oordeelde het EHRM dat de motivering van rechterlijke beslissingen om iemand in voorlopige hechtenis te houden vaak onvoldoende is. Het EHRM concludeerde dat de regels voor voorlopige hechtenis en hoe die in Nederland in de praktijk worden toegepast, niet voldoet aan artikel 5 EVRM. Het College voor de Rechten van de Mens verstreekte in deze zaak schriftelijke informatie aan het EHRM over de Nederlandse praktijk rondom het toepassen van voorlopige hechtenis. Het College trad namelijk op als *third party intervener* (art. 36 EVRM).

Uitspraken van het EHRM tegen Nederland zijn in eerdere jaren aanleiding geweest om belangrijke wijzigingen door te voeren in de Nederlandse wetgeving. De uitspraak *Voskuil tegen Nederland* uit 2007 leidde bijvoorbeeld tot een betere wettelijke verankering van het ‘verschoningsrecht’ van journalisten (het recht van journalisten om hun bronnen niet bekend te maken).

Bij veel mensenrechtenverdragen gaat het om een commissie of comité van onafhankelijke experts als internationaal toezichthoudende instantie. Zo'n comité geeft een gezaghebbende en richtinggevende juridische uitleg aan de inhoud en betekenis van de verdragsnormen, aan de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor de overheid en de vraag of in een concrete nationale situatie de staat zijn mensenrechtelijke verplichtingen heeft geschonden. Een ander onderdeel van internationaal toezicht is dat staten ook elkáár aanspreken op de naleving van mensenrechten. Dat gebeurt binnen de VN-mensenrechtenraad bij de *Universal Periodic Review*. Dit noemen we de 'zachtere' vormen van internationaal toezicht.

1.3 Meerwaarde en effectiviteit van verdragsrapportages

Verdragsrapportages zijn een belangrijk onderdeel van het internationale mensenrechtenraamwerk. Verdragscomités doen op basis van de informatie van de overheid, het maatschappelijk middenveld en het nationaal mensenrechteninstituut aanbevelingen aan de overheid van een land om wetgeving, beleid en de praktijk in overeenstemming te brengen met de mensenrechtenverdragen. Na een aantal jaren wordt deze cyclus herhaald en rapporteert een staat opnieuw, waarbij het verdragscomité ook kritisch kijkt naar de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige rapportagecyclus.

Juist doordat de aanbevelingen van deze comités toegespitst zijn op regelgeving, beleid en de uitvoering ervan in een bepaald land, bieden ze inzicht in de daar geldende mensenrechtensituatie. Verdragsrapportages gaan daarbij over vrijwel alle mensenrechten, van de vrijheid van meningsuiting tot het recht op huisvesting en onderwijs, van het recht op gelijke behandeling tot het recht op lichamelijke integriteit, ook in detentie. Het cyclische karakter geeft verdragsrapportages grote meerwaarde, want dat maakt het mogelijk om vooruitgang, stagnatie en achteruitgang op een breed scala aan mensenrechtenthema's in beeld te brengen.

Het rapportageproces stelt een land ook in de gelegenheid om feedback van internationale experts te ontvangen. Dat helpt om bewust te worden dat een bestaande situatie niet alleen (zeer) schrijnend of betreurenswaardig is, maar een daadwerkelijke schending van mensenrechten oplevert. Bovendien helpt de blik van externe experts om het gesprek op nationaal niveau over mensenrechten aan te zwengelen. Een nationale dialoog over de wijze waarop mensenrechten beschermd worden, hoe dat beter kan en wat daarvoor nodig is, is essentieel om mensenrechten te vertalen van de internationale verdragstekst op papier naar de nationale praktijk in de context van een bepaald land. Het gesprek over mensenrechten dient daarom niet alleen gevoerd te worden binnen de regering, maar ook door het parlement en met het maatschappelijk middenveld.

Verschillende factoren bepalen de meerwaarde en effectiviteit van verdragsrapportages. Binnen het systeem van de Verenigde Naties (VN) hebben staten bijvoorbeeld regelmatig kritiek geuit op de werkwijze van verdragscomités. Verdragsorganen zouden hun aanbevelingen moeten verbeteren door ze gericht, korter, concreter, doelgerichter, meetbaarder en uitvoerbaarder te maken. Staten hebben een sterke behoefte aan focus op prioritaire zaken en willen dat de aanbevelingen voor staten en andere belanghebbenden gebruiksvriendelijker worden.³ Deze kritiek heeft geleid tot het begin van hervormingen van het VN-systeem.⁴

Hoewel veel te zeggen valt over het functioneren van het VN-systeem op het internationale niveau, gaat het College in deze jaarlijkse rapportage vooral in op de nationale kant van de verdragsrapportages. Hoe doelmatig het rapportagesysteem is, hangt namelijk voor het overgrote deel af van de manier waarop in een land het rapportageproces, de follow-up en implementatie hiervan zijn

vormgegeven.⁵ In elk land zijn lacunes en problemen op het gebied van mensenrechten aan te wijzen. Daarop wijzen is de taak van verdragscomités. Waar het vervolgens om gaat is de manier waarop een staat met die gesignaleerde problemen en schendingen omgaat.⁶ De nationale aanpak van verdragsrapportages en de dialoog die daarbij ontstaat – of het uitblijven ervan – zeggen niet alleen iets over de waarde die wordt gehecht aan de verdragsrapportages zelf. Ze tonen ook in hoeverre mensenrechtennormen en het streven naar een concrete verwezenlijking van die rechten, onderdeel vormen van het denken en doen van overheid en parlement. Verdragsrapportages en de opvolging ervan zijn daarmee een belangrijke graadmeter voor het mensenrechtenklimaat in een land. Nederland vormt hierop geen uitzondering.

1.4 Doelstelling

Het doel van deze rapportage van het College is te laten zien hoe mensenrechtenbescherming in Nederland verbeterd kan worden, namelijk door de aanbevelingen van de verdragscomités beter te

3 Algemene Vergadering van de VN (AVVN) 17 november 2020, A/75/601, *Report on the process of the consideration of the state of the United Nations human rights treaty body system*, p.10-11.

4 AVVN 21 april 2014, A/RES/68/268, *Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system*, par. 17 en N. Pillay, *Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*, juni 2012, p. 85-88.

5 J. Krommendijk, *The domestic impact and effectiveness of the process of state reporting under UN human rights treaties in the Netherlands, New Zealand and Finland: Paper-pushing or policy prompting*, Intersentia: Den Haag 2014.

6 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Mensenrechten: kernbelang in een geopolitiek krachtenveld*, 28 juni 2022, p. 32.

benutten. Dit vergt zowel aanpassingen in de nationale mensenrechteninfrastructuur als aanpassing in de houding van de overheid, waarbij kritische feedback vanuit de verdragscomités daadwerkelijk wordt beschouwd als een kans om te reflecteren, de dialoog op nationaal en internationaal niveau aan te gaan en uiteindelijk de bescherming van mensenrechten te versterken. De betrokkenheid van het parlement bij de opvolging en implementatie van aanbevelingen is daarbij van groot belang.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de rapportageprocedures bij verdragscomités en de meerwaarde ervan voor de bescherming en bevordering van mensenrechten. We beschrijven de systematiek van de rapportageprocedures en de follow-up van aanbevelingen, en het belang van een nationale dialoog. In Hoofdstuk 3 wordt toegelicht hoe de Nederlandse overheid zijn verplichting om te rapporteren nakomt en hoe de follow-up eruitziet.

In Hoofdstuk 4 volgt een kritische analyse van de Nederlandse aanpak. Die kritiek geldt in het bijzonder het ontbreken van (structurele) opvolging van aanbevelingen van verdragscomités en gebreken in de infrastructuur. In Hoofdstuk 5 wordt besproken hoe de Nederlandse aanpak verbeterd kan worden, onder meer door de coördinatie van het rapportage- en follow-upproces en van het informatiemanagement te verbeteren, te zorgen voor een stevig

mandaat, en parlementaire betrokkenheid zeker te stellen. Een vaste infrastructuur zou daaraan bijdragen. Hoofdstuk 6 sluit af met de conclusie en aanbevelingen aan de overheid en het parlement.

Ten slotte, aan het begin van elk hoofdstuk staan voorbeelden waaruit blijkt hoe aanbevelingen van verdragscomités de Nederlandse regering en parlement hebben aangezet tot versterking van de mensenrechteninfrastructuur of betere naleving van de mensenrechten in Nederland. Hoewel deze rapportage zich in algemene zin richt op hoe het beter kan in Nederland, worden deze positieve voorbeelden uitgelicht ter inspiratie.

Verantwoording

Deze jaarrapportage van het College is gebaseerd op een literatuurstudie van verschillende onderzoeken, artikelen en parlementaire stukken. Bij de analyse van parlementaire stukken is gekeken naar de periode van 2014 tot en met 2022, zodat van de belangrijke verdragen tenminste één volledige rapportagecyclus is bestudeerd. De jaarrapportage is verder verdiept door gesprekken met ambtenaren van verschillende ministeries en met parlementariërs en ondersteunende staf.

Instelling van de Kinderombudsman

In 2011 werd de Nederlandse Kinderombudsman opgericht. Aan deze oprichting ging een lange discussie vooraf, waarin de aanbevelingen van een verdragscomité een belangrijke rol speelden. In dat geval ging het om het comité dat toeziet op de naleving van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: het CRC en het VN-Kinderrechtenverdrag). Al in 1997 werd in Nederland gediscussieerd over de oprichting van een Kinderombudsman. De regering vond het toen niet nodig er een in te stellen, omdat kinderen al bij andere instanties terecht konden met hun klachten, zoals Kinder- en Jongerenrechtswinkels.

De aanbevelingen van het CRC uit 1999 vormden de directe aanleiding voor een motie van de Tweede Kamerleden Arib en Ravenstein die met een ruime meerderheid werd aangenomen. De Nederlandse overheid werd opgeroepen om met een voorstel voor de instelling van een Kinderombudsman te komen. De regering stelde wel onderzoeken in, maar hield zich in zijn rapportage aan het CRC op het standpunt geen reden te zien om een Kinderombudsman in te stellen.

Tweede Kamerlid Arib introduceerde in 2010 een initiatiefwetsvoorstel dat uiteindelijk tot de oprichting van de Kinderombudsman heeft geleid. De aanbevelingen van het CRC werden een belangrijke aanleiding genoemd voor het voorstel. Tijdens de parlementaire behandeling van de initiatiefwet gaf toenmalig minister Rouvoet voor Jeugd en Gezin

aan dat de overheid inmiddels ook de meerwaarde zag van de oprichting van een Kinderombudsman. Hij vertelde daarbij over zijn recente ervaringen bij het CRC en over de waardering die het CRC had uitgesproken over de inmiddels positieve opstelling van de regering.

Op dit moment is Margrite Kalverboer de Kinderombudsman. Zij volgde in 2016 Marc Dullaert op die als eerste het ambt vervulde. De Kinderombudsman geeft voorlichting over kinderrechten en adviseert gevraagd en ongevraagd, de regering en het parlement. Daarnaast behandelt ze klachten en houdt ze toezicht op de manier waarop andere instanties klachten van kinderen behandelen. De Kinderombudsman probeert zo veel mogelijk met kinderen te spreken en echt naar hen te luisteren. Ze spoort de overheid aan om het perspectief van kinderen mee te nemen in beslissingen die over hen worden genomen. Dit lijkt zijn vruchten af te werpen:

Je merkt wel dat het doorsijpelt. Ons idee om kinderen hun eigen plannen te laten presenteren is overgenomen in de Tweede Kamer. Je zag ook premier Mark Rutte met kinderen in gesprek gaan over coronamaatregelen. Het zijn kleine dingen, maar het is een noodzakelijke eerste stap.⁷

⁷ Joost van Egmond, 'Interview Kinderombudsman - Margrite Kalverboer is nog lang niet klaar met haar werk: "Bij sommige kinderen doen we meer kwaad dan goed"', Trouw 22 maart 2022.



2 Verdragsrapportages: het proces



2.1 Inleiding

In mensenrechtenverdragen staat meestal een verplichting voor een land om regelmatig (periodiek) te rapporteren over de implementatie van de verdragsverplichtingen. In dit hoofdstuk leggen we uit hoe het rapportageproces er in grote lijnen uitziet (par. 2.2). We besteden aandacht aan de schriftelijke input, de dialoog met het verdragscomité, en de follow-up en implementatie van aanbevelingen.

Hoewel verdragsrapportages veel op elkaar lijken, zijn niet alle rapportageprocessen hetzelfde. Enkele verschillen komen in paragraaf 2.3 aan de orde. In paragraaf 2.4 leggen we uit hoe de opvolging van aanbevelingen van verdragscomités in zijn werk gaat. De rol en invulling van een nationale dialoog over mensenrechten bij verdragsrapportages bespreken we in paragraaf 2.5.

Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij vrijwel alle belangrijke mondiale en Europese mensenrechtenverdragen.⁸ Dit wil overigens niet zeggen dat de werking van al deze verdragen zich uitstrekt tot het volledige territorium van het Koninkrijk. Soms geldt een uitzondering voor de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, en soms ook voor het Caribische deel van Nederland (de eilanden

Bonaire, Sint-Eustatius en Saba). Dit komt in meer detail aan de orde in de kadertekst bij paragraaf 4.2.2.

2.2 Het internationale rapportageproces: rapportage, dialoog, bevindingen en aanbevelingen

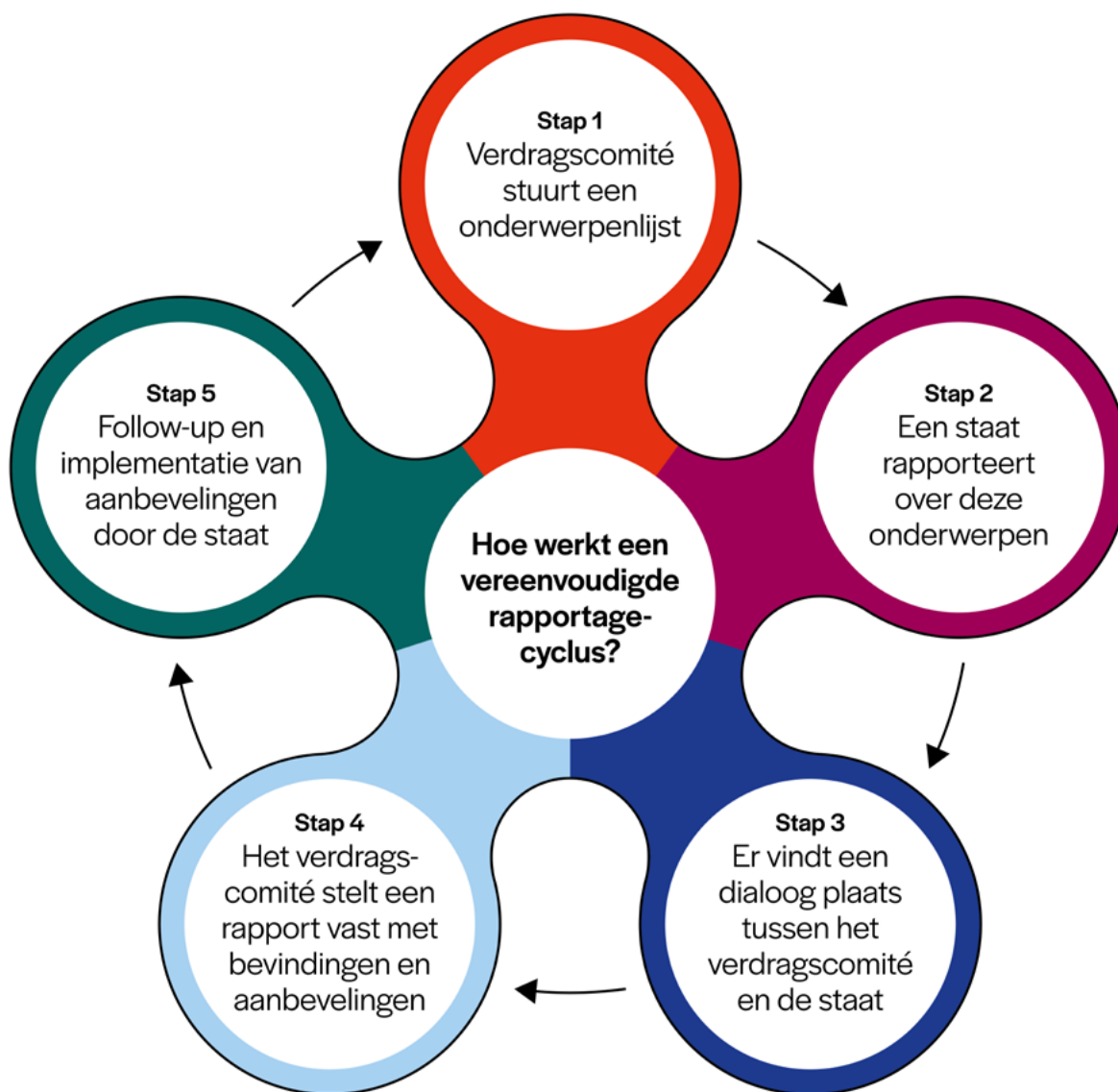
Hoe ziet een rapportageproces er doorgaans uit? Hieronder wordt geschetst hoe het proces er globaal uitziet bij de VN-verdragscomités. De procedures bij de verdragscomités van de Raad van Europa verschillen hiervan (zie par. 2.3). Het begint met een schriftelijke ronde: een land stuurt een rapportage aan het verdragscomité met daarin een toelichting over welke stappen het de afgelopen jaren heeft gezet om verdragsrechten te implementeren. En hoe het eerdere aanbevelingen van het verdragscomité heeft opgevolgd. Het land verwijst daarbij naar wet- en regelgeving, maar ook naar belangrijke beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen. Tegelijkertijd kunnen maatschappelijke organisaties een alternatieve rapportage aanleveren, die vaak een kritischer beeld schetst van de mensenrechtensituatie in een land. Dat geldt ook voor een nationaal mensenrechteninstituut. Voor Nederland is het College voor de Rechten van de Mens het nationale mensenrechteninstituut.

8 Nederland is alleen geen partij bij het Internationaal Verdrag voor rechten van migrerende werknemers en hun familieleden.

Schematische weergave standaard rapportagecyclus



Schematische weergave vereenvoudigde rapportagecyclus



Na de schriftelijke inbreng stelt het verdragscomité een onderwerpenlijst (*List of Issues*) op, waarin het aanvullende informatie vraagt. Soms volgt daarop nog een schriftelijke reactie van een land, maar in de praktijk vormt deze lijst de agenda voor de zogenaamde dialoog met het comité (*constructive dialogue*). Tijdens deze dialoog licht een land zijn rapportage mondeling toe en geeft het antwoord op vragen van de comitéleden. Hoewel het maatschappelijk middenveld hier niet aan deelneemt, treden de comitéleden vaak wel met vertegenwoordigers daarvan in gesprek rondom de dialoogsessies.

Na de bespreking stelt het verdragscomité een rapport (*concluding observations*) vast met bevindingen en aanbevelingen voor de naleving van alle verdragsverplichtingen. In dit rapport beschrijft het comité wat er goed gaat in een land, wat (nog) niet goed gaat en wat de overheid concreet moet doen om te zorgen dat de mensenrechten die onder het betreffende verdrag vallen, worden beschermd.

Na een aantal jaar begint het rapportageproces van voor af aan. Een land moet opnieuw rapporteren over de implementatie van het verdrag en de follow-up die gegeven is aan de aanbevelingen van het comité. Het rapportageproces staat daarom ook wel bekend als een rapportagecyclus.

2.3 Verschillen in rapportagecycli

In de tabel in paragraaf 2.3 staat een overzicht van de mensenrechtenverdragen waarover Nederland rapporteert. In het overzicht staat onder meer ook informatie over bijzonderheden onder het verdrag, het verdragscomité en het ministerie dat rapporteert aan het comité.

Veel rapportageprocessen van verdragen komen overeen, maar er is ook een aantal verschillen (zie ook de tabel). De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) bijvoorbeeld, ziet niet toe op de naleving van een verdrag, maar heeft het mandaat om te monitoren op vraagstukken van racisme en onverdraagzaamheid en brengt bezoeken aan landen om op basis daarvan te rapporteren en aanbevelingen te formuleren. Formeel is het dus géén verdragscomité.

Het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling bevat geen rapportageverplichting, maar kent ook een systeem van landenbezoeken door het toezichthoudende comité (het CPT) aan plaatsen waar personen in vrijheidsbeneming zitten. Het CPT brengt vervolgens ook weer een rapport met aanbevelingen uit.⁹ Soms kunnen dat zeer vergaande maatregelen zijn, zoals het sluiten van een gevangenis.

9 Artikel 1 Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling.

In het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijningen (hierna: VN-Verdrag tegen gedwongen verdwijning) ontbreekt eveneens een standaard rapportageverplichting, maar kan het comité (het CED) een land wel verzoeken om te rapporteren.¹⁰ Dat doet het ook regelmatig.

Onder het herziene Europees Sociaal Handvest (hierna: herziene ESH) moet juist weer jaarlijks gerapporteerd worden, maar niet over de volle breedte van het Handvest, maar op een aantal thematisch geclusterde rechten.¹¹ Ook onder het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (hierna: Verdrag van Istanbul) zal na het initiële brede statenrapport in 2018, in de toekomst thematisch gerapporteerd worden.

De verdragscomités bestaan standaard uit een groep experts op het gebied van mensenrechten en het onderwerp van een verdrag. Deze experts werken onafhankelijk en nemen op persoonlijke titel deel aan de comités.¹² De comités verschillen aanzienlijk in omvang; de meeste comités hebben rond de 15 leden, maar het CPT en ECRI hebben

er wel 46; één voor elke lidstaat van de Raad van Europa.

De laatste jaren hebben verdragscomités gezocht naar mogelijkheden om de rapportagelast van staten te verlichten. Onder het herziene ESH moet een land bijvoorbeeld het ene jaar een standaardrapportage aanleveren en het andere jaar een vereenvoudigd rapport.¹³ Daarnaast bieden VN-verdragscomités waaronder staten regelmatig rapporteren, een vereenvoudigde procedure aan (*simplified reporting procedure*). Bij deze procedure wordt een staat gevraagd om te rapporteren aan de hand van een vooraf door het Comité opgestelde onderwerpenlijst (*List of Issues Prior to Reporting*, hierna: LOIPR). Hiermee geeft het comité richting aan de inhoud van het statenrapport en hoeft na afloop van het rapportageproces geen aanvullende informatie aangeleverd te worden. Het maatschappelijk middenveld en het nationale mensenrechteninstituut dienen juist voorafgaand aan de LOIPR hun bevindingen aan het verdragscomité in; hun inbreng vormt een belangrijke bron voor het verdragscomité om de onderwerpenlijst vast te stellen.

10 Artikel 29, vierde lid VN-Verdrag gedwongen verdwijningen.

11 *Supra* noot 9.

12 Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN (hierna: OHCHR), HR/PUB/15/2, *Handbook for Human Rights Treaty Body members*, New York en Genève: OHCHR 2015, p. 21-27.

13 Voor de toelichting van de rapportageprocedure zie 'Reporting system of the European Social Charter', *RvE*, coe.int/en/web/european-social-charter/reporting-system.

Verdragen met een rapportageverplichting waar Nederland partij bij is

Verdrag	VN/ RvE	Comité	Aantal leden	Bijzonderheden	Verdrags- artikel over rapporteren	Cyclus	Laatste staten- rapport	Coördi- nerend ministerie ¹⁴
Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling	RvE	CPT	46	Geen rapportageverplichting maar landenbezoek; CPT-comité schrijft rapport; publicatie alleen op verzoek lidstaat	nvt	4 jaar en <i>ad hoc</i>	2022 (nog niet gepubliceerd)	JenV
nvt	RvE	ECRI	46	Landenbezoek; ECRI ziet niet toe op naleving van een specifiek verdrag maar heeft een thematische bevoegdheid van comité op de onderwerpen racisme, discriminatie, xenofobie, antisemitisme en intolerantie.	Artikel 11 ¹⁵	5 jaar	2019	SZW
Herziene ESH	RvE	ECSR	15	Thematisch geclusterd; afwisselend een standaard en een vereenvoudigd rapport; dialoog met staat niet standaard	Artikel C in combinatie met artikel 21 ESH	jaarlijks	2022	SZW
IVBPR	VN	Mensenrechtencomité	18	Vereenvoudigde procedure met LOIPR	Artikel 40	3-6 jaar	2018	JenV
IVESCR	VN	CESCR	18		Artikel 16	5 jaar	2022	SZW
Kaderverdrag Nationale Minderheden	RvE	AFCF (Adviescomité)	18	Landenbezoek	Artikel 25 en 26 ¹⁶	5 jaar	2021	BZK

Verdrag	VN/ RvE	Comité	Aantal leden	Bijzonderheden	Verdrags- artikel over rapporteren	Cyclus	Laatste staten- rapport	Coördi- nerend ministerie ¹⁴
Verdrag van Istanbul	RvE	GREVIO	10-15	Landenbezoek; gebruikt een vragenlijst; na de eerste verdrags-rapportage thematische clustering	Artikel 68	Bepaald GREVIO	2018	VWS
VN-Antifolter-verdrag	VN	CAT	10	Vereenvoudigde procedure met LOIPR	Artikel 19	4 jaar	2023	JenV
VN-Kinderrechten-verdrag	VN	CRC	18	Vereenvoudigde procedure met LOIPR	Artikel 44	5 jaar	2021	VWS
VN-Verdrag handicap	VN	CRPD	18	Vereenvoudigde procedure met LOIPR	Artikel 35	4 jaar	2018	VWS
VN-Verdrag tegen rassen-discriminatie	VN	CERD	18		Artikel 9	2 jaar (4-5 jaar in de praktijk)	2019	SZW
VN-Verdrag tegen gedwongen verdwijningen	VN	CED	10	Rapportage op verzoek van comité	Artikel 29	nvt	2021	JenV
VN-Vrouwen-verdrag	VN	CEDAW	23	Vereenvoudigde procedure met LOIPR	Artikel 18	4 jaar	2022	OCW

14 Zie ook Ministerie BZK, *Nationaal Actieplan Mensenrechten 2020: Toegankelijkheid van voorzieningen*, december 2019, p. 52 (hierna: NAM 2020), p. 50.

15 Dit is geen verdragsartikel, maar verwijst naar het artikel in de oprichtingsresolutie van ECRI, zie CM 13 juni 2022, Res (2022)8, *Resolution on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance*.

16 Het rapportageproces en de bevoegdheden van het Adviescomité zijn uitgewerkt in CM 17 september 1997, Res(91)10, *Rules adopted by the Committee of Ministers on the Monitoring arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention of the Protection of National Minorities*.

Voor deze vereenvoudigde rapportageprocedure gelden twee eisen: een staat moet zijn rapportageverplichtingen aan het verdragscomité actualiseren en beschikken over een informatiedocument over hoe de nationale (mensenrechten)infrastructuur geregeld is (*Common Core Document*). Het *Common Core Document* bevat algemene informatie over een land, zoals hoe het parlementair toezicht is geregeld, wat het nationale regeringssysteem is, hoe het nationale mensenrechteninstituut eruitziet en andere belangrijke contextuele informatie, zoals de demografie.

2.4 Follow-up, implementatie en toezicht

Met het rapport en de concluding observations van het verdragscomité is het proces nog niet afgerond. De belangrijkste stap is de laatste: de follow-up van aanbevelingen. Het is de bedoeling dat een staat opvolging geeft aan de aanbevelingen van het comité. Die aanbevelingen zijn er immers op gericht om de bescherming van de rechten onder het verdrag steviger te verzekeren of de verwezenlijking van die rechten in de specifieke nationale praktijk van de betreffende staat te bevorderen. Staten hebben geen dwingende juridische verplichting om aanbevelingen op te volgen, ook omdat het karakter van aanbevelingen behoorlijk kan verschillen (zie daarover par. 2.6). Maar staten moeten wel inhoudelijk en weloverwogen op de aanbevelingen reageren.¹⁷

Wat de overheid precies moet gaan doen, verschilt per aanbeveling. Soms verlangt een verdragscomité dat een staat beleid of wetgeving aanneemt of aanpast, protocollen bij een verdrag ratificeert, of zorgdraagt voor bewustwording over mensenrechten en professionals traint. In zijn volgende rapportage aan het comité dient een staat uit te leggen welke opvolging het heeft gegeven aan de aanbevelingen

17 I. Boerefijn, 'International Human Rights in National Law', in: C. Krause, M. Scheinin (red.), *International Protection of Human Rights: A textbook*, Institute for Human Rights Åbo Akademi University: Turku/Åbo Finland 2012, p. 654, p. 655.

van het comité.¹⁸ In de tussentijd bieden de aanbevelingen van een verdragscomité mogelijkheden om te reflecteren op het nationale mensenrechtenbeleid en daarover een dialoog te starten, zowel binnen de overheid als erbuiten, waaronder met het parlement en het maatschappelijk middenveld.

In de afgelopen tien jaar hebben enkele verdragscomités van de VN en van de Raad van Europa een nieuwe procedure ontwikkeld om toezicht te houden op de follow-up van aanbevelingen.¹⁹ Van alle aanbevelingen in het rapport van een comité, geeft het comité prioriteit aan enkele. Dit zijn aanbevelingen over mensenrechtenproblemen waarvoor onmiddellijk aandacht nodig is en die op korte termijn kunnen worden uitgevoerd. Een land moet vervolgens binnen een of twee jaar een tussentijds follow-up rapport indienen over de maatregelen die het heeft genomen op basis van die geprioriteerde aanbevelingen. Daarnaast kan het maatschappelijk middenveld ook rapporteren over de opvolging die gegeven is aan deze aanbevelingen.²⁰

Op basis van het tussentijdse rapport van een land – en eventueel het maatschappelijk middenveld – waarderen de verdragscomités de follow-up die het land heeft gegeven aan de prioriteitsaanbevelingen. Globaal komt het erop neer dat een comité concludeert dat een aanbeveling geïmplementeerd, deels geïmplementeerd of niet geïmplementeerd is. Ook kan het comité concluderen dat een staat nalatig is geweest in de samenwerking (bijvoorbeeld door geen informatie aan te leveren) of zelfs maatregelen heeft genomen die in strijd zijn met zijn aanbevelingen.²¹ Over aanbevelingen waaraan onvoldoende gehoor is gegeven, moet in de opvolgende rapportagecyclus worden gerapporteerd. Hoewel de kwalificaties geen directe juridische consequenties hebben, maken ze wel duidelijk in hoeverre de staat zijn verdragsverplichtingen naleeft.

18 OHCHR, *Reporting to the United Nations Human Rights Treaty Bodies Training Guide. Part I - The Manual*, New York en Genève: OHCHR 2017, p. 43.

19 Zie bijvoorbeeld recent ECRI 7 december 2021, CRI(2022)03, *ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of the Netherlands subject to interim follow-up*. Voor VN-verdragscomités die hier gebruik van hebben gemaakt bij Nederland, zie het kader bij paragraaf 4.1.1.

20 'Follow-up to Concluding Observations: Treaty bodies', OHCHR, [ohchr.org/en/treaty-bodies/follow-concluding-observations](https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/follow-concluding-observations).

21 Zie voor een uitleg van deze kwalificaties: VN-Mensenrechtencomité 2021, *Note by the Human Rights Committee on the procedure for follow-up to concluding observations*, par. 21. Andere comités gebruiken net andere kwalificaties CESCR 2022, *CESCR revised note on the procedure for follow-up to concluding observations*, par. 11; CRC 19 april 2018, CRPD/C/19/3, *Follow-up to concluding observations on State party reports*, par. 7; CAT 2015, CAT/C/55/3, *Guidelines for follow-up to concluding observations*, par. 19-20; en CEDAW 6 november 2019, *Methodology of the follow-up procedure to concluding observations (rev.)*, par. 9-11.

Ook op andere manieren wordt gekeken hoe staten aanbevelingen opvolgen, want ook politieke organen van internationale organisaties houden toezicht op implementatie van aanbevelingen. Zoals bijvoorbeeld het Comité van Ministers (CM) van de Raad van Europa die bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken van alle 46 lidstaten of hun permanente diplomatieke vertegenwoordigers. Het CM houdt in de gaten of staten de aanbevelingen uitvoeren die het verdragscomité (het ESCR) heeft gedaan om het herziene ESH na te leven. Het CM neemt standaard een resolutie aan om een monitoringscyclus af te ronden. In die resolutie kunnen aanbevelingen staan specifiek gericht op een bepaald land.²²

Bij het Verdrag van Istanbul is deze toezicht-houdende rol toebedeeld aan the Committee of the Parties, een comité dat bestaat uit de vertegenwoordigers van verdragstaten.²³ Dit comité kan gerichte aanbevelingen aannemen op basis van het rapport dat wordt opgesteld door Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (hierna: GREVIO, het toezicht-houdende orgaan bij het Verdrag van Istanbul).

22 Alleen in het geval Nederland onvoldoende met conclusies van het ESH-comité gedaan zou hebben, kan het CM een aanbeveling doen om een situatie in recht en/of in praktijk te veranderen.

23 Artikel 68, twaalfde lid Verdrag van Istanbul.

Maar het belangrijkste toezicht op de follow-up en implementatie van aanbevelingen gebeurt op nationaal niveau, door het parlement, het maatschappelijk middenveld, de media, toezichthouders en nationale mensenrechteninstellingen.²⁴ Zij kunnen overheden aansporen om de aanbevelingen van verdragscomités op te volgen. Zij zijn daarbij niet gebonden aan een rapportagecyclus, maar kunnen voortdurend invloed uitoefenen. Hun invloed is ook van groot belang voor de effectiviteit van verdrags-rapportages in Nederland.²⁵

Ook nationale rechters zijn belangrijk bij de tenuitvoerlegging van aanbevelingen. Dat volgt ook uit het voorbeeld van de Uitblijvende zwangerschap-uitkering voor zelfstandigen (zie het kader op p. 33).

24 OHCHR 2017 (*supra* noot 17), p. 68.

25 Krommendijk 2014 (*supra* noot 5).

Uitblijvende zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen

Nationaal toezicht gebeurt voor een belangrijk deel door nationale rechters, oordelende instanties en hun uitspraken. Hoe zij omgaan met aanbevelingen en oordelen van internationale verdragscomités beïnvloedt hoe effectief bevindingen van internationale toezichthouders doorwerken. Dat geldt ook voor verdragsrapportages, zoals goed blijkt uit de doorslaggevende rol die de Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft gespeeld in het verzekeren van zwangerschapsuitkeringen voor zelfstandigen in Nederland.

Vrouwen die als zelfstandige werkten kregen in 1998 het recht op een zwangerschapsuitkering voor de duur van zestien weken. Deze uitkering maakte in eerste instantie onderdeel uit van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ). Het recht op deze uitkering stopte in 2004 met de afschaffing van de WAZ. Op dat moment werden zwangere zelfstandigen zelf verantwoordelijk voor het afsluiten van een (particuliere) verzekering om inkomensverlies als gevolg van zwangerschap op te vangen. In de praktijk bleek het niet altijd mogelijk om een dekkende verzekering af te sluiten. Zo hanteerde veel verzekeraars een wachttijd van twee jaar. Dit betekende dat zwangere zelfstandigen twee jaar verzekerd moesten zijn om recht te hebben op een uitkering.

In 2005 vroeg de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Commissie Gelijke Behandeling (de voorganger van het College) om advies over de juridische houdbaarheid van de afschaffing van de uitkering. Volgens de Commissie Gelijke Behandeling betekende het verdwijnen van een publieke voorziening voor zwangerschapsverlof zonder adequaat alternatief een schending van het recht op verlof met behoud van loon (art. 11 VN-Vrouwenverdrag).²⁶ Het comité dat toeziet op het VN-Vrouwenverdrag (het CEDAW) bevestigde dit en spoorde Nederland aan om zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen opnieuw in te voeren.²⁷

In 2008 gebeurde dat, maar het VN-Vrouwenverdrag en de concluding observations van het CEDAW kregen hierbij geen enkele (expliciete) rol van betekenis toegekend. De noodzaak om de gezondheid van moeder en kind te beschermen en voortschrijdende inzichten en nieuwe onderzoeken op dit vlak, waren voor de minister van SZW reden voor de herinvoering. Voor zelfstandig ondernemende

26 CGB 28 april 2006, CGB-advies/2006/06, *Advies van de Commissie Gelijke Behandeling over de afschaffing van de publieke regeling voor zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen in relatie tot Europese regelgeving*, p. 24.

27 CEDAW 2 februari 2007, CEDAW/C/NLD/CO/4, *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Netherlands*, par. 30.

vrouwen die tussen 2004 en 2008 een kind hadden gekregen, werd geen regeling getroffen.

Zes vrouwen die in die periode een kind maar geen uitkering hadden gekregen, stapten daarop naar het CEDAW. Tijdens de procedure voerde de Nederlandse overheid aan dat artikel 11 van het VN-Vrouwenverdrag alleen over vrouwen in loondienst gaat. Het CEDAW oordeelde in 2014 echter dat alle werkende vrouwen op basis van het verdrag recht hebben op een zwangerschapsuitkering en dat de zes klaagsters recht hadden op compensatie.²⁸ Maar de minister van SZW bleef bij zijn standpunt en besloot het niet-bindende oordeel van het CEDAW naast zich neer te leggen.²⁹ In 2016 deed het CEDAW in zijn concluding observations een dringende aanbeveling aan Nederland om het oordeel alsnog op te volgen.³⁰

De regering gaf hieraan pas gevolg nadat het CRvB in 2017 oordeelde dat artikel 11 VN-Vrouwenverdrag ook voor zelfstandigen is bedoeld. Ook zij hebben een recht op 'enige vorm van bevallingsverlof'.³¹ Volgens de CRvB komt aan verdragsinterpretaties van toezichthoudende verdragscomités zoals het CEDAW bijzondere betekenis toe vanwege hun gezaghebbendheid.³²

Door de CRvB-uitspraak hebben 17.500 vrouwen uiteindelijk compensatie-uitkeringen ontvangen.

28 CEDAW 17 februari 2014, CEDAW/C/57/D/36/2012 (De Blok et. al./Nederland).

29 CEDAW 5 juli 2016, CEDAW/C/NLD/Q/6/Add.1, *List of issues and questions in relation to the sixth periodic report of the Netherlands. Addendum. Replies of the Netherlands*, par. 22-23.

30 CEDAW 24 november 2016, CEDAW/C/NLD/CO/6, *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, par. 13-14.

31 CRvB 27 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2461, par. 4.2.3-4.2.7.

32 Zie ook de lijn CRvB 27 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2461; CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178 en 4179; CRvB 21 juli 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY5560. Uit onderzoek blijkt dat de zienswijzen van het ESH-comité het vaakst worden aangehaald door rechters, J. Gerards, 'De rechtskracht van niet-bindende uitspraken van verdragscomités op het terrein van de grondrechten', in: *Hybride bestuursrecht. Preadviezen* (VAR Vereniging voor Bestuursrecht), 2016, p. 11-85, p. 58.



2.5 Een betekenisvolle nationale dialoog

Als we het bij verdragsrapportages hebben over ‘dialoog’, denken we meestal eerst aan de ‘constructieve dialoog’ tussen de staat en de verdragscomités. Maar de nationale dialoog waaraan deze rapportages bijdragen is minstens zo belangrijk.

Een nationale dialoog heeft twee aspecten. Ten eerste: hoe gaat de overheid het gesprek aan? Met wie? In de tweede plaats gaat het om de toezichthoudende en aanjagende rol van de gesprekspartners. Want zo dragen het parlement, het maatschappelijk middenveld en het nationale mensenrechteninstituut bij aan het tot stand brengen van een dialoog. Beide aspecten maken verdragsrapportages doelmatiger.

Een nationale dialoog gaat in twee fasen. In de eerste fase, waarin de (regerings)rapportage aan het verdragscomité tot stand komt, is het de bedoeling dat bewustwording van de mensenrechtenimplicaties van nationaal beleid plaatsvindt. Hoe staat het met de bescherming van mensenrechten? Waar zijn verbeteringen zichtbaar? En vooral ook: waar stagneert of verslechtert de realisatie en bescherming van mensenrechten? De bedoeling van de tweede fase, de follow-up, is dat de bevindingen en aanbevelingen van verdragscomités de aanzet vormen tot concrete verbeteringen in de mensenrechtensituatie. Welke oplossingen zijn denkbaar voor de door een verdragscomité gesignaleerde knelpunten?

Wat maakt een nationale dialoog een goede ‘dialoog’? Een aantal factoren is van invloed op de kwaliteit. Een constructieve dialoog kan alleen op basis van *beschikbare en betrouwbare informatie* worden gevoerd, richt zich op de *lange termijn*, is *duurzaam van aard* en *inclusief*.³³ Het is ook van belang dat actoren zoals het maatschappelijk middenveld en parlementariërs betrokken blijven. Zij kunnen de dialoog tijdens het rapportageproces en tijdens de follow-up versterken en gaande houden. Daarom moeten zij in staat worden gesteld een constructieve bijdrage te leveren, bijvoorbeeld door financiële ondersteuning.

Ook is het van belang dat de overheid een *open grondhouding* aanneemt. Aanbevelingen van verdragscomités bevinden zich vaak in het grijze gebied tussen ‘volledige verbindendheid’ en ‘het ontbreken van iedere juridische betekenis’ van verplichtingen onder mensenrechtenverdragen.³⁴ Het hangt af van de aard van de aanbeveling van een verdragscomité waar deze zich bevindt in dat grijze gebied. Relevant hierbij is onder andere de mate waarin consensus bestaat over de betreffende aanbeveling en de mate waarin de aanbeveling aansluiting vindt bij de tekst van een verdragsbepaling.³⁵ Juist in het grijze gebied is er ruimte en

33 B. Pruitt en P. Thomas, *Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners*, Washington: GS/OAS 2007, p.1 en 31.

34 Gerards 2016 (*supra* noot 32), p.37.

35 Gerards 2016 (*supra* noot 32), p.42-45.

betekenis voor een nationale dialoog over de opvolging van aanbevelingen, en het vinden van oplossingen die aansluiten bij de nationale context.

Omdat staten verplicht zijn inhoudelijk en weloverwogen te reageren op aanbevelingen, moet in ieder geval op nationaal niveau nagedacht worden over de precieze aard van elke afzonderlijke aanbeveling: waar in het grijze gebied bevindt deze aanbeveling zich? Alle relevante nationale actoren moeten bij die gedachtewisseling betrokken worden. Uiteraard is het aan de regering of de verantwoordelijke minister om daarover een standpunt te bepalen en dat standpunt kenbaar te maken aan het parlement (dat daarop dan kan reageren). Maar het zou goed zijn om bij de voorbereiding op zo'n standpunt ook anderen te consulteren: het nationale mensenrechteninstituut, andere relevante toezichthouders, eventueel decentrale overheden en het maatschappelijk middenveld. Op die manier wint de nationale dialoog aan betekenis.



3 Hoe werkt het rapportageproces in Nederland?

‘In januari 2020 bracht GREVIO haar eerste rapportage uit over de naleving van het verdrag door Nederland. Deze rapportage bevat een groot aantal aanbevelingen, waarvan een deel betrekking heeft op het gendersensitiever maken van de Nederlandse aanpak van geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld.

De ministeries van VWS, OCW en JenV zullen gezamenlijk met deze aanbevelingen aan de slag gaan, waarbij VWS het coördinerend departement is. Voordat zij daarmee van start gaan, hebben zij Regioplan gevraagd om de aanbevelingen die gericht zijn op gendersensitiviteit nader te concretiseren.’³⁶

Uit: Gendersensitiviteit in de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld van het Ministerie van VWS

36 ‘Gendersensitiviteit in de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld’, *Ministerie van VWS*, www.huiselijk-geweld.nl/publicaties/rapporten/2021/02/02/gendersensitiviteit-in-de-nederlandse-aanpak-van-huiselijk-geweld.

Rapporteren aan de verdragscomités en hun aanbevelingen opvolgen vereist de nodige inzet. Dit hoofdstuk bespreekt hoe Nederland de rapportagecycli aanpakt. In hoofdstuk 4 reflecteren we hier kritisch op.

Achtereenvolgens komt aan bod hoe Nederland rapporteert (par. 3.1), de dialoog aangaat met verdragscomités (par. 3.2) en de follow-up en implementatie van aanbevelingen vormgeeft (par. 3.3). Vervolgens gaan we kort in op de betrokkenheid van de Eerste en Tweede Kamer bij deze stappen (par. 3.4). Paragraaf 3.5 concludeert dat Nederland een *ad hoc*, interministerieel systeem heeft.

3.1 Nederland rapporteert

In Nederland wijst de overheid per rapportage een coördinerend ministerie aan. Welk ministerie hangt af van de beleidsterreinen die in de rapportage centraal staan en ligt dus niet vast. Bovendien wisselen beleidsterreinen soms van ministerie bij kabinetswisselingen. Een uitzondering hierop is het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bij het VN-Verdrag handicap. VWS is namelijk aangewezen als het vaste coördinerend ministerie voor rapportage onder dit verdrag.

Een coördinerend ministerie verzamelt de benodigde informatie bij het eigen ministerie en bij andere ministeries. Ook informatie ophalen bij het

Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS), decentrale en lokale overheden en andere overheidsinstanties, valt onder deze taak. Het coördinerend ministerie is daarnaast verantwoordelijk voor de consultatie van stakeholders. Het is ook mogelijk dat binnen één ministerie verschillende directies verantwoordelijk zijn voor verschillende rapportages.

In de Tabel bij paragraaf 2.3 staan de coördinerende ministeries bij de rapportages weergegeven: de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en Veiligheid (JenV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en BZK hebben in het Nederlandse systeem speciale taken.

BZ fungeert als tussenschakel tussen de VN en overheid; het ministerie houdt een tijdslijn bij van de VN-rapportages en geeft de directies informatie en instructies over het proces en de vormvereisten van een rapportage. BZ seint het verantwoordelijk coördinerend ministerie in, zodra er een rapportage aankomt.³⁷ Om de landen binnen het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint-Maarten) te betrekken bij het rapportageproces valt eveneens onder de verantwoordelijkheid van BZ. Zij regelt daarnaast met

het vertaalbureau de vertaling van de Nederlandse rapportage naar het Engels. BZ fungeert niet als contactpersoon met de toezichthouders van de Raad van Europa. Dat is het coördinerend ministerie (zie tabel).

BZK is het coördinerend ministerie voor binnenlands mensenrechtenbeleid en draagt vrijwel altijd bij aan onderdelen van de verschillende verdragsrapportages. Meestal is dat geen zichtbare, coördinerende rol als het gaat om verdragsrapportages en follow-up. Dat ligt overigens anders bij het Kaderverdrag Nationale Minderheden.³⁸

Verdragsrapportages opstellen vraagt om nauwe samenwerking tussen ministeries. In een rapportage gaat het namelijk over verschillende beleids-terreinen, verdeeld over meerdere ministeries en directies. In Nederland bestaat geen vaste interministeriële rapportage-infrastructuur. Wel zijn er interdepartementale overleggen (IDO's) die als platform dienen om tussen verschillende ministeries en directies beleid af te stemmen. Bij het IDO Mensenrechten informeren directies van verschillende ministeries elkaar over recente en toekomstige ontwikkelingen bij mensenrechten aan de hand van een redelijk vaste agenda.³⁹ Daarop staan ook de VN-rapportageprocedures. Maar de rapportages bij organen van de Raad van Europa, zoals het ECRI en

37 A. Dibbets, 'Monitoring, Implementatie of Naleving? De mensenrechteninfrastructuur binnen de ministeries', *NTM/NJCM-Bull* 2018, afl. 3, p. 396-408, p. 402.

38 Dibbets 2018 (*supra* noot 38), p. 407-408.

39 NAM 2020 (*supra* noot 13), p. 49.

GREVIO, vallen onder het IDO Raad van Europa. Daarnaast vinden veel andere IDO's plaats op specifieke mensenrechtenthema's, zoals op de onderwerpen discriminatie en kinderrechten.

Nederland maakt daarnaast gebruik van de vereenvoudigde rapportageprocedure bij vier VN-mensenrechtenverdragen: Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing (hierna: VN-Antifolterverdrag), het VN-Kinderrechtenverdrag en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (hierna: VN-Vrouwenverdrag).⁴⁰

40 Zie voor de meest recente LOIPR: CAT 25 november 2021, CAT/C/NLD/QPR/8, *Netherlands: List of Issues Prior to Reporting*; CEDAW 21 juli 2021, CEDAW/C/NLD/QPR/7, *List of issues and questions prior to the submission of the seventh periodic report of the Netherlands*; CRC 11 november 2019, CRC/C/NLD/QPR/5-6, *List of issues prior to submission of the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands*; VN-Mensenrechtencomité 3 mei 2017, CCPR/C/NLD/QPR/5, *List of issues prior to submission of the fifth periodic report of the Netherlands*.

VWS rapporteert voor het eerst onder het VN-verdrag Handicap

Artikel 33 lid 1 VN-Verdrag handicap bepaalt dat op overheidsniveau een coördinatiesysteem moet worden ingesteld dat de implementatie van het verdrag in verschillende sectoren en niveaus faciliteert. Ook moeten een of meerdere contactpunten binnen de overheid worden aangewezen voor zaken die gaan over de uitvoering van het verdrag.⁴¹

Binnen de Nederlandse overheid is VWS aangesteld als coördinerend ministerie voor zaken die betrekking hebben op de uitvoering van het verdrag, en daarmee het contactpunt in de zin van het verdrag. Daarnaast is elk ministerie verantwoordelijk voor de uitvoering van het VN-Verdrag handicap op zijn eigen beleidsterrein.⁴² Het verdrag is nog niet bekrachtigd voor Caribisch Nederland.

Het eerste implementatieprogramma 'Onbeperkt meedoen!' liep van 2018 tot en met 2021. Met dit programma werden samenhangende acties in verschillende sectoren en op verschillende niveaus gefaciliteerd. Het vervolgprogramma werkt via verschillende actielijnen, gericht op onder meer lokale inclusiepacten, dataverzameling en inzet op

41 Artikel 33, eerste lid VN-Verdrag handicap.

42 Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer van 19 november 2021 over het eindrapport 'Onbeperkt meedoen! 2018-2021', p. 5.

structurele betrokkenheid van mensen met een beperking en hun organisaties.⁴³

VWS nam de verantwoordelijkheid voor de eerste rapportage bij het toezichthoudende comité bij het VN-Verdrag handicap. Verschillende belangenorganisaties zijn in de gelegenheid gesteld om de conceptrapportage in te zien en op hoofdlijnen hun visie te geven.⁴⁴ VWS heeft de vragenlijst (*List of Issues*) die het verdragscomité heeft opgesteld, ook laten lezen aan de Tweede Kamer en deze lijst vormde de basis voor een dialoog met andere directies. In een tweede rapport reageert Nederland op deze vragen. Dit eerste rapport is opgesteld in samenwerking met de andere betrokken ministeries en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).⁴⁵

Tijdens het schrijven van het tweede rapport bleek het voor VWS naar verluidt soms een uitdaging om de juiste contactpersonen te vinden, zowel intern als bij andere directies. Door het woordenlimiet zijn de antwoorden van de Nederlandse overheid erg beknopt. Hierdoor ontbreekt bij sommige antwoorden een inzichtelijke toelichting op de wijze waarop het verdrag wordt uitgevoerd; soms kunnen de gegevens waar het comité om heeft gevraagd, niet worden verstrekt⁴⁶ en soms ontbreekt een tijdspad.⁴⁷ De dialoog met het verdragscomité zal waarschijnlijk in 2024 plaatsvinden.

43 Brief van de minister voor Langdurige Zorg en Sport van 19 april 2022 over het vervolg coördinerende aanpak implementatie van het VN-Verdrag handicap. Het College ziet dat daarnaast nog belangrijke stappen gezet moeten worden om te zorgen dat elk departement zich bewust is van zijn verantwoordelijkheden in het kader van het VN-Verdrag handicap, zodat de uitvoering van het verdrag een meer rijksbrede verantwoordelijkheid wordt. Zie daarover College, *Aanvullend rapport aan het VN-comité inzake de rechten van personen met een handicap*, februari 2022, p. 7.

44 CRPD 13 juli 2018, CRPD/C/NLD/1, *Initial report submitted by the Netherlands under article 35 of the Convention*, due in 2018, par. 11-12.

45 *Kamerstukken II 2022/23*, 24 170, nr. 268.

46 Bijvoorbeeld bij vraag 10 geeft de Nederlandse overheid aan dat in de registratiesystemen van de rechtspraak geen gegevens over geslacht of handicap worden vastgelegd en dat het op basis van de geregistreerde gegevens het niet mogelijk is om voldoende betrouwbare cijfers over de leeftijd te verstrekken. Zie ook het antwoord bij vraag 12f. Zie CRPD 30 november 2022, CRPD/C/NLD/RQ/1, *Responses to list of issues on the initial report of the Kingdom of the Netherlands*.

47 Bijvoorbeeld bij vraag 1h geeft de Nederlandse overheid aan dat het inventariseert welke stappen nodig zijn voor de implementatie van anti-discriminatiewetgeving en welk tijdspad realistisch is om op termijn over te gaan tot medegelding. Over de verwachte duur van het traject wordt echter geen informatie verschaft. Zie CRPD 2022 (*supra* noot 47).



3.2 Dialoog met en rapport van verdragscomité over Nederland

Nadat Nederland heeft gerapporteerd, volgt de constructieve dialoog met het verdragscomité. Deze wordt in het algemeen goed voorbereid: een grote delegatie van ambtenaren neemt deel aan dit gesprek, dossiers en antwoorden op mogelijke vragen vanuit de comités worden voorbereid, ambtenaren in Den Haag staan klaar als aanvullende informatie nodig is en regelmatig is een minister of staatssecretaris aanwezig van het coördinerend ministerie, die de delegatie leidt.

3.3 Nederlandse follow-up en implementatie van aanbevelingen

Zodra BZ het rapport van een verdragscomité met aanbevelingen aan Nederland ontvangt, wordt dat doorgestuurd aan het coördinerend ministerie. In de meeste gevallen stuurt het coördinerend ministerie een e-mail rond met een overzicht van de aanbevelingen aan de andere ministeries en directies. Het neemt de leiding bij de kabinetsreactie en de opvolging van de aanbevelingen. Of en op welke manier verdere follow-up vorm krijgt, verschilt per ministerie. Soms wordt een intern overleg georganiseerd met de ambtenaren die aan het rapport hebben meegeschreven. Zij bespreken dan samen de aanbevelingen die zijn binnengekomen, maar dat is geen standaardpraktijk.

Het coördinerend ministerie is niet verantwoordelijk voor de inhoudelijke implementatie van de aanbevelingen van verdragscomités. Dat is het ministerie dat verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de aanbeveling over gaat. Als follow-up en implementatie plaatsvindt, is die (daardoor) vaak gericht op een beperkt aantal aanbevelingen. De timing van een aanbeveling speelt eveneens een rol. Als er momentum is op nationaal niveau, dan bevordert dit de kans op implementatie, bijvoorbeeld doordat een aanbeveling aansluit bij de beleidsplannen uit het regeerakkoord.

3.4 Parlementaire betrokkenheid

In Nederland is het parlement niet betrokken bij het opstellen van de Nederlandse rapportage (stappen 1 en 2) en de Eerste of Tweede Kamerleden nemen niet deel aan de dialoog met verdragscomités (stappen 3 en 4). Wel wordt de Tweede Kamer geïnformeerd via reguliere Kamerbrieven, zodra de rapporten van verdragscomités en de eventuele kabinetsreactie daarop zijn gepubliceerd.

Bij de opvolging van aanbevelingen (stap 5) speelt het Nederlandse parlement een grotere rol. Enerzijds doordat een deel van de aanbevelingen aan Nederland ook actie vergen van het parlement, bijvoorbeeld wetgeving aannemen en (optionele protocollen bij) verdragen ratificeren.

Naast deze uitvoerende taak, heeft het parlement een controlerende en aanjagende rol. Kamerleden kunnen de regering aansporen om aanbevelingen op te volgen en een nationale dialoog te starten. In de praktijk gebeurt dit soms. Kamerleden vragen bijvoorbeeld om een reactie op rapporten van verdragscomités, om een verduidelijking van feiten rondom een kabinetsreactie, en om concrete acties van de overheid, bijvoorbeeld een onderzoek (laten) doen, wetgeving invoeren of voorbehouden intrekken.⁴⁸ Ook hebben parlementariërs wetgeving geïnitieerd op basis van aanbevelingen van internationale verdragscomités. Wetgeving over de gelijke behandeling van intersekse kinderen is bijvoorbeeld tot stand gekomen op initiatief van parlementariërs, met daarbij verwijzingen naar aanbevelingen van verdragscomités van de VN en de Raad van Europa.⁴⁹ In enkele gevallen heeft de inzet van Kamerleden ook geleid tot de opvolging van aanbevelingen, zoals de instelling van de Kinderombudsman (zie p. 20).

48 J. Krommendijk, 'National Parliaments: Obstacles or Aid to the Impact of International Human Rights Bodies?', in: M. Wind (red.), *International Courts and Domestic Politics*, Cambridge: CUP 2018, p. 227-261, p.246. En zie de voorbeelden aan het begin van de Hoofdstukken 2, 4 en 5.

49 *Kamerstukken II* 2017-18, 34650, nr. 6.

3.5 Nederland: een *ad hoc*, interministerieel systeem

We kunnen het huidige systeem in Nederland kwalificeren als een *ad hoc*, interministerieel systeem.⁵⁰ Kenmerkend is een grote verspreiding van verantwoordelijkheden over verschillende ministeries, directies en overlegorganen. Daarnaast is de aanpak vaak tijdelijk en weinig eenduidig; hoe het rapportageproces en de opvolging wordt

50 Een nationale infrastructuur voor verdragsrapportages werd binnen de context van de VN aangeduid als *National Mechanism for Reporting and Follow-up* (NMRF) en tegenwoordig als *National Mechanism for Implementation, Reporting and Follow-up* (NMIRF). De OHCHR beschrijft een *ad hoc* systeem als een systeem dat voor één specifiek rapport wordt opgericht en daarna weer losgelaten. Vaak heeft een *ad hoc* infrastructuur ook niet het doel of mandaat voor de follow-up van de aanbevelingen die voortvloeien uit de rapportage. OHCHR, *National Mechanisms for Reporting and Follow-up. A Practical Guide to Effective State Engagement with International Human Rights Mechanisms*, New York: VN 2016, HR/PUB/16/1 (Hierna: OHCHR Guide 2016), p. 5. De handleiding van de OHCHR is ontstaan in opdracht van de lidstaten van de VN, zie VN-Mensenrechtenraad 21 april 2014, A/RES/68/268, *Resolution adopted by the General Assembly on 9 April 2011. Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system*. Voor meer informatie over nationale infrastructuren en de gewenste invulling ervan vanuit het perspectief van de VN, zie 'National Mechanisms for Implementation, Reporting and Follow-up', OHCHR ohchr.org/en/treaty-bodies/national-mechanisms-implementation-reporting-and-follow.

vormgegeven, hangt af van het coördinerend ministerie. In de praktijk wordt de implementatie van aanbevelingen overgelaten aan de ministeries die verantwoordelijk zijn voor een beleidsterrein.

4 De Nederlandse aanpak kritisch belicht



‘Constaterende dat het VN-Comité tegen Foltering de aanbeveling doet om interseksekinderen in Nederland beter te beschermen tegen onnodige medische ingrepen; ... verzoekt de regering, te onderzoeken in welke mate niet medisch noodzakelijke ingrepen plaatsvinden bij jonge interseksekinderen en de Kamer daarover voor de begrotingsbehandeling in 2020 te informeren’.⁵¹

Tweede Kamerleden Bergkamp en Van den Hul

Verdragsrapportages bieden de gelegenheid om op nationaal niveau te reflecteren op de bestaande mensenrechtensituatie. Bovendien houden de verdragsrapportages een externe spiegel voor als het gaat om de gemaakte voortgang of het ontbreken daarvan. Hoe een land omgaat met rapportages, de follow-up en de implementatie van aanbevelingen is cruciaal voor de effectiviteit van verdragsrapportages. Het is een graadmeter voor het mensenrechtenklimaat.

We kijken kritisch naar de Nederlandse aanpak: draagt de Nederlandse *ad hoc*, interministeriële infrastructuur bij aan de doelmatigheid van rapportagecycli? Wordt een nationale dialoog over mensenrechten gestimuleerd? Wat zegt dat over de Nederlandse houding tegenover mensenrechten? En neemt het parlement als medewetgever en controleur zijn taak op zich?

Dit hoofdstuk onderstreept dat het rapportagesysteem van Nederland nog te wensen overlaat en daarmee de kansen die verdragsrapportages bieden, onbenut laat. Uiteraard heeft de interministeriële aanpak een aantal voordelen, zoals lastenverdeling over verschillende directies en enige thematische expertise van de coördinerende ministeries. Toch heeft vooral het *ad hoc* karakter van het Nederlandse systeem – en de weinig consistente aanpak in de praktijk –, serieuze nadelen voor een effectieve implementatie van mensenrechtenverdragen. Dit geldt ook voor de rol die het parlement op zich neemt.

Paragraaf 4.1 staat stil bij het centrale probleem in de Nederlandse aanpak: de gebrekkige follow-up en implementatie van aanbevelingen. In paragraaf 4.2 belichten we de problemen in de infrastructuur, in het bijzonder bij het proces van rapporteren. Overigens werken deze problemen ook door in de follow-up en implementatie.

51 *Kamerstukken II 2019-2020, 35300, VIII, nr. 131.*

4.1 Ontbrekende follow-up en implementatie van aanbevelingen

4.1.1 Opvolging en implementatie aanbevelingen mist prioriteit

De Nederlandse aanpak richt zich vooral op het nakomen van de rapportageverplichting door de rapportage tijdig aan te leveren. Dat lukt ook vrijwel altijd, maar de aanbevelingen uitvoeren krijgt veel minder aandacht en prioriteit. Zo weinig zelfs, dat het beeld ontstaat dat aanbevelingen van verdragscomités weinig invloed hebben in Nederland. Nederland lijkt verdragsrapportages vooral te zien als belangrijk voor het buitenland, maar niet voor Nederland zelf. Ambtenaren geven daarvoor verschillende redenen; de mogelijkheid om echt in dialoog te treden met de verdragscomités is beperkt en comitéleden zijn niet altijd goed op de hoogte van de Nederlandse mensenrechtensituatie, waardoor aanbevelingen niet geschikt zijn om uit te voeren.

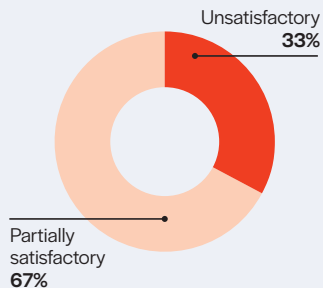
Ook uit voorbeelden genoemd in deze jaarrapportage blijkt dat weinig belang gehecht wordt aan het opvolgen en implementeren van aanbevelingen van verdragscomités, zoals de uitblijvende opvolging van zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen (par. 2.4) en de stilgevallen dialoog over vrijheidsbeperking (par. 4.1.2). De VN-verdragscomités kwalificeren de voortgang die Nederland maakt met de prioriteitsaanbevelingen als terughoudende opvolging soms zelfs met beperkte medewerking (zie kader p. 53). Toch is het moeilijk om een

preciezer beeld te vormen van de ontwikkelingen bij de implementatie van aanbevelingen. Op dit moment houdt de Nederlandse overheid geen actueel overzicht bij van de aanbevelingen van verdragscomités en in hoeverre daar voortgang mee wordt gemaakt. In het verleden is daartoe wel een poging gedaan na het Nationaal Actieplan Mensenrechten in 2013.⁵²

52 *Overzicht van internationale aanbevelingen op het gebied van mensenrechten*, juli 2015, en zie Ministerie BZK, *Nationaal Actieplan Mensenrechten: Bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau*, 2013, p. 11 (hierna: NAM 2013).

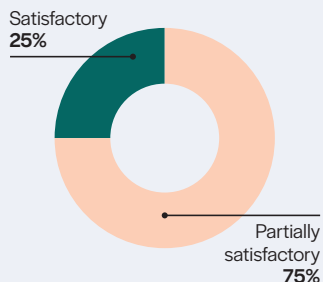
Nederland terughoudend bij de opvolging van prioriteitsaanbevelingen

Classificatie informatie CERD
januari 2023

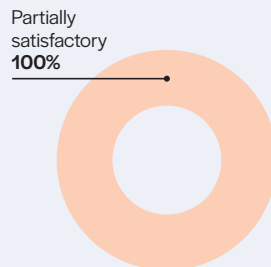


VN-verdragscomités hebben de laatste jaren gewerkt met prioriteitsaanbevelingen, waarbij ze landen verzoeken om binnen een of twee jaar terug te rapporteren. Op basis van de informatie van een land volgt een follow-upbrief met bevindingen van het comité. Nederland heeft de afgelopen jaren aan het CAT, CERD, CESCR en CEDAW gerapporteerd over de opvolging van diverse aanbevelingen. Het ging in totaal om 24 aanbevelingen over uiteenlopende onderwerpen; van het verzekeren van de veiligheid en de psychische gezondheid van mensen in het gaswinningsgebied in Groningen tot

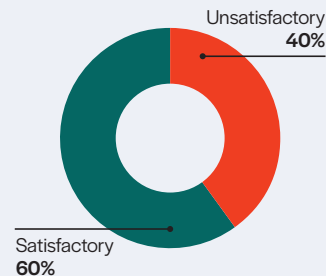
Classificatie informatie CEDAW
april 2019



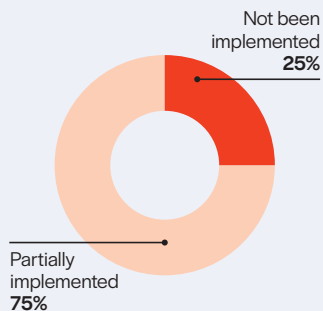
Classificatie informatie CAT
april 2020



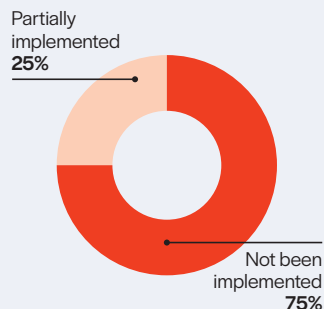
Classificatie informatie CESCR
april 2019



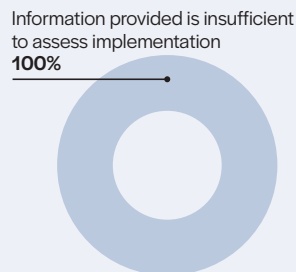
Classificatie implementatie CEDAW
april 2020



Classificatie implementatie CAT
april 2020



Classificatie implementatie CESCR
april 2019



discriminatie in het onderwijs en het verzamelen van data over alle vormen van geweld tegen vrouwen.

De diagrammen laten zien hoe vier verdragscomités in recente brieven hebben geoordeeld over de Nederlandse follow-up van prioriteitsaanbevelingen.⁵⁶ Zij kwalificeren daarbij zowel de door Nederland aangeleverde informatie (voldoende/onvoldoende) als de inhoudelijke follow-up (grotweg in de categorieën: geïmplementeerd, deels geïmplementeerd, niet geïmplementeerd). Ook hier ontstaat het beeld dat Nederland de opvolging van aanbevelingen niet altijd prioriteit geeft. Zo heeft het CAT geen enkele aanwijzing gekregen dat Nederland maatregelen heeft genomen om ervoor te zorgen dat instellen van hoger beroep tegen een uitzettingsbevel, een schorsende werking heeft op de uitvoering van de uitzetting. CERD concludeerde dat Nederland onvoldoende maatregelen heeft genomen om te zorgen dat de politie en het Openbaar Ministerie onderzoek doen naar racistische motieven bij strafbare feiten en deze registreren.

56 Zie de follow-up brieven die zijn verstuurd door de verdragscomités, CERD 3 januari 2023, CERD/108th session/2022/FU/MK/ks; CAT 30 april 2020, CAT/Follow-up; CEDAW 15 april 2019, MK/follow-up/Netherlands/72; en CESCR 1 april 2019, 2019-20/CESCR/FU.

4.1.2 Terughoudende grondhouding belemmert de nationale dialoog

De indruk wordt gewekt dat Nederland het rapportageproces vooral als een verplichting ziet en niet als een kans om de actuele mensenrechtensituatie te bespreken. De niet-bindende status van de bevindingen en aanbevelingen van verdragscomités is een bekend argument.⁵³ Beleidsmakers zien aanbevelingen vaak als ‘louter adviserend’.⁵⁴ Ook de houding van Nederlandse parlementariërs is hoofdzakelijk terughoudend en defensief als het gaat om de opvolging van aanbevelingen aan Nederland.⁵⁵

Deze grondhouding van regering en parlement belemmert het ontstaan van een nationale dialoog over de mensenrechtensituatie in Nederland. Hoewel veel aanbevelingen beleidsruimte bieden om opvolging te laten aansluiten bij de Nederlandse context, blijft deze ruimte daardoor ongebruikt (zie daarover ook par. 2.5). Ook wanneer verschillende verdragscomités herhaaldelijk een aanbeveling doen, komt niet vanzelfsprekend een gesprek tot stand, noch leidt het ertoe standpunten te veranderen. Het voorbeeld over vrijheidsbeperking in vreemdelingenbewaring laat dat goed zien (zie kader p. 52).

53 Zie ook J. Krommendijk, ‘De beperkte effectiviteit van de aanbevelingen van het VN-Mensenrechtencomité in Nederland nader bekeken en verklaard’, *NTM-NJCM Bull* 2013, afl. 2, p. 212, p.223-224.

54 Krommendijk 2013 (*supra* noot 55), p. 223-224.

55 Krommendijk 2018 (*supra* noot 49), p.244.

Stilgevallen dialoog over vrijheidsbeperking in vreemdelingenbewaring

Verschillende verdragscomités hebben zorgen geuit over de manier waarop Nederland omgaat met personen in vreemdelingenbewaring, in het bijzonder de afzonderingsmaatregelen. Deze aanbevelingen gaan terug tot 2008 en zijn de laatste jaren nadrukkelijker en specifiekier geworden. De dialoog over deze aanbevelingen en de wijze waarop de overheid daaraan opvolging geeft, wordt vooral de laatste jaren nauwelijks meer gevoerd. Ondertussen worden afzonderingsmaatregelen steeds vaker opgelegd.

Vreemdelingenbewaring is een vorm van vrijheidsbeneming die tot doel heeft om personen zonder rechtmatig verblijf uit te kunnen zetten. Het gaat dus niet om mensen die de wet hebben overtreden en daarom een gevangenisstraf uitzitten. Daarom hebben het CPT en het CAT aanbevolen om niet langer het strafrecht van toepassing te laten zijn op vreemdelingenbewaring.⁵⁷ In plaats daarvan dient de overheid een specifiek bestuursrechtelijk kader te ontwikkelen dat recht doet aan het doel van vreemdelingenbewaring. Daarmee zou volgens het CAT ook een einde moeten komen aan

57 CPT 9 augustus 2012, CPT/Inf(2012)21, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 October 2011*, par. 59.

‘buitensporige vrijheidsbeperking’, zoals bijvoorbeeld 16 uur in een cel worden opgesloten.⁵⁸

De overheid beoogde opvolging te geven aan deze aanbeveling met het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring, dat in 2015 bij de Tweede Kamer is ingediend en nog door de Eerste Kamer goedgekeurd moet worden.⁵⁹

Toch heeft dit wetsvoorstel de zorgen rondom vreemdelingenbewaring niet weggenomen, want nog steeds blijven allerlei vrijheidsbeperkende maatregelen mogelijk onder het nieuwe wetsvoorstel, laten de twee verdragscomités weten. Ook hebben zij in het bijzonder zorgen geuit over afzondering als strafmaatregel. In 2018 deed het CAT de aanbeveling om het wetsvoorstel te herzien en om te zorgen dat afzondering niet gebruikt wordt als disciplinaire maatregel in vreemdelingenbewaring.⁶⁰ Daarnaast werd aanbevolen om te waarborgen dat de wettelijke regeling voor vreemdelingenbewaring geschikt is voor het beoogde

58 CAT 20 juni 2013, CAT/C/NLD/CO/5-6, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands, adopted by the Committee at its fiftieth session (6-31 May 2013)*, par. 14.

59 *Kamerstukken II* 2015-16, 34309, nr. 3 (MvT), p. 5.

60 CAT 18 december 2018, CAT/C/NLD/CO/7, *Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands, adopted by the Committee at its sixty-fifth session (12 November-7 December 2018)*, CAT/C/NLD/CO/7, par. 17.

doel en strikt verschilt van de regeling voor strafrechtelijke bewaring. In deze context noemde het comité met name dat personen bij binnenkomst – gedurende een periode van maximaal twee weken – standaard verregaande vrijheidsbepurende maatregelen opgelegd krijgen.⁶¹ Sinds 2017 worden de regels uit het wetsvoorstel zo veel mogelijk al toegepast in het detentiecentrum in Rotterdam. Hierdoor worden mensen bij binnenkomst 17 uur opgesloten in hun eigen cel.⁶² In 2019 onderstreepte het VN-Mensenrechtencomité de aanbevelingen van het CAT tot herziening van het wetsvoorstel.⁶³

Het kabinet heeft niet gereageerd op de aanbevelingen uit 2018 en 2019. Vanuit het parlement zijn, voor zover bekend bij het College, geen verzoeken gericht aan het kabinet om een kabinetsreactie of andere acties. Dat een dialoog hierover ontbreekt is temeer opvallend, nu uit een aantal rapporten blijkt dat vrijheidsbepurende maatregelen steeds vaker worden opgelegd, waaronder afzondering als strafmaatregel.⁶⁴ In 2015 werd per 100 personen in de vreemdelingenbewaring, gemiddeld 4,26 keer een afzonderingsmaatregel als straf opgelegd. In 2019 was dit 19,16 keer.⁶⁵

61 CAT 2018 (*supra* noot 61), par. 16.

62 S. Zebel e.a., *De beheerslast van vreemdelingen in bewaring in detentiecentrum Rotterdam: Beschrijving en duiding van de periode 2015-2019*, Universiteit Twente/WODC 2021, p. 8-9.

63 CCPR 22 augustus 2019, CCPR/C/NLD/CO/5, *Concluding observations on the fifth periodic report of the Netherlands, adopted by the Committee at its 126th session (1–26 July 2019)*, par. 24-25.

64 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Disciplinair straffen en afzonderen in detentie. Gebaseerd op minimale beperkingen en gericht op een veilige terugkeer in de samenleving*, 14 januari 2022; Zebel e.a. 2021 (*supra* noot 63); Amnesty International Nederland e.a., *Isolatie in vreemdelingendetentie*, september 2020; en Nationale Ombudsman, *Grenzen aan vreemdelingenbewaring: Een onderzoek naar de uitvoering van vreemdelingenbewaring*, 6 februari 2020, nr. 2020/002.

65 Zebel e.a. 2021 (*supra* noot 63), p. 60-61.

4.1.3 Geen structurele aanpak follow-up, implementatie en monitoring

Thematisch of aan de hand van bepaalde aanbevelingen onderneemt de Nederlandse overheid soms wel actie en komt een gesprek op gang binnen en tussen ministeries. Het gaat dan vaak om een samenloop van omstandigheden; uitspraken van nationale en internationale rechters (zie het voorbeeld over uitblijvende zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen (par. 2.4), of druk vanuit het maatschappelijke middenveld of de Europese Unie.⁶⁶ In het Nederlandse systeem ontbreekt het echter aan een ministerie-overstijgende, systematische aanpak voor follow-up en dialoog over de implementatie van aanbevelingen.⁶⁷

Follow-up binnen de overheid beperkt zich veelal tot een eenmalige interne mededeling over de aanbevelingen en een kabinetsreactie. Zelden wordt een plan opgesteld voor systematische opvolging van aanbevelingen (zoals dat bijvoorbeeld zou kunnen in een Nationaal Actieplan Mensenrechten). Ook de IDO's hebben formeel geen rol in de coördinatie van het follow-upproces. Zo mist het IDO Mensenrechten de structuur en regelmaat om de

opvolging van aanbevelingen te monitoren en vindt er geen noemenswaardige besluitvorming plaats.⁶⁸

De implementatie van aanbevelingen is op dit moment bovendien voornamelijk een kwestie van vertrouwen tussen ministeries. Coördinerende ministeries gaan niet standaard na of de thematisch verantwoordelijke ministeries aanbevelingen opvolgen. Ook BZK, als ministerie belast met het binnenlands mensenrechtenbeleid, neemt geen monitorende rol op zich als het gaat om de implementatie van aanbevelingen.

4.1.4 Beperkte informatievoorziening over aanbevelingen aan het parlement

In de praktijk informeert de Nederlandse overheid Kamerleden vaak onvoldoende over verdrags-rapportages door en over Nederland. Opvallend is bijvoorbeeld dat uitgebrachte mensenrechten-rapportages en eventuele kabinetsreacties wel standaard gedeeld worden met de Tweede Kamer, maar niet met de Eerste Kamer.

Daarnaast brengt BZ elk jaar een rapportage-overzicht uit van de individuele internationale klachtenprocedures tegen Nederland. Tot 2020 was dit inclusief een overzicht van de gepubliceerde VN-mensenrechtenrapportages over en door Nederland van het afgelopen jaar. In 2020 vroegen Eerste Kamerleden de minister van BZ deze

66 Zie bijvoorbeeld bij L.M. Huijbers en C.M.S. Loven, 'Pushing for Political and Legal Change: Protecting the Cultural Identity of Travellers in the Netherlands' *Journal of Human Rights Practice* 2019, huz030, p. 1-23.

67 Zie ook paragraaf 4.1.1.

68 Dibbets 2018 (*supra* noot 38), p. 401.

rapportage met hen te delen. Daarop volgden vragen en verzoeken om informatie.⁶⁹ Deze vragen waren aanleiding voor BZ om nog eens kritisch te kijken naar informatie die in de rapportage was opgenomen, omdat het overzicht geen beleids-instrument is. Dit leidde ertoe dat een overzicht van mensenrechtenrapportages niet meer voorkomt in de jaarlijkse rapportage van BZ.⁷⁰ Een overzicht van rapportages van de Raad van Europa ontbrak trouwens al veel langer.

4.1.5 Sporadische parlementaire betrokkenheid

Veel parlementariërs vervullen hun controlerende rol op opvolging van aanbevelingen minimaal. Zij maken niet structureel, maar sporadisch gebruik van hun controlerende mogelijkheden. Als parlementariërs al verwijzen naar bevindingen en aanbevelingen van verdragscomités dan is dit vaak naar aanleiding van media-aandacht voor een onderwerp of om een standpunt kracht bij te zetten.⁷¹ Het overgrote deel van aanbevelingen van verdragscomités krijgt geen parlementaire aandacht. Of het parlement betrokken is bij de implementatie van aanbevelingen, hangt daarnaast vaak af van de inzet van individuele Kamerleden.⁷²

69 *Kamerstukken I* 2019–20, 32735, K.

70 Expliciet komt dit aan bod in BZ, *Rapportage 2020: Internationale mensenrechtenprocedures*, april 2021, p. 6.

71 Krommendijk 2018 (*supra* noot 49), p.251.

72 Krommendijk 2018 (*supra* noot 49), p.237.

Verdragsrapportages zijn niet in ingebed in het institutionele geheugen van het parlement. Dat gemis wordt versterkt door het ontbreken van een terugkerend parlementair debat over mensenrechten in Nederland.⁷³

4.2 Gebreken in de infrastructuur

Kijkend naar de gehele infrastructuur van het Nederlandse rapportageproces, laat de coördinatie te wensen over. Enkele aspecten van coördinatie zijn al genoemd. In deze paragraaf ligt de nadruk op de overkoepelende inrichting van rapporteren, dialoog voeren, en de follow-up en implementatie.

4.2.1 Gebrek aan uniformiteit en institutionele kennisborging

Het rapportageproces mist een uniforme aanpak; elk ministerie ontwikkelt zijn eigen. Dat is inefficiënt en leidt bovendien tot ongewenste variatie in (de kwaliteit van) rapporteren en gebrek aan institutionele kennisborging.

Het kennisniveau over het rapportagesysteem en over mensenrechten verschilt sterk per ministerie. Dit blijkt ook uit de rapportages zelf, waarin het verband tussen mensenrechten en het beleid niet

73 Een Algemeen Overleg Mensenrechten in Nederland heeft twee keer plaatsgevonden, *Kamerstukken II* 2014-15, 33826, nr. 12 en *Kamerstukken II* 2013-14, 33826, nr. 2.

altijd wordt gelegd.⁷⁴ Daarnaast hangen de interministeriële netwerken vaak op personen, waardoor deze netwerken niet institutioneel zijn.⁷⁵ Door lange intervallen tussen rapportages en wisselingen bij het personeel, komt het voor dat kennis en ervaring met vorige rapportages verloren gaat. Beleidsambtenaren zijn daardoor soms veel tijd kwijt om de juiste personen te vinden bij andere ministeries, en soms zelfs binnen hun eigen ministerie. Bij directies die relatief vaak rapportages indienen is dat minder het geval. Daar lopen meer ervaren medewerkers rond. Ook gaat afstemming tussen ministeries soms stroef. Voor beleidsambtenaren is het vaak onduidelijk wanneer zij een verzoek om informatie van een coördinerend ministerie kunnen verwachten. Dit bemoeilijkt het proces, omdat de informatie die het ministerie moet geven, vaak eerst binnen dat ministerie moet worden afgestemd.

Consultaties met het maatschappelijk middenveld vinden meestal wel plaats, maar wanneer en hoe is afhankelijk van het coördinerend ministerie.⁷⁶ Zo heeft de alliantie VN-verdrag Handicap de gelegenheid gekregen om input te geven aan VWS over de vragen van het toezichthoudende comité

(zie daarover ook het kader op p. 41-42). Maar bij de rapportage onder het VN-Verdrag rassendiscriminatie bestond de consultatie uit een informatiebijeenkomst over het rapportageproces, zonder een diepgravend gesprek over de inhoudelijke implementatie van het verdrag. En een standaardlijst van ngo's die benaderd worden voor consultatierondes ontbreekt. Daarnaast stellen ministeries vaak maar beperkt middelen beschikbaar aan het maatschappelijk middenveld om alternatieve rapportages te schrijven.⁷⁷

4.2.2 Ontbrekende informatie

De nadelen van het huidige *ad hoc*, interministeriële systeem worden bovendien goed zichtbaar bij de betrokkenheid van overzeese gebieden van het Koninkrijk in het rapportageproces (zie p. 59). Hoe en hoe vaak Caribisch Nederland betrokken wordt bij een rapportage, hangt grotendeels af van het coördinerend ministerie. BZK gaat niet standaard na of dit voldoende is gebeurd. Dat heeft soms zijn weerslag op de inhoud van de rapportage. De recente rapportage aan het CESCR gaat bijvoorbeeld maar zeer beperkt in op de problemen op Caribisch Nederland, terwijl juist daar op het gebied van bijvoorbeeld werk, inkomen en armoedebestrijding nog veel moet gebeuren.⁷⁸ Ook de afstemming met

74 Dibbets 2018 (*supra* noot 38), p. 402. Zie bijvoorbeeld de meest recente IVESCR-rapportage van Nederland, waarin beleid niet gekoppeld wordt aan mensenrechtelijke begrippen als progressieve verwezenlijking, kernverplichtingen (minimale standaarden van bescherming) en geen regressieve maatregelen, CESCR 2022 (*supra* noot 78).

75 Zie ook Dibbets 2018 (*supra* noot 38), p. 407 en Krommendijk 2014 (*supra* noot 5), p. 87, 194 en 249.

76 Zie ook Dibbets 2018 (*supra* noot 38), p. 403 en Krommendijk 2014 (*supra* noot 5), p. 84.

77 Zie over de rol van alternatieve rapportages paragraaf 2.2.

78 Zo ging de rapportage alleen in op de plek van de eilanden in het Koninkrijk, het voornemen van de invoering van de AWGB op Caribisch Nederland en politietsamenwerking, CESCR 1 juli 2022, E/C.12/NLD/7, *Seventh periodic report submitted by the Netherlands under articles 16 and 17 of the Covenant, due in 2022*, par. 5, 16 en 92.

de vier landen van het Koninkrijk vormt een extra uitdaging.

Het CBS houdt geen specifieke data over mensenrechten in Nederland bij. Wel heeft het op deelgebieden relevante informatie, bijvoorbeeld over inkomensverschillen tussen mannen en vrouwen en houdt het bij welke voortgang gemaakt wordt met duurzameontwikkelingsdoelstellingen (*Sustainable Development Goals*, *SDG's*).⁷⁹

Beschikbare data wordt niet altijd betrokken in de rapportages aan verdragscomités of met onvoldoende detail. In de laatste rapportage aan het CESCR is *SDG*-data bijvoorbeeld deels gebruikt voor de Statistische annex van het Statenrapport, maar referenties naar specifieke *SDG's* of mensenrechten ontbreken.⁸⁰ Nederland kiest ervoor bepaalde gevraagde data niet bij te houden. Zo heeft Nederland in de laatste rapportage aan het CERD aangegeven niet over data te beschikken over zelfidentificatie in termen van etniciteit, omdat zelfidentificatie onbetrouwbaar en niet nuttig zou zijn, en dat registratie van dergelijke gevoelige persoonlijk informatie niet is toegestaan onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming.⁸¹

79 CBS, *Emancipatiemonitor 2022*, Den Haag: CBS 2022, p. 80ff en CBS, *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals*, Den Haag: CBS 2022.

80 CESCR 2022 (*supra* noot 78), par. 23 en Annex.

81 CERD 4 maart 2019, CERD/C/NLD/22-24, Twenty-second to twenty-fourth periodic reports submitted by the Netherlands under article 9 of the Convention, due in 2019, par. 82.

Ook als het gaat om het informeren van verdragscomités over de Nederlandse mensenrechteninfrastructuur laat de informatievoorziening te wensen over. Om van de vereenvoudigde rapportageprocedure bij VN-verdragscomités gebruik te mogen maken dient Nederland een *Common Core Document* te hebben dat niet ouder is dan vijf jaar. Maar het Nederlandse document is uit 1996 en sterk verouderd.⁸² Hierdoor hebben verdragscomités niet de benodigde informatie over belangrijke algemene contextuele ontwikkelingen en de wijze waarop mensenrechtenbescherming is vormgegeven in Nederland. Zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over recente demografische ontwikkelingen en informatie over het Nederlandse mensenrechteninstituut dat in 2011 is ingesteld.

82 VN 26 februari 1996, *Core Document Forming Part of the Reports of State Parties. Netherlands (European Part of the Kingdom)*, HRI/CORE/1/Add.66, VN 11 maart 1996, *Core Document Forming Part of the Reports of State Parties. Netherlands: Netherlands Antilles*, HRI/CORE/1/Add.67. Voor Aruba is er in 2003 een *Common Core document* geschreven, VN 10 april 2003, *Core Document Forming Part of the Reports of State Parties. Netherlands: Aruba*, HRI/CORE /1/ Add.68/Rev.1. Het gebrek aan een actuele versie van het document wordt regelmatig bekritiseerd door VN-verdragscomités, zie bijvoorbeeld CERD, 16 november 2021, CERD/C/NLD/CO/22-24, *Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands*, par. 46.

Mensenrechtenverdragen onvoldoende geborgd in de landen van het Koninkrijk en Caribisch Nederland

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sinds 2010 uit vier autonome landen, Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en Nederland. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn als bijzondere gemeenten onderdeel van het land Nederland, en worden aangeduid als Caribisch Nederland. Het College is mensenrechten-toezichthouder van heel Nederland, dus óók van Caribisch Nederland, maar niet van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.

Niet Nederland, maar het hele Koninkrijk is verdragspartij bij internationale verdragen. Toch zijn verschillende mensenrechtenverdragen alleen in (Europees) Nederland van kracht. Wanneer het Koninkrijk partij wordt bij een verdrag, worden de Caribische landen gevraagd of zij willen dat het verdrag ook voor hen geldt. Dit heet medegelding. Voor de gelding van verdragen in Caribisch Nederland is de Nederlandse regering verantwoordelijk. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) waarschuwde in 2018 dat er een tweedeling in mensenrechten dreigt te ontstaan binnen het Koninkrijk, doordat burgers in het Caribische deel van het Koninkrijk minder rechten hebben dan hun Europese medeburgers.⁸³ De Rijksministerraad, waarin ook de gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten deelnemen, is van

mening dat de Caribische landen vanuit hun autonomie zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van verdragen. Maar de verschillende verdragscomités van de VN spreken dit tegen. Zo benadrukt het CERD dat het Koninkrijk als verdragspartij verantwoordelijk is voor de implementatie en uitvoering van het verdrag in heel haar grondgebied, ook in die delen die een constitutionele autonome status hebben.⁸⁴

Voor verdragen in Caribisch Nederland is de Nederlandse regering verantwoordelijk. Toen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in 2010 onderdeel van het land Nederland werden, besloot de regering om niet meteen alle Nederlandse wetgeving in te voeren. Deze legislatieve terughoudendheid heeft ertoe geleid dat de wetgeving in Caribisch Nederland vaak verouderd is en dat mensenrechtenverdragen vaak nog niet zijn geïmplementeerd. Sinds 2021 is het kabinet overgegaan naar het principe van *comply or explain*, waarbij wetgeving in Caribisch Nederland in principe hetzelfde moet zijn als in Europees Nederland, tenzij maatwerk nodig is vanwege het geringe aantal inwoners op de eilanden.⁸⁵

83 AIV, *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming*, 17 juni 2018, nr. 107.

84 CERD 2021 (*supra* noot 82), par. 9.

85 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 300 IV, nr.11.



De VN-verdragscomités maken zich zorgen om de mensenrechtenbescherming in overzeese gebieden. Zij doen aanbevelingen op een groot scala aan thema's zoals armoede,⁸⁶ geweld tegen vrouwen,⁸⁷ en detentieomstandigheden.⁸⁸ Een belangrijk terugkerend thema is echter de juridische en


feitelijke verschillen in bescherming tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland. Zo zijn belangrijke verdragen als het Verdrag van Istanbul, het VN-Verdrag handicap, en het Facultatief Protocol bij het VN-Antifolterverdrag niet van toepassing op Caribisch Nederland. Dat betekent ook dat Nederland onder deze verdragen niet rapporteert over Caribisch Nederland. Bij het Verdrag van Istanbul heeft de regering een duidelijke route uitgezet voor volledige implementatie van het verdrag,⁸⁹ maar dat is niet zo bij de andere verdragen.

86 CESCR 6 juli 2017, E/C.12/NLD/CO/6, *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, par. 37-38.

87 CEDAW 24 november 2016, CEDAW/C/NLD/CO/6, *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, par. 23-24 (ziet op dataverzameling).

88 CAT 18 december 2018, CAT/C/NLD/CO/7, *Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands*, par. 30-31.

89 Brief van de staatssecretaris van VWS van 25 februari 2022, 'Voortgang bekrachtiging Verdrag van Istanbul voor Caribisch Nederland'.



**5 Naar een vaste
infrastructuur voor
rapporteren, follow-up
en implementeren**

‘Volgens het rapport van de ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) moet het Meldpunt Discriminatie Internet in stand blijven. Het kabinet zegt: het aanpakken van discriminatie op internet is inderdaad heel belangrijk, maar wij hebben daar inmiddels via Meld Misdaad Anoniem een andere portal voor. Hoe werkt dat nieuwe meldpunt nou eigenlijk? Ik heb namelijk cijfers gekregen waaruit blijkt dat het oude meldpunt veel vaker wordt gevonden en gebruikt dan het nieuwe. Hoe wordt de expertise van het Meldpunt Discriminatie Internet goed overgedragen? ...’⁹⁰

Tweede Kamerlid Van Weyenberg

In Hoofdstuk 3 is de Nederlandse praktijk van rapporteren en opvolgen van aanbevelingen van verdragscomités besproken. Daarin werd de Nederlandse infrastructuur voor verdragsrapportages getypeerd als een *ad hoc*, interministerieel

systeem, waarbij verschillende directies en ministeries eens in de zoveel tijd verantwoordelijk zijn voor rapportage en follow-up. Hoofdstuk 4 maakte duidelijk dat de Nederlandse aanpak aanzienlijke nadelen heeft en dat weinig waarde lijkt te worden gehecht aan verdragsrapportages en de implementatie van aanbevelingen van verdragscomités.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe de Nederlandse infrastructuur en aanpak verbeterd kunnen worden, en wat daarvoor nodig is. Het doel daarvan is om beter gebruik te maken van de kansen die verdragsrapportages bieden, zoals reflecteren op de nationale mensenrechtensituatie en vooruitgang, stagnatie en achteruitgang in beeld brengen van de realisatie en bescherming van mensenrechten in Nederland.

In de volgende paragrafen gaan we in op coördinatie, informatiemanagement en het mandaat bij verdragsrapportages en follow-up, en op parlementaire betrokkenheid. In elke paragraaf vatten we samen welke problemen zich voordoen bij de Nederlandse aanpak en wat nodig is om deze op te lossen. In paragraaf 5.5 licht het College toe waarom de Nederlandse overheid een vaste infrastructuur moet ontwikkelen voor verdragsrapportages en opvolging van aanbevelingen van verdragscomités.

90 *Kamerstukken II 2013-2014, 29544, nr. 548.*

5.1 Coördinatie

Hoewel voor elke verdragsrapportage een coördinerend ministerie is aangewezen, valt op dat de ministeries maar zeer beperkt coördineren. De Nederlandse aanpak is er vooral op gericht te voldoen aan rapportageverplichtingen. Vervolgens wordt de follow-up en implementatie van aanbevelingen grotendeels overgelaten aan het ministerie dat beleidsmatig verantwoordelijk is. Ook het rapporteren zelf is niet altijd afdoende gecoördineerd en de manier waarop dat gebeurt, verschilt per ministerie. Daardoor ontbreken soms data of informatie, bijvoorbeeld over Caribisch Nederland of over andere landen in het Koninkrijk.

Ook is er geen standaard werkwijze voor rapporteren en follow-up. Dat komt de kwaliteit van rapporteren en de doelmatigheid van de opvolging van aanbevelingen niet ten goede. Het leidt soms ook tot onduidelijkheid over het rapportageproces, bijvoorbeeld over de vraag wanneer en op welke wijze het maatschappelijk middenveld geconsulteerd wordt.

Goede coördinatie is van groot belang voor de kwaliteit van Nederlandse verdragsrapportages, de efficiëntie bij het rapportageproces en de doelmatigheid van het geven van opvolging aan aanbevelingen. Een standaard en uniforme werkwijze draagt daaraan bij. Goede coördinatie omvat onder meer het volgende:

- **begeleiding van het rapportageproces;** informatie verzamelen en de kwaliteit ervan

checken, deadlines in de gaten houden, ambtenaren ondersteunen die informatie moeten aanleveren en uitleg geven over het rapportageproces.

- **samenwerking binnen en buiten de overheid;** informatie verspreiden over het rapportageproces en informatie en data verzamelen bij overheidsinstanties en andere stakeholders. Het gaat dus ook over de samenwerking met de verdragscomités, het maatschappelijk middenveld, het nationale mensenrechteninstituut en het parlement.
- **ondersteuning van follow-up en implementatie van aanbevelingen;** directies, ministeries en landen in het Koninkrijk ondersteuning bieden en aansporen bij de implementatie van aanbevelingen in regelgeving, beleid en de praktijk.⁹¹ Dit kan door vragen te stellen en feedback te geven over de opvolging van aanbevelingen, zonder daarbij de portefeuilleverdeling tussen ministeries te overschrijden.
- **een nationale dialoog faciliteren;** het gesprek aanzwengelen over de mensenrechtensituatie in Nederland en over hoe de realisatie van mensenrechten beter vorm te geven. Dat geldt zowel tijdens het rapportageproces, als bij de opvolging van aanbevelingen. Hiervoor is het nodig dat de juiste instanties en actoren geïnformeerd zijn en betrokken worden.

91 OHCHR Guide 2016 (*supra* noot 51), p. 3.

Daarbij hoort ook het parlement.⁹² Parlementaire betrokkenheid is immers nodig om verantwoording over en evaluatie of wijziging van wetgeving en beleid te bewerkstelligen.

De nationale dialoog faciliteren en intensiveren kan bijvoorbeeld door parlementariërs te informeren over het rapportageproces, hen te consulteren tijdens het voorbereiden van de rapportage en te vragen om commentaar te leveren op een eerste versie van de rapportage. Ook het consulteren van het maatschappelijk middenveld en het nationale mensenrechteninstituut biedt de mogelijkheid om rapporten en reacties van internationale toezichthouders te bespreken. Dit bevordert het publiek debat over mensenrechten, transparantie en verantwoording, en maakt het proces democratischer.⁹³

92 Zie onder meer Annex I bij de VN-Mensenrechtenraad 17 mei 2018, A/HRC/38/25, *Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (richt zich op de Universal Periodic Review (UPR) maar raakt ook aan de verdragsrapportages van de VN-verdragscomités); OHCHR Guide 2016 (*supra* noot 51), p. 19; en Parlementaire Assemblée bij de RvE (PACE), *Handbook for parliamentarians. Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention)*, Straatsburg: RvE 2016, p. 41-42.

93 M. Limon 2022, 'Chapter 10: The global human rights "implementation agenda" and the genesis of NMIRFs', in: R. Murray en D. Long, *Research handbook on Implementation of Human Rights in Practice*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2022, p. 194.

De kinderrechtdialoog: een ontwikkeling om in de gaten te houden

In 2023 zijn het Kinderrechtencollectief⁹⁴ en de overheid een samenwerkingsverband aangegaan om de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité te bespreken en implementatie te bevorderen.⁹⁵ Dit wordt de jaarlijkse nationale kinderrechtdialoog genoemd en wordt grotendeels door VWS gefinancierd.

De insteek van de Kinderrechtdialoog is om de opvolging van de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité te bespreken, voorgaande jaren te evalueren en te kijken naar de impact van het huidige beleid. Ook is de dialoog bedoeld om het samenwerkingsverband met de overheid en het maatschappelijk middenveld te versterken. Aan de dialoog nemen ook de ministeries van BZK, OCW, SZW en JenV deel, evenals de Kinderombudsman, de Nationale Ombudsman en een aantal kinderen en jongeren. Ter voorbereiding van de dialoog bundelt het Kinderrechtencollectief beleidsontwikkelingen aan aanbevelingen van het verdragscomité op basis van tien thema's.

De overheid maakt daarvoor data beschikbaar en de analyse wordt jaarlijks gepubliceerd.

De eerste dialoog vond plaats in april 2023. De nadruk lag toen vooral op kennismaking tussen de partijen en het versterken van het samenwerkingsverband. Hoe de dialoog in de praktijk uitpakt, moet nog blijken. Van belang zal zijn dat er aan de onafhankelijkheid van ngo's bij verdragsrapportages niet getornd wordt. Deze dialoog is zeker een interessante ontwikkeling, doordat samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld structureel plaatsvindt. Ook wordt implementatie van aanbevelingen op deze manier structureel gemonitord en geëvalueerd.

94 De zes kernleden van het collectief zijn Defence for Children, Stichting Kinderpostzegels, Nationale Jeugdraad (NJR), Save the Children, Terre des Hommes en UNICEF Nederland, met als adviseur het Nederlands Jeugdinstituut. Daarnaast werken ze samen met andere partners.

95 Brief van de staatssecretaris VWS van 7 juli 2022, 'Opvolging aanbevelingen VN-Kinderrechtencomité', p.16-17.

5.2 Informatiemanagement

Op dit moment wordt in de Nederlandse aanpak van rapporteren en follow-up informatie niet goed beheerd. Netwerken en kennis over rapportages hangen vooral op individuele personen. Daarnaast is er weinig zicht op de samenhang tussen en continuïteit van aanbevelingen van verschillende verdragscomités. Juist die samenhang van aanbevelingen brengt structurele problemen in beeld, helpt de juiste prioriteiten te stellen bij opvolging van aanbevelingen, en draagt eraan bij een dialoog op te starten over mensenrechtensituatie in Nederland.

Een breder overzicht van aanbevelingen heeft mogelijk ook een positieve uitwerking op de grondhouding van bewindspersonen, ambtenaren en parlementariërs over verdragsrapportages, doordat zij beter inzien wat de betekenis en meerwaarde hiervan is en welke mogelijkheden tot beleidsbeïnvloeding deze bieden.

Beter informatiemanagement maakt het rapportageproces bij de overheid efficiënter en aanbevelingen van verdragscomités effectiever en invloedrijker. Goed beheer van informatie is daarom van wezenlijk belang. Daarvoor is nodig:

- **centrale borging van kennis, informatie en contacten;** evaluaties van rapportageprocessen borgen, zodat deze voor alle ministeries beschikbaar zijn. Ook kennis en expertise over mensenrechten borgen op nationaal niveau, en beleid en maatschappelijke ontwikkelingen

koppelen aan mensenrechtelijke normen. Naast kennisborging binnen de overheid, dient ook de externe kennisborging op orde te zijn. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het actueel houden van het *Common Core Document* voor VN-verdragscomités (zie daarover par. 2.2).

- **ontwikkeling van een (thematisch) overzicht van aanbevelingen van verdragscomités aan Nederland;** een overzicht binnen de overheid draagt eraan bij samenhang tussen en continuïteit van aanbevelingen van verdragscomités te vinden. Onderdeel van dat overzicht is ook: identificeren welke ministeries verantwoordelijk zijn voor de implementatie van aanbevelingen. Een aanbevelingenoverzicht heeft verschillende functies. Het kan gebruikt worden als basis voor het ontwikkelen van nieuw beleid, voor een volgende rapportage en voor het monitoren van de gemaakte voortgang met de implementatie van aanbevelingen, of het uitblijven daarvan. Een dergelijk overzicht kan onder meer gecreëerd worden door het systematisch en thematisch clusteren van aanbevelingen in een database of tracking systeem.⁹⁶ Daarvan zijn diverse voorbeelden beschikbaar.⁹⁷ Zo heeft de

96 OHCHR Guide 2016 (*supra* noot 51), p. 24-26.

97 De OHCHR heeft de *Universal Human Rights Index* ontworpen waarin per land gezocht kan worden naar aanbevelingen, uhri.ohchr.org/en/. Het Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten (FRA) heeft de *EU Fundamental Rights Information System* ontwikkeld om informatie van verschillende bronnen bij elkaar te brengen, waaronder van de VN en de RvE, fra.europa.eu/

Equality and Human Rights Commission van Engeland een mensenrechtentracker gemaakt, waarin het monitort welke aanbevelingen zijn gedaan en hoe het staat met de realisatie van mensenrechten.⁹⁸ Ook de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten heeft een applicatie ontworpen die staten in staat stelt om de realisatie van mensenrechten te monitoren.⁹⁹ Nederland heeft eerder ook een aanbevelingenoverzicht gemaakt, maar dat is niet meer actueel (zie kader p. 67).

- **beschikbaar maken van juiste (uitgesplitste) data en indicatoren;** voortgang, stagnatie en achteruitgang op het gebied van mensenrechten meten wordt mogelijk met mensenrechtelijke indicatoren. Deze indicatoren moeten worden ontwikkeld. Het gaat dan om indicatoren op het gebied van wet- en regelgeving (structuurindicatoren) en om indicatoren voor implementatie (procesindicatoren) en resultaten (uitkomstindicatoren).¹⁰⁰ Data zijn daar ook onderdeel van. Daarom is het CBS belangrijk.

en/databases/efris/. Daarnaast is er de *Human Right Initiative* waarmee op een innovatieve wijze de voortgang op sociaal economische rechten in kaart worden gebracht, daarbij wordt rekening gehouden met de welvaart in een land, humanrightsmeasurement.org.

98 humanrightstracker.com/en/.

99 'The National Recommendations Tracking Database. A digital information management tool for National Mechanisms for Implementation, Reporting and Follow-up', OHCHR nrttd.ohchr.org/en/.

100 OHCHR Guide 2016 (*supra* noot 51), p. 26-27. Voor meer informatie over het ontwikkelen van juiste

- **openbaar maken van informatie;** door een aanbevelingenoverzicht openbaar te maken, wordt de gemaakte voortgang transparant en wordt het mogelijk om verantwoording af te leggen over de al dan niet geboekte voortgang in de bescherming en bevordering van mensenrechten. Zo kunnen andere stakeholders dan de overheid zelf, zoals het parlement en het maatschappelijk middenveld, inzicht krijgen in de implementatie van aanbevelingen. Dat ondersteunt ook de mogelijkheid tot een geïnformeerde nationale dialoog.¹⁰¹ Het College meent dat de verantwoordelijkheid voor zo'n aanbevelingenoverzicht bij de overheid ligt, maar is bereid om te onderzoeken of het ook zelf een rol zou kunnen spelen in het verspreiden van dergelijke informatie.

indicatoren om voortgang in de realisatie van mensenrechten te monitoren, zie OHCHR, *Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation*, 2012, HR/PUB/12/5.

101 Creamer e.a. 2020, (*supra* noot 33), p. 34.

Een gedateerd Nederlands aanbevelingenoverzicht

In Nederland is eerder gewerkt aan een overzicht. De toenmalige minister van BZK heeft in 2015 een thematisch overzicht opgesteld van alle internationale aanbevelingen op het gebied van mensenrechten en deze gedeeld met het parlement.¹⁰² Het overzicht met bijna 500 aanbevelingen vermeldde daarnaast welk(e) ministerie(s) de primaire verantwoordelijkheid droeg(en), verwees naar kabinetsreacties op de aanbevelingen en naar parlementaire stukken die inzicht verschaften in de huidige stand van zaken met betrekking tot een onderwerp. Het doel van het overzicht was onder andere om de samenhang tussen aanbevelingen te laten zien en als referentiepunt te dienen voor beleidsmakers, bestuurders en ngo's. Er bestond toen ook een idee om een stoplichtsysteem te maken voor de aanbevelingen, waarbij de kleuren groen, oranje en rood de status van de implementatie zouden weergeven. Sinds de lancering hebben geen updates meer plaatsgevonden.

102 *Kamerstukken II 2014-15, 33826, nr. 11.*

5.3 Mandaat, capaciteit en personeel

Doordat de Nederlandse infrastructuur *ad hoc* is, ontbreekt een duidelijk omlijnd mandaat voor coördinerende ministeries. Vooral bij de follow-up, waarbij het (vrijwel) volledig aan het beleidsverantwoordelijke ministerie wordt overgelaten om opvolging te geven aan aanbevelingen, ontbreekt dat mandaat. Nu is zo'n verdeling van de verantwoordelijkheid op zich logisch, omdat zij aansluit bij de constitutionele bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de rijksoverheid. Maar het risico ervan is dat het overzicht over de opvolging van aanbevelingen verloren gaat.

Ook de IDO's lijken het niet tot hun takenpakket te rekenen om overzicht te houden over de opvolging van aanbevelingen. Zij hebben in ieder geval geen duidelijk mandaat om dat te doen. Daarnaast is er vaak maar beperkte capaciteit beschikbaar voor verdragsrapportages en follow-up. Soms leidt dit tot vertragingen in rapporteren of het ontbreken van informatie. Gevolg is ook dat er vaak maar weinig ruimte en tijd is om daadwerkelijk te reflecteren op de mensenrechtensituatie in Nederland. De nadruk ligt tijdens een rapportageproces vooral op interne afstemming om rapportageverplichtingen tijdig na te komen. Met die inzet op tijdigheid is niets mis, maar die kan wel ten koste gaan van het bredere proces van een diepgaande nationale dialoog.

Voor gedegen rapporten, goede coördinatie, beheer van informatie en de totstandkoming van een nationale mensenrechtendialoog, is het nodig dat voldoende capaciteit beschikbaar is voor het hele proces van rapportage en follow-up. Bovendien is een duidelijk omkleed mandaat voor de coördinerende entiteit op zijn plaats. Een geformaliseerd mandaat zorgt er immers voor dat de taakverdeling voor rapportage en follow-up binnen verschillende

ministeries en directies van de overheid duidelijk en steviger is. Dat maakt het ook makkelijk om interdepartementaal vragen over opvolging van aanbevelingen te stellen. Niet omdat de coördinerende entiteit zou moeten beslissen over die opvolging of daartoe zou moeten aansporen, maar wel om te zorgen dat het overzicht wordt bewaard over opvolging en implementatie van aanbevelingen.

Mandaat VWS onvoldoende voor het uitvoeren van coördinerende taken onder het Verdrag van Istanbul

Onder het Verdrag van Istanbul dat ziet op de uitbanning van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, dient Nederland een of meerdere officiële organen aan te stellen die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie en implementatie van het Verdrag, waaronder het toezicht op het nationale, regionale en lokale beleid en maatregelen.¹⁰³ VWS is door Nederland aangewezen.¹⁰⁴ VWS werkt daarbij samen met ministeries van JenV, SZW en OCW en alle gemeenten. Zij werken op dit moment aan een gezamenlijke aanpak gendergerelateerd geweld, waarin verschillende vormen van geweld tegen vrouwen worden aangepakt.¹⁰⁵

De coördinatie bij het Verdrag van Istanbul voldoet echter niet aan alle vereisten uit artikel 10 van het Verdrag.¹⁰⁶ Zo ontbreekt een overheidsdepartement of functionaris die het mandaat heeft om na te gaan of de betrokken directies bij de aanpak gendergerelateerd geweld een gendersensitief beleid implementeren. Daarnaast ontbreekt informatie over hoe gemonitord wordt of het Verdrag van Istanbul in nationaal, regionaal en lokaal beleid wordt geïmplementeerd.

103 Art. 10 Verdrag van Istanbul.

104 Onder meer *Kamerstukken II 2021-22*, 28345, nr. 254, p. 2.

105 OCW, *Emancipatie: een opdracht voor ons allen*.

Emancipatienota 2022-2025, 18 november 2022, p. 18.

106 College, *Comments on the Reply of the Netherlands to the reporting form on the implementation of the Recommendation of the Committee of the Parties adopted on 30 January 2020 to the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*, maart 2023, p. 4-5.

5.4 Parlementaire betrokkenheid

De betrokkenheid van Nederlandse parlementariërs bij verdragsrapportages en de implementatie van aanbevelingen is zeer beperkt. Aandacht voor aanbevelingen van verdragscomités is incidenteel en lijkt veelal af te hangen van de inzet van individuele Kamerleden.

Dit is problematisch omdat parlementaire betrokkenheid van groot belang is voor de doelmatigheid van verdragsrapportages. Allereerst is het publieke parlementaire debat in de Tweede en Eerste Kamer bij uitstek geschikt om de nationale dialoog over mensenrechten te stimuleren. Dit debat kan bijdragen aan het creëren van consensus over de invulling van mensenrechtenverplichtingen. Ten tweede heeft het parlement een uitvoerende rol bij de opvolging van verdragsrapportages. Een groot deel van de aanbevelingen van verdragscomités vereisen parlementaire betrokkenheid, zoals het aannemen van wetgeving of de ratificatie van verdragen of protocollen.¹⁰⁷ Ten derde heeft het parlement een belangrijke verantwoordelijkheid om toe te zien op de naleving van mensenrechtenverdragen, inclusief de opvolging van aanbevelingen van verdragscomités. Druk vanuit het

107 Onder de UPR, een peer review systeem tussen staten binnen de VN, wordt geschat dat ruim de helft van de aanbevelingen parlementaire betrokkenheid of actie vergen, zie VN-Mensenrechtenraad 2018 (*supra* noot 90), par. 11. Veel van de aanbevelingen van Staten zijn gebaseerd op de aanbevelingen van verdragscomités.

parlement kan bijdragen aan het opvolgen van aanbevelingen van verdragscomités.¹⁰⁸

Parlementaire betrokkenheid vergt op verschillende manieren aanpassing:

- **institutionalisering van verdragsrapportages binnen het parlement;** de VN-Hoge Commissaris voor Mensenrechten bepleit bijvoorbeeld de instelling van een parlementaire commissie Mensenrechten.¹⁰⁹ In hoofdstuk 2 heeft het College reeds aangegeven in de Nederlandse constitutionele verhoudingen niet direct de meerwaarde van zo'n parlementaire commissie te zien. Wel pleit het College voor een meer nadrukkelijke parlementaire 'vinger aan de pols' van de mensenrechtenverwezenlijking in Nederland. Een moment waarop wordt stilgestaan bij en gedebatteerd over de implementatie van mensenrechtennormen in Nederland met een blik die beleidsterreinen overstijgt. Dit zou de vorm kunnen krijgen van een (twee)jaarlijks terugkerend plenair debat Mensenrechten in Nederland. Tijdens dit debat kan het parlement goed controleren of er voortgang wordt gemaakt met de implementatie van aanbevelingen van verdragscomités. Het kan ook een moment van

108 Krommendijk 2014 (*supra* noot 5).

109 VN-Mensenrechtenraad 2018 (*supra* noot 90), par. 63 en Annex I. En zie voor een reflectie K.R. Lye, 'Parliaments as Human Rights Actors: The Potential for International Principles on Parliamentary Human Rights Committees', *Nordic Journal of Human Rights* 2019, vol. 37, nr. 3, p. 21. Kirsten Roberts Lye, p. 195-215.

reflectie vormen dat de mogelijkheid biedt om samenhang te zien of te zoeken tussen de mensenrechtenaanbevelingen die zijn gedaan, over de hele breedte van het overheidsbeleid. Een dergelijk debat zal dan ook niet zo zeer gericht zijn op het ter plekke ter verantwoording roepen van bewindspersonen voor mogelijk gebrekkige opvolging van aanbevelingen, maar veeleer op het identificeren van terreinen of onderwerpen waarop de mensenrechtelijke knelpunten het grootst zijn en waarvoor extra parlementaire aandacht nodig is (in de relevante parlementaire commissies).

- **een proactieve(re) rol van individuele parlementariërs;** zij kunnen transparantie over verdrags-rapportages en follow-up afdwingen en ervoor zorgen dat overheden verantwoording afleggen.¹¹⁰ Zo kunnen parlementariërs voorgestelde wetten toetsen aan verdragsnormen en daarbij de interpretatie van die verdragsnormen betrekken, zoals die naar voren komt uit *concluding observations*. Ook kunnen zij druk uitoefenen op de overheid om actie te ondernemen, zodat aanbevelingen van verdragscomités geïmplementeerd worden.¹¹¹

110 Zie ook AVVN, *Strengthening United Nations actions in the field of human rights through the promotion of international cooperation and the importance of non-selectivity, impartiality and objectivity. Report of the Secretary-General, A/72/351*, 21 augustus 2017, par. 35.

111 Krommendijk 2018 (*supra* noot 49), p. 255.

Zij kunnen ook kiezen om direct betrokken te worden bij internationale mensenrechtenorganen, bijvoorbeeld door zich kandidaat te stellen voor het lidmaatschap van de Nederlandse delegatie in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa. Ook in die rol kunnen parlementsleden bijdragen aan een intensiever toezicht op de wijze waarop de Nederlandse overheid opvolging geeft aan aanbevelingen. Parlementariërs kunnen daarnaast ook in contact treden met het maatschappelijk middenveld, het nationale mensenrechteninstituut en VN-speciale rapporteurs om mensenrechtenkwesties te identificeren.¹¹²

5.5 Van *ad hoc* naar een vaste infrastructuur

De Nederlandse aanpak van het rapportageproces en follow-up kan op verschillende manieren structureel worden verbeterd. Het gaat er onder meer om de coördinatie van het rapportage- en follow-upproces te versterken, informatiemanagement te verbeteren en transparanter te maken. En het gaat om een steviger mandaat en voldoende beschikbaarheid van capaciteit en personeel, en een grotere institutionele en individuele betrokkenheid van parlementariërs.

112 VN-Mensenrechtenraad 2018 (*supra* noot 90), par. 22-24, 26 en 32.

Veel van de bestaande problemen zijn een uitvloeisel van het *ad hoc* karakter van de Nederlandse aanpak. En tegelijkertijd is het *ad hoc*, interministeriële systeem ook een symptoom van een onderliggend probleem, namelijk het geringe belang dat wordt gehecht aan verdragsrapportages. Op die manier ontstaat er een zichzelf verwezenlijkende werkelijkheid. Doordat de Nederlandse infrastructuur van rapporteren en follow-up suboptimaal is ingevuld en er weinig aandacht wordt besteed aan de opvolging van aanbevelingen van verdragscomités, leiden verdragsrapportages ook zelden tot concrete (verbeter)acties. Dit voedt weer het idee dat verdragsrapportages van weinig meerwaarde zijn voor de bescherming en realisatie van mensenrechten in Nederland.

Als verdragsrapportages meer gebruikt worden om te reflecteren op de mensenrechtensituatie in Nederland en om een dialoog te starten over de vraag hoe verandering bewerkstelligd zou kunnen worden, dan worden de mogelijkheden die verdragsrapportages bieden, beter benut. Een vaste infrastructuur binnen de rijksoverheid voor rapporteren en follow up draagt hieraan bij.

Een vaste infrastructuur heeft verschillende voordelen:

- **expertise- en kennisopbouw over verdragsrapportages;** voor het proces en voor de inhoud.¹¹³

113 OHCHR Guide 2016 (*supra* noot 51), p. 12-14.

Dit komt ook de kwaliteit van verdragsrapportages, follow-up en implementatie ten goede.

- **duidelijk mandaat voor de coördinatie van het rapportageproces en voor de monitoring van de opvolging van aanbevelingen, capaciteit en personeel;** dit mandaat kan de overheid verstrekken door formele wetgeving, lagere regelgeving, of beleid.¹¹⁴ Een duidelijk mandaat zorgt er ook voor dat personele wijzigingen, veranderingen van beleidsprioriteiten en verschuivingen in beleidsterreinen tussen ministeries minder invloed hebben op de totstandkoming van verdragsrapportages en op overzicht houden over opvolging van aanbevelingen (en redenen voor niet-opvolging).
- **draagt bij aan een uniforme werkwijze voor rapporteren en voor het faciliteren van de follow-up van aanbevelingen;** door een uniforme werkwijze wordt informatie van overzeese gebieden beter meegenomen en is er een standaard consultatieproces met het maatschappelijk middenveld. Voor de follow-up kan zo'n werkwijze er eveneens op aansturen dat verantwoordelijke ministeries een actieplan ontwikkelen voor de implementatie van aanbevelingen.¹¹⁵ Ook kan in zo'n werkwijze een standaardprocedure ontwikkeld worden om de parlementaire betrokkenheid te vergroten. Het gaat daarbij om het structureel

114 OHCHR Guide 2016 (*supra* noot 51), p. 10.

115 OHCHR Guide 2016 (*supra* noot 51), p. 25.

informereren van Kamerleden over verdrags-rapportages en opvolging van aanbevelingen, bijvoorbeeld in de jaarlijkse mensenrechten-rapportage van BZ en door het verwijzen naar een overzicht van aanbevelingen en de implementatie ervan.¹¹⁶ Het College bepleit niet dat Kamerleden deel gaan uitmaken van (regerings) delegaties die de constructieve dialoog met verdragscomités voeren, wel acht het College het zinvol om Kamerleden intensiever te betrekken bij de nationale dialoog. Zij kunnen bijvoorbeeld participeren in consultatierondes met het maatschappelijk middenveld, om zo de politieke aandacht voor dit onderdeel van de dialoog te vergroten.

- **maakt het makkelijker om de samenhang en continuïteit van rapportages en follow-up in kaart te brengen;**¹¹⁷ binnen de vaste infrastructuur is het mogelijk om overzicht te hebben over de diverse rapportagecycli en beter zicht te krijgen op de (thematische) samenhang tussen de vele aanbevelingen. Zo kan ook de cohesie tussen de verschillende rapportages van Nederland en de kabinetsreacties daarop, toenemen. Ook zou zo'n vaste infrastructuur daarom de overheid beter in staat stellen om een openbaar aanbevelingenoverzicht te creëren.

116 Krommendijk 2018 (*supra* noot 49), p. 252. Het actief informeren van parlementariërs over *Concluding Observations* heeft een positief effect op parlementaire betrokkenheid.

117 OHCHR Guide 2016 (*supra* noot 51), p. 4-5.

- **fungeert als contactpunt voor externe stakeholders;** zoals het parlement, verdragscomités en het maatschappelijk middenveld. Dat geldt ook voor de contactfunctie naar andere overheidsinstanties, niet alleen binnen de rijksoverheid, maar ook met gemeenten, provincies en het CBS. Met een vaste infrastructuur is er ook een duidelijk aanspreekpunt voor vragen en reacties.¹¹⁸

Deze vaste infrastructuur kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Het is aan de Nederlandse overheid om daarin een keuze te maken, al sluit een interministeriële structuur het dichtst aan bij de bestaande situatie. In het algemeen kunnen drie varianten worden onderscheiden:¹¹⁹

- Een ministerieel systeem: de infrastructuur voor rapporteren en follow-up is belegd binnen één ministerie. Dit ministerie kijkt ook naar de opvolging van aanbevelingen en weet capaciteit, praktijk, netwerk en kennis rondom rapportages en follow-up goed te borgen binnen het ministerie.
- Een interministerieel systeem: verschillende ministeries vormen onderdeel van de nationale infrastructuur, maar hebben een gezamenlijke structuur. Vaak is er een uitvoerend secretariaat dat het rapportageproces coördineert. Daarnaast

118 OHCHR Guide 2016 (*supra* noot 51), p. 8-9.

119 OHCHR Guide 2016 (*supra* noot 51), p. 6-8.

wordt regelmatig overleg gevoerd met de verschillende aanspreekpunten binnen ministeries en zorgt het ervoor dat ministeries voldoende capaciteit hebben.

- Een apart systeem: een apart instituut wordt opgericht. Dit instituut wordt ingesteld door de overheid en is verantwoordelijk voor het coördineren van rapportages, het schrijven van rapportages, consultatie en follow-up. Het heeft een apart budget en personeel, maar valt onder de verantwoordelijkheid van de overheid.

Om de Nederlandse infrastructuur voor rapporteren en opvolging van aanbevelingen van verdragscomités te verbeteren, kan het Nationaal Actieplan Mensenrechten (NAM) worden aangegrepen. Daarbij kan ook een gedeelde visie binnen de overheid worden ontwikkeld over de invulling van deze vaste infrastructuur, wat het politiek eigenaarschap vergroot. Ook consultaties met het maatschappelijk middenveld en het College, en betrokkenheid van parlementariërs zouden onderdeel van dit proces moeten zijn. Parlementariërs hebben *nóg* een belangrijke rol: zij kunnen ertoe aansporen een vaste infrastructuur te ontwikkelen en toe te zien op het goed functioneren ervan.¹²⁰

120 VN-Mensenrechtenraad 2018 (*supra* noot 90), par. 31.

De rol van het College als nationaal mensenrechteninstituut?

Deze rapportage richt zich op de rol van de Nederlandse overheid en het parlement in het rapportageproces bij verdragscomités. Ook het College heeft een rol in dit proces. Het College informeert verdragscomités over de mensenrechtensituatie in Nederland en treedt met hen in gesprek. Voor de internationale toezichthouders is het College een centraal en herkenbaar aanspreekpunt voor informatie over mensenrechten in Nederland. Het College richt zich ook op het tot stand brengen van een dialoog tussen overheid en maatschappelijk middenveld op basis van de aanbevelingen van verdragscomités. Dat doet het op veel thema's, zoals binnen het VN-Verdrag Handicap waar het toezichthouder is en in de naleving van het Verdrag van Istanbul.

Maar het College kent ook eigen uitdagingen in het rapporteren en aansporen tot follow-up en implementatie van de aanbevelingen van verdragscomités. Zo rapporteert het zeer zelden onder het Europees Sociaal Handvest. Capaciteit, expertise en strategische prioriteiten spelen een rol bij het bepalen aan welke comités en hoe uitvoerig het College rapporteert. Die beperking bepaalt ook hoe zeer het College de overheid kan aansporen om alle gemaakte aanbevelingen na te leven. Dat neemt niet weg dat het College het van groot belang acht om te komen tot duidelijke prioriteiten bij het opvolgen van aanbevelingen. Het bepalen van die prioriteiten is uiteindelijk weliswaar aan de overheid, maar de standpuntbepaling daarover geschiedt bij voorkeur in het proces van de nationale dialoog, waarin ook

het College als nationaal mensenrechteninstituut en het maatschappelijk middenveld een rol spelen en betrokken worden. Bijpassende acties naar het parlement horen daarbij. Hiervoor zou een overzichtssysteem van een naar thema gerangschikte lijst van aanbevelingen (en de voortgang van uitvoering) van nut kunnen zijn, zoals wordt aanbevolen in paragraaf 6.2. Het College heeft tussen 2012 en 2018 de kennisdatabank www.mensenrechtenkwesaties.nl beheerd. Een naar thema gerangschikte lijst met rapportages, aanbevelingen en kabinetsreacties was hier onderdeel van. Het College draagt graag bij aan een hernieuwd initiatief. Daarnaast kan het College meedenken over indicatoren die aanbevelingen kwalificeren. Meedenken bij het opzetten en inrichten van een vaste infrastructuur binnen de overheid behoort ook tot de mogelijkheden.

Het College ziet mensenrechtenbescherming als een gezamenlijk doelstelling, waarin iedere instelling zijn eigen taak heeft. De Nederlandse overheid als verantwoordelijke, en dus als aanspreekpunt, het parlement als controleur en uitvoerder, het maatschappelijk middenveld als criticaster en aanjager, en toezichthouders zoals het College als vinger aan de pols. Al deze actoren hebben elkaar nodig om mensenrechten in Nederland te realiseren. En dienen elkaar daar scherp op te houden. Het College treedt daarom graag in gesprek met deze actoren over hoe het zijn eigen rol kan versterken in het rapportageproces, de follow-up en implementatie. Daarvoor zal het begin 2024 een bijeenkomst organiseren.

6 Conclusie en aanbevelingen



6.1 Conclusie

Nut van verdragsrapportages

Verdragsrapportages zijn een belangrijke manier om de bescherming en realisatie van mensenrechten in een land in kaart te brengen. En daarmee ook een instrument om het mensenrechtenklimaat in een land te meten. Het rapportageproces biedt de regering en het parlement de gelegenheid om te reflecteren op de voortgang die is geboekt met de bescherming van diverse mensenrechten, of het gebrek daaraan. Op die manier draagt alleen al de voorbereiding van deze rapportages bij aan het inventariseren van (beleids)terreinen waar zich mensenrechtelijke knelpunten voordoen of waar schending van verdragsnormen dreigt.

De bevindingen en aanbevelingen van verdragscomités naar aanleiding van de rapportage kunnen vervolgens helpen de Nederlandse mensenrechtensituatie te verbeteren. Niet omdat elke aanbeveling zich klakkeloos laat overnemen, maar wel omdat aanbevelingen de aanzet kunnen zijn voor een nationale dialoog over mensenrechten, die bijdraagt aan een uitgebalanceerde gedachte- en standpuntbepaling en een versterkte politieke aandacht voor het realiseren van mensenrechtelijke 'verbeterpunten'.

Geen optimaal gebruik van rapportagecycli in Nederland

Deze jaarlijkse rapportage van het College wijst uit dat de mogelijkheden die verdragsrapportages bieden in Nederland nu niet volledig worden benut. Daarvoor is het nodig dat de mensenrechtensituatie in Nederland structureel onderdeel is van het gesprek tussen overheid, parlement en maatschappelijk middenveld. Dat gesprek vindt nu zelden plaats.

Uit hoofdstuk 4 is duidelijk geworden hoe de nationale dialoog en de Nederlandse infrastructuur van rapporteren en opvolgen op dit moment is vormgegeven. Nederland levert vrijwel altijd op tijd rapportages aan met meestal relevante informatie over ontwikkelingen. Maar door het *ad hoc* systeem is er bij de Nederlandse overheid te weinig coördinatie van en uniformiteit bij zowel het rapporteren als de follow-up van de aanbevelingen. Daardoor wordt met de aanbevelingen van sommige comités meer gedaan dan met de aanbevelingen van andere comités.

Geen vaste structuur en geen overzicht

Een structurele procedure voor het monitoren van de follow-up van de aanbevelingen ontbreekt. En er is ook geen (thematisch) totaaloverzicht van de aanbevelingen van de verschillende verdragscomités. De nationale dialoog tijdens en na afloop van een verdragsrapportage komt bovendien zelden tot stand.

De *concluding observations* fungeren veelal als eindpunt voor de Nederlandse overheid van een rapportagecyclus; de aanbevelingen zetten bijna nooit aan tot interne reflectie op het mensenrechtenbeleid binnen Nederland. Ook parlementaire betrokkenheid is incidenteel. Parlementariërs stellen bijna nooit vragen naar aanleiding van aanbevelingen. Ook dienen ze geen verzoeken in om informatie of onderzoek. De beperkte informatie die parlementariërs ontvangen, versterkt deze dynamiek.

Rapportagepraktijk niet onvoldoende, maar kan wel beter

We concluderen niet dat er helemaal geen gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen. In deze rapportage noemen we enkele voorbeelden van succesvolle opvolging (zie onder meer de Kinderombudsman en Kinderrechtendialoog) en nog een aantal positieve ontwikkelingen. Maar het is opvallend dat de positieve voorbeelden voornamelijk hangen op (betrokkenheid van) enkele individuen.

Follow-up is te danken aan individuele ambtenaren die actief aan de slag gaan met een of meerdere aanbevelingen binnen hun beleidsgebied en aan parlementariërs die actief vragen stellen of wetsvoorstellen initiëren. Een meer systematische en uniforme aanpak van rapporteren, follow-up, implementatie en controle is nodig. Overheid en parlement moeten verdragsrapportages structureel benutten om de mensenrechtensituatie in Nederland te verbeteren, zodat de verdragsrapportages

bekend zijn bij en benut worden door alle relevante actoren binnen deze instituties.

In Hoofdstuk 5 is uitgewerkt hoe een vaste nationale infrastructuur voor rapporteren, follow-up en implementeren hieraan bijdraagt. Belangrijk is dat de coördinatie van het rapportage- en follow-up-proces bij de verschillende verdragen goed is belegd bij de verantwoordelijke departementen. Dat betekent onder meer: goede samenwerking tussen de departementen, een uniforme aanpak voor rapportage en follow-up en het aansporen tot implementatie van aanbevelingen door andere ministeries en directies. Daarvoor geldt een aantal randvoorwaarden.

Een vaste infrastructuur is gebaat bij een duidelijk mandaat om de follow-up te coördineren, voldoende capaciteit en personeel, en gebaat bij een vaste werkwijze voor rapporteren en follow-up, inclusief de consultatie van het maatschappelijk middenveld. Ook moet deze infrastructuur van voldoende informatie voorzien worden, zodat er een (thematisch) totaaloverzicht van aanbevelingen gecreëerd kan worden. In dat overzicht moet komen te staan wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het thema en wie de implementatie kan monitoren en intern kan aanzwengelen.

Hoe meer parlementaire betrokkenheid, hoe effectiever het verdragsrapportagesysteem. Bij de uitvoering van aanbevelingen van verdragscomités gaat het erom mensenrechten te verankeren in

wetgeving. In die zin heeft het parlement als medewetgever een belangrijke rol. Aan de andere kant kan het parlement erop toezien dat en hoe de regering aanbevelingen implementeert. Om de parlementaire betrokkenheid op structurele wijze te vergroten in verschillende fasen van de rapportagecyclus is een vaste nationale infrastructuur ondersteunend. Een vaste structuur helpt bijvoorbeeld om het parlement goed te informeren en te betrekken bij de dialoog over implementatie van de aanbevelingen.

6.2 Aanbevelingen

De bevindingen in deze jaarlijkse rapportage van het College onderstrepen de noodzaak om de Nederlandse infrastructuur en de nationale dialoog omtrent verdragsrapportages te versterken.

Daartoe doet het College de volgende aanbevelingen aan de regering:

1. **Creëer een vaste infrastructuur binnen de rijksoverheid, waarmee een uniforme en structurele aanpak van de voorbereiding van een verdragsrapportages wordt gewaarborgd en een nationale dialoog wordt gestimuleerd.** Voor zo'n vaste infrastructuur zijn verschillende vormen mogelijk (zie par. 5.5). Van belang zijn:
 - a. Een duidelijk en breed mandaat. Het mandaat voor de infrastructuur legt het (ondersteunen en coördineren van het) rapportageproces vast, waarmee (tijdige) medewerking van andere relevante actoren en adequate informatieverzameling wordt verzekerd.
 - b. Een goede borging van kennis. De personele capaciteit is voldoende en zo veel mogelijk bestendig, zodat het personeel de taken goed kan uitvoeren en expertise op het gebied van rapportagecyclus kan ontwikkelen en versterken.
 - c. Zorgvuldige en volledige informatieverzameling. Alle informatie die relevant is voor rapportages moet worden aangedragen door de relevante overheidsorganen, inclusief informatie over de mensenrechtensituatie in de overzeese gebieden en statistische gegevens. Onderdeel hiervan moet zijn: het *Common Core Document* actualiseren over Europees en Caribisch Nederland, evenals de landen in het Koninkrijk, zodat VN-verdragscomités actuele generieke informatie hebben over de Nederlandse mensenrechteninfrastructuur en relevante contextuele informatie. Dit document minimaal elke vijf jaar updaten.
 - d. Steviger informatievoorziening aan de Eerste en Tweede Kamer om zo de nationale dialoog tot stand te brengen.
2. **Leg in de infrastructuur vast dat de beleidsverantwoordelijke departementen collectief de opvolging van aanbevelingen van verdragscomités monitoren en daarvan verslag doen. Deze verantwoordelijkheid moet ertoe leiden**

dat het parlement en de samenleving een helder totaaloverzicht krijgen van de overwegingen en standpunten van de departementen naar aanleiding van die aanbevelingen. Met daarbij inbegrepen de redenen die ten grondslag liggen aan die overwegingen en standpunten.

- a. De bevoegde bewindspersonen en ministeries blijven verantwoordelijk voor de implementatie van aanbevelingen. Liggen de aanbevelingen van een verdragscomité op verschillende terreinen, dan is een samenhangend overzicht wenselijk van stappen die verschillende bewindspersonen zetten. De vaste infrastructuur kan die informatie (mede) bijeenbrengen. Een openbare, (twee)jaarlijkse rapportage over de stappen die gezet zijn ter uitvoering van aanbevelingen en de plannen voor opvolging van andere aanbevelingen is een concrete oplossingsrichting.
- b. In samenhang met periodieke openbare rapportage kan een trackingsysteem worden ontwikkeld, waarmee de aanbevelingen van verdragscomités en opvolging ervan door Nederland inzichtelijk worden gemaakt. Diverse methoden voor zo'n systeem zijn in paragraaf 5.2 genoemd.

3. Zorg dat een nationale dialoog over de al dan niet opvolging van aanbevelingen een vast onderdeel gaat vormen van de gedachtevorming en standpuntbepaling. Het nationale mensenrechten instituut, relevante organisaties uit het

maatschappelijk middenveld, adviesorganen en toezichthouders, rechthebbenden en parlementariërs moeten aan deze nationale dialoog kunnen deelnemen.

Het College doet eveneens de volgende aanbeveling aan het parlement:

4. Vergroot de parlementaire betrokkenheid bij de verdragsrapportageprocessen en betrek aanbevelingen van verdragscomités nadrukkelijker bij politieke besluitvorming.

- a. Voer in het parlement periodiek, bijvoorbeeld (twee)jaarlijks een plenair debat over de mensenrechtensituatie in Nederland, gericht op het identificeren van terreinen of onderwerpen waarop de mensenrechtelijke knelpunten het grootst zijn en waarvoor extra parlementaire aandacht nodig is. Gebruik daarbij als basis de aanbevelingen van verdragscomités en informatie vanuit het maatschappelijk middenveld en toezichthouders over de al dan niet opvolging van die aanbevelingen.
- b. Vraag de regering een werkwijze te ontwikkelen voor informatievoorziening hierover aan het parlement, bijvoorbeeld in de vorm van periodiek overzicht of een trackingstelsel dat een overzicht biedt van de stand van zaken en standpuntbepaling over de opvolging van aanbevelingen van verdragscomités.

