

Vergaderjaar 2021–2022

33 826

Mensenrechten in Nederland

30 950

Rassendiscriminatie

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2021

Op 10 juni 2020 heeft het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) zijn jaarlijkse rapportage over de mensenrechten in Nederland gepubliceerd. Het thema van deze rapportage is «Veilig jezelf zijn in het openbaar»¹. Met deze brief reageer ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, op deze rapportage.

Het College beschrijft in zijn rapportage dat niet iedereen in Nederland veilig zichzelf kan zijn in de openbare ruimte. Helaas is voor sommigen discriminatie een, soms terugkerend, gegeven. Vrouwen, mensen met een migratie achtergrond, mensen met een partner van het zelfde geslacht, mensen die zichtbare uitingen van hun godsdienst dragen of mensen met een beperking zijn voorbeelden van groepen personen die hiermee te maken krijgen en er zijn helaas nog zoveel meer voorbeelden te geven. Zij worden uitgescholden of nageroepen op straat, getreiterd in hun woonomgeving, online beledigd, seksueel geïntimideerd of soms zelfs slachtoffer van fysiek geweld. De kern van al deze verschillende vormen van discriminatie is dat deze mensen, zoals het College het beschrijft «worden lastig gevallen om wie ze zijn». Daarbij speelt ook nog dat er groepen of individuen zijn die op meerdere gronden kunnen worden uitgesloten of gediscrimineerd, bijvoorbeeld een moslimvrouw omdat zij vrouw is én omdat zij moslim is.

Het College constateert in zijn rapportage dat discriminerend gedrag in de openbare ruimte een hardnekkig probleem is. Een probleem dat niet alleen leidt tot pijn bij en uitsluiting van de slachtoffers, maar dat hen ook belemmert in de uitoefening van andere mensenrechten. De rapportage van het College laat zien dat mensen uit angst voor (verbale) agressie bepaalde plaatsen mijden of afzien van het dragen van bijvoorbeeld een keppeltje. Of dat zij hun mening niet meer of niet meer op dezelfde wijze uiten uit angst voor (online) beledigingen of bedreigingen. Discriminatie

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

heeft zo ook gevolgen voor hun recht op bewegingsvrijheid, hun recht op een privéleven (in de zin dat je zelf mag kiezen hoe je je leven vormgeeft), hun recht op vrijheid van godsdienst of hun recht op vrije meningsuiting.

Het College signaleert dat de overheid zich ervoor inspant om discriminatie te voorkomen en bestrijden, ook in de publieke ruimte. Het College is echter van mening dat de overheid meer moet doen om te garanderen dat iedereen veilig zichzelf kan zijn in het openbaar. Daartoe doet het College een aantal aanbevelingen.

Aanbeveling: wijs een coördinator aan voor de aanpak van discriminerend gedrag in de openbare ruimte

De eerste aanbeveling van het College, om een coördinator aan te wijzen die kan zorgen voor een overkoepelende, integrale en structurele aanpak van discriminerend gedrag, sluit aan bij de verkenning naar een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) die op mijn verzoek is uitgevoerd en die ik u op 10 maart 2021 heb toegezonden.² De aanbeveling van het College is bij de verkenning betrokken en tijdens de consultatie heeft de verkenner hierover met het College gesproken. Het profiel voor de NCDR heb ik op 11 juni 2021 met u gedeeld.³

Aanbeveling: verzeker een dekkend wet- en regelgevend kader tegen discriminerend gedrag

Het College beveelt ook aan om het wettelijk kader te versterken. Het College signaleert dat de huidige wetgeving om discriminatie tegen te gaan, niet goed van toepassing is op het soort discriminatie waarmee mensen in de publieke ruimte te maken krijgen. De Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) ziet immers op private rechtsverhoudingen (tussen met name werkgevers en werknemers en tussen aanbieders en afnemers van diensten), terwijl het strafrecht volgens het College alleen de meest ernstige vormen van discriminatie in de publieke ruimte verbiedt. Anders dan het College is het kabinet van mening dat ook het soort discriminatie waarmee mensen in de publieke ruimte te maken krijgen, wordt bestreken door het strafrecht. Naast delicten als openlijke geweldpleging of bedreiging met een discriminatieaspect, zijn ook discriminatoire uitingsdelicten, zoals in het openbaar geuite discriminerende beledigingen of het in het openbaar aanzetten tot haat of discriminatie, nu al strafbaar. Daarbij komt dat als het Openbaar Ministerie van oordeel is dat sprake is van een gemeenschappelijk delict met een discriminatieaspect, het discriminatieaspect door de Officier van Justitie in het requisitoir moet worden benadrukt en als strafverzwarende omstandigheid in de strafeis moet worden betrokken.

In het meest recente rapport met discriminatiecijfers heeft het Openbaar Ministerie (OM) ook aangegeven dat in 2020, evenals in eerdere jaren, verreweg de meeste gemeenschappelijke delicten met een discriminatieaspect die bij het OM instroomden, het strafbare feit eenvoudige belediging (art. 266 Sr) betreffen.⁴ De meeste van deze feiten vonden plaats op straat of in een openbare gelegenheid (33%) of in de directe woonomgeving van het slachtoffer (29%). Ook discriminatoire uitlatingen op het internet vallen binnen het bereik van de strafwetgeving, zoals blijkt uit de jaarlijkse cijfers

² Kamerstuk 30 950, nr. 218.

³ Kamerstuk 30 950, nr. 249.

⁴ Cijfers in Beeld 2020.

van politie en het Meldpunt internet discriminatie (MiND).⁵ Dit zijn juist de (virtuele) plekken waar het College op doelt wanneer het spreekt over veilig jezelf kunnen zijn in het openbaar. Naar het oordeel van het kabinet biedt het huidige wettelijk kader een brede basis voor de aanpak van discriminatie in het openbaar. Wat betreft online discriminatie, is het kabinet van mening dat de relatieve anonimiteit van het internet geen vrijbrief kan en mag zijn om anderen ongestraft te discrimineren. Met het College ben ik dus van mening dat online discriminatie stevig moet worden aangepakt, maar het strafrecht is niet het enige instrument dat daarvoor kan en moet worden ingezet. Het is belangrijk dat onrechtmatige content online snel verwijderd kan worden en het slachtofferschap niet blijft voortduren. Daarin vervult het Meldpunt Internetdiscriminatie een belangrijke rol als onafhankelijk meldpunt. Daarnaast ligt er een grote verantwoordelijkheid bij de sociale mediaplatforms zelf, die het plaatsen van *online content* en commentaren mogelijk maken. Met de sociale mediaplatforms heeft het kabinet regelmatig overleg over de aanpak van onder meer discriminerende en haatzaaiende uitingen. Desalniettemin is het, door de enorme omvang van alle bijdragen op het internet en sociale media, een blijvend vraagstuk hoe discriminerende of haatzaaiende uitingen kunnen worden voorkomen en verwijderd. Dit vraagstuk heeft de aandacht van het kabinet, dat daartoe onder meer inzet op Europese samenwerking om sociale mediabedrijven te verplichten haatzaaiende en discriminerende uitingen te verwijderen. Daarin wordt vooruitgang geboekt, maar zoals de Minister van Justitie en Veiligheid in mei 2021 al aangaf in antwoord op de Kamervragen over de aanpak van online discriminatie⁶, is het kabinet van mening dat de platformen meer kunnen -en ook zouden moeten- doen om online hate speech tegen te gaan, bijvoorbeeld door het ontoegankelijk maken van strafbare en anderszins onrechtmatige uitingen en het organiseren van tegengeluid. Het kabinet is voornemens om -waar mogelijk samen met andere landen- verdergaande afspraken te maken om platformen ertoe te bewegen zich (nog) meer in te spannen om ongewenst online gedrag te voorkomen. De aanpak van online discriminatie is daarnaast onderdeel van de versterkte brede aanpak van discriminatie en racisme waarover u bij brief van 24 juni 2021 bent geïnformeerd.

Burgers hebben hierbij een grote rol: zij zijn het die (online) discriminatie moeten herkennen en melden. Zoals het College signaleert, is er naar aanleiding van onder meer #MeToo en de Black Lives Matter beweging meer discussie ontstaan in de samenleving over (de impact van) discriminatie. Dit kan bijdragen aan de bewustwording bij slachtoffers en de samenleving als geheel over wat discriminatie is, wat het doet en hoe belangrijk het is dat mensen zich ertegen uitspreken. Het kabinet onderkent het belang van deze bewustwording en is, net als het College, van mening dat die bewustwording zich moet uitstrekken tot alle vormen van discriminatie, inclusief vormen die wellicht nu nog te vaak als «normaal» geaccepteerd worden door slachtoffers en samenleving. Positief is dat er vanuit de samenleving zelf initiatief bestaat om online een antiracistische en anti-discriminatoire norm te stellen, zoals bijvoorbeeld het #Datmeenjeniet project van Movisie.

⁵ De meldcijfers van de politie worden jaarlijks gepubliceerd in een zogenaamd *multi-agency* rapport waarin ook de meldcijfers van de antidiscriminatievoorzieningen worden gepubliceerd, aangevuld met de meldcijfers van MiND, College voor de rechten van de mens en OM. De meest recente meldcijfers zijn gepubliceerd op 24 juni 2021, als bijlage bij de voortgangsbrief over de aanpak van discriminatie, Kamerstuk 30 950, nr. 250.

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2724

Aanbeveling: Richt preventief beleid op alle vormen van discriminerend gedrag in de openbare ruimte

Het College beveelt aan om preventief beleid niet te beperken tot strafrechtelijke gedragingen, maar een meer alomvattende aanpak te ontwikkelen, waarin bijvoorbeeld ook aandacht uitgaat naar de normalisering van beledigingen of intimidatie en de achterliggende oorzaken van dergelijk gedrag. Het kabinet onderschrijft ook deze aanbeveling, maar is van mening dat er in de diverse preventie projecten die het Rijk in samenwerking met diverse partners heeft opgezet, zeker ook aandacht is voor de achterliggende oorzaken van discriminerend gedrag. Ook zien deze projecten op discriminatie in brede zin, waaronder op intimidatie en belediging in de openbare ruimte. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het project Veilige Steden. Dit project richt zich op de lokale aanpak van het versterken van de veiligheid van meisjes en vrouwen in de publieke ruimte. Het gaat hierbij om het aanpakken van problemen als straatintimidatie, seksuele intimidatie en seksueel geweld. Een ander voorbeeld is het in 2020 gepresenteerde plan «Ons voetbal is van iedereen. Samen zetten wij racisme en discriminatie buiten spel». In het plan, opgesteld door verschillende ministeries en de KNVB, staan een twintigtal maatregelen genoemd die ingezet worden om racisme en discriminatie in het voetbal te voorkomen, signaleren en sanctioneren. Het plan kent meerdere maatregelen gericht op het vergroten van bewustwording bij (toekomstige) spelers, bestuurders, trainers, officials en supporters, zoals een maatschappelijke campagne, trainingsprogramma's voor voetbalclubs, scholing voor officials en medewerkers tuchtzaken en tot slot Fairplay trajecten bij voetbalclubs en op scholen. Daarnaast ontwikkelt Movisie in opdracht van het Rijk handreikingen voor gemeenten voor de aanpak van antisemitisme, moslimdiscriminatie, anti zwart racisme, antiziganisme en LHBTI-discriminatie.

Aanbeveling: stimuleer de (verdere) ontwikkeling van effectieve interventieprogramma's

Het College concludeert voorts dat het van belang is om te onderzoeken welke oorzaken ten grondslag liggen aan de verschillende vormen van structureel discriminerend gedrag en hoe deze voorkomen kunnen worden. Ook concludeert het College dat het belangrijk is om interventieprogramma's – die bijdragen aan het doelgericht tegengaan van discriminerend gedrag – te richten op alle openbare omgevingen en gronden, en op intersectionaliteit. Er zijn de afgelopen jaren zijn in opdracht van het kabinet diverse onderzoeken uitgevoerd naar ervaren discriminatie, naar wat werkt in de preventieve aanpak van discriminatie en naar de oorzaken en triggerfactoren bij discriminatie op specifieke gronden, zoals bij antisemitisme, moslimdiscriminatie en anti-zwart racisme. De onderliggende mechanismen die ten grondslag liggen aan het ontstaan van vooroordelen en deze vormen van discriminatie vertonen veel overeenkomsten. Discriminatiegronden zijn in de praktijk sterk met elkaar verweven en lopen vaak door elkaar in de beeldvorming en ervaring. Het kabinet verkent in het najaar dan ook de mogelijkheden van het toepassen van een meer intersectionele benadering in de preventieve aanpak van racisme en discriminatie. Inmiddels is er een stevige kennisbasis ontstaan over de aanpak van racisme en discriminatie waar niet alleen het Rijk, maar ook gemeenten en maatschappelijke organisaties uit kunnen putten ten behoeve van een lokale discriminatieaanpak. Om die reden heeft het kabinet in 2020 en 2021 een decentralisatie uitkering beschikbaar gesteld om gemeenten in staat te stellen de vergaarde kennis op lokaal niveau toe te passen. Ook werkt KIS aan de verspreiding en implementatie van antidiscriminatie-interventies bij interventieontwikkelaars en -uitvoerders.

Aanbeveling: zorg voor structurele (financiële) ondersteuning van informele netwerken, zoals die van belangenorganisaties en betrek die actief en vanaf het begin bij het maken en evalueren van wetten, regelgeving en beleid

De aanbeveling van het College om belangenorganisaties van slachtoffers van discriminatie meer te betrekken bij het discriminatiebeleid, heeft het kabinet het afgelopen jaar al ter harte genomen. Zo zijn gesprekken gevoerd met onder meer vertegenwoordigers van de Black Lives Matter beweging en vertegenwoordigers van de grote religieuze stromingen in Nederland. De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, die samen met vele maatschappelijke actoren de aanpak van racisme en discriminatie zal vormgeven, zal ook inhoud geven aan deze aanbeveling van het College bij de totstandkoming van het Nationaal Actieprogramma tegen Discriminatie en Racisme.

Aanbevelingen: zorg dat meldinstanties discriminatie expliciet signaleren bij en verwerken in meldingen/aangiften en bevorder de deskundigheid bij professionals, onder wie politieagenten, die omgaan met meldingen/aangiften van discriminerend gedrag

Het College heeft ook een aantal aanbevelingen gegeven ten behoeve van de handhaving van het discriminatieverbod en de rechtsbescherming tegen discriminatie. Het vertrekpunt voor die aanbevelingen is de conclusie van het College, op basis van empirisch onderzoek van het College naar de meldingsbereidheid van slachtoffers van discriminatie, dat die meldingsbereidheid laag is. Daaraan liggen diverse redenen ten grondslag, waaronder lage verwachtingen over de kans op resultaat, weinig bekendheid met meldinstanties en weinig vertrouwen in die instanties. Het College beveelt daarom aan ervoor te zorgen dat meldinstanties discriminatie expliciet signaleren bij en verwerken in meldingen en aangiften. Dit geldt met name voor de politie, maar antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) zouden slachtoffers kunnen helpen bij het doen van een melding of aangifte. Daarnaast beveelt het College aan om discriminerende motieven mee te nemen bij de vervolging en de strafoplegging en slachtoffers goed te informeren gedurende het strafproces. Ook beveelt het College aan de deskundigheid van de politie in het omgaan met (slachtoffers van) discriminatie te bevorderen, eventueel door middel van een specifieke «hate crime eenheid» of «hate crime agenten».

Politie en OM nemen diverse maatregelen om te bevorderen dat slachtoffers goed worden geholpen in het kader van de zogenaamde Individuele beoordeling. Beschermingsmaatregelen van slachtoffers maken daar onderdeel van uit. De Individuele Beoordeling kan ook bijdragen aan de herkenning van het discriminatieaspect van delicten en daarmee aan het inzetten van maatwerk ten aanzien van bepaalde beschermingsmaatregelen. Medewerkers van de basisteams van de politie die bij het opnemen van een aangifte betrokken zijn, krijgen een training op slachtofferrechten. In deze training is aandacht voor het zich kunnen verplaatsen in het slachtoffer en voor uitleg bij het doen van aangifte. Algemene kennis over discriminatie verkrijgt de politiemedewerker in de opleiding van de Politieacademie. In specifieke trainingen is aandacht voor sensitief en empathisch bejegenen van slachtoffers en het herkennen van het discriminatieaspect. De nodige specialistische kennis en inzichten worden ingebracht via het Netwerk Divers Vakmanschap. Ter uitvoering van de motie van het lid Paternotte⁷ start de politie in 2021 een pilot waarin de meerwaarde van specifieke expertise wordt onderzocht bij het verbeteren van de aanpak van discriminatie. Hieronder wordt

⁷ Kamerstuk 35 164, nr. 9.

begrepen het herkennen van het discriminatieaspect bij commune delicten. Voor de uitvoering van deze pilot is voor vijf jaar in totaal zeven miljoen euro beschikbaar gesteld.

Daarnaast worden de ADV's versterkt. De meeste ADV's zijn op dit moment krap bemeten en bij het grotere publiek relatief onbekend. Om die reden worden er extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd, zodat de ADV's meer activiteiten kunnen ontplooiën, om zodoende een betere beschikbaarheid en bereikbaarheid voor melders mogelijk te maken. Deze structurele extra bijdrage komt neer op meer dan een verdubbeling van het richtbedrag per inwoner. Zoals aangekondigd in mijn brief van 24 juni 2021 wil het kabinet rond de zomer met gemeenten en de ADV's de professionalisering verder invulling geven. Hierover worden al gesprekken gevoerd met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de koepelorganisatie van de ADV's.

Aanbeveling: waarborg adequate bijstand aan slachtoffers van discriminerende gedragingen

De aanbeveling van het College dat mensen die een melding doen, informatie krijgen over waar zij terecht kunnen voor bijvoorbeeld psychische of juridische hulp, ondersteunt het kabinet van harte. Het College heeft hier zelf ook een rol bij, nu het jaarlijks vele verzoeken om informatie en advies ontvangt. Goede samenwerking tussen alle betrokken meldinstanties, zoals het College aanbeveelt, kan het kabinet alleen maar toejuichen. Dit is allereerst aan die instanties zelf. Zo heeft het College heeft onlangs met de Korpschef gesproken over mogelijkheden om de samenwerking te versterken. De politie heeft het College en andere mensenrechten/gespecialiseerde instanties (ADV's) opgeroepen om meer samen te werken en te zorgen voor een eenduidig aanspreekpunt voor de politie. Het gesprek hierover zal verder vervolgd worden. Ook wordt in het kader van het Actieplan LHBTI-Veiligheid op verschillende niveaus gezien hoe de samenwerking tussen OM, Politie, ADV's en het College zo optimaal mogelijk kan worden vormgegeven teneinde de laagdrempeligheid van het doen van een melding of aangifte te bevorderen.

Aanbeveling: Ga door met de in gang gezette bewustwordingsactiviteiten, onderzoek de effecten en versterk of pas aan waar nodig

Het kabinet ziet ten slotte bij de bevordering van de bewustwording over discriminatie ook een rol voor zichzelf, zoals het College voorstelt in zijn laatste aanbeveling. Zoals in de voortgangsbrief van 24 juni 2021 is benadrukt, geven de maatregelen naar aanleiding van de parlementaire onderzoekscommissie kinderopvangtoeslagen, het instellen van een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en een Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme aan dat het kabinet discriminatie en racisme, ook in de openbare ruimte, niet alleen stellig veroordeelt maar ook aanpakt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren