

Position paper

De bestrijding van racisme en discriminatie in Nederland

Gedachten ten behoeve van het gesprek met leden van de Vaste Commissie voor
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer
op 3 december 2020

27 november 2020

Inleiding: discriminatie is ook een kwestie van biologie en psychologie

- 1) Het bestrijden van racisme en discriminatie is langdurig proces. Makkelijke oplossingen zijn er niet, het is zelfs moeilijk om bepaalde 'quick wins' te identificeren.
- 2) Als mensen discrimineren is dat in veel gevallen geen kwestie van rationele of beredeneerde beslissingen op basis van heldere of expliciet racistische opvattingen. Dat soort opvattingen komt ook wel voor, maar niet zo vaak.
- 3) Het College verzorgt trainingen over de werving en selectie van personeel zonder discriminatie en stereotypering. Het College vindt het belangrijk om enkele van de inzichten uit deze trainingen ook met u te delen. Deze inzichten 'kleuren' namelijk de beleidsmatige en juridische opmerkingen die het College in deze bijdrage maakt.
- 4) Het maken van onderscheid en een zekere mate van xenofobie zitten diep in de menselijke genen. Denken en doen langs lijnen van stereotypen is namelijk evolutionair nuttig. Stereotypen zijn behulpzaam, zeker als iemand zich snel een beeld moet vormen van onbekende personen of snel een gevaarlijke situatie moet inschatten.¹
- 5) Niemand ontsnapt aan stereotypering, ook degenen niet die stereotypen afkeuren. Iedereen, goedwillende ambtenaren, politiefunctionarissen en ontwikkelaars van zoekprofielen inbegrepen, houdt er onvermijdelijk stereotypen op na: over vrouwen, etnische minderheden, Brabanders etc. Dat komt doordat ons brein nu eenmaal 'automatisch' informatiestromen ordent in algemene categorieën. Als sprake is van crisissituaties of veiligheidsbedreigingen vallen mensen sneller terug op dit soort 'ingeslepen instincten'.
- 6) Wat het tegengaan van stereotypering bemoeilijkt, is dat we ons niet altijd bewust zijn van de stereotype beelden die we hebben. Van sommige zijn we ons wel bewust (expliciete stereotypen) en van andere niet (impliciete stereotypen). Het tweede type is ook alleen met behulp van een speciale test te achterhalen (de Harvard *Implicit Association Test* (IAT)). Ook de gestereotypeerde groepen zelf ontsnappen overigens niet aan de culturele stereotypen die binnen een samenleving circuleren. In die zin is het aanstellen van (bijvoorbeeld) politiefunctionarissen met een migratieachtergrond geen afdoende middel om het effect van vooroordelen in de uitvoering van politietaken tegen te gaan.
- 7) Het probleem van stereotypen is de hardnekkigheid ervan, waardoor ze zeer moeilijk te veranderen zijn; zeker op de korte termijn. Overall worden we blootgesteld aan stereotypen. In de media, de reclame en de politiek worden ze levend gehouden. Het is een psychologische wetmatigheid dat stereotypen in de praktijk veel makkelijker worden bevestigd dan ontkracht. Een van de mechanismen die hiervoor zorgen, is 'subcategorisering': zien we een leidinggevende vrouw van een bedrijf die totaal niet voldoet aan het stereotype van 'vrouw' (zorgzaam, niet zo ambitieus, bescheiden, etc.), dan heeft dit niet tot gevolg dat we ons stereotype beeld van werkende vrouw bijstellen, maar dat we een nieuwe categorie aanmaken voor dit type vrouw: 'de carrièrevrouw'. Deze categorie komt *naast* het stereotype van de 'vrouw' te staan en zorgt dus niet voor bijstellen van het stereotiepe vrouwbeeld. Het valt dan ook niet te verwachten dat bijvoorbeeld politiefunctionarissen het stereotiepe beeld van 'criminele Afrikanen' loslaten als ze regelmatig collega's van Afrikaanse afkomst meemaken die niet aan het stereotype voldoen. Net zo min als men kan verwachten dat agenten met een migratieachtergrond geen vooroordelen hebben over andere etnische groepen dan de groep waartoe zij zelf behoren.
- 8) Het probleem van stereotypen is - uiteraard - dat ze kunnen leiden tot een verkeerde inschatting van individuen. Ze zorgen ervoor dat de diversiteit/verschillen binnen categorieën over het hoofd worden gezien en die tussen categorieën juist weer worden uitvergroot. Met het hebben van stereotypen is op zich niet zoveel mis. Waar het mis gaat is wanneer mensen gaan handelen naar de stereotypen die zij hebben en deze hun gedrag

¹ College voor de Rechten van de Mens, *De juiste persoon op de juiste plek*, literatuurstudie, Utrecht 2013, p. 50.

- beïnvloeden. Dat kan resulteren in discriminerend handelen jegens een individu.
- 9) De conclusie van wetenschappelijk (psychologisch) onderzoek naar stereotypering is dat stereotypen *zelf* zeer moeilijk zijn te veranderen, en al helemaal op de korte termijn. Het enig haalbare is daarom het verminderen van de effecten van stereotypering. Oplossingen moeten daarop gericht zijn.

Van maatschappelijk debat naar concrete maatregelen

- 10) De maatschappelijke en politieke discussie over ‘institutioneel’ en ‘systemisch’ racisme van de afgelopen tijd heeft geleid tot een toenemende mate van erkenning dat ook in Nederland hiervan sprake is. Dat is een belangrijke stap. Maar in de ogen van het College komt het er nu op aan om te bezien welke consequenties aan deze constatering verbonden worden. Is een intensivering van beleid ter bestrijding van racisme en discriminatie nodig? En zo ja, hoe en op welke terreinen? Zijn aanpassingen in of verstevigingen van het rechtssysteem mogelijk om racisme en discriminatie verder uit te bannen? Op deze vragen gaat het College hieronder nader in.
- 11) Het is daarbij relevant om te signaleren dat rassendiscriminatie verschilt van discriminatie op andere gronden omdat het op een groter aantal maatschappelijke terreinen plaatsvindt. Personen die discriminatie-ervaringen op deze grond melden, wijzen erop dat dit gebeurde in de context van onderwijs, arbeid, zoeken van woonruimte, politiecontroles, grensbewaking, toegang tot goederen en diensten (horeca, sport, etc.). Discriminatiemeldingen op andere gronden zitten vaak vooral in de arbeidssfeer. Bovendien komt rassendiscriminatie veel vaker bij herhaling voor. Individuen worden er frequenter, in telkens verschillende situaties, mee geconfronteerd.²
- 12) Voor het College ligt de focus in de activiteiten die het onderneemt op dit thema in het onderzoeken en suggereren van aanpassingen in (de infrastructuur voor) beleid en aanpassingen in regelgeving. Het College signaleert dat er ook een maatschappelijke discussie speelt over de historische wortels van discriminatoire of racistische praktijken: op welke manier wordt hedendaagse discriminatie beïnvloed door het Nederlandse koloniaal verleden of de rol van Nederland in de trans-Atlantische slavenhandel? Is er binnen het onderwijs voldoende aandacht voor donkere kanten uit het Nederlandse verleden? In hoeverre worden gevoelens van bepaalde bevolkingsgroepen gekrenkt door een eventueel gebrek aan aandacht daarvoor? Ook dat zijn relevante discussies, maar het College concentreert zich op maatregelen die meer rechtstreeks kunnen bijdragen aan het bestrijden van hedendaagse situaties van maatschappelijke uitsluiting en achterstelling, van discriminatie waar individuen nu materieel/economisch nadeel van ondervinden.

Intensivering van beleid ter bestrijding van racisme en discriminatie: de behoefte aan een nationaal coördinator discriminatiebestrijding

- 13) In zijn jaarlijkse rapportage mensenrechten in Nederland 2019, met als thema ‘Veilig jezelf zijn in het openbaar’, deed het College de aanbeveling aan de rijksoverheid om een coördinator aan te wijzen voor de aanpak van discriminerend gedrag.³ Het College acht een nationale coördinator discriminatiebestrijding noodzakelijk om versnippering van het nationale antidiscriminatiebeleid en gaten in de (rechts)bescherming tegen discriminatie te adresseren. Zo merkt het College op dat nationaal beleid en regelgeving zich vaak toespitst op een bepaalde groep, een bepaalde vorm van discriminerend gedrag of op een bepaalde locatie. De verdeling van de verschillende discriminatieonderwerpen over diverse

² EU Fundamental Rights Agency, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II)*, Luxemburg 2017, p. 14.

³ College voor de Rechten van de Mens, ‘[Jaarlijkse rapportage mensenrechten in Nederland 2019: Veilig Jezelf zijn in het openbaar](#)’ (juli 2020).

departementen werkt verdere verkokering in de hand. Daarnaast hebben de diverse actieplannen en -programma's per definitie een beperkte looptijd; terwijl een hardnekkig probleem als discriminatie een structurele, integrale, overkoepelende en kabinetsperiode-overschrijdende aanpak vergt. Enkele decennia geleden is binnen de rijksoverheid geoordeeld dat terrorisme en de dreiging daarvan zulke ontwrichtende en destabiliserende effecten hebben op de samenleving dat een Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid noodzakelijk is. Het probleem van racisme en discriminatie is evenzeer maatschappelijk ontwrichtend en destabiliserend en rechtvaardigt allicht een vergelijkbare coördinator.

- 14) De bundeling van expertise en taken bij een nationaal coördinator kan volgens het College de slagvaardigheid van de overheid in de strijd tegen discriminerend gedrag vergroten. Om zijn rol effectief uit te kunnen voeren zal deze coördinator, volgens het College, onder meer het volgende moeten kunnen: (1) discriminatie over de hele breedte van het maatschappelijk leven signaleren en integraal aanpakken, (2) departement-overstijgend werken om verkokering van beleid tegen te gaan. Daarnaast zal de coördinator (3) een ruim mandaat moeten hebben om beleidsinitiatieven te initiëren en plannen op te stellen, (4) onderdeel moeten zijn van de rijksoverheid, op hoog ambtelijk niveau, (5) zowel horizontaal als verticaal moeten samenwerken, o.a. met het openbaar ministerie, de politie en gemeenten, (6) intern en extern als aanspreekpunt moeten functioneren voor het nationaal antidiscriminatiebeleid (waaronder contactpunt voor organisaties vanuit bevolkingsgroepen die te maken hebben met discriminatie) en (7) een duidelijk omschreven mandaat moeten hebben en over voldoende middelen en personeel moeten beschikken.

Discriminatoire praktijken van en handelwijzen binnen overheidsdiensten: het zo goed mogelijk uitsluiten van de invloed van vooringenomenheid

- 15) Het College neemt binnen de Nederlandse overheid zelden officieel beleid waar waarin bewust en expliciet onderscheid op grond van ras of een ander verboden persoonskenmerk wordt gemaakt. Het discriminatieverbod is stevig verankerd binnen het Nederlandse rechtsstelsel en daar wordt rekening mee gehouden bij het opstellen van regels en beleid.
- 16) Desalniettemin komen ook in Nederland binnen overheidsorganen discriminerende praktijken voor. Overheidsfunctionarissen komen tot beslissingen en handelingen op basis van vooringenomenheid en stereotypering, die soms worden versterkt door een gezamenlijke cultuur op de werkvloer waarin negatieve associaties bij bepaalde bevolkingsgroepen de boventoon voeren. Dit is overigens een internationaal fenomeen waarop bijvoorbeeld recent nog is gewezen door het VN-Comité tot uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.⁴
- 17) Deze vooringenomenheid in de uitvoeringspraktijk wordt enerzijds veroorzaakt door vooringenomen (*biased*) 'systemen'. Dat zijn processen en procedures, zoekprofielen e.d. die de overheidsdienst gebruikt bij de uitvoering van taken of bij de opsporing van fraude en andere delicten. Zo zijn zoekprofielen die worden gebruikt om meer selectief (en daardoor kosteneffectief) te controleren niet altijd zo neutraal als ze lijken. *Bias* van mensen kan op twee manieren discriminerende algoritmische beslissingen veroorzaken: stereotypen kunnen doorwerken in de vormgeving/regels van het algoritme en in de data waarmee het algoritme wordt gevoed (op basis waarvan het algoritme beslissingen aanleert).⁵ Anderzijds wordt vooringenomenheid in de uitvoering ook veroorzaakt door vooroordelen in de hoofden van ambtenaren en politiefunctionarissen die toezichts-, handhavings- en opsporingstaken uitvoeren. Zij hebben stereotiepe beelden van groepen

⁴ CERD, *General Recommendation No. 36: Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials*, VN-doc. CERD/C/GC/36.

⁵ College voor de Rechten van de Mens, *Als computers je CV beoordelen, wie beoordeelt computers dan? Algoritmes en discriminatie bij de werving en selectie*, Utrecht 2020, p. 1.

waarvan zij zich lang niet altijd bewust zijn en die kunnen leiden tot discriminatie als zij ernaar handelen. Zeker omdat bij het uitoefenen van toezichts-, handhavings- en opsporingstaken niet iedereen gecontroleerd kan worden, is het maken van keuzes in de uitvoeringspraktijk onvermijdelijk. En bij het maken van die keuzes kan het soms fout gaan.

- 18) Het College ziet een aantal oplossingsrichtingen om vooringenomenheid in de uitvoeringspraktijk tegen te gaan. Oplossingsrichtingen die focussen op het verminderen van de effecten die stereotypen kunnen hebben op de uitvoeringspraktijk en gericht zijn op institutionele, materiele veranderingen:
- (a) verminderen van de discretionaire (keuze)ruimte voor ambtenaren in de uitoefening van toezichthoudende en controlebevoegdheden, door inkadering hiervan via beleidsregels en protocollen, training in de hantering daarvan en ook toezicht op de hantering daarvan in de dagelijkse praktijk (zodat het moeilijker wordt om te handelen op basis van stereotype inschattingen);
 - (b) het juridisch irrelevant/ontoelaatbaar maken van informatie of bewijs dat via discriminerende onderzoeks- of controlemethodes is verkregen;
 - (c) het registreren van de hoeveelheden gevallen waarin algemene toezichts- of controlebevoegdheden worden toegepast en hoe vaak het daarbij ging om iemand met een migratieachtergrond (om zo beter zicht te krijgen op de toepassingspraktijk en mogelijk discriminerende patronen die zich daarin voordoen);
 - (d) voorkomen dat in geautomatiseerde beslis- of selectiesystemen discriminatie door algoritmes plaatsvindt door het productieproces van zoekprofielen (zie onder 17).⁶
- 19) Het College heeft de volgende maatregelen geïnventariseerd om discriminatie als gevolg van bias in algoritmen te voorkomen:
- voor de overheid: verschaf informatie aan de ontwikkelaars van algoritmen over hun wettelijke verplichtingen onder gelijkebehandelings- en andere wetgeving;
 - voor algoritme-ontwikkelaars: voer regelmatig validatiechecks uit om te controleren of de software die je gebruikt niet leidt tot discriminatie (voorkom dat bias in het algoritme terecht kan komen);
 - voor overheidsdiensten belast met opsporings- en controletaken: gebruik geen technologie waarvan onduidelijk is welke criteria zijn gebruikt voor het selectieproces dat deze technologie uitvoert.
- 20) Naast de bovenstaande oplossingsrichtingen ziet het College een rol voor de overheid in het wegnemen van een belangrijke bron voor het ontstaan van stereotiepe beelden in de samenleving (die onvermijdelijk doorwerken in de ambtelijke uitvoeringspraktijk bij overheidsdiensten): de publicatie van criminaliteitsstatistieken. Verschillende overheidsdiensten die dergelijke statistieken publiceren, maken daarin melding van de etnische achtergrond van daders. Daarmee wordt een te eenzijdig beeld over het verband tussen die etnische achtergrond en het participeren in criminaliteit in de hand gewerkt. Zeker als dergelijke statistische gegevens met regelmaat worden gepubliceerd, fungeren zij als een triggerfactor voor stereotiep denken over de betreffende bevolkingsgroepen.
- 21) Meer in het algemeen moet worden nagedacht over nut en noodzaak van de registratie van afkomst in allerlei overheidsregistraties. Het bijhouden van etnische afkomst dient soms het doel van monitoring, om te zien of sprake is van achterstelling van bepaalde bevolkingsgroepen die met gericht beleid wellicht kan/moet worden gekeerd. Maar het heeft ook een averechts effect, namelijk het betekenisvol maken en het accentueren van etnische afkomst. Het College ontvangt signalen dat een dergelijk averechts effect zich inderdaad voordoet. Het systematisch categoriseren van bevolkingsgroepen naar herkomstland en naar burgers met- en zonder migratieachtergrond is geen neutrale beschrijving van de werkelijkheid maar vormt en ‘creëert’ deze ook. De onderscheiden categorieën gaan een eigen leven leiden. Behalve tot zelfidentificatie van minderheidsgroepen, leiden ze er ook toe dat leden van deze groepen als ‘niet-

⁶ Zie daarover het rapport van het College genoemd in de vorige voetnoot.

Nederlands' worden gezien door meerderheidsgroepen. De VN-Speciaal Rapporteur tegen racisme heeft in haar rapport over haar bezoek aan Nederland in 2019 gewezen op dit effect.⁷

Versterking van het wettelijk systeem ter bestrijding van racisme en discriminatie (I): wettelijke verduidelijking van de reikwijdte van de discriminatiegrond 'ras'

- 22) In de Nederlandse gelijkebehandelingswetten is een beperkte lijst met discriminatiegronden opgenomen. De Nederlandse regering is op dit punt diverse malen bekritiseerd door internationale toezichthouders.⁸ Zij bepleiten de lijst met discriminatiegronden meer in overeenstemming te brengen met de discriminatiegronden die in verschillende verdragsbepalingen zijn gecodificeerd.
- 23) Welke gronden missen we dan in de Nederlandse wetten in vergelijking met deze verdragsbepalingen? Dat zijn: huidskleur, taal, etnische afstamming, maatschappelijke afkomst, vermogen, geboorte en andere status. Voor huidskleur, taal en etnische afstamming is de reactie van de Nederlandse regering doorgaans dat deze gronden volgens de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad, die ook gevolgd wordt door het College voor de Rechten van de Mens, zijn inbegrepen in de grond ras.⁹ De grond ras omvat, in overeenstemming met het VN-Verdrag tegen rassendiscriminatie, kenmerken van fysieke, etnische, geografische, culturele, historische of godsdienstige aard.¹⁰
- 24) Het College volgt de regering dat het toevoegen van de discriminatiegronden huidskleur, taal en etnische afstamming in de gelijkebehandelingswetten in juridische zin geen extra waarborgen zal opleveren. Het College ontvangt echter ook signalen dat burgers niet zo'n helder beeld hebben bij het begrip 'ras' zoals dat nu in de AWGB is opgenomen. Want wanneer ben je nu van een bepaald ras? In de afgelopen decennia is het besef gegroeid dat veel meer een sociaal dan een biologisch construct is. Voor de aanpak van (rassen)discriminatie is het noodzakelijk dat burgers - en ambtenaren - bewust zijn van en kennis hebben over de gronden waarop niet gediscrimineerd mag worden, én, *vice versa*, op welke gronden burgers bescherming genieten. De huidige debatten over institutioneel racisme onderstrepen dit belang. Om die reden kan het College zich voorstellen dat het expliciet noemen van 'huidskleur', 'etnische afstamming' en 'taal' in de wet de duidelijkheid en daardoor de effectiviteit van de AWGB toch zou kunnen bevorderen.
- 25) Toevoeging aan de AWGB van gronden als 'maatschappelijke afkomst', 'vermogen' en 'andere status' acht het College minder wenselijk. Het zogenoemde 'gesloten systeem' van de AWGB laat invoering van deze discriminatiegronden niet goed toe: er zijn te veel situaties denkbaar waarin direct onderscheid op één van deze gronden wordt gemaakt dat niet per definitie ongerechtvaardigd is. En het lijkt ondoenlijk om voor al deze situaties op voorhand een wettelijke uitzondering te creëren.

⁷ Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid, *Report on the visit to the Netherlands*, 2 juli 2020, A/HRC/44/57/Add.2, para. 6-8.

⁸ Onder meer het VN-Mensenrechtencomité, *Concluding observations on the fifth periodic report of the Netherlands*, 22 augustus 2019 (CCPR/C/NLD/CO/5), par. 14(a) en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, *ECRI report on the Netherlands (fifth monitoring cycle)*, 2 april 2019, par. 7 en 16 en *ECRI report on the Netherlands (fourth monitoring cycle)*, 20 juni 2013, par. 34.

⁹ Zie bijv. de kabinetsreactie n.a.v. het vijfde ECRI-rapport uit 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 30950, nr. 176, p. 2.

¹⁰ Zie o.a. HR 13 juni 2000, NJ 2000/513 en HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:510. Zie bijv. ook: College voor de Rechten van de Mens 2 april 2019, oordeel 2019-29, overweging 6.2.

Versterking van het wettelijk systeem ter bestrijding van racisme en discriminatie (II): Wettelijke verankering van discriminerend motief als strafverzwarende factor

- 26) De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) heeft meermaals de aanbeveling gedaan aan de Nederlandse overheid om een discriminerend oogmerk/motief als strafverzwarende factor bij zogenoemde ‘commune’ delicten in het Wetboek van Strafrecht vast te leggen.¹¹ Het College ziet in dit wettelijk vastleggen een meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie. Wettelijke verankering kan er aan bijdragen dat de officier van justitie zich bij zijn strafeis meer rekenschap geeft van het discriminatoire motief en dat de afweging die door de rechter bij de strafoplegging is gemaakt, beter zichtbaar wordt. Ook vindt het College het belangrijk dat van wettelijke vastlegging van deze strafverzwarende omstandigheid het signaal uitgaat dat aan discriminatoire motieven voor delicten in Nederland extra zwaar wordt getild. Essentieel is dan overigens dat de (mogelijke) aanwezigheid van zo’n motief op het moment van aangifte wordt geregistreerd.¹² Immers, als er niet aan het begin van het strafvorderlijk onderzoek, dat begint met het opnemen van het proces-verbaal door de politie, wordt doorgevraagd op een mogelijk discriminerend motief en dit niet meteen wordt opgenomen in de aangifte, dan komt het ook niet in het onderzoek terecht. En vervolgens ook niet in de strafeis en de afweging door de rechter.
- 27) In het licht van het bovenstaande is het College positief over het door de Kamerleden Buitenweg en Segers in consultatie gebrachte ontwerp voor een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoire oogmerk als strafverzwarringsgrond.¹³ Wel acht het College het van belang om in de toelichting bij het wetsvoorstel te expliciteren aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om een discriminatoire motief aan te nemen. Het College bepleit hiervoor een systematiek waarbij de bewijslast niet afhangt van de aantoonbaarheid van subjectieve emoties van de dader(s). Het zou voldoende moeten zijn om over te gaan tot een tenlastelegging en vervolging als een verdachte het slachtoffer kennelijk heeft gekozen omdat hij/zij deel uitmaakt van een bepaalde (door de discriminatiegronden beschermde) bevolkingsgroep of als het delict - denk aan vernieling of brandstichting - gericht is tegen een object dat symbool staat voor zo’n bevolkingsgroep.

Versterking van het wettelijk systeem ter bestrijding van racisme en discriminatie (III): het creëren van collectieve klachtmechanismen

- 28) Omdat het voor individuen heel lastig is om een praktijk van etnisch profileren bloot te leggen (een individu weet vaak niet of de beslissing die jegens hem/haar genomen wordt deel uit maakt van een breder/vaker voorkomend patroon) vindt het VN-Comité tegen racisme het heel belangrijk dat er binnen het nationale rechtssysteem collectieve klachtmechanismen zijn om dit soort praktijken aan te kaarten. Mechanismen waardoor belangenorganisaties dit soort kwesties kunnen laten onderzoeken en beoordelen door een onafhankelijke instantie.
- 29) Het Nederlandse rechtssysteem kent ten dele zo’n mechanisme, namelijk de klachtprocedure bij het College voor de Rechten van de Mens. Het College is echter niet bevoegd om te oordelen over eenzijdig overheidshandelen, bijvoorbeeld over gedragingen die plaatsvinden in de taakuitoefening door de politie of andere overheidsdiensten. De

¹¹ ECRI-rapport 2019 (n 8), par. 7, ECRI-rapport 2013 (n 8), par. 12, ECRI, *Third report on the Netherlands*, 20 juni 2007, par. 15, ECRI, *Second report on the Netherlands*, 15 december 2000, par. 8.

¹² Zoals ook blijkt uit het WODC-onderzoek van P. Kruize en P. Gruter, ‘[Discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid: cijfers en praktijkervaringen](#)’ (2020).

¹³ College voor de Rechten van de Mens, ‘[Reactie van het College voor de Rechten van de Mens op internetconsultatie hatecrimes](#)’ (juli 2020).

Nationale ombudsman mag de bejegening van burgers in de taakuitoefening door overheidsdiensten wel onderzoeken, maar deze heeft minder specifieke expertise op het terrein van discriminatie en het gelijkebehandelingsrecht. En hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, waar het klachtrecht bij de No is geregeld, kent geen specifieke regeling voor collectieve klachten door belangenorganisaties. Hier signaleert het College een lacune in het Nederlandse rechtssysteem. Weliswaar kan in het bestuursrecht wél door belangenorganisaties worden geprocedeerd, maar dan moet sprake zijn van een concreet besluit. En niet alle vormen van discriminerende praktijken komen tot uitdrukking in een concreet besluit.

Versterking van het wettelijk systeem ter bestrijding van racisme en discriminatie (IV): gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland

- 30) Tot op heden is de gelijkebehandelingswetgeving niet van toepassing in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba). Het College vindt dit zorgwekkend en heeft al meerdere malen een dringend beroep gedaan op de regering om aan deze rechtsongelijkheid een eind te maken. Ook de VN-Special Rapporteur tegen Racisme benadrukte in haar recente rapport over Nederland dat de overheidsinspanningen voor rassengelijkheid zich zouden moeten uitstrekken naar/tot het Caribische deel van Nederland.¹⁴
- 31) Minister van BZK Ollongren kondigde op 5 september 2018 aan om een verkenning te gaan uitvoeren naar de vraag wat er voor nodig is om de gelijkebehandelingswetgeving en Hoofdstuk 2 van de Wet College voor de Rechten van de Mens (gefaseerd) van toepassing te verklaren op de Caribische openbare lichamen.¹⁵ Het College constateert dat deze verkenning tot op heden nog weinig gevorderd is.¹⁶ Onlangs heeft de Minister van SZW Koolmees laten weten dat er enkele voorbereidende werkzaamheden zijn uitgevoerd in 2019, maar dat er nog geen concreet plan van aanpak is voor de invoering van deze wetgeving, mede door de wereldwijde maatregelen tegen de Corona pandemie.¹⁷
- 32) Het College dringt erop aan dat de regering de verkenning naar de aanpak van de toepassing van de gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland versnelt en aangeeft wanneer een concrete aanpak te verwachten is.

¹⁴ Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid, [Report on the visit to the Netherlands](#), 2 juli 2020, A/HRC/44/57/Add.2, para. 97, sub b.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2017-2018, 34338, nr.3.

¹⁶ Zie ook *Kamerstukken II*, 2019-2020, 34338, nr. 4.

¹⁷ Minister Koolmees, [Kabinetsreactie rapport VN Speciaal Rapporteur Racisme 2019-2020](#), 18 november 2020.