

Vergaderjaar 2024–2025

30 950

Racisme en Discriminatie

Nr. 434

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2025

Discriminatie is onacceptabel. Dat staat voor het kabinet buiten kijf. Discriminatie is niet alleen schadelijk voor de persoon die het ondergaat, maar voor de samenleving als geheel. Dit geldt eens te meer voor stelselmatige discriminatie en voor discriminatie door de overheid. In de samenleving dragen wij een gezamenlijke verantwoordelijkheid om dit probleem aan te pakken, maar juist als overheid hebben wij hierin een voorbeeldfunctie. In het rapport «Etnisch profileren is overheidsbreed probleem» wijst Amnesty International Nederland (hierna: Amnesty) het kabinet erop dat het, ondanks dit uitgangspunt, in de praktijk niet altijd lukt om die voorbeeldrol te vervullen en dat etnisch profileren nog altijd voorkomt.¹

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft mijn ambtsvoorganger op 4 april 2024 per brief verzocht om met een kabinetsreactie te komen op dit rapport. Tijdens het commissiedebat discriminatie, racisme en mensenrechten van 16 april 2024 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd met een reactie te komen.² Mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Defensie, de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering, de Staatssecretarissen van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst en Douane en Herstel en Toeslagen, stuur ik u hierbij een reactie op dit rapport van Amnesty. Door de afstemming met negen bewindspersonen heeft deze brief langer op zich laten wachten dan eerder toegezegd.

¹ Te vinden via: Amnesty NL 2024 Etnisch profileren is overheidsbreed probleem.

² Toezegging gedaan aan het lid Bamenga (D66) TZ202404-227.

Algemene reactie

Amnesty bespreekt in het rapport de risico's op etnisch profileren en discriminerende controles door verschillende overheidsorganisaties, waaronder de politie, Koninklijke Marechaussee (KMar), Belastingdienst, het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en gemeenten. Amnesty stelt in haar rapport dat de Nederlandse overheid te weinig doet om etnisch profileren aan te pakken. Het kabinet heeft het probleem van etnisch profileren en institutioneel racisme erkend en stappen in de goede richting gezet, maar Amnesty meent dat er nauwelijks effectieve maatregelen zijn genomen om etnisch profileren uit te bannen.

Amnesty constateert dat op diverse plekken binnen overheidsdiensten sprake is (geweest) van discriminatie door etnisch profileren. Dat is onacceptabel. Etnisch profileren is, zoals Amnesty beschrijft, een ernstige vorm van discriminatie en in strijd met de mensenrechten. Het wordt door mensen als vernederend en stigmatiserend ervaren en draagt bij aan negatieve beeldvorming over bepaalde groepen burgers. Discriminatie door de overheid tast het vertrouwen van burgers in de overheid aan en het schaadt de legitimiteit van de Nederlandse overheid.

Het kabinet erkent dat er verbeteringen nodig zijn in het voorkomen en de aanpak van stelselmatige discriminatie en discriminatie door de overheid. De overheid acht het gebruik van risicoprofielen soms nuttig en effectief, maar dat mag nooit ten koste gaan van burgers, tot discriminatie of stigmatisering leiden. Dat is een noodzakelijke maar ook complexe opgave, omdat de aanpak vanuit verschillende invalshoeken benaderd moet worden. Het kan gaan om bewustwording, aanpassen van werkprocessen of grip op algoritmische besluitvorming. Het kost tijd om dit te veranderen. Daar worden al de nodige stappen voor gezet, maar het is een opgave die een lange adem vereist en die steeds moet worden bijgesteld aan de hand van nieuwe inzichten. Het rapport van Amnesty kan daarbij helpen.

Het rapport geeft een overzicht van de maatregelen die, volgens Amnesty, nodig zijn voor een effectieve aanpak van etnisch profileren en discriminerende controles. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op richtlijnen en uitgangspunten die, wanneer nageleefd, ervoor zorgen dat overheidscontroles worden uitgevoerd in lijn met de mensenrechten. Bij elk van de uitgangspunten worden een of meerdere voorbeelden beschreven van bestaande werkwijzen waarbij volgens Amnesty de zorgvuldigheid van overheidscontroles niet of onvoldoende is gewaarborgd. Amnesty eindigt tot slot met achttien aanbevelingen op het terrein van normstelling, zorgvuldigheid bij controles, verantwoording en toezicht. Hieronder ga ik kort in op de stappen die al zijn gezet en vervolgens op de achttien aanbevelingen.

Welke stappen zijn al gezet?

De overheid is gehouden aan artikel 1 van de Grondwet en dient allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk te behandelen. Het is zeer onwenselijk als bepaalde vormen van profileren of controles tot discriminatie leiden. Het is de opdracht van iedere overheidsorganisatie om dat te voorkomen en te bestrijden. Het kabinet onderschrijft dan ook de stelling in het rapport dat de overheid een belangrijke taak heeft om discriminatie verder aan te pakken. In de afgelopen periode zijn door verschillende uitvoeringsorganisaties en departementen maatregelen genomen om etnisch profileren te voorkomen en tegen te gaan. Deze komen hieronder, bij de bespreking van de aanbevelingen, nader aan de orde. Uw Kamer is hier op verschillende manieren over geïnformeerd. De

KMar, de Politie, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Belastingdienst hebben uw Kamer tijdens het Rondetafelgesprek over risicoprofieling in het handhavingsbeleid op 23 mei 2024 verder inzicht gegeven in alle stappen die zij ondernemen om etnisch profileren te voorkomen en te bestrijden.

Een van de voorbeelden van maatregelen is de inventarisatie en een toets die heeft plaatsgevonden bij alle overheidsinstellingen met betrekking tot het gebruik van afkomst-gerelateerde indicatoren in risicomodellen. Deze inventarisatie vond plaats naar aanleiding van de motie van de leden Marijnissen (SP) en Klaver (GroenLinks)³, ook wel «motie 21 genoemd», tijdens het debat van 19 januari 2021⁴ over het rapport «Ongekend Onrecht». De resultaten van de inventarisatie zijn door de ministeries met uw Kamer gedeeld.⁵ De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Auditdienst Rijk gevraagd een externe toets uit te voeren naar de kwaliteit van de uitvoering van deze motie. Dit onderzoek is op 2 december 2024 aan uw Kamer gezonden.⁶ De Auditdienst vermeldt in de conclusies van dit onderzoek dat de projectteams bij de departementen signaleerden dat Motie#21 heeft bijgedragen aan het bewustzijn over het verwerken van afkomstgerelateerde gegevens binnen de departementen.

Het kabinet is van mening dat veel van de acties die het neemt om etnisch profileren tegen te gaan, aansluiten aan bij de aanbevelingen van Amnesty. Een voorbeeld is aanbeveling om uit te dragen dat overheidsorganisaties die burgers controleren in hun zoektocht naar potentiële normovertreders, burgers vanuit vertrouwen en als individuen moeten behandelen. Een ander voorbeeld is om de mogelijkheden voor een *Public Sector Equality Duty* te laten onderzoeken: dat wordt momenteel gedaan door de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. Het kabinet herkent zich echter niet in alle bevindingen en conclusies uit het rapport. Zo stelt Amnesty dat «nationaliteit» onder de discriminatiegrond ras valt. In sommige situaties is dit voorstelbaar, tegelijkertijd is nationaliteit een legitiem en wereldwijd toegepast selectiecriteria. Voor de toepasbaarheid van wet- en regelgeving is nationaliteit soms een relevant en toegestaan criterium. Ter illustratie kan hier het gebruik van nationaliteit in het visumbeoordelingsproces bij BZ worden genoemd, waar dit wordt gebruikt om het staatsburgerschap van een aanvrager te bepalen. Hierbij is nationaliteit een gegeven dat in wezen de kern van het visumproces vormt.⁷ Immers, iemands nationaliteit bepaalt of men visumplichtig is.

Verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties zijn de afgelopen maanden op de uitnodiging van Amnesty ingegaan om naar aanleiding van het rapport in gesprek te gaan. Het kabinet waardeert het zeer dat Amnesty tijd vrij heeft gemaakt voor deze gesprekken en ook in de toekomst blijven de diverse uitvoeringsorganisaties en departementen graag in gesprek met (maatschappelijke) organisaties, waaronder Amnesty, over dit belangrijke thema.

Aanbevelingen 1 en 2: Normstelling

Amnesty adviseert in een wet of bindende richtlijn vast te leggen dat het discriminatieverbod geen ruimte laat voor het gebruik van kenmerken zoals ras, huidskleur, etniciteit, etnische en nationale afkomst, religie,

³ Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 21.

⁴ Handelingen II, 2020/21, nr. 45, item 4.

⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 26 643, nr. 790 en Kamerstukken II, 2021/22, 30 950, nr. 281.

⁶ Kamerstukken II, 2024/25 nr. 26 643, nr. 1247.

⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 26 643 en 32 761, nr. 1065.

nationaliteit en andere afkomstgerelateerde gegevens in selectiebeslissingen en risicoprofilering, ook niet in combinatie met andere kenmerken.

De overheid is vanzelfsprekend gehouden aan het discriminatieverbod, zoals dat is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet en andere gelijkebehandelingswetgeving. Dit is verder uitgewerkt in nationale en internationale jurisprudentie. In hun brief van 20 maart 2023 hebben de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme en het College voor de Rechten van de Mens het kabinet opgeroepen om het handelen van de overheid ook onder de reikwijdte van de gelijkebehandelingswetgeving te brengen. Ook de Parlementaire Onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving en de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening adviseren dit. De Algemene wet gelijke behandeling (hierna: Awgb) is alleen van toepassing op privaatrechtelijke relaties, dat wil zeggen op relaties tussen burgers onderling. Daarop geldt momenteel al een uitzondering: discriminatie op grond van ras is verboden bij de sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid en sociale voordelen, zoals toeslagen of uitkeringen. De oproep is, zoals gezegd, om al het overheidshandelen onder de reikwijdte van deze wetgeving te brengen, waaronder bijvoorbeeld ook risicoprofilering door de Belastingdienst bij controle op fraude bij de inkomstenbelasting of overheidshandelen bij grenscontroles. Een dergelijke wetwijziging zou tot gevolg hebben dat mensen een beroep op de Awgb kunnen doen wanneer zij vermoeden slachtoffer te zijn geweest van etnisch profileren en dat zij hun klacht over het handelen van de overheid kunnen laten beoordelen door het College voor de Rechten van de Mens. Het Ministerie van BZK is gestart met een onderzoek naar de mogelijkheid om de reikwijdte van de Awgb uit te breiden. Voor de uitbreiding zijn enkele (princiële) keuzes te maken, zoals of de uitbreiding voor onderscheid op alle gronden moet gelden of (in eerste instantie) alleen voor de meest voorkomende en of een «open» of «gesloten» systeem van rechtvaardiging het meest voor de hand ligt. U wordt in het voorjaar van 2025 geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek. In het debat over het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening van 15 januari 2025 is uw Kamer een technische briefing aangeboden over dit onderzoek. Met het onderzoek wordt ook tegemoetgekomen aan de motie van de leden Ceder en Mutluer van 19 april 2022. In deze motie wordt het kabinet verzocht een expliciet verbod op het gebruik van nationaliteit of etniciteit in risicoprofilering bij wetshandhaving te onderzoeken.⁸ Ook de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme onderzoekt deze vraag. Na het onderzoek zal een wetgevingsproces volgen. Hoewel een uitbreiding van de reikwijdte van de Awgb geen nieuwe norm oplegt aan de overheid, maar slechts een norm codificeert – de overheid is immers via artikel 1 van de Grondwet al gehouden aan het verbod van discriminatie – ligt het voor de hand dat een eventuele wetwijziging gepaard zal gaan met informatie aan de overheidsdiensten die daar mogelijk mee te maken krijgen, over de procedure bij het College voor de Rechten van de Mens. Bij de vormgeving daarvan – en andere trainingen of voorlichtingen – zullen de lessen uit het evaluatieonderzoek van het Verwey-Jonker Instituut worden meegenomen.⁹ Verwey-Jonker heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de workshops die Movisie in opdracht van het Ministerie van BZK heeft uitgevoerd om gemeentelijke uitvoeringsdiensten bekend te maken met het toetsingskader etnisch profileren van het College voor de Rechten van de Mens. Uit dat onderzoek volgt dat dergelijke trainingen het best kunnen worden ingebed in bestaande

⁸ Kamerstukken II, 2022/22, 30 950, nr. 299.

⁹ Zie: Evaluatie workshop Institutionele Discriminatie bij de Gemeente – Verwey-Jonker Instituut, gepubliceerd op de website van het Verwey-Jonker Instituut op 4 december 2024.

structuren voor bijvoorbeeld opleidingen of bewustwordingstrajecten in plaats van als losse workshops.

Daarnaast heeft het College voor de Rechten van de Mens het toetsingskader «Discriminatie door risicoprofielen – Een mensenrechtelijk toetsingskader» opgesteld om etnisch profileren in de praktijk te helpen voorkomen. Het College heeft op 28 januari jl. een geactualiseerd toetsingskader uitgebracht,¹⁰ onder andere naar aanleiding van de uitspraak van het Gerechtshof in de zaak over het gebruik van ras en etniciteit bij MTV-controles.¹¹ De eventuele gevolgen voor het beleid van de overheid worden opnieuw bezien. Naast het toetsingskader, zal ook het advies van Amnesty over het opstellen van een wet of bindende richtlijn over het gebruik van afkomstgerelateerde gegevens worden meegenomen. Bovendien zal het herziene toetsingskader opnieuw onder de aandacht worden gebracht van de verschillende uitvoeringsorganisaties. Dit toetsingskader is bedoeld als praktische handreiking voor beleid en praktijk van uitvoeringsdiensten als de politie, de KMar, de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Aanbevelingen 3 tot en met 9: Strikte regels voor controle

Amnesty adviseert om uit te dragen dat overheidsorganisaties, die burgers controleren, burgers vanuit vertrouwen en als individuen moeten behandelen. Dit kan volgens Amnesty worden bereikt door controlebevoegdheden wettelijk vast te leggen in wetgeving of bindende richtlijnen en instructies. Daarnaast adviseert Amnesty om vast te leggen dat opsporingsambtenaren burgers alleen controleren indien sprake is van een geconstateerd strafbaar feit of een redelijk vermoeden van schuld. Amnesty adviseert om aselekt controleren het uitgangspunt te laten zijn, om terughoudend te zijn met de inzet van (geautomatiseerde) risicoprofilering, om algoritmes voor risicoprofilering te toetsen aan mensenrechten en om zelflerende algoritmes ter ondersteuning van selectiebeslissingen te verbieden.

Risicogericht toezicht is een instrument om doelmatig en effectief toezicht te houden. Op deze manier wordt getracht de toezichtscapaciteit gericht en effectief in te zetten en wordt zoveel mogelijk voorkomen dat burgers onnodig worden lastiggevallen. De Kamer heeft ook aangegeven het gebruik van risicogericht toezicht niet bij voorbaat uit te willen sluiten, getuige de aangenomen motie van Martens-America (VVD) en Van Zanten (BBB).¹²

Het kabinet wil alleen op een verantwoorde manier en op onbevooroordeelde wijze onderscheid maken bij de inzet van risicogericht toezicht. Het kabinet onderschrijft daarom het belang van zorgvuldigheid, transparantie en voldoende waarborgen bij de inzet hiervan.

Waarborgen

Goede waarborgen zijn dus van groot belang. Voorbeelden hiervan zijn het baseren van risicomodellen op onderzoek en analyse, (statistische) validatie vooraf, regelmatige monitoring, onderhoud en evaluatie en openstaan voor signalen van hoe het risicomodel uitpakt in de praktijk. Daarbij is het wenselijk om (externe) expertise te betrekken, bijvoorbeeld

¹⁰ Toetsingskader risicoprofilering – Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit | College voor de Rechten van de Mens

¹¹ Gerechtshof Den Haag, 14 januari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173.

¹² Kamerstukken II, 2023/24, 24 724 nr. 233.

in de vorm van ethische commissies. Binnen het Ministerie van Financiën is daarom in 2023 de onafhankelijke en externe Adviescommissie Analytics ingesteld die adviseert over het ethisch verantwoord omgaan met data voor analyse ten behoeve van het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst, de Douane en Dienst Toeslagen. UWV legt haar risico-scans voor aan een ethische commissie en SVB is momenteel bezig om hoofdrisico's per wet te herijken om tunnelvisie en bias te voorkomen. Ook zetten zowel Dienst Toeslagen als UWV en SVB in op aselekt toezicht bij handhaving.

Trainingen

De laatste jaren besteden uitvoeringsorganisaties in hun trainingen en opleidingen steeds meer aandacht aan het tegengaan van discriminatie en racisme. Trainingen en workshops moeten leiden tot meer bewustwording, gedragsverandering en de verbetering van bejegening van c.q. uitleg aan burgers. Dit sluit aan bij de aanbeveling van Amnesty om uit te dragen dat overheidsorganisaties die burgers controleren in hun zoektocht naar potentiële normovertreders, burgers als individuen moeten behandelen en hen moeten bejegenen vanuit vertrouwen.

- Zo is DUO op het gebied van discriminatie en inclusie gestart met het geven van trainingen voor externe controleurs en het organiseren van dialoog- en kennissessies voor DUO-medewerkers.
- Dienst Toeslagen is in de zomer van 2024 gestart met de leerlijn «Inzicht in eigen vooroordelen». In co-creatie met het College voor de Rechten van de Mens is gezamenlijk aan de ontwikkeling van deze leerlijn gewerkt. Dienst Toeslagen werkt via deze weg aan de onderliggende oorzaken, zoals ingeslepen mechanismen, denkwijzen, werkwijzen en handelingspatronen die leiden tot discriminatie. De leerlijn komt voort uit het meerjarenprogramma «Vooroordelen Voorbij» van het College.
- De Belastingdienst gaat discriminatie en institutioneel racisme tegen met bijvoorbeeld cursussen, opleidingen en gesprekken om bewustwording van medewerkers en management te vergroten.
- De politie en de KMar hebben beiden hun Handelingskader Professioneel Controleren geactualiseerd en opnieuw op verschillende gremia en via diverse media bij de medewerkers onder de aandacht gebracht. Het handelingskader geeft handvatten aan de uitvoerende mensen en hun leidinggevendenden. Door expliciet te maken hoe zij de selectie maken en de controle vormgeven, worden zij ondersteund in hun werk. Momenteel onderzoekt de KMar hoe de resultaten op een goede manier kunnen worden gemeten en binnen de KMar worden diverse mogelijkheden uitgelopen, zoals een app waarin selectiecriteria worden opgeslagen. Binnen de politie zijn er meerdere herhalingsonderzoeken uitgevoerd naar de bekendheid van het Handelingskader Professioneel Controleren en de zogenoemde Proco-app. Beide handelingskaders maken deel uit van de basisopleiding en vervolgoopleidingen voor politie en KMar. De politie heeft in het afgelopen jaar het aangepaste handelingskader actief onder de aandacht gebracht. In 2025 zal dat worden voorgezet. De politie en KMar spannen zich onder andere met het Handelingskader in om professioneel controleren te bevorderen en etnisch profileren te voorkomen en te bestrijden. Dit zal bijdragen aan een betere taakuitvoering. Het meten van het resultaat is complex, de bekendheid met het handelingskader wordt wel getoetst. Daarnaast hebben de KMar en de politie VR-brillen ter ondersteuning van trainingen voor het maken van selectiebeslissingen geïntroduceerd en een intern programma dat tot doel heeft de culturele sensitiviteit binnen de organisatie te verhogen en discriminatie en uitsluiting te voorkomen en bestrijden.

- Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken vereist het visumbeoordelingsproces naar zijn aard doorlopend aandacht ter voorkoming van mogelijke vooroordelen. Dit aspect vormt daarom dan ook een belangrijk onderdeel van de startopleiding voor visumbeslismedewerkers, met nadruk op het principe «verstrekken tenzij», waarbij elke aanvraag op zijn eigen merites en aan de hand van dezelfde (Europeesrechtelijke) criteria dient te worden beoordeeld. Daarnaast is het een terugkerend onderwerp in workshops en vervolgtrainingen. Specifiek kunnen hier de Diversiteit en Inclusie en de «Unconscious Bias» trainingen genoemd worden. Beide zijn verplicht voor alle beslismedewerkers.

Aselect controleren

Amnesty adviseert om aselect controleren het uitgangspunt te laten zijn voor alle overheidscontroles die zich richten op burgers zonder dat er concrete, geïndividualiseerde aanwijzingen zijn voor wetsovertreding.

Het kabinet kan zich daar niet volledig in vinden en vindt niet dat alle overheidscontroles altijd aselect moeten plaatsvinden. Risicogericht toezicht is een belangrijk instrument om doelmatig en effectief toezicht te houden. Hiermee wordt voorkomen dat burgers die de regels naleven onnodig worden gecontroleerd en wordt toezichtscapaciteit gericht en zo efficiënt mogelijk ingezet. Ook is selectie soms juist wenselijk om burgers te ondersteunen, gemak te bieden, fouten te voorkomen en ook fouten te herstellen. Wel is het kabinet van mening dat aselect selecteren een goede aanvulling is op risicogericht toezicht, juist ook ter validatie.¹³

Veelal worden aselechte steekproeven nu naast risicogericht toezicht gebruikt. Een aantal voorbeelden hiervan wordt hieronder genoemd.

- Het uitgangspunt van Dienst Toeslagen is dat aselechte steekproeven náást risicogericht toezicht moeten plaatsvinden. Hierbij moet worden opgemerkt dat hoe meer controlebevoegdheden wettelijk vastgelegd worden, hoe minder ruimte er is voor het hanteren van de «menselijke maat». Er wordt ook gewerkt aan nieuwe manieren van controle en handhaving, ten behoeve hiervan is ook de Handhavingsstrategie van Dienst Toeslagen opgesteld. Deze is op 31 mei 2023 openbaar gemaakt. Hierbij is ook het waarborgenkader voor selectie-instrumenten gedeeld.
- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) overweegt een steekproefsgewijze selectie van visumaanvragen voor een intensievere controle. Dit kan ter validatie een goede aanvulling zijn op de data ondersteunde werkwijze. Het Ministerie van BZ ziet dit echter niet als alternatief voor de huidige werkwijze, maar aanvullend met bovengenoemde meerwaarde en/of als monitoringsinstrument. Overigens vindt op dit moment reeds een kwaliteitstoets plaats door middel van het continu monitoren van de op data gestuurde werkwijze, alsmede door middel van het wekelijks bezien van een selectie afgehandelde visumaanvragen, waarbij geconstateerde afwijkingen van de benchmark worden besproken en geëvalueerd. In dit verband is van belang om te benadrukken dat het toepassen van aselect controleren er bij het Ministerie van BZ nooit toe zal leiden dat bepaalde visumaanvragen niet onderzocht worden, aangezien elke aanvraag moet worden behandeld op basis van de toepasselijke regelgeving, i.c. de EU-Visumcode. Dit laatste betekent dat elke aanvraag die aan daarin vermelde criteria voldoet, wordt gehonoreerd.

¹³ Zie ook hoofdstuk 4 van het AP-rapport: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/rapportage-ai-algoritmerisicos-nederland-ran-voorjaar-2024>

- DUO voert op dit moment aselechte controles bij de uitwonendenbeurs.¹⁴ Studenten die in aanmerking komen voor studiefinanciering kunnen een hogere basisbeurs ontvangen als zij uitwonend zijn dan als zij bij hun ouders wonen. De huidige controles die DUO uitvoert bij de uitwonendenbeurs vinden aselekt plaats nadat in juni 2023 berichten in de media verschenen dat studenten met een migratieachtergrond opvallend vaker werden gecontroleerd door DUO. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft geconstateerd, op basis van onderzoek van PricewaterhouseCoopers (PwC), dat er helaas sprake is geweest van indirecte discriminatie bij het voormalige, risicogerichte controleproces met betrekking tot de uitwonendenbeurs. Daar heeft de voormalig Minister van OCW namens het vorige kabinet excuses voor aangeboden.¹⁵ De huidige aselechte controles bij de uitwonendenbeurs, zijn op de lange termijn volgens het kabinet niet houdbaar. Aselekt controleren met huisbezoeken is namelijk geen effectieve manier om te controleren vergeleken met een goed werkende risicogerichte werkwijze. Daarom acht het kabinet het noodzakelijk bij de controles uitwonendenbeurs om op zoek te gaan naar een nieuwe, effectieve vorm van risicogericht toezicht, waarbij alleen verantwoord onderscheid wordt gemaakt.

Ondertussen doet de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme onderzoek naar mogelijkheden om onderscheid op grond van ras en nationaliteit in risicoprofielen alleen toe te passen om mensen te beschermen en te ondersteunen. Dit is onderdeel van de opdracht van de Staatscommissie. In het kader daarvan bekijkt de Staatscommissie onder meer de vraag of risicoselectie effectief is in vergelijking met het gebruik van aselechte steekproeven en wat de (maatschappelijke) kosten en baten zijn van elk van deze methodes. In juni 2024 heeft uw Kamer de motie van de leden Van Oostenbruggen en Chakor aangenomen waarin wordt gevraagd een vergelijkend onderzoek uit laten voeren met daarbij een diepgaande analyse van de effecten van discriminatie in relatie tot het gebruik van zowel aselechte steekproeven als risicoselecties.¹⁶ De diepgaande analyse waar de motie om verzoekt, wordt meegenomen in het onderzoek van de Staatscommissie. De Staatscommissie verwacht eind 2025 met een (eerste) analyse te komen. In mei 2026 wordt het eindrapport van de Staatscommissie verwacht.]

Regels rondom algoritmes en AI

Als AI en algoritmes worden ingezet, ook als dat gebeurt bij risicoprofieling, dan dienen de voorwaarden en waarborgen duidelijk te zijn. Het kabinet werkt aan een volgende versie van het Algoritmekader voor de overheid. Dit biedt een handzaam overzicht van de belangrijkste wettelijke normen en eisen ten aanzien van AI en algoritmes, met een vertaling naar praktische maatregelen. Belangrijke onderdelen zijn o.a. bias en discriminatie, transparantie/uitlegbaarheid en hulpmiddelen om risico's vroegtijdig te identificeren en te mitigeren. Het kabinet vindt het belangrijk dat mensenrechten, waaronder het discriminatieverbod, gelden als uitgangspunt voor het doel, het ontwerp en het gebruik van algoritmes en AI. In de meest recente Verzamelbrief Digitalisering heeft het kabinet een update gegeven van dit kader.¹⁷ Het kader is beschikbaar en zal in open

¹⁴ Waarbij alleen een aantal kwetsbare groepen studenten zijn uitgezonderd voor controle:

Zie: Kamerstukken II, 2023/24, 24 724, nr. 217.

¹⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 24 724, nr. 220.

¹⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 30 950, nr. 408.

¹⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 26 643, nr. 1197.

omgeving worden doorontwikkeld.¹⁸ Met het ontwikkelen van het Algoritmekader wordt ook voldaan aan de motie van het lid Westerveld die verzoek om op concrete regels op te stellen om etnisch profileren tegen te gaan, zodat dit niet alleen aan de uitvoeringsorganisaties wordt overgelaten.¹⁹

Het is belangrijk dat er bij de inzet van algoritmes en AI vanaf de start een brede discriminatietoets plaatsvindt. Daarbij valt niet alleen te denken aan de data protection impact assessment (DPIA) als persoonsgegevens worden verwerkt, maar ook aan een bredere mensenrechtentoets, bijvoorbeeld door het doen van een Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA). Dit laatste instrument is bedoeld om ervoor te zorgen dat alle relevante aandachtspunten rondom de inzet van algoritmes in een vroeg stadium en op een gestructureerde manier aan de orde komen. Het instrument richt zich niet alleen op het verbod op discriminatie, maar op alle mensenrechten. Het IAMA is inmiddels bekend binnen de overheidsorganisaties en wordt ook toegepast. Er is recent een evaluatie afgerond op basis van 15 pilots.²⁰

Het kabinet wil een mensenrechtentoets voor specifieke typen algoritmes meer bindend maken. Dit ook naar aanleiding van een motie van uw Kamer die het kabinet verzocht heeft om een impactassessment te verplichten voorafgaand aan het gebruik van algoritmes wanneer deze worden ingezet om evaluaties van of beslissingen over mensen te maken.²¹ Deze motie vraagt ook om waar mogelijk deze assessments openbaar te maken. Zoals in de kabinetsreactie daarop aangegeven, wil het kabinet dit in samenhang zien met de nieuwe verplichtingen die volgen uit de AI-verordening.²² Afgesproken is destijds om, vooruitlopend op de AI-verordening, voor alle nieuwe hoog-risico AI-systemen in de zin van de AI-verordening die binnen de Rijksoverheid worden gebruikt, een mensenrechtentoets te laten doen.²³

Het kabinet vindt het belangrijk dat bij het gebruik van algoritmes en AI ter ondersteuning van selectiebeslissingen en risicoprofilering duidelijk te volgen moet zijn hoe besluiten tot stand komen. In artikel 5 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) worden de belangrijkste principes met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens uiteengezet. Het handelen van de overheid wordt ook genormeerd door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een belangrijk uitgangspunt in het kader van transparantie is het motiveringsbeginsel dat voor de belanghebbende inzichtelijk moet maken hoe besluiten tot stand zijn gekomen.

Aanbevelingen 10 tot en met 15: Verantwoording

Transparantie is de basis van verantwoord controleren: alle overheidsorganisaties die burgers controleren op potentiële normovertreding moeten transparant zijn over hun werkwijze, zowel richting gecontroleerde burgers als richting de samenleving, zo stelt Amnesty. Dit vraagt dat organisaties kunnen uitleggen waarom burgers zijn geselecteerd voor een controle en welke werkwijze daarbij gehanteerd is. Daarnaast vraagt dit om transparantie over de werkwijze in alle fasen van een controleproces.

¹⁸ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/algoritmes/algoritmekader/>
¹⁹ Kamerstukken II, 2021/22, 30 950, nr. 295.

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/20/iama-in-actie-lessons-learned-van-15-iama-trajecten-bij-nederlandse-overheidsorganisaties>

²¹ Kamerstukken II, 2021/22, 26 643, nr. 835.

²² Kamerstukken II, 2022/23, 26 643, nr. 924

²³ Kamerstukken II, 2023/24, 26 643, nr. 1110 en 36 360 VI, nr. 14.

Amnesty richt zich daarbij op een aantal manieren om deze verantwoording vorm te geven: naleven van verplichtingen uit mensenrechtenverdragen; registratie van controles met behulp van stopformulieren; registratie van algoritmen; en periodieke (verplichte) evaluatie. In onderstaande alinea's zal het kabinet toelichten op welke wijze dit al gebeurt of welke stappen daarin gezet worden.

Naleving mensenrechtenverdragen

Amnesty beveelt aan om de algemene commentaren en aanbevelingen van mensenrechtenorganen te gebruiken voor reflectie op en de verbetering van de aanpak van etnisch profileren.

Graag verwijs ik voor een reactie op deze aanbeveling naar de kabinetsreactie op de jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens 2022.²⁴ Op 20 juli 2023 heeft het CRM zijn jaarlijkse rapportage over het jaar 2022 uitgebracht. In die jaarrapportage reflecteert het CRM onder andere op de wijze waarop Nederland rapporteert over de naleving van mensenrechtenverdragen en opvolging geeft aan aanbevelingen van verdragscomités. Het CRM doet daarbij drie aanbevelingen aan het kabinet en één aanbeveling aan het parlement. Een van deze aanbevelingen ziet op het benutten van de vaste infrastructuur voor monitoring van opvolging van aanbevelingen. Het kabinet heeft daarop toegezegd jaarlijks een kabinetsbrief te versturen over ontwikkelingen op het gebied van verdragsrapportages, waaronder over de opvolging van aanbevelingen.

Registratie controles

Overheidsorganisaties zetten zich op diverse manieren in om professioneel controleren en het vakmanschap van medewerkers te bevorderen en discriminatie via etnisch profileren tegen te gaan. Het gebruik van stopformulieren om controles te registreren is daar nu geen onderdeel van.

De politie heeft bijvoorbeeld maatregelen getroffen die gericht zijn op het vergroten van bewustwording en het beïnvloeden van gedragsverandering en richt zich niet op het gebruik van stopformulieren. Het gebruik van stopformulieren bij staandhoudingen is in de zomer van 2016 onderzocht via het WODC. Op basis van dat onderzoek – en gehoord hebbende de politie en het gezag – is de conclusie toen getrokken dat een stopformulier «als zodanig in de huidige context onvoldoende bijdraagt aan het tegengaan van etnisch profileren».²⁵ Daarnaast zou de introductie van stopformulieren een grote administratieve belasting met zich meebrengen voor de agenten op straat.

In dit kader is het ook relevant om te vermelden dat er vanuit de kennisagenda van het Ministerie van Justitie en Veiligheid een internationaal (voornamelijk VS) literatuuronderzoek is uitgevoerd in maart 2024 om een wetenschappelijke kennisbasis te ontwikkelen die relevant is voor de Nederlandse praktijk over etnisch profileren door de politie. Dit onderzoek is uitgevoerd door een team van de Radboud Universiteit en de Universiteit Leiden, in opdracht van het WODC.²⁶ Uit dit internationale literatuuronderzoek blijkt dat etnisch profileren door de politie een complex en gelaagd onderwerp is. Naast etniciteit blijken ook andere factoren mee te

²⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 33 826, nr. 54.

²⁵ Kamerstukken II, 2016/17, 30 950, nr. 105.

²⁶ <https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2024/03/14/effectieve-aanpak-etnisch-profileren-door-politie-vereist-meer-kennis>

wegen in een politiebepaling, zoals gender, leeftijd, kleding en het strafblad van de verdachte. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat etnisch profileren niet alleen een kwestie is van individuele politieacties. Bredere processen zijn daarop ook van invloed, zoals besluitvorming op hogere niveaus. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld, leidt de beslissing om meer te patrouilleren in wijken met veel minderheden, soms zonder duidelijke rechtvaardiging op basis van criminaliteitscijfers, tot etnisch profileren. Verder speelt ook de context van de politieorganisatie een rol: de diversiteit ervan, de cultuur en het beleid. Op basis van de geanalyseerde onderzoeken in de literatuurstudie kan niet geconcludeerd worden welke aanpakken het beste werken om etnisch profileren tegen te gaan. Geen van de onderzochte interventies – bij met name verkeerscontroles – lijken invloed te hebben op het tegengaan van etnisch profileren. Het gaat dan om interventies met camera's op het uniform (bodycams), anti-biastraining, verschillende manieren van extern toezicht op het handelen van politieambtenaren en het vergroten van het procedureel rechtvaardig handelen en het doen inzien van het belang daarvan. De enige interventies die wel een positief effect lijken te hebben, zijn interventies gericht op het vergroten van de diversiteit van politieteams. Om zowel de politiepraktijk als de bredere context aan te pakken, is meer Nederlands onderzoek nodig naar effectieve methoden om etnisch profileren in Nederland tegen te gaan.

Verplicht algoritmeregister

Transparantie over de inzet van algoritmes en AI door de overheid kan via vermelding in het algoritmeregister. Op dit moment is het aantal geregistreerde algoritmes en AI systemen nog beperkt. Met rijksoverheidsorganisaties is afgesproken ten minste alle hoog-risico AI-systemen eind 2025 in het register zijn gepubliceerd.²⁷ Aanvullend onderzoekt het kabinet de mogelijkheid om het algoritmeregister een verplicht karakter te geven. Ook zal onderzocht worden hoe om te gaan met een mogelijke uitzonderingspositie voor opsporing, rechtshandhaving, defensie en inlichtingenverzameling.

Verder nog relevant in het kader van transparantie en algoritmes is dat de Ministeries van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheden hebben onderzocht om de individuele transparantie van algoritmegebruik bij besluitvorming in de zin van de Awb te bevorderen. Dit kan gaan over situaties waarbij risicoprofilering is ingezet. Er is een internetconsultatie geweest die liep tot 30 april 2024.²⁸ Op dit moment wordt verkend wat mogelijke vervolgstappen zijn.

Klachtbehandeling

Amnesty adviseert ook om meldingen, klachten en concrete signalen van etnisch profileren en discriminerende werkwijzen bij overheidscontroles van burgers te laten onderzoeken door een onafhankelijke instantie. Overheidsorganisaties hebben al diverse acties ondernomen om hun klachtprocedures aan te passen en te verbeteren.

De politie investeert in de professionalisering van de bestaande klachtbehandelingsprocedure. Dat doet de politie binnen het bestaande wettelijke kader en op basis van rapporten van de Nationale ombudsman en de Inspectie Justitie en Veiligheid. In drie regionale eenheden (Den Haag, Midden-Nederland en Oost-Brabant) heeft een pilot gelopen waarin is onderzocht hoe de behandeling van klachten op het terrein van etnisch

²⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 26 643, nr. 1056.

²⁸ <https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1>

profilieren kan worden verbeterd, hoe de klachtbehandeling meer onafhankelijk kan worden gemaakt en hoe de bewijslast meer bij de beklagde kan komen te liggen. De adviezen uit het rapport van de Nationale ombudsman «Verkleurde beelden» zijn hierbij toegepast. De pilot klachtbehandeling bij klachten over etnisch profileren is op 26 juni 2023 afgerond. Op basis van de conclusies en aanbevelingen van de pilot zijn er landelijke werkafspraken gemaakt voor klachtbehandeling van klachten over etnisch profileren. Deze landelijke werkafspraken zijn in december 2023 vastgesteld en gedeeld met alle eenheden. Voor een uitgebreide stand van zaken rondom de pilots wordt verwezen naar het eerste Halfjaarbericht politie 2024.²⁹

Ook de KMar heeft adviezen uit het rapport «verkleurde beelden» van de Nationale ombudsman ter harte genomen. Hoewel de klachtenprocedure bij de KMar op veel punten al in lijn was met het handelingskader, heeft het rapport aanleiding gegeven om de klachtenprocedure nader te bezien. Dit heeft geleid tot diverse investeringen en maatregelen voor een verdere verbetering en professionalisering van de klachtbehandeling. Hierbij handelt de KMar ook in lijn met de aanbeveling over de omkering van bewijslast waarbij de klager niet hoeft te bewijzen dat etniciteit een rol heeft gespeeld maar de KMar inzichtelijk moet maken waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

Op verzoek van de Tweede Kamer ontwikkelt het kabinet daarnaast een discriminatieprotocol dat een werkwijze biedt hoe te handelen bij geconstateerde onrechtmatigheid bij AI en algoritmes.³⁰ Het biedt een werkwijze voor de verwerking van klachten en signalen en voor hulp aan gedupeerden. Naar verwachting zal dit protocol dit najaar gereed zijn.

Periodiek evalueren en onderzoek public sector equality duty

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme heeft als onderdeel van haar opdracht de taak om alle (semi)overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties door te lichten op (risico's op) discriminatie en etnisch profileren in de werkwijze en organisatiecultuur. De Staatscommissie heeft daarvoor een doorlichtingsinstrument ontwikkeld, waarmee uiteindelijk overheidsorganisaties zichzelf kunnen doorlichten op discriminatie van burgers bij de uitvoering van taken en diensten. Dit voorjaar is de Staatscommissie gestart met een pilot met dit instrument samen met de Douane, DUO en de gemeente Arnhem. De Staatscommissie is onafhankelijk en opereert ook als zodanig. Wel informeert het Ministerie van BZK regelmatig over de voortgang van de pilots, met het oog op het voortzetten van de werkzaamheden van de Staatscommissie na het publiceren van haar eindrapport. Het is nog te vroeg om nu al te kunnen zeggen hoe dat er uit zal zien. Maar conform de motie van lid Bamenga zal, als het eindrapport gereed is, worden bezien hoe daar gevolg aan kan worden gegeven en zal ook worden bezien of het doorlichtingsinstrument, dat specifiek is ontwikkeld voor overheidsdiensten met contacten met burgers, ook zou kunnen worden gebruikt door werkgevers in de private sector.³¹ De Staatscommissie doet tevens onderzoek naar de toepasbaarheid in Nederland van de *public sector equality duty* de in het Verenigd Koninkrijk en Ierland is ingevoerd. Het betreft een verplichting voor alle (semi)overheidsinstellingen om jaarlijks te rapporteren over de wijze waarop zij het recht op gelijke behandeling hebben beschermd en gerealiseerd in wetgeving, beleid en praktijk. De Staatscommissie komt voor 1 mei 2026 met haar eindrapport met

²⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 29 628, nr. 1217.

³⁰ Motie van het lid Van Baarle, Kamerstukken II, 2022/23, 29 279, nr. 759.

³¹ Motie van het lid Bamenga, Kamerstukken II, 2023/24, 30 950, nr. 400.

aanbevelingen voor het kabinet. Tussenrapportages van de diverse deelonderzoeken worden in de loop van 2025 verwacht.

Aanbevelingen 16 tot en met 18: Toezicht

Amnesty stelt dat het kabinet zorg moet dragen voor effectief toezicht door toezichthouders adequate en bindende bevoegdheden toe te kennen. Ook moet het kabinet voldoende middelen vrijmaken, zodat toezichthouders de benodigde capaciteit hebben om te kunnen reageren op meldingen, klachten en signalen van etnisch profileren en indien nodig handhavend kunnen optreden. Het kabinet licht deze verschillende aanbevelingen in onderstaande kopjes toe.

Eenzijdig overheidshandelen

Amnesty beveelt aan om ervoor te zorgen dat toezichthoudende instanties adequate bevoegdheden hebben om onderzoek te doen naar controles en om in geval van discriminatie handhavend op te treden. Deze aanbeveling sluit aan bij de eerdergenoemde adviezen om eenzijdig overheidshandelen onder de werking van de gelijkebehandelingswetgeving te brengen en het onderzoek dat het Ministerie van BZK naar aanleiding daarvan is gestart. Naast normstelling, biedt uitbreiding van de gelijkebehandelingswetgeving ook meer rechtsbescherming aan burgers, zo is de gedachte achter het gezamenlijke advies van de Nationaal coordinator tegen Discriminatie en Racisme, de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme en het College voor de Rechten van de Mens.

Het College voor de Rechten van de Mens kan op schriftelijk verzoek oordelen of er onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in de Awgb en aanverwante gelijkebehandelingswetgeving.³² Op dit moment ziet deze wetgeving – en daarmee ook de oordeelsbevoegdheid van het College – primair op ongelijke behandeling bij de arbeid en bij het aanbieden van goederen en diensten (zoals onderwijs, gezondheidszorg, huren en sport). Daarnaast verbiedt artikel 7a Awgb het maken van onderscheid op grond van «ras» bij de sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid en sociale voordelen. Dit maakt dat het College voor de Rechten van de Mens nu al wel kan oordelen op verzoek van mensen die vinden dat zij vanwege hun afkomst gediscrimineerd zijn bij de toekenning van bijvoorbeeld toeslagen.

In het onderzoek naar de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de Awgb wordt onder andere ingegaan op welke wijze de rechtsbescherming tegen mogelijk discriminerend handelen al is geregeld, waar dit mogelijk tekortschiet en hoe uitbreiding van de bevoegdheid van het College voor de Rechten van de Mens daarin kan voorzien. Daarbij is er ook aandacht voor de afbakening van het begrip «eenzijdig overheidshandelen», het beoordelingskader in de wet voor door de overheid gemaakte belangenafwegingen en de verhouding van de oordelenprocedure bij het College voor de Rechten van de Mens tot bestaande rechterlijke procedures en de klachtenprocedure bij de Nationale ombudsman. Dit behoeft zorgvuldige bestudering. De afgelopen periode zijn er verkennende gesprekken gevoerd met betrokken organisaties en heeft er een expertmeeting plaatsgevonden. Zoals eerder benoemd in deze brief, zal de Tweede Kamer naar verwachting in het voorjaar van 2025 worden geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek.

³² Artikel 10, lid 1, Wet college voor de rechten van de mens.

Voldoende middelen

Amnesty beveelt in haar rapport verder aan dat er voldoende middelen beschikbaar worden gesteld voor toezichthouders zodat zij de capaciteit hebben om mogelijk discriminerende werkwijzen te onderzoeken, en klachten en signalen adequaat te behandelen.

In de evaluatie van de Wet College voor de rechten van de Mens geeft het College voor de Rechten van de Mens aan dat door de recente extra middelen (toegekend in het kader van de aanpak van de aanpak institutioneel racisme), het College nu een goede financiële basis heeft om de beoogde maatschappelijke impact te realiseren. Het structurele financiële kader van het College bedraagt momenteel € 9.446.000.³³

Naast het College voor de Rechten van de Mens als toezichthouder, zijn er lokale antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) waar personen terecht kunnen. De 19 ADV's registreren klachten en meldingen en verlenen onafhankelijke bijstand aan melders. Voor deze wettelijke taken krijgen de gemeenten jaarlijks € 12,9 miljoen via het Gemeentefonds. Sinds 2024 is er daarnaast structureel € 2,5 miljoen extra per jaar voor preventie van discriminatie. Dit bedrag is via een decentralisatie-uitkering in de meicirculaire aan gemeenten uitgekeerd. Daarnaast werkt het Ministerie van BZK aan een herziening van het stelsel van ADV's, met onder meer als doel om de huidige knelpunten in de financiering van de ADV's weg te nemen. Over de herziening van het stelsel van ADV's wordt uw Kamer aan het begin van 2025 geïnformeerd.

Omkering van de bewijslast

Amnesty adviseert te stimuleren dat klachtbehandelaars, klachtcommissies en toezichthouders bij aanwijzingen voor discriminatie omkering van de bewijslast als uitgangspunt te hanteren.

Het bewijs van discriminatie staat bekend als bijzonder moeilijk te leveren. In artikel 10 van de Awgb is de omkering van de bewijslast neergelegd voor gevallen die onder de reikwijdte van deze wet vallen, zoals arbeidsrelaties, onderwijs, dienstverlening en zorg. Zodra er feiten worden aangedragen die onderscheid kunnen doen vermoeden, verschuift de bewijslast naar de andere partij. Deze moet vervolgens in rechte aantonen dat er géén sprake was van discriminatie. Dit beginsel komt voort uit de Europese antidiscriminatiewetgeving. Het handelen van de overheid valt niet onder de werking van deze wet, zoals hierboven toegelicht, maar de overheid is gehouden aan artikel 1 van de Grondwet en sluit bij de toepassing van dit artikel aan bij de systematiek van de Awgb.

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM) gaat ervan uit dat er in discriminatiezaken een omkering van de bewijslast plaatsvindt zodra er sprake is van een geobjectiveerd vermoeden van ongelijke behandeling. Het is dan aan de verwerende Staat om te bewijzen dat voor de ongelijke behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestond.³⁴ Het EHRM oordeelde in twee recente uitspraken of er sprake was van een vermoeden van ongelijke behandeling door etnisch profileren.³⁵ Het EHRM baseerde zich in de meest

³³ Kamerstukken II, 2023/24, 34 338, nr. 6, p.16.

³⁴ Zie bijv. Biao t. Denemarken, EHRM (GK) 24 mei 2016, nr. 38590/10, ECLI:CE:ECHR:2016:0524JUD003859010, «EHRC» 2016/209. En Muhammad t. Spanje, EHRM 18 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1018JUD000021519 en Basu t. Duitsland, EHRM 18 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1018JUD003408517.

³⁵ Wa Baile t. Zwitserland, EHRM 20 februari 2024.

recente van deze zaken, van WA Baile tegen Zwitserland, op rapporten die de prevalentie van systemisch racistisch profileren in Zwitserland illustreerden om een vermoeden van discriminatie te onderbouwen. Het EHRM oordeelde vervolgens dat het ontlastende bewijs dat werd aangeleverd door de Zwitserse autoriteiten onvoldoende was om het vermoeden van discriminerende behandeling te weerleggen.

De Europese jurisprudentie is echter nog te casuïstisch om een duidelijke richting te geven. Het kabinet volgt de ontwikkelingen nauw om tot een adequate werkwijze te komen. In deze overwegingen zullen de aanbevelingen van Amnesty worden meegenomen.

Conclusie

Het kabinet wil Amnesty International Nederland bedanken voor het uitgebreide rapport. Het rapport biedt aanknopingspunten om te blijven werken aan het bestrijden van etnisch profileren. De afgelopen jaren is de inzet van het kabinet op het terrein van discriminatie en etnisch profileren al flink verhoogd en zijn er nieuwe instrumenten ontwikkeld, maar we zijn er nog niet. Het kabinet is zich ervan bewust dat elk geval van etnisch profileren er één teveel is. Zoals hierboven én in het rapport van Amnesty wordt beschreven, kent etnisch profileren diverse vormen, al dan niet automatisch gegenereerd, onbewust of juist goed bedoeld maar zonder uitzondering een grote impact op degene die het ondergaat. Vanwege deze veelvormigheid, moeten de oplossingen eveneens veelvormig zijn. En van een lange adem. Daar werkt het kabinet en daar werken alle uitvoeringsdiensten aan. Aanbevelingen uit het rapport zullen gebruikt worden bij het verder verstevigen van de aanpak van etnisch profileren zoals die hierboven wordt geschetst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark