

Vergaderjaar 2018–2019

**30 950**

**Rassendiscriminatie**

**Nr. 176**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2019

Hierbij doe ik u, mede namens de Ministers van BZK, SZW, OCW, VWS en BZ, de reactie van het kabinet op het evaluatierapport van de *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) over het Nederlandse discriminatiebeleid toekomen.

### **ECRI**

ECRI is een onafhankelijke monitoringsinstantie van de Raad van Europa, gespecialiseerd in vraagstukken met betrekking tot racisme en intolerantie. ECRI is samengesteld uit onafhankelijke en onpartijdige leden, die worden benoemd op basis van hun morele autoriteit en erkende expertise op het gebied van racisme, xenofobie, antisemitisme en intolerantie. In het kader van haar statutaire verplichtingen, voert ECRI monitoringscycli van alle deelnemende landen uit. Bij deze brief treft u het rapport van ECRI van de vijfde monitoringsronde in Nederland. Deze ronde bestrijkt vier thema's waarop alle deelnemende landen worden geëvalueerd: (1) wetgeving, (2) discriminatoire uitingen (hate speech), (3) geweld en (4) integratiebeleid. Daarnaast is een aantal onderwerpen opgenomen dat specifiek betrekking heeft op Nederland. Het bijgevoegde rapport werd door ECRI onder haar eigen verantwoordelijkheid opgesteld en bestrijkt de periode tot 5 december 2018.

### **Aanbevelingen**

In haar rapport heeft ECRI een aantal aanbevelingen gedaan. Deze vindt u grijs omkaderd terug in de bijlage bij deze brief<sup>1</sup>. Hieronder staan per onderwerp de aanbevelingen van ECRI, gevolgd door de reactie van het kabinet.

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

## I. Common topics

### 1. Legislation against racism and racial discrimination

#### – Criminal law

##### Paragraaf 7:

*ECRI recommends that the Dutch authorities bring their criminal legislation fully into line with its General Policy Recommendation No. 7 and, in particular, (i) explicitly incorporate the grounds of colour, language, citizenship, national or ethnic origin and gender identity in all provisions of the Criminal Code that are aimed at combating racism and intolerance, (ii) explicitly criminalise public denial, trivialisation, justification or condoning, with a racist aim, of crimes of genocide, crimes against humanity or war crimes, (iii) make sure that the law provides for effective, proportionate and dissuasive sanctions for racist, homo- and transphobic offences and (iv) provide explicitly in the Criminal Code that racist, homo- and transphobic motivation constitutes an aggravating circumstance for any ordinary offence.*

##### Reactie van het kabinet:

###### *Ad (i):*

Het kabinet onderschrijft het belang van de strafbaarheid van discriminatie op grond van huidskleur, taal, burgerschap, nationale of etnische afstamming en genderidentiteit. De huidige wetgeving beschermt dat belang. Eén van de opgenomen discriminatiegronden in de zogeheten antidiscriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht (de artikelen 137c-137g), betreft «ras». De grond ras omvat, in overeenstemming met het VN Verdrag tegen rassendiscriminatie, kenmerken van fysieke, etnische, geografische, culturele, historische of godsdienstige aard. Dit wordt bevestigd door vaste rechtspraak van de Hoge Raad.<sup>2</sup> Discriminatie van een persoon op grond van diens afkomst valt daar onder, evenals taal en burgerschap voor zover deze die afkomst markeren. Het kabinet ziet om deze reden geen aanleiding om huidskleur, taal, burgerschap, nationale of etnische afstamming als zelfstandige discriminatiegronden in de strafwetgeving op te nemen.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen (35 080) heb ik aangegeven te zullen onderzoeken of het wenselijk is genderidentiteit en genderexpressie als discriminatiegrond aan artikel 137c Sr (groepsbelediging) en 137e Sr (verspreiding van discriminatoire uitlatingen) toe te voegen. Zoals daar aangegeven is toevoeging van deze grond aan de artikelen 137d, 137f en 429quater Sr niet nodig, omdat genderidentiteit en genderexpressie reeds vallen onder de discriminatiegrond «geslacht», die in die artikelen is opgenomen.

###### *Ad (ii):*

Het Wetboek van Strafrecht bevat met de artikelen 137c-137e naar de mening van het kabinet afdoende mogelijkheden om op te treden tegen de bedoelde gedragingen. Met de genoemde strafbaarstellingen wordt door Nederland ook uitvoering gegeven aan de internationaalrechtelijke verplichtingen op het punt van strafbaarstelling van onder andere ontkenning van volkerenmoord, zoals neergelegd in het EU kaderbesluit ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat<sup>3</sup> en het Aanvullend protocol bij het Cybercrimeverdrag van de Raad van Europa.<sup>4</sup> Het

<sup>2</sup> zie o.a. Hoge Raad 13 juni 2000, NJ 2000, 513 en HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016: 510

<sup>3</sup> 2008/913/JBZ

<sup>4</sup> Trb. 2005, 46

gegeven dat met de genoemde strafbepalingen kan worden opgetreden tegen ontkenning van volkerenmoord wordt bevestigd door de rechtspraak van de Hoge Raad.<sup>5</sup> Ook ECRI constateerde in de vierde rapportage over Nederland<sup>6</sup> dat deze gedragingen in Nederland reeds strafbaar zijn op grond van voornoemde bepalingen.

*Ad (iii):*

In de rapportage worden specifiek de artikelen 137d en 137f Sr genoemd. Het kabinet wil voorkomen dat het recht op de vrijheid van meningsuiting wordt misbruikt om tweespalt in de samenleving te zaaien, door aan te zetten tot geweld, haat of discriminatie. Om die reden wordt, overeenkomstig deze aanbeveling, in het wetsvoorstel herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen (35 080) voorzien in een verdubbeling van de strafmaat voor artikel 137d Sr.

Artikel 137f Sr ziet niet op discriminatie zelf, maar op het deelnemen aan of het vergemakkelijken van op discriminatie gerichte activiteiten. Om die reden geldt een lager strafmaximum dan voor de andere discriminatiedelicten. Dit is in lijn met het systeem van het Wetboek van Strafrecht, waarin voor misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van andere misdrijven lagere strafmaxima gelden.

*Ad (iv):*

Het belang van adequate strafrechtelijke reactie op strafbare feiten die gepleegd worden met discriminatoire motieven wordt door het kabinet ten volle erkend. Dit kabinet vindt het dan ook van belang dat aan een discriminatoir motief uitdrukkelijk aandacht wordt besteed in strafzaken. Als onderdeel van het strafrechtelijk beleid wordt bij misdrijven met een discriminatoir aspect of een discriminatoir motief een zwaardere straf geëist door het openbaar ministerie. De verzwaring van de strafeis kan oplopen tot een verhoging met 100 procent.<sup>7</sup> Richtlijnen van het openbaar ministerie zijn recht in de zin van artikel 79 van de Wet op de rechterlijke organisatie.<sup>8</sup> Hiermee geeft Nederland in de praktijk op ruime wijze uitvoering aan de doelstelling die besloten ligt in de aanbeveling van ECRI, namelijk om discriminatoire of racistische motieven een reden voor strafverzwaring te laten zijn.

Zoals in de brief van 19 juni 2018<sup>9</sup> aangegeven, vormt het introduceren van een discriminatoir oogmerk als een wettelijke strafverzwarringsgrond een mogelijke aanvulling op het bestaande beleid. Om de voor- en nadelen daarvan in kaart te kunnen brengen, is de opdracht gegeven om nader wetenschappelijk onderzoek te doen. Dat onderzoek zal bestaan uit twee gedeeltes. In het eerste gedeelte zal worden gezien hoe enkele ons omringende landen een discriminatoir oogmerk als strafverzwarende omstandigheid betrekken, en hoe dit in de praktijk uitwerkt (rechtsvergelijking). Het tweede gedeelte zal trachten inzicht te verschaffen in hoeverre de beleidsintensiveringen van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan het goed toepassen van de huidige strafverzwaring bij delicten met een discriminatoir motief. Daarbij zal ook worden gezien of er andere beleidsintensiveringen denkbaar zijn om de huidige werkwijze te verbeteren.

<sup>5</sup> zie o.a. Hoge Raad 10 september 1985, NJ 1986/164, HR 25 november 1997, NJ 1998/261 en HR 27 maart 2012, NJ 2012/220

<sup>6</sup> zie §7 van die rapportage

<sup>7</sup> Zie de Aanwijzing Discriminatie en de richtlijn strafvordering Discriminatie van het openbaar ministerie.

<sup>8</sup> Zie HR 19 juni 1990, NJ 1991/119

<sup>9</sup> Kamerstukken 29 279 en 30 950, nr. 442

## **– Constitutional, civil and administrative law**

### Paragraaf 16:

*ECRI recommends that the Dutch authorities generally align their anti-discrimination legislation with its General Policy Recommendation No. 7 and, in particular, (i) align the list of prohibited discrimination grounds with that in Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights, (ii) extend the scope of application of the General Equal Treatment Act to the whole of the public and private sectors, (iii) introduce a legal provision placing public authorities under a positive duty to promote equality and to prevent discrimination and (iv) evaluate whether Dutch anti-discrimination legislation provides for effective, proportionate and dissuasive sanctions.*

### Reactie van het kabinet:

De werking van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) is in 2017 voor de vierde maal geëvalueerd. Uit deze evaluatie is niet naar voren gekomen dat het College voor de rechten van de mens – dat toeziet op de naleving van de gelijkebehandelingswetgeving – de reikwijdte van de Awgb zou willen wijzigen op de wijze zoals door het comité wordt aanbevolen. Het College doet geen aanbeveling om de gronden of terreinen waarop de Awgb ziet, te verruimen. Overigens kent de Awgb aan de rechter en aan het College voor de rechten van de mens een ruime beoordelingsruimte toe bij de uitleg van de gronden die daarin worden beschermd. Zo heeft het College in vaste oordelenlijn geoordeeld dat het begrip ras moet worden uitgelegd aan de hand van de definitie die wordt gegeven in het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Die definitie omvat mede de (sub)gronden etnische en nationale afkomst en huidskleur. Ook taalbeheersing kan onderdeel uitmaken van de bescherming die de grond ras biedt.

In de meest recente evaluatie is het College expliciet ingegaan op zijn bevoegdheden, waaronder zijn oordelenbevoegdheid. Het College constateert daarin dat hoewel zijn oordelen niet bindend zijn, er in driekwart van de gevallen dat het College verboden onderscheid constateert, opvolging van het oordeel plaatsvindt en maatregelen worden getroffen. Ook blijkt in de praktijk dat het College een deel van zijn bevoegdheden, met name het wettelijk inlichtingenrecht en de procesbevoegdheid, niet actief hoeft aan te wenden, maar dat de beschikbaarheid van die bevoegdheden al voldoende is om het gewenste effect te bereiken, namelijk het verlenen van medewerking aan de onderzoeken en oordelen van het College. Voor het wijzigen van de wet om bindende oordelen of sancties mogelijk te maken, bestaat dan ook geen aanleiding. Het eenzijdige handelen van de overheid valt als zodanig niet onder de gelijkebehandelingswetgeving maar wel onder het verbod van discriminatie uit de Grondwet. Dit uitgangspunt is dan ook één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarbij is er geen misverstand over dat uit de Grondwet de opdracht volgt om gelijke behandeling actief te stimuleren en discriminatie te bestrijden. Een wetswijziging lijkt daarvoor dan ook niet nodig.

## **– Equality bodies**

### Paragraaf 22:

*ECRI recommends that the Dutch authorities ensure that all local Anti-Discrimination Bureaus become fully independent, and that they are merged at regional level or establish strong regional cooperation. The authorities should assign all competences to promote equality and*

*prevent discrimination listed in § 13 of its General Policy Recommendation No. 2 either to the equality bodies at national or regional/local level, and provide them with the necessary resources.*

Reactie van het kabinet:

Anti-discriminatievoorzieningen (ADV's) zorgen in vrijwel alle gemeenten voor bijstand aan slachtoffers en registratie van meldingen van discriminatie. Vele ADV's functioneren goed en zorgen op lokaal niveau voor adequate steun aan burgers. Er zijn echter ook zwakke plekken in het landelijk netwerk van ADV's, zoals ECRI signaleert. In haar brief van 26 april 2018<sup>10</sup> heeft de Minister van BZK de resultaten van twee onderzoeken naar de ADV-functie beschreven en een drietal oplossingsrichtingen voor bekende knelpunten geschetst. Zij heeft aangekondigd die oplossingsrichtingen te toetsen bij een aantal ketenpartners, bij gemeenten (waaronder de G4), bij de VNG en bij het IPO. Zoals ook al aangekondigd in de brief over voortgang van de kabinetsaanpak van discriminatie<sup>11</sup> van 12 februari 2019, zal het kabinet uw Kamer voor de zomer in een afzonderlijke brief op de hoogte stellen van de uitkomsten van deze gesprekken en de wijze waarop de ADV-functie verder versterkt zal worden. Daarbij zal eveneens verder worden ingegaan op de betreffende aanbevelingen van ECRI.

## **2. Hate speech**

### **- Data**

Geen aanbevelingen.

### **- Public discourse**

Geen aanbevelingen.

### **- The authorities» response**

Paragraaf 41:

*ECRI recommends that the Dutch parliament and government develop and adopt codes of conduct that prohibit hate speech and provide for suspension and other sanctions for breach of their provisions.*

Reactie van het kabinet:

Het is aan de Staten-Generaal zelf om te bepalen of en hoe invulling te geven aan deze aanbeveling van ECRI. Het kabinet is niet voornemens om gedragscodes op te stellen over de politieke discours van leden van het kabinet.

Paragraaf 44:

*ECRI recommends that the authorities initiate, without encroaching on media independence, a process in which media and their representative organisations develop an action plan to tackle routines and reflexes that have stigmatising effects on groups such as Muslims, Black people and Roma and to ensure balanced reporting on issues relating to such groups.*

---

<sup>10</sup> Kamerstuk 30 950 nr. 156

<sup>11</sup> Kamerstuk 30 950 nr. 161

#### Reactie van het kabinet:

Het kabinet is tegenstander van het initiëren van initiatieven om de inhoudelijke boodschappen van onafhankelijke media bij te sturen, mede omdat het reguleren van inhoudelijke boodschappen en gedragscodes per definitie leiden tot een inbreuk op de onafhankelijkheid van media. Het kabinet wijst erop dat in een democratische samenleving vrijheid van meningsuiting voor de media het uitgangspunt dient te zijn. Alleen in zeer uitzonderlijke, in de wet gedefinieerde, gevallen kan die vrijheid in het algemeen belang beperkt worden, bijvoorbeeld bij opruiing of het actief aanzetten tot geweld. Het huidige strafrecht biedt mogelijkheden om in dergelijke gevallen op te treden. Het kabinet acht aanvullende maatregelen zoals voorgesteld door ECRI daarom niet wenselijk, en niet nodig.

#### Paragraaf 46:

*ECRI recommends that the authorities build up awareness among Internet users about the prohibition of hate speech, continue motivating internet companies to enforce the existing codes of conduct, and task and fund an organisation to monitor proactively the Internet for hate speech.*

#### Reactie van het kabinet:

In de Audiovisuele Mediadiensten richtlijn wordt geregeld dat lidstaten ervoor dienen te zorgen dat videoplatformdiensten passende maatregelen nemen om het algemeen publiek te beschermen tegen content die aanzet tot geweld of haat. De regering is voornemens in de Mediawet een verplichting op te nemen voor videoplatformdiensten om dit via gedragscodes te waarborgen. De richtlijn zal uiterlijk op 19 september 2020 geïmplementeerd moeten zijn.

#### Paragraaf 51

*ECRI recommends that the prosecutors and police officers specialising in hate speech and hate crime reach out more intensely to people belonging to minorities, build up confidence through a sustainable dialogue, and encourage people and groups exposed to hate speech to report hate speech cases to the competent institutions (§§ 13 and 18 of ECRI's General Policy Recommendation No. 11).*

#### Reactie van het kabinet:

Om de meldings- en aangiftebereidheid van slachtoffers van discriminatoir geweld te vergroten, zet de politie in op maatregelen die onder meer zien op de ondersteuning van het slachtoffer bij het doen van een melding of aangifte en op het vergroten van de kennis en expertise door de inzet van interne politienetwerken. Het uitgangspunt van de politie is en blijft dat de politie van en voor iedereen is en dat iedereen bij elke politiemedewerker terecht moet kunnen en goed geholpen wordt. Het OM spreekt met partners, belangenorganisaties en media-experts over de vraag hoe het de strafrechtelijke aanpak van discriminatie voor het voetlicht brengt, met inachtneming van de magistratelijke positie en opdracht van het OM. In een open dialoog wisselen de betrokken partijen met elkaar van gedachten over de impact van discriminatie op de gemeenschap, de (on)mogelijkheden van het strafrecht en de dilemma's rond de woordvoering over strafzaken.

#### Paragraaf 54:

*ECRI recommends that the Dutch authorities continue prosecuting hate speech in football stadiums and thus ensure respect and knowledge of the hate speech legislation. The authorities should also support the dialogue between relevant football clubs and civil society with a view to reliably preventing racist and in particular antisemitic chants and behaviour.*

#### Reactie van het kabinet:

Door de betaald voetbalclubs en de KNVB is in 2016 afgesproken sneller en kordater op te treden tegen racistische, antisemitische en anderzijds discriminatoire spreekkoren. Zodra dit voorkomt, vragen de clubs de supporters direct met dit gedrag te stoppen. Zo niet, dan wordt de wedstrijd stilgelegd. Aanstichters van ongewenste scheldkoren worden opgespoord en vervolgens gecorrigeerd via een ketenbenadering: de voetbalclub, supportersvereniging, KNVB en politie en justitie. Bij discriminerende spreekkoren kan het OM tot vervolging overgaan. Dit kan naar aanleiding van aangiftes of op eigen initiatief van het OM. In 2018 werden er door de Anne Frank stichting i.s.m. de betaald voetbalclubs 2 projecten uitgevoerd. Het Fancoach project richt zich op supporters die zich schuldig hebben gemaakt aan antisemitische/racistische scheldkoren. Het Fair play project is een door de Anne Frank Stichting ontwikkelde game die in workshopvorm wordt gespeeld door jongeren in samenwerking met het betaald voetbal en sportafdelingen van gemeentes. Doel is om de jongeren bewust te maken van de betekenis en consequenties van discriminerend gedrag.

### **3. Racist and homo/transphobic violence**

Geen aanbevelingen.

### **4. Integration policies**

#### **– Integration policies for people with a migration background and Antilleans**

#### Paragraaf 70:

*ECRI strongly recommends that the Dutch authorities adopt an integration strategy and action plan that openly states that integration is a two way process and contains measures to mobilise the entire society to facilitate, support and promote integration. The authorities should organise the integration process themselves by providing free language and integration courses as from the first moment, and provide for the possibility to adapt integration programmes to the individual needs and capacities of people with migration backgrounds and Antilleans. Integration indicators and targets to reach should be defined for all objectives and measures.*

#### Reactie van het kabinet:

Het kabinet wijst erop dat inburgering een eerste stap is in het integratieproces. Met de beoogde wetwijziging, die in 2021 in werking zal treden, wordt het huidige inburgeringsstelsel herzien. Het einddoel is dat de inburgeraar goed in positie wordt gebracht om mee te doen in Nederland, het liefst via betaald werk. Het is hierbij essentieel dat de inburgeringsplichtige kennis heeft van de basisprincipes en fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving en dat zij de taal leren op een zo hoog mogelijk niveau. Daarnaast zijn belangrijke pijlers in het nieuwe

stelsel een grotere rol voor gemeenten bij de begeleiding van de inburgeraar en de invoering van een brede intake. Door middel van de opgehaalde informatie uit deze brede intake wordt voor elke inburgeraar een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie opgesteld. Dit is maatwerk: een persoonlijk programma voor het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage. Voor Nederlandse onderdanen uit Aruba, Sint Maarten en Curaçao geldt dat zij niet inburgeringsplichtig zijn en geen inburgeringsexamen hoeven te doen. Net als ieder ander kunnen zij, als er sprake is van een taalachterstand, ondersteund worden vanuit gemeenten via de Educatiemiddelen die gemeenten beschikbaar stellen aan mensen met een taalachterstand die niet-inburgeringsplichtig zijn. Indien bijstandsafhankelijkheid bestaat is er bovendien de taaleis in de participatiewet die verplicht om een inspanning te leveren om het niveau 1F te bereiken.

### **- Integration results for people with a migration background and Antilleans**

#### Paragraaf 73:

*ECRI recommends that the Dutch authorities take appropriate measures to further reduce the gap in the educational outcomes of children with migration backgrounds and Antillean children, and focus on convincing parents of such children to enrol them in early childhood education.*

#### Reactie van het kabinet:

Kansengelijkheid in het onderwijs staat hoog op de agenda van de Nederlandse regering. Zoals ook is beschreven in de brief over de bevordering van kansengelijkheid in het onderwijs van 13 maart jl., neemt dit kabinet verschillende maatregelen om de kansengelijkheid van kinderen en jongeren te vergroten. Zo investeert het kabinet structureel € 170 miljoen extra in een verruiming van het aanbod en verhoging van de kwaliteit van voorschoolse educatie. Daarmee is er circa € 500 miljoen beschikbaar voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Gemeenten zetten deze middelen met name in voor voorschoolse educatie, waarbij peuters al voor de start van de basisschool spelenderwijs extra taalaanbod krijgen. De gemeente bepaalt de doelgroep die voorschoolse educatie krijgt. De verdeling van het geld over gemeenten is (door middel van een CBS-indicator) onder andere gebaseerd op het land van herkomst. Kinderen met een migratieachtergrond worden hierin dus meegenomen, ouders die afkomstig zijn uit een van de Caribische Koninkrijksdelen worden hierin in het bijzonder meegenomen. Gemeenten moeten zorgen dat zoveel mogelijk doelgroepkinderen ook daadwerkelijk deelnemen aan voorschoolse educatie, en ouders van deze kinderen dus proberen te verleiden om hun kinderen deel te laten nemen. Het bereik van doelgroepkinderen ligt tussen de 80 en 85%, blijkt uit cijfers van de Inspectie van het Onderwijs. Gemeenten worden ondersteund door middel van handreikingen en bijeenkomsten waarin kennisdeling centraal staat. Daarnaast is er circa € 300 miljoen beschikbaar voor het bestrijden van onderwijsachterstanden op basisscholen. Dit wordt verdeeld over de basisscholen waar de problematiek het grootst is. Scholen zijn vrij om hun eigen keuzes te maken bij de inzet van deze middelen. Daarnaast worden lokale en regionale partners via de Gelijke Kansen Alliantie geactiveerd om ervaringen te delen en nieuwe kennis op te bouwen om de kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen. Hiermee wordt gezorgd voor een brede en lokale aanpak gericht op samenwerking binnen en buiten het onderwijs.



Overgangen in het onderwijs kunnen extra kwetsbaar zijn voor leerlingen van wie de ouders de weg in het onderwijs minder goed kennen of voor leerlingen die minder ondersteuning en stimulering van hun ouders ontvangen. Hierbij is bijzonder aandacht voor de overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs. Door middel van subsidie voor schakelprogramma's kunnen kinderen extra begeleid worden bij deze overgang.

Voor kinderen die gebaat zijn bij een meer geleidelijke overgang van basis naar voortgezet onderwijs, kan «10–14 onderwijs» een uitkomst bieden. Dit kabinet biedt door middel van een pilot meer ruimte aan basisscholen en voortgezet onderwijs voor het opzetten van scholen voor leerlingen tussen de 10 en 14 jaar. Ten slotte: er zijn geen aanwijzingen dat de eindtoetsen leerlingen met verschillende culturele achtergronden benadelen. We zien wel dat basisscholen aan leerlingen met een migratie-achtergrond iets vaker lagere adviezen geven. Deze leerlingen krijgen echter ook vaker een bijgesteld advies, waardoor de schooladviezen netto op een vergelijkbaar niveau uitkomen.

#### Paragraaf 77:

*ECRI recommends that the authorities insert for all objectives and measures of the Action Plan against Labour Market Discrimination indicators and measurable targets to reach. Within this plan, they should continue focussing on access to the labour market, ensure that non-discriminatory recruitment procedures are developed and implemented, and extend the competences of the labour inspectorates to the field of recruitment.*

#### Reactie van het kabinet:

Van de ingezette maatregelen in het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie wordt zoveel mogelijk de doelmatigheid, het bereik en de opbrengsten gemonitord. Daarnaast wordt door middel van diverse onderzoeken en de registratie van meldingen gemonitord hoe discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt zich ontwikkelt. Op basis van deze gegevens kan het beleid worden bijgesteld. Zoals aanbevolen door ECRI zal de focus van het actieplan blijven liggen bij het vergroten van toegang tot de arbeidsmarkt voor diverse groepen, het stimuleren van discriminatievrije werving en selectiemethoden en het versterken van de positie van de Inspectie SZW in het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie.

### **– Integration measures for Roma**

#### Paragraaf 84:

*ECRI recommends that the Dutch authorities develop a specific programme for the integration of Roma with tailor-made measures to increase pre-school attendance, improve educational outcomes, ensure implementation of the new policy on caravan sites and eliminate statelessness. In this context, the authorities should consider appointing Roma mediators.*

#### Reactie van het kabinet:

Uit de Monitor Sociale Inclusie Roma (Risbo, 2018) blijkt dat de achterstand van Roma en Sinti in de Nederlandse samenleving op vele terreinen groot is, waaronder in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is voornemens om samen met een aantal gemeenten een pilot op te starten met Roma mediators gericht op

deelname van jonge Roma en Sinti aan (vervolg-)opleiding en op stage- en arbeidsbemiddeling.

Met het Regeerakkoord zijn extra middelen vrijgemaakt voor voorschoolse educatie, oplopend tot € 170 miljoen per jaar extra vanaf 2020. In Nederland zijn gemeenten verantwoordelijk voor het voorkomen en bestrijden van (het risico op) onderwijsachterstanden bij kinderen in de voorschoolse leeftijd (2.5 – 4 jaar). Gemeenten ontvangen hiervoor middelen vanuit het Ministerie van OCW, die worden verdeeld op basis van een CBS-indicator. Binnen deze indicator wordt gekeken naar het opleidingsniveau van ouders, het land van herkomst, de verblijfsduur in Nederland en of ouders in de schuldsanering zitten. De gemeente is verantwoordelijk voor het bepalen van de doelgroep die gericht een voorschools aanbod krijgt, vanuit de rijksoverheid worden gemeenten ondersteund door middel van een ondersteuningstraject voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Specifieke aandacht voor Roma, Sinti en woonwageneigenaren zal binnen dit ondersteuningstraject worden gecontinueerd.

Voor wat betreft de opheffing van staatloosheid is JenV voornemens binnenkort in gesprek te gaan met de zogenoemde Roma-gemeenten om de barrières die Roma, onder wie staatloze Roma, ondervinden als zij de Nederlandse nationaliteit willen verkrijgen, beter in kaart te brengen. Tevens zal daarbij worden besproken of de vaststellingsprocedure voor staatloosheid, die het Kabinet in haar reactie op het ACVZ-advies: «Geen land te bekennen, staatloosheid in Nederland», in het vooruitzicht heeft gesteld, een voldoende oplossing biedt voor Roma die op dit moment hun staatloosheid niet met documenten kunnen aantonen. Voor staatlozen gelden soepelere regels ten aanzien van de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit, zoals een kortere termijn, een lager legesbedrag en een optierecht voor staatloos in Nederland geboren kinderen. Het Beleidskader gemeentelijk woonwageneigenaren- en standplaatsenbeleid, dat op 12 juli 2018 is gepubliceerd, is voor veel gemeenten de aanleiding om hun beleid te evalueren en indien nodig te herzien. Het Ministerie van BZK heeft in de eerste maanden van 2019 in een groot aantal provincies bijeenkomsten van gemeenteambtenaren bezocht om het beleidskader toe te lichten en vragen over beleidsvorming en -uitvoering te beantwoorden. Tevens heeft het Ministerie van BZK per 1 april 2019 een kennis- en expertisepunt ingericht waar gemeenten met vragen terecht kunnen en vooral ook van elkaar kunnen leren hoe op dit onderwerp het best voortgang kan worden geboekt.

## **II. Topics specific to the Netherlands**

### **1. Interim- follow-up recommendations of the fourth cycle**

Geen aanbevelingen.

### **2. Policies to combat discrimination and intolerance vis-à-vis LGBT**

Paragraaf 93:

*ECRI recommends that the Dutch authorities adopt new legislation on name changes and gender recognition for transgender persons, drawing inspiration from international recommendations such as Resolution 2048 (2015) of the Council of Europe Parliamentary Assembly.*

#### Reactie van het kabinet:

De huidige wettelijke regeling voor transgender personen voorziet in een vereenvoudigde procedure om het geslacht te laten wijzigen in de geboorteakte, namelijk door daarvan aangifte te doen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand met overlegging van een deskundigenverklaring. Gelijktijdig kan de betrokkene verklaren zijn of haar naam te wijzigen. Er is derhalve reeds in de wet voorzien in een eenvoudige procedure voor transgender personen om hun naam te wijzigen. De wettelijke regeling om de vermelding van het geslacht in de geboorteakte te wijzigen is in opdracht van het WODC geëvalueerd door de Universiteit Utrecht (Molengraaff Instituut voor Privaatrecht). Op 10 april jl. is de Kabinetsreactie op de evaluatie naar uw Kamer gestuurd.

#### Paragraaf 97:

*ECRI recommends that the Dutch authorities implement measures to promote mutual tolerance and respect in schools regardless of sexual orientation and gender identity. These measures should provide LGBTI pupils with the necessary information, protection and support to enable them to live in accordance with their sexual orientation and gender identity.*

#### Reactie van het kabinet:

In Nederland gelden voor het basis- en voortgezet onderwijs kerndoelen, op basis waarvan scholen hun curriculum bepalen. Eén kerndoelonderdeel ziet toe op respectvolle omgang met seksualiteit en diversiteit, waaronder seksuele diversiteit. De kerndoelen worden de komende periode aangescherpt, zodat voor scholen duidelijker wordt wat er van hen verwacht wordt.

Het Ministerie van OCW ondersteunt de stichting School en Veiligheid die voor het po, vo en mbo voorlichting, lesmateriaal en docententrainingen verzorgt op het brede gebied van sociale veiligheid. Veiligheid voor en sociale acceptatie van seksuele en genderdiversiteit is daarin een nadrukkelijk onderdeel.

OCW ondersteunt de Gender and Sexuality Alliances van het COC, die onder andere de Paarse Vrijdag organiseren. De GSA's zijn een verband van LHBTI-leerlingen, heteroleerlingen en docenten. Inmiddels is op ongeveer 80% van de vo-scholen een GSA actief. Uit onderzoek blijkt de GSA een effectief middel om de veiligheid en sociale acceptatie te vergroten.

### **3. Conduct of police services**

#### Paragraaf 103:

*ECRI recommends that the Dutch authorities (i) introduce by law or binding regulation a reasonable suspicion standard, whereby powers relating to control, surveillance or investigation activities can only be exercised on the basis of a suspicion that is founded on objective criteria, (ii) define and describe in detail the conditions under which such measures are permitted (iii) systematically collect data on stop and control measures at least within pilot projects, (iv) test the use of stop and control forms in pilot projects and (v) address racial profiling in initial and further training.*

## Reactie van het kabinet:

Nederlandse wetgeving heeft als uitgangspunt dat politiële bevoegdheden worden uitgeoefend op basis van een verdenking, die gebaseerd is op objectieve criteria. Deze inkadering in wetgeving wordt nader genormeerd in jurisprudentie voor toelaatbaar politietoedredden. Het Wetboek van Strafvordering (Sv) geeft nadere regels voor een (rechtmatige) staandehouding. Artikel 27 Sv regelt dat de verdachte iemand is «te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit». De term «redelijk vermoeden» geeft politiemedewerkers ruimte om zelf de afweging te maken of en hoe zij hun bevoegdheden in te zetten. Deze afweging dient objectiveerbaar te zijn, dus tot stand te komen op grond van feiten en omstandigheden, en dient tot uitdrukking te komen in het proces verbaal. Achteraf wordt getoetst op basis van welke feiten en omstandigheden de afweging is gemaakt. De verbaliseringsplicht (neergelegd in art. 152 Sv) is een belangrijk hulpmiddel voor het Openbaar Ministerie en voor de rechtspraak om achteraf te kunnen toetsen welke feiten en omstandigheden hebben geleid tot de door de politiemedewerker gemaakte keuze.

Daarnaast wordt in de Politiewet 2012 (artikel 3) omschreven wat de politietaken inhoudt. Uit deze taakomschrijving vloeit voort dat de politie preventief kan controleren ter handhaving van de rechtsorde. Bij het uitoefenen van die taak moet voorkomen worden dat er sprake is van ongelijke behandeling, zoals vastgelegd in artikel 1 Gw. De politie is op grond van artikel 47a van de Politiewet 2012 verplicht goed ambtelijk handelen te bevorderen ter voorkoming van discriminatie. Dit betekent dat preventief controleren moet plaatsvinden op basis van objectiveerbare gronden.

In het programma «Kracht van het Verschil» zijn maatregelen ontwikkeld die moeten bijdragen aan een professioneel, informatie-gestuurd en effectief politietoedredden bij pro-actieve controles, waaronder het Handelingskader proactief controleren, een smartphone-applicatie waarmee politiefunctionarissen op straat kunnen zien hoe vaak iemand in de afgelopen periode is staande gehouden en trainingen. Hierbij is aandacht voor rechtvaardig selecteren, een transparante uitleg, een correcte bejegening en reflectie op het handelen. De maatregelen worden landelijk geïmplementeerd. De toedracht en uitkomst van controles kunnen worden gelogd en zijn dus zichtbaar door gebruik van de genoemde applicatie. Besloten is om geen stopformulieren in te voeren gelet op de extra administratieve belasting die dat met zich mee zou brengen voor de politie. Bovendien is er in Nederland geen wettelijke grondslag voor de registratie van etniciteit. De genoemde applicatie zal naar verwachting voorzien in de behoefte om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van proactieve controles. Op basis hiervan kunnen gesprekken gevoerd worden over een professionele uitvoering van controles, gebaseerd op objectiveerbare gronden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus