

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2009

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2009

Inleiding

Het kabinet heeft in een brief van 18 juli 2008 aan de Tweede Kamer meegedeeld dat het besloten heeft om in Nederland een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM) op te richten¹. Door de oprichting van het instituut kan de mensenrechtenbescherming verder worden versterkt en kan een overlap tussen bestaande instellingen worden voorkomen. Er kan gevolg worden gegeven aan de oproep van de Verenigde Naties en de Raad van Europa aan hun lidstaten tot oprichting van een NIRM conform de zogenoemde Paris Principles (1993). Bovendien komt het kabinet internationale toezeggingen na en geeft het gehoor aan verzoeken vanuit de Tweede Kamer en vanuit niet-gouvernementele instellingen.

In het kabinetsstandpunt zijn randvoorwaarden voor het instituut opgenomen. Een belangrijke randvoorwaarde is dat voldaan moet worden aan internationale eisen. Een andere randvoorwaarde die het kabinet in juli 2008 heeft gesteld is dat het NIRM wordt verbonden aan het bureau van de Nationale ombudsman (No), op basis van een twinning of shared services model.

Aangekondigd is dat het kabinet gecoördineerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een interdepartementale stuurgroep zal inrichten die, in overleg met de Nationale ombudsman (No), de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens (Cbp), de voorzitter van de Commissie gelijke behandeling (Cgb) en de directeur van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM), de concrete consequenties van de inrichtingseisen uitwerkt en de realisatie van het mensenrechteninstituut voorbereidt.

Tijdens het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 2 december 2008² heeft de minister toegezegd een

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, 31 200 VII, nr. 75.

² Tweede Kamer, 2008–2009, 31 700 VII, nr. 55.

analyse te maken wat er nu gebeurt op het terrein van de bescherming van mensenrechten en wat de toegevoegde waarde is van het NIRM. Tijdens het Voortgezet Algemeen Overleg op 18 december 2008 is de motie van het Kamerlid Schinkelshoek¹ aanvaard. De motie roept op om te onderzoeken of de taken van het NIRM ondergebracht kunnen worden bij bestaande instellingen en organisaties. In reactie hierop heeft het kabinet laten weten² te streven naar het verkrijgen van de A-status in VN-verband. Hiertoe wordt getoetst of het aanvragende land voldoet aan de Paris Principles. In deze beginselen worden de taken en functie van het NIRM beschreven. Voorts wordt in de reactie opgemerkt dat een interdepartementale stuurgroep de consequenties van de inrichtingseisen uitwerkt en de realisatie voorbereidt.

Integratie van NIRM en Cgb

Onder aansturing van de stuurgroep NIRM³ is een verkenning uitgevoerd van opties voor de vormgeving van het NIRM. Op aanreiken van de stuurgroep is niet alleen gekeken naar de optie om het NIRM op facilitair gebied te laten samenwerken met het bureau van de No, maar is ook gekeken naar de optie om het NIRM op facilitair gebied te laten samenwerken met de Cgb. De stuurgroep zag ook mogelijkheden in die optie, gelet op de verwantschap tussen NIRM en Cgb. In tweede instantie is op instigatie van de stuurgroep een extra optie verkend, namelijk de optie om het NIRM te integreren⁴ met ofwel de Cgb, ofwel het bureau van de No. Op basis van de verkenning heeft de stuurgroep twee visies op het NIRM aangereikt. In de eerste visie blijft het NIRM als afzonderlijke organisatie bestaan en wordt op facilitair gebied samengewerkt met een «host»-organisatie⁵. Indien wordt uitgegaan van deze visie valt de keus van de stuurgroep op het bureau van de No als «host», wegens de robuustheid van deze organisatie.

In de tweede, nieuwe visie wordt het NIRM samengevoegd met een bestaande organisatie zodat één nieuwe organisatie ontstaat, waarbij de keus valt op samenvoeging met de Cgb.

Er zijn diverse aspecten in beeld gebracht die een rol spelen bij de keus voor een van de twee visies. Zie hiervoor bijlage A.⁶ De stuurgroep NIRM heeft geen voorkeur uitgesproken voor één van de visies. Ook het Breed Mensenrechtenoverleg Nederland (een overleg van diverse niet-gouvernementele organisaties) heeft laten weten geen voorkeur te hebben.

De No heeft ook aangegeven open te staan voor het samengaan tussen NIRM en No. Deze variant is echter strijdig met het uitgangspunt van het kabinet, zoals opgenomen in het kabinetsstandpunt NIRM, dat geen verschuiving van taken naar de No zou moeten plaatsvinden.

Voor het kabinet zijn belangrijke overwegingen dat integratie past binnen het kabinetsbeleid om het aantal overheidsorganisaties niet uit te breiden en dat het bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor mensenrechten aanbeveelt om het NIRM te integreren met de Cgb. Hoewel het afwijkt van de eerdere keuze van het kabinet om het NIRM te verbinden aan het bureau van de No, kiest het kabinet, alle belangen afwegende en gelet op de motie Schinkelshoek, nu voor integratie van NIRM en Cgb.

Bestuursmodel voor NIRM-Cgb

In genoemde verkenning zijn drie bestuursmodellen uitgewerkt en afgezet tegen de eisen van pluriformiteit en onafhankelijkheid uit de Paris Principles. Daarbij is echter nog uitgegaan van een zelfstandig NIRM dat op facilitair gebied samenwerkt met een host-organisatie, ingegeven door de aanvankelijke visie van het kabinet op het NIRM.

Integratie van NIRM en Cgb werpt een nieuw licht op het vraagstuk van

¹ Tweede Kamer, 2008–2009, 31 700 VII, nr. 52.

² Tweede Kamer, 2008–2009, 31 700 VII, nr. 60.

³ In de stuurgroep NIRM hebben zitting de No, voorzitter Cbp, voorzitter Cgb, directeur SIM en vertegenwoordigers van ministerie van BZK, Justitie, Buitenlandse Zaken, Jeugd en Gezin en Volkshuisvesting, Welzijn en Sport.

⁴ Integratie is in dit verband synoniem met het begrip samengaan, waarmee wordt bedoeld dat er één nieuwe organisatie wordt gevormd.

⁵ De host-organisatie treedt bij wijze van spreken op als gastheer voor het NIRM, waarbij de host-organisatie diverse facilitaire voorzieningen treft voor het NIRM.

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het bestuursmodel, omdat al een bestuursvorm bestaat, namelijk die van de Cgb. De Cgb is een zelfstandig bestuursorgaan en bestaat uit een college, bestaande uit negen leden. In de Algemene wet gelijke behandeling is de onafhankelijkheid van de Cgb geregeld.

Tegen deze achtergrond zal het bestuursmodel van het geïntegreerde NIRM-Cgb tijdens het vervolgtraject nader worden uitgewerkt, waarbij de eisen van pluriformiteit en onafhankelijkheid in acht worden genomen.

Taken NIRM-Cgb

De wettelijke taken die nu zijn toegekend aan de Cgb gaan over naar het geïntegreerde NIRM-Cgb en NIRM taken worden daar in een logisch verband aan toegevoegd. In navolging van genoemde toezegging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 2 december 2008 is onder aansturing van de stuurgroep NIRM een analyse opgesteld van de taken van het NIRM. De NIRM taken zijn hier als waren zij taken van een afzonderlijke organisatie onder de loep genomen en afgebakend ten opzichte van andere spelers op het terrein van mensenrechten, opdat dubbelop uitvoering van werkzaamheden vermeden wordt. Zie bijlage B.¹ Voor de taken van het NIRM is de opsomming van het minimum takenpakket van de Paris Principles leidend, omdat deze maatgevend zijn voor het verkrijgen van de A-status in VN-verband. Een breder takenpakket is denkbaar, een beperkter takenpakket heeft een afwijzing van het verzoek om een A-status tot gevolg.

Belangrijke conclusie van de stuurgroep NIRM is dat, uitgaande van het minimumtakenpakket conform de Paris Principles, het NIRM meerwaarde kan hebben, lacunes kan opvullen, zonder dat werkzaamheden dubbelop worden uitgevoerd.

De kernfuncties van het NIRM zijn adviseren, rapporteren en fungeren als loket inzake het brede terrein van mensenrechten. Zie bijlage C voor een uitgebreidere opsomming.¹ Deze functies in de Nederlandse context komen overeen met de functies, zoals die worden gezien door het Breed Mensenrechtenoverleg NL en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten. In de brief van het Breed Mensenrechtenoverleg NL² en in de brief van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten³ wordt de bijzondere functie van het NIRM benadrukt.

In de analyse van de NIRM-taken is op onderdelen overlap vastgesteld tussen formele taken van het NIRM en taken van bestaande mensenrechtenorganisaties. Dubbelop uitvoering van werkzaamheden kan echter worden voorkomen door juiste beleidsmatige keuzes voor het NIRM, op te nemen in het beleids- dan wel uitvoeringsplan van het NIRM.

Taken van Cbp, No, SIM, Huis voor Democratie en Rechtsstaat, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel kunnen ongemoeid blijven. Het NIRM kan zich in zijn werkzaamheden concentreren op kwesties waar meerdere mensenrechten in het geding zijn.

Overheidsorganisaties die subsidie verlenen aan mensenrechtenorganisaties kunnen – als het NIRM taken in uitvoering neemt die in opdracht van subsidieverleners ook door anderen worden vervuld – besluiten om subsidies om te buigen of te beëindigen.

Afbakening tussen het NIRM en niet-gesubsidieerde, niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties kan uiteraard alleen op basis van vrijwilligheid plaatsvinden.

Bevoegdheden NIRM-Cgb

In de Algemene wet gelijke behandeling zijn bevoegdheden toegekend aan de Cgb, zoals het kunnen vorderen van inlichtingen die voor de vervulling van de taak redelijkerwijs nodig zijn.

Er bestaat een wettelijke verplichting voor een ieder de gevorderde inlich-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Brief van 5 maart 2009.

³ Brief van 10 maart 2009.

tingen volledig en naar waarheid te verstrekken, behoudens uitzonderingen, zoals verschoning wegens beroepsgeheim. In het kabinetsstandpunt NIRM van juli 2008 zijn enkele bevoegdheden van het NIRM genoemd, namelijk het horen van personen en verkrijgen van toegang tot gegevens. Deze komen nagenoeg overeen met die van de Cgb.

Om alle taken van het geïntegreerde NIRM-Cgb naar behoren uit te kunnen voeren, zal de organisatie in beginsel wettelijke bevoegdheden krijgen, zoals die nu gelden voor de Cgb, inclusief de verplichting voor een ieder om gevolg te geven aan vorderingen van het instituut.

Beheersdepartement

De minister van Justitie heeft de verantwoordelijkheid voor rechtsstatelijke vraagstukken en is van daaruit ook verantwoordelijk voor het beheer van de Cgb. Gelet op de keus om het NIRM te integreren met de Cgb ligt het voor de hand dat de minister van Justitie ook de beheersverantwoordelijkheid voor de nieuw te vormen organisatie NIRM-Cgb op zich neemt. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijft eerste ondertekenaar van de Algemene wet gelijke behandeling en van de op te stellen wet (of wetswijziging) die verband houdt met het toedelen van de NIRM-taken.

Interdepartementale cofinanciering

In het kabinetsstandpunt NIRM van juli 2008 is opgenomen dat het kabinet ernaar streeft de vorming van het NIRM budgettair neutraal te laten plaatsvinden. Er zijn nu sluitende afspraken gemaakt over de financiering. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de oprichtingskosten van het NIRM. Uitgangspunt is een degelijke en sobere uitvoering van de NIRM-taken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt jaarlijks € 300 000,- bij. De ministers van Justitie, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dragen elk € 100 000,- per jaar structureel bij. De ministers van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie dragen de komende drie jaar elk € 100 000,- bij.

Een aantal ministeries kan wellicht in de toekomst besparen op subsidieverlening aan mensenrechtenorganisaties als het NIRM die werkzaamheden op zich neemt waar het desbetreffende ministerie subsidie voor verleent.

Vervolgtraject

Nadat dit kabinetsstandpunt kenbaar is gemaakt, zal gestart worden met het wetgevingstraject en de aanpassing van bestaande wetgeving (Algemene wet gelijke behandeling). Het kabinet streeft ernaar om de nieuwe wetgeving op 1 januari 2011 in werking te laten treden. Al tijdens het wetgevingstraject wordt gestart met de voorbereiding van de oprichting van het NIRM, echter zonder dat – gelet op het wetgevingsproces – onomkeerbare stappen worden gezet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin