

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2001) 40
Version néerlandaise
Dutch version

European Commission against Racism and Intolerance

TWEEDE RAPPORT
OVER NEDERLAND

Goedgekeurd op 15 december 2000

Strasbourg, 13 november 2001



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Voor nadere informatie over de werkzaamheden van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)) en over andere activiteiten van de Raad van Europa op dit gebied kunt u contact opnemen met:

Secretariat of ECRI
Directorate General of Human Rights – DG II
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Bezoek onze website : www.coe.int/ecri

Voorwoord

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)) is een orgaan van de Raad van Europa en is samengesteld uit onafhankelijke leden. Het doel van ECRI is het bestrijden van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en intolerantie op pan-Europees niveau, gezien vanuit het oogpunt van de bescherming van de rechten van de mens.

Een van de pijlers van het werkprogramma van ECRI is een individuele benadering per land waarbij wordt geanalyseerd hoe het in elk van de lidstaten van de Raad van Europa is gesteld met racisme en intolerantie en suggesties en voorstellen worden gedaan voor de aanpak van de problemen die uit die analyse naar voren komen.

Eind 1998 heeft ECRI de eerste ronde van haar landenrapporten voor alle lidstaten afgerond. Het eerste ECRI-rapport over Nederland dateert van 13 juni 1997 (gepubliceerd in juni 1998). De tweede fase van de individuele inventarisatie per land, waarmee in januari 1999 een begin werd gemaakt, houdt onder andere in dat er voor elke lidstaat een tweede rapport wordt opgesteld. Het doel van deze tweede ronde rapporten is: follow-up van de voorstellen die in de eerste ronde werden gedaan, actualisering van de informatie en verdieping van de analyse van bepaalde vraagstukken die in het desbetreffende land een belangrijke rol spelen

Een belangrijke fase in "landsgewijze" aanpak is een vertrouwelijke dialoog met de nationale autoriteiten van het land in kwestie, voordat het rapport definitief wordt goedgekeurd. Een nieuwe procedure in de tweede ronde van de landenrapporten is het organiseren van een persoonlijk bezoek van ECRI-rapporteurs voordat het tweede rapport wordt opgesteld.

Dit persoonlijke bezoek aan Nederland vond plaats van 5 tot 7 juni 2000. Tijdens dit bezoek spraken de rapporteurs met vertegenwoordigers van verschillende ministeries en overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor vraagstukken die raken aan het mandaat van ECRI. ECRI was zeer verheugd over de onvoorwaardelijke medewerking van de Nederlandse instanties aan de organisatie van het bezoek en is met name al diegenen die haar delegatie hebben ontvangen zeer erkentelijk. Zij hebben allen veel waardevolle informatie op hun eigen vakgebied verstrekt. Deze erkentelijkheid betreft ook de Nederlandse coördinator, wiens efficiëntie en medewerking door ECRI-rapporteurs ten zeerste op prijs werden gesteld.

Voorts zou ECRI alle vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties, met wie haar rapporteurs tijdens het bezoek hebben gesproken, van harte willen bedanken voor hun zeer nuttige bijdrage aan het geheel.

Het hierna volgende rapport werd door ECRI opgesteld onder haar eigen verantwoordelijkheid. Het beschrijft de situatie per 15 december 2000. Ontwikkelingen van latere datum zijn in deze analyse niet meegenomen en hiermee is ook geen rekening gehouden in de conclusies en aanbevelingen van ECRI.

Samenvatting

De afgelopen jaren heeft Nederland gerichte stappen ondernomen om racisme en discriminatie tegen te gaan, waaronder initiatieven om de tenuitvoerlegging van de bestaande strafrechtelijke bepalingen op het gebied van de bestrijding van racisme en discriminatie te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn de oprichting van een Nationaal Discriminatie Onderzoek Centrum binnen het Openbaar Ministerie; maatregelen om de activiteiten van extremistische groeperingen tegen te gaan, die zich bezighouden met opruiende racistische propaganda, onder andere door het openen van een hotline op Internet voor het melden van beledigingen van discriminerende aard; en initiatieven om de vertegenwoordiging van etnische minderheden bij de politie uit te breiden.

Er blijven echter problemen bestaan op het gebied van racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie en de arbeidsmarkt is een van de gebieden waarop discriminatie nog altijd het meest blijkt voor te komen. De doeltreffendheid van het bestaande strafrecht op het gebied van de bestrijding van racisme en discriminatie is beperkt, met name door de problemen bij de tenuitvoerlegging van de desbetreffende bepalingen. Zorgwekkend is ook het algemene klimaat met betrekking tot asielzoekers en immigranten, dat soms leidt tot uitingen van vijandigheid tegenover deze groepen mensen.

In het hierna volgende rapport beveelt ECRI de Nederlandse autoriteiten aan verdere maatregelen te nemen om racisme, vreemdelingenhaat, discriminatie en intolerantie op een aantal gebieden te bestrijden. Deze aanbevelingen betreffen onder andere de noodzaak om enerzijds verdere maatregelen te nemen om duurzame deelneming van leden van etnische minderheden aan de arbeidsmarkt, inclusief de openbare sector, te verbeteren (onder andere door verbeterde toepassing van de bestaande civielrechtelijke bepalingen) en om anderzijds de effectiviteit van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke bepalingen op het gebied van de bestrijding van racisme en discriminatie te verbeteren, met name waar het bepaalde aspecten van de handhaving van die bepalingen betreft. Tevens wordt nadruk gelegd op de noodzaak om ervoor zorg te dragen dat de politie een duurzame afspiegeling vormt van de multiculturele realiteit van de Nederlandse samenleving.

HOOFDSTUK I: OVERZICHT VAN DE SITUATIE

A. Internationale juridische instrumenten

1. Nederland heeft de meeste internationale juridische instrumenten op het gebied van de bestrijding van racisme en intolerantie bekrachtigd. ECRI stelt met genoegen van dat Nederland Aanvullend Protocol nr. 12 van de Europese Overeenkomst voor de Rechten van de Mens heeft ondertekend, dat het toepassingsgebied van artikel 14 van de Overeenkomst in zijn algemeenheid verruimt en dat een nader aan te vullen lijst van verschijningsvormen van discriminatie bevat. Het moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om dit Protocol zo spoedig mogelijk te bekrachtigen. Momenteel buigt het Parlement zich over een wetsontwerp inzake de bekrachtiging van een Kaderovereenkomst voor de bescherming van nationale minderheden. ECRI hoopt dat de besluitvorming hierover snel en met succes zal worden afgerond. ECRI dringt er tevens bij de Nederlandse autoriteiten op aan het Herzien Sociaal Handvest te ondertekenen en bekrachtigen. Bovendien moedigt ECRI de Nederlandse autoriteiten aan het Europees Nationaliteitsverdrag te bekrachtigen, dat Nederland in november 1997 heeft ondertekend.

B. Constitutionele bepalingen en andere fundamentele bepalingen

2. De Nederlandse grondwet werd in 1983 gewijzigd. Deze wijzigingen bundelden alle bepalingen met betrekking tot de rechten van de mens in hoofdstuk 1 van de Grondwet en betekenden ook dat artikel 1 werd toegevoegd, dat het beginsel van gelijke behandeling bij gelijke omstandigheden vaststelt en discriminatie op basis van godsdienst, geloof, politieke overtuiging, ras, geslacht of enige andere grond verbiedt. Artikel 1 is het enige artikel in de grondwet dat grondrechten bevat en geen enkele vorm van beperking toestaat. Zoals door ECRI in haar eerste rapport opgemerkt, erkende de wetgever in de grondwet het effect van artikel 1 in betrekkingen tussen personen, maar liet hij het aan de rechter over om in een bepaald geval vast te stellen op welke wijze en in welke mate er sprake is van dit effect.
3. Artikel 93 van de Nederlandse grondwet bepaalt dat bepalingen van verdragen en resoluties van internationale instellingen die op grond van hun inhoud voor iedereen verbindend kunnen zijn, na bekendmaking verbindende kracht hebben. Daarom is het niet nodig internationale overeenkomsten in het nationale recht op te nemen. Volgens artikel 94 prevaleert in geval van een geschil het internationale recht ten opzichte van het nationale recht. Opgemerkt werd dat de juridische wereld niet altijd vertrouwd is met de bepalingen van de door Nederland bekrachtigde relevante internationale instrumenten. Daarom meent ECRI dat meer zou kunnen worden ondernomen om de juridische wereld sterker bewust te maken van dergelijke bepalingen.

C. Strafrechtelijke bepalingen

4. Het Nederlandse Wetboek van Strafrecht bevat bepalingen voor de bestrijding van racisme en intolerantie. In overeenstemming met artikel 1 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, definieert artikel 90 quater van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht discriminatie als elk onderscheid, elke uitsluiting, beperking of

voorkeur die ten doel of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal-cultureel of ander gebied van het maatschappelijk leven wordt tenietgedaan of aangetast. Het Nederlandse Wetboek van Strafrecht stelt strafbaar: een in het openbaar gedane beledigende uitlating, bedoeld om te discrimineren wegens ras of op andere gronden (artikel 137c), aanzet tot haat, discriminatie en geweld, onder andere op grond van ras (artikel 137d) en de openbaarmaking of verspreiding van deze uitlatingen, anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving (artikel 137e). Artikel 137f stelt strafbaar: deelneming of steun aan activiteiten, gericht op discriminatie van mensen wegens ras of op andere gronden. Voorts stelt het Wetboek van Strafrecht rassendiscriminatie bij de uitoefening van een openbaar ambt, een beroep of bedrijf strafbaar (137g); dat geldt tevens voor discriminatie in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf (429 quater).

5. Zoals reeds door ECRI in haar eerste rapport opgemerkt, zijn er betrekkelijk weinig gevallen gemeld op grond van deze artikelen. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren, waaronder een zekere terughoudendheid van de zijde van de slachtoffers om incidenten bij de politie aan te geven, het feit dat rassendiscriminatie moeilijk is te bewijzen en het gebrek aan aandacht en ervaring bij politie en openbaar ministerie met betrekking tot de behandeling van gevallen van discriminatie. Om enkele van deze problemen te ondervangen werd in het najaar van 1997 een Nationaal Discriminatie Onderzoek Centrum in het leven geroepen, dat in 1998 van start ging. Het doel van het Centrum is te zorgen voor betere handhaving van het strafrecht door het openbaar ministerie waar het gaat om rassendiscriminatie door onder andere: opleiding, informatieverstrekking en -advisering ten behoeve van het plaatselijke openbaar ministerie, het organiseren van regelmatig overleg tussen officieren van justitie en advocaten-generaal met bijzondere verantwoordelijkheid voor discriminatie-aangelegenheden¹. ECRI juicht de opzet van het Centrum toe en wijst met name op het belang van zijn rol bij het verbeteren van de lokale handhaving van het strafrecht met betrekking tot rassendiscriminatie. ECRI merkt tevens op dat de landelijke vergadering van korpschefs een nationale politiefunctionaris heeft benoemd, belast met discriminatiezaken, om op dit gebied zorg te dragen voor coördinatie, ook binnen de politie. Een van de taken van deze functionaris is het verbeteren van de deskundigheid van politiemedewerkers in het behandelen van discriminatiezaken en het registreren hiervan.² ECRI merkt op dat de discriminatiefunctaris al aan de korpschefs heeft voorgesteld binnen de politie een zelfde soort kenniscentrum op te zetten als dat wat is verbonden aan het openbaar ministerie. ECRI meent dat de totstandbrenging van een dergelijk centrum nuttig zou zijn bij het vervullen van de hierboven vermelde taken.
6. In haar eerste rapport vestigde ECRI de aandacht op de richtlijnen voor discriminatiezaken ten behoeve van de politie en het openbaar ministerie, waarin met de wetshandhaving belaste functionarissen wordt opgedragen om het vooronderzoek bij discriminatiezaken te verbeteren en om effectiever om te gaan met zaken van vermeende rassendiscriminatie. Er zijn echter klachten over de naleving van deze richtlijnen en met name over het feit dat in sommige

¹ Elk van de 19 arrondissementsrechtbanken en de 5 gerechtshoven hebben in hun midden respectievelijk een officier van justitie en een advocaat-generaal met speciale verantwoordelijkheid voor gevallen van discriminatie.

² Zie hieronder, punt 8.

gevallen het openbaar ministerie om redenen van doelmatigheid besluit om niet tot vervolging over te gaan, De partijen wier belangen op het spel staan, kunnen weliswaar de arrondissementsrechtbank verzoeken het openbaar ministerie opdracht te geven de vervolging voort te zetten, maar er is gesuggereerd dat het openbaar ministerie in alle discriminatiegevallen gerechtelijke stappen zou moeten nemen en in gevallen waarin hij besluit niet tot vervolging over te gaan, hierover uitleg zou moeten geven. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan de redenen waarom in een zaak niet tot vervolging wordt overgegaan, openbaar te maken.

7. ECRI merkt met belangstelling op dat de Nederlandse autoriteiten de nadruk leggen op de noodzaak van nauwe samenwerking tussen de politie, het openbaar ministerie en de lokale anti-discriminatiecentra³ om te trachten de effectieve handhaving van het strafrecht met betrekking tot rassendiscriminatie te waarborgen. In dit verband wijst zij met name op het "Partnership Training Programme", dat ernaar streeft om op regionaal niveau samenwerkingsverbanden tussen politie, openbaar ministerie, de anti-discriminatiecentra en de gemeentelijke instanties tot stand te brengen. Om het probleem te ondervangen dat slachtoffers, zoals eerder gemeld, vaak terughoudend zijn om discriminatie aan te geven, wijst ECRI er met nadruk op dat moet worden gezorgd dat organisaties die minderheidsgroepen vertegenwoordigen adequaat worden betrokken bij dit en soortgelijke initiatieven.
8. Wat betreft de vervolging van algemene delicten met racistische motieven bepalen de richtlijnen voor discriminatiegevallen voor de politie en het openbaar ministerie dat in dergelijke gevallen het openbaar ministerie in zijn requisitoir de nadruk moet leggen op de racistische beweegredenen en hiermee rekening moet houden bij de straf die het eist. ECRI merkt echter op dat het Nederlandse strafrecht geen bepalingen bevat om gewone delicten - maar met een racistisch karakter - te bestraffen als specifieke delicten of expliciet rekening te houden met de racistische motieven van de delinquent als verzwarende omstandigheid bij de vaststelling van het vonnis. In aansluiting aan Algemene Beleidsrichtlijn nr. 1 inzake de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en intolerantie moedigt ECRI de Nederlandse autoriteiten aan zich nader te beraden over de invoering van dergelijke bepalingen. Het blijkt dat de politie de neiging heeft deze gevallen te behandelen als gewone delicten en dat het racistische element vaak wordt veronachtzaamd. Hoewel ECRI zich ervan bewust is dat er op lokaal niveau initiatieven worden genomen om de situatie op dit punt te verbeteren, moedigt zij de Nederlandse autoriteiten aan te zorgen dat de registratie van racistisch gemotiveerde delicten wordt verbeterd en op nationaal niveau wordt geharmoniseerd. Zoals hierboven vermeld, is voor de nationale discriminatiefunctionaris van de politie op dit punt een duidelijke rol weggelegd.
9. ECRI merkt op dat er een voorstel bij het Parlement ligt om de maximumstraffen voor delicten zoals bedoeld in artikel 137 c, d en e te verhogen wanneer een persoon daarvan een beroep of gewoonte maakt (structurele of stelselmatige discriminatie). ECRI hoopt dat dit voorstel op korte termijn zal worden goedgekeurd en moedigt de autoriteiten aan vervolgens nauwlettend toe te zien op de toepassing van deze bepalingen.

³ Zie hieronder, *Gespecialiseerde organen en instellingen*.

D. Civiel- en administratiefrechtelijke bepalingen

10. Zoals door ECRI in haar eerste rapport werd opgemerkt, is de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) de belangrijkste voorziening in de wetgeving die zich specifiek richt op het bestrijden van discriminatie. Voor de inwerkingtreding van de AWGB op 2 maart 1994 vielen civiele procedures in discriminatiezaken onder artikel 162, boek 6 van het nieuw BW inzake de onrechtmatige daad, dat bepaalt dat iedereen die onrechtmatige daden heeft begaan, kan worden verplicht de hieruit voortkomende schade te vergoeden. In de civiele procedure berust de bewijslast bij de eiser, hoewel het hof de bewijslast om redenen van billijkheid en redelijkheid kan verleggen. In haar eerste rapport constateert ECRI met tevredenheid dat situatietests bij horeca en huisvesting en statistische gegevens eveneens worden aanvaard als geëigende middelen om discriminatie aan te tonen.
11. De AWGB biedt bescherming tegen directe en indirecte discriminatie op grond van ras, godsdienst of overtuiging, politieke gezindheid, geslacht, nationaliteit, seksuele voorkeur en burgerlijke staat. Deze wet bestrijkt een groot aantal gebieden: werkgelegenheid, beroepsbeoefening; levering van goederen en diensten en het sluiten van overeenkomsten bij het zakendoen of de uitoefening van een beroep door de overheid en instellingen die werkzaam zijn op het gebied van huisvesting, welzijn, de gezondheidszorg en onderwijs; openbare levering van goederen en diensten en het sluiten van overeenkomsten met betrekking tot deze aangelegenheden door particulieren; school- en loopbaanadvies. De AWGB heeft tevens de Commissie Gelijke Behandeling ingesteld, een professionele, onafhankelijke organisatie die tot taak heeft onderzoek te verrichten, te bemiddelen en te oordelen in zaken die verband houden met de wetgeving op het gebied van gelijke behandeling⁴. ECRI juicht toe dat organisaties die de belangen van individuele slachtoffers van discriminatie behartigen, bij de Commissie een procedure kunnen aanspannen, mede met het oog op de bescherming tegen represailles die dit systeem biedt. In dit verband is ECRI ingenomen met het feit dat de AWGB werknemers beschermt tegen ontslag omdat zij zich hebben beroepen op het beginsel van gelijke behandeling. ECRI moedigt echter de Nederlandse autoriteiten aan te waarborgen dat de wetgeving vermeende slachtoffers van discriminatie afdoende beschermt tegen het gevaar van vergelding doordat zij zich beroepen op hun rechten uit hoofde van de wetgeving voor gelijke behandeling op alle gebieden en dat dergelijke bescherming zonodig wordt uitgebreid tot derden (zoals getuigen die een verklaring hebben afgelegd).
12. Ook zou kunnen worden overwogen de reikwijdte van de AWGB uit te breiden tot andere gebieden, waaronder belangrijke taken die worden vervuld door openbare autoriteiten, zoals de politie.
13. Voorts wordt de aandacht van de Nederlandse autoriteiten gevestigd op de noodzaak om nader onderzoek te doen naar de godsdienstige dimensie van rassendiscriminatie en om, waar nodig, eventuele lacunes in de wetgeving op dit gebied te ondervangen.

⁴ Zie hieronder, *Gespecialiseerde organen en instellingen*.

E. Gespecialiseerde organen en instellingen

14. In haar algemene beleidsaanbeveling Nr. 2 wijst ECRI met nadruk op de belangrijke rol van gespecialiseerde organen, zoals commissies of de Ombudsman, bij het bestrijden van racisme en discriminatie en het bevorderen van gelijke kansen voor alle groeperingen in de samenleving. Zoals hierboven vermeld, is de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Nederlandse wetgeving inzake gelijke behandeling. De besluiten van de CGB zijn weliswaar niet juridisch bindend, zodat de CGB de partij die zij schuldig heeft bevonden aan discriminatie niet kan dwingen haar besluit na te leven, maar in de praktijk aanvaardt deze partij doorgaans het besluit van de Commissie en voert zij deze ook uit. ECRI meent dat de status van de besluiten van de CGB verder zou kunnen worden versterkt, bijvoorbeeld door te bepalen dat rechters de besluiten van de Commissie dienen te volgen, tenzij er dwingende redenen zijn om hiervan af te wijken.
15. Artikel 108 van de Grondwet biedt de wettelijke basis voor de Nationale Ombudsman, die bevoegd is klachten te behandelen welke verband houden met gedragingen van de vertegenwoordigers van de centrale overheid, de autonome overheidsinstanties of de politie. De meeste gevallen waarover bij de Ombudsman een klacht wordt ingediend en die - als zij niet direct verband houden met racisme en discriminatie - althans in verband kunnen worden gebracht met een racistische instelling of vreemdelingenhaat, betreffen de politie, de immigratie- en naturalisatiedienst en het arbeidsbureau. Natuurlijk is het ECRI duidelijk dat de Ombudsman niet de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en aanverwante intolerantie in Nederland, maar toch hoopt zij dat deze instelling een actieve rol zal vervullen in het tegengaan van mogelijke maatregelen van de openbare instanties die verband houden met deze verschijnselen.
16. Het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR⁵) is een onafhankelijke organisatie, die wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie; dit Bureau fungeert als nationaal kenniscentrum voor de voorkoming van rassendiscriminatie in Nederland. Het LBR stelt zijn deskundigheid in dienst van individuele personen en organisatie en het doet dit op praktische wijze, via een team van voorlichtingsadviseurs, documentatiespecialisten, juridisch adviseurs en beleidsadviseurs en onderzoekers. Hun activiteiten concentreren zich op de arbeidsmarkt, huisvesting, de media, onderwijs, welzijn en het rechtsstelsel. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om te verzekeren dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om deze organisatie in staat te stellen haar taken doeltreffend te vervullen.
17. Zoals ECRI reeds in haar eerste rapport opmerkte, bestaat er in Nederland, verspreid over het hele land, een netwerk van veertig lokale antidiscriminatiecentra. Deze centra bestrijden discriminatie en racisme aan de basis; zij ondernemen actie in individuele gevallen en zoeken naar oplossingen op politiek niveau en zij bieden lokale fora voor individuele personen en organisaties die zich inzetten voor de uitbanning van racisme en discriminatie. De antidiscriminatiecentra worden gefinancierd door gemeentelijke en provinciale overheden en verschillen sterk in omvang en reikwijdte. Gezien het goede en vaak innoverende werk dat deze centra verrichten, moedigt ECRI de

⁵ Zie hieronder, *Gespecialiseerde organen en instellingen*.

Nederlandse autoriteiten uit te waarborgen dat zij over voldoende financiële middelen kunnen beschikken om professioneel te werk te kunnen gaan.

18. In 1997 werd een hotline voor met discriminatie verband houdende delicten via Internet geopend, het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI⁶), gefinancierd door de overheid. ECRI ziet dit als een zeer positieve ontwikkeling en moedigt de Nederlandse regering aan ervoor te zorgen dat deze hotline over voldoende financiële middelen kan blijven beschikken.
19. ECRI merkt met belangstelling op dat er een Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid is benoemd, die medeverantwoordelijk is voor de begroting ten behoeve van het Grote Steden-beleid en voor de coördinatie van taken inzake de integratie van etnische minderheden. Deze minister draagt speciale verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de Wet Inburgering Nieuwkomers.⁷

F. Voorlichting en bewustmaking

20. ECRI wijst met nadruk op het belang van voorlichting over de waarden van tolerantie en afwijzing van stereotypen vanaf jonge leeftijd. Zij merkt op dat docenten op Nederlandse scholen de beschikking hebben over lesmateriaal dat is ontwikkeld op basis van onderzoek en is gericht op de bestrijding van racisme. ECRI moedigt de autoriteiten aan erop toe te zien dat deze materialen op school voldoende worden gebruikt.
21. Gezien de multiculturele samenstelling van het leerlingenbestand van Nederlandse scholen, dringt ECRI er bij de Nederlandse autoriteiten op aan ervoor te zorgen dat alle leerkrachten goed zijn onderlegd in het lesgeven in een multiculturele omgeving en goed kunnen omgaan met eventuele uitingen van racisme of discriminatie op scholen.

G. Ontvangst en status van niet-ingezetenen

22. Op 30 september 1998, trad in Nederland de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking, bedoeld om te zorgen dat nieuwkomers in de Nederlandse samenwerking snel op eigen benen zouden kunnen staan. Volgens de bepalingen van de WIN moeten alle nieuwkomers een integratieonderzoek aanvragen, waarvan de resultaten kunnen uitwijzen of dat de nieuwkomer aan een integratieprogramma moet deelnemen. Dit programma, dat door de gemeentelijke diensten wordt opgesteld, bestaat uit training in de Nederlandse taal, maatschappij-oriëntatie en beroepsvoorlichting. De opzet van de WIN is gebaseerd op de ervaring met de ontvangst van nieuwkomers op basis van de in 1996 op dit gebied geïntroduceerde verordeningen. Waar echter deze verordeningen nog de ruimte lieten om integratiecontracten voornamelijk op basis van vrijwilligheid af te sluiten, stelt de WIN de deelneming van nieuwkomers aan een integratieprogramma verplicht. Dit moet worden gezien als een eerste stap op weg naar integratie. De WIN bepaalt dat de gemeente erop toeziet dat de nieuwkomers zich houden aan de verplichtingen die de wet

⁶ Zie hieronder, *Media*.

⁷ *Ontvangst en status van niet-ingezetenen*.

hen oplegt en stelt sancties vast voor nieuwkomers die niet aan hun verplichtingen voldoen. Wie weigert aan een integratieprogramma deel te nemen, maakt kans op een boete, hoewel de autoriteiten hebben vastgesteld dat een dergelijke boete niet in alle gevallen wordt opgelegd. ECRI dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan zorgvuldig toe te zien op de sociale effecten van dit dwangelement. Er zijn ook klachten gehoord dat de integratieprogramma's niet altijd aansluiten bij de individuele behoeften en specifieke omstandigheden van de nieuwkomers. ECRI dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan erop toe te zien dat alle programma's zoveel mogelijk aansluiten bij de individuele omstandigheden van de nieuwkomers - een beginsel waarop de WIN zelf ook uitgebreid ingaat. In dit verband merkt ECRI op dat er in mei 2000 door vier ministeries een Task Force is opgezet om wachtlijsten voor talencursussen voor zogeheten oudere nieuwkomers weg te werken, plaatselijke autoriteiten te ondersteunen bij hun sturende en onderzoekende rol en een begeleidingssysteem op te zetten voor specifieke, individuele wensen van nieuwkomers. Meer in het algemeen onderstreept ECRI dat zij weliswaar is ingenomen met de bereidheid van de Nederlandse regering om zorg te dragen voor advisering en taalonderricht ter ondersteuning van integratie, maar dat integratie een proces is dat vraagt om wederzijdse erkenning van de kenmerken en hoedanigheden van zowel de ontvangende samenleving als de immigrantengemeenschap en zij meent dat deze benadering zou moeten worden weerspiegeld in alle geledingen van het integratiebeleid.

23. In 1998 heeft de Nederlandse regering de Koppelingswet goedgekeurd, waarvan het voornaamste doel is zeker te stellen dat de aanspraken die buitenlanders kunnen maken op verstrekkingen van de bestuurlijke instanties - in de vorm van betalingen, faciliteiten, verstrekkingen, vrijstellingen en vergunningen - zijn gekoppeld aan een wettelijk verblijf in Nederland. ECRI stelt met bezorgdheid vast dat de discussie rondom de aanneming van deze wet vaak de intolerantie van het grote publiek tegenover buitenlanders heeft aangewakkerd. Aangezien de handhaving van deze wet berust op strikt toezicht van de autoriteiten op de ingezetenenstatus van personen die aanspraak maken op verstrekkingen, is bezorgdheid geuit over de mogelijkheid dat controles onevenredig zwaar zouden wegen voor migranten en Nederlanders van immigrantenherkomst. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan hiermee rekening te houden bij hun beoordeling van de werking van de wet.

- **Vluchtelingen en asielzoekers**

24. Evenals in andere West-Europese landen neemt de steun van het publiek voor vluchtelingen en asielzoekers in Nederland af. Onderzoek wijst uit dat de meeste Nederlanders vluchtelingen als een probleem ervaren en denken dat vluchtelingen zich eerder zullen inlaten met criminele activiteiten. Uitingen van vijandigheid tegenover deze groep mensen blijken geen uitzondering en zijn in sommige gevallen zelfs geëscaleerd tot geweld en intimidatie en tot dreiging met lichamelijk geweld.⁸
25. De nieuwe Vreemdelingenwet van 1 april 2001 werd in 1999 ingediend, om de asielprocedure te stroomlijnen en de tijd voor besluitvorming over de vluchtelingenstatus te verkorten. Krachtens de nieuwe veranderingen hebben afgewezen asielzoekers geen recht op beroep bij de bestuurlijke organen, maar

⁸ Zie hieronder, *Toegang tot sociale diensten - Toegang tot huisvesting*.

moeten zij het besluit direct bij de rechtbank aanvechten. Wanneer bij een negatief vonnis van de rechtbank hoger beroep wordt aangetekend, zou uitzetting hierdoor in principe niet mogen worden opgeschort. ECRI merkt op dat het gebruik van argumenten die suggereren dat de meeste asielzoekers niet echt asiel zoeken, om stappen te rechtvaardigen die nadelig zouden kunnen zijn voor de procedurele waarborgen in het asielproces, voor veel mensen die in Nederland leven discriminerend werkt.

H. Toegang tot openbare diensten

- *Toegang tot onderwijs*

26. Het gegeven dat op sommige plaatsen in Nederland sprake is van de facto rassenscheiding op scholen, baart ECRI zorgen. Onderzoek doet vermoeden dat het hoge percentage etnische minderheden op sommige scholen niet alleen is te verklaren door hun sociaal-economische achtergrond, aangezien kinderen van Nederlandse ouders uit de arbeidersklasse over het geheel genomen gelijkmatiger over scholen zijn gespreid. Een belangrijke factor die hierbij een rol speelt is dat een gedeelte van de Nederlandse autochtone bevolking in wijken waar etnische minderheden sterk zijn vertegenwoordigd, zijn kinderen naar scholen in andere wijken stuurt (de zogeheten "witte vlucht").
27. De Nederlandse regering voert geen actief spreidingsbeleid, onder andere omdat dit in strijd zou zijn met de in de Nederlandse Grondwet verankerde beginselen van vrijheid van onderwijs en keuze door de ouders. Sommige lokale autoriteiten informeren ouders actief omtrent mogelijkheden van scholen in de buurt waar zij wonen. De benadering van het Nederlandse overheidsbeleid is gericht op het bestrijden van scheiding door verbetering van de kwaliteit van scholen in het algemeen en om maatregelen te nemen om onderwijsachterstand weg te nemen in het bijzonder, bijvoorbeeld door voor leerlingen uit achterstandsgroepen meer financiële middelen te verstrekken. In dit verband moedigt ECRI de Nederlandse autoriteiten aan deze scholen aantrekkelijker te maken voor ouders en kinderen die in de betrokken buurt wonen. Meer in het algemeen meent ECRI dat steun moet worden geboden aan een beleid dat ouders aanmoedigt hun kinderen naar een school te sturen in de buurt waar zij wonen.
28. ECRI is enthousiast over de verschillende programma's van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om achterstand van kinderen van etnische minderheden in onderwijs en op andere gebieden te voorkomen of te verminderen. Zij merkt echter op dat het algemene tekort aan gekwalificeerde leerkrachten in Nederland onevenredig zwaar weegt op scholen in de grote steden, waar zich de grootste concentratie leerlingen van etnische minderheden bevindt. ECRI spreekt haar bezorgdheid uit dat dit probleem, als het niet snel wordt aangepakt, bovengenoemde gerichte inspanningen om de onderwijsachterstanden van minderheidsgroepen weg te werken snel zou kunnen ontcrachten. ECRI wijst er bovendien met nadruk op, dat wervingscampagnes voor leerkrachten uit etnische minderheden van groot belang zijn en zij moedigt de Nederlandse autoriteiten aan een dergelijke campagne voort te zetten en mogelijk te intensiveren.

29. In Nederland valt weliswaar een positieve ontwikkeling waar te nemen voor leden van minderheidsgroepen -- en wel met name de tweede-generatie migrantengemeenschappen -- in die zin dat zij gemakkelijker toegang krijgen tot hoger onderwijs, maar toch is de verdeling tussen groeperingen van verschillende etnische achtergrond nog altijd ongelijkmatig. Zo wordt bijvoorbeeld geraamd dat slechts 2% van de studenten in het hoger onderwijs afkomstig is uit een minderheidsachtergrond. Er is een aantal initiatieven ontplooid om dit probleem aan te pakken, met inbegrip van de aanvaarding van een Hoger-Onderwijs- en Onderzoeksplan, dat ten doel heeft de positie van studenten uit etnische minderheden te verbeteren en het afvalpercentage terug te dringen. Binnen het kader van dit plan voert het Expertise Centrum Allochtonen Hoger Onderwijs (ECHO) projecten uit die ten doel hebben minderheidsgroeperingen beter toegang te geven tot het Hoger Onderwijs en dit vaker te doen voltooien. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan hun inspanningen op dit gebied voort te zetten.

- **Toegang tot huisvesting**

30. De Wet Gelijke Behandeling verbiedt instellingen die zich bezighouden met huisvesting, onderscheid te maken op basis van ras. De meeste steden hebben een systeem voor de toekenning van sociale huisvesting ingevoerd, dat werkt volgens transparante en objectieve normen, en dat leden van etnische minderheden aan een huurwoning in de sociale sector heeft geholpen. Naast dit systeem is in vele steden echter een nieuw systeem voor de toekenning van woningen ingevoerd, waartoe etnische minderheden, en met name buitenlanders, moeilijk toegang blijken te hebben, doordat dit werkt volgens een verhoudingsgewijs ingewikkelder procedure, die voor mensen met een lager onderwijs niveau of een minder goede kennis van het Nederlands niet altijd gemakkelijk is te begrijpen. ECRI moedigt de autoriteiten aan ervoor te zorgen dat geen van de geldende systemen voor de lokale toekenning van huisvesting resulteren in indirecte discriminatie.
31. De Huisvestingswet van 1 juni 1994 stelt de gemeenteraden in staat om particuliere verhuur/woningbouwbedrijven te verplichten melding te maken van het percentage woningen dat zij hebben verhuurd of uitgegeven aan immigranten. ECRI moedigt de autoriteiten aan voldoende gebruik te maken van deze bepalingen om zo de vinger te leggen op mogelijk direct of indirect discriminerende praktijken.
32. Er is melding gemaakt van openbare blijken van vijandigheid van de zijde van de lokale bevolking in gebieden waar vluchtelingen en asielzoekers zijn gehuisvest. Deze vijandigheid uitte zich in de vorm van pogingen van rijke mensen om collectief stukken grond te kopen waar de gemeenteraad overwoog vluchtelingen te huisvesten, maar ook door intimidatiecampagnes, dreigingen met fysiek geweld en zelfs gewelddadige demonstraties, waaronder pogingen tot brandstichting. ECRI dringt er bij de autoriteiten op aan op dit punt actie te ondernemen, waaronder maatregelen om de lokale bevolking beter bewust te maken van zaken die verband houden met asielzoekers en vluchtelingen.

- **Toegang tot gezondheidszorg**

33. Onderzoek wijst uit dat leden van etnische minderheden, en met name vreemdelingen, relatief minder gebruik maken van faciliteiten op het gebied van gezondheidszorg dan de rest van de bevolking. Dit is weliswaar ten dele te verklaren doordat te weinig wordt gedaan aan voorlichting over de wijze waarop van deze faciliteiten gebruik kan worden gemaakt, maar zeker ook in belangrijke mate doordat het gezondheidszorgstelsel niet is berekend op de speciale behoeften van minderheden en zich hieraan ook niet voldoende kan aanpassen. ECRI wijst er met nadruk op dat er maatregelen moeten worden getroffen om dit probleem te ondervangen; een van die maatregelen, zo suggereerde de Raad van Advies voor Volksgezondheid en Zorg, zou kunnen worden gevormd door het opzetten van een nationaal meldpunt en de opnemings van leden van etnische minderheden in de directies van zorgverlenende instellingen. ECRI merkt op dat in november 2000 de Nederlandse regering een studie heeft gepubliceerd getiteld "Interculturalisering van de gezondheidszorg", die een scala van maatregelen omvat, waaronder de oprichting van een organisatie om de aanbevelingen van de Raad van Advies voor Volksgezondheid en Zorg ten uitvoer te leggen, de interculturalisering van trainingscursussen in de zorgsector en de financiering van onderwijs-, toezicht- en ontwikkelingsprojecten.

- **Toegang tot openbare ruimten, zoals bars en discotheken**

34. De afgelopen jaren hebben lokale antidiscriminatiecentra steeds grotere aantallen verontrustende klachten ontvangen over discriminerende weigering van toegang tot openbare ruimten, zoals bars, cafés en discotheken. Het voornaamste doelwit van dit soort praktijken zijn jongeren van Surinaamse, Antilliaanse, Marokkaanse en Turkse afkomst. Zoals hierboven vermeld, betekent discriminatie in het verlenen van toegang tot openbare ruimten een schending van artikel 429 quater van het Wetboek van Strafrecht. Bovendien stelt de Drank- en Horecawet als voorwaarde voor de verstrekking van een vergunning, dat bepaalde morele normen in acht dienen te worden genomen en daaronder valt zeker geen discriminerend toelatingsbeleid. De mogelijkheden die door de bestaande wetgeving worden geboden, zijn echter zelden gebruikt. ECRI dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan op dit gebied actie te ondernemen, met name door maatregelen te nemen om mensen die dergelijke etablissementen beheren, beter bewust te maken van de op dit gebied bestaande wettelijke bepalingen en door op dit gebied een actiever beleid te voeren ten aanzien van de handhaving van de wet.

I. Kwetsbare groepen

Dit deel behandelt bepaalde minderheidsgroepen die bijzonder kwetsbaar kunnen zijn voor problemen op het gebied van racisme, discriminatie en intolerantie in het land in kwestie. Het is niet bedoeld als algeheel overzicht van de situatie van alle minderheidsgroepen in het land en het wil ook niet suggereren dat groepen die hierin niet worden vermeld, niet hebben te kampen met racisme en discriminatie.

- ***de Joodse gemeenschap***

35. Nederland telt op dit moment naar schatting 30.000 joden, maar voor de Holocaust waren dit er 140.000. De meeste van hen zijn te vinden in en om Amsterdam, maar er bestaat ook in andere Nederlandse steden een joodse gemeenschap. De Nederlandse joodse gemeenschap heeft een rijke schakering van godsdienstige en onderwijsinstellingen.
36. De Nederlandse joodse gemeenschap blijft een van de doelwitten van rechts-extremistische bewegingen en van Islamitische fundamentalistische organisaties. Antisemitische incidenten worden weliswaar niet in één systeem geregistreerd, maar het is wel duidelijk dat het aantal antisemitische activiteiten de afgelopen jaren langzaam maar zeker is toegenomen. Incidenten, zoals uitingen van vandalisme, beledigende graffiti, ontheiliging van Joodse begraafplaatsen en gedenktekens, maar ook belediging en bedreigingen vinden nog altijd plaats. Het antisemitisme in Nederland concentreert zich voornamelijk in voetbalvandalisme en internetpropaganda. De recente ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van racistisch en antisemitisch materiaal via het Internet vormen weliswaar een positieve ontwikkeling⁹, zoals hierboven reeds vermeld, maar er valt nog heel wat te doen om de racistische en antisemitische gezangen in voetbalstadions tegen te gaan.

- ***Roma/Zigeuners***

37. Nederland telt ongeveer 3000 inwoners die behoren tot de Roma, wier voorouders in de 19^e eeuw naar Nederland zijn gekomen, en ongeveer 500 tot 700 Sinti, die zich aan het eind van de jaren zeventig van de 20^e eeuw hier hebben gevestigd.
38. Ondanks de lange historie van de Sinti en de Roma in Nederland, zijn er nog maar erg weinig leden van deze groep die basis- en voorgezet onderwijs volgen en de werkloosheid binnen deze groep is buitengewoon hoog. Ook het maatschappelijk vooroordeel tegen hen is nog altijd buitengewoon groot. Ondanks dat de herroeping van de Woonwagenwet in 1999 een eind maakte aan het discriminerende karakter van wetgeving inzake woonwagenbewoners en deze op gelijke voet stelt met alle andere Nederlandse burgers, zijn de verhoudingen tussen woonwagenbewoners enerzijds en de lokale overheden, woningbouwverenigingen en de plaatselijke bevolking anderzijds vaak nog steeds gespannen.

⁹ Zie Media.

39. Het merendeel van het beleid dat is bedoeld om de problemen van de Roma- en de Sinti-gemeenschap aan te pakken, wordt op plaatselijk niveau opgesteld. ECRI dringt er bij de plaatselijke instanties sterk op aan te verzekeren dat leden van de Roma- en Sintigemeenschap terdege worden betrokken bij alle fasen van beleidsvorming. ECRI is weliswaar doordrongen van het belangrijke effect van beleid op plaatselijk niveau, maar wijst toch met nadruk op de rol van de centrale overheid bij het toezicht op de ontwikkelingen en het bijsturen waar nodig.

J. Toezicht op de situatie in het land

40. Zoals in verschillende delen van dit rapport duidelijk naar voren komt, is de lokale dimensie van de bestrijding van racisme en discriminatie in Nederland zeer belangrijk. Dit biedt de nodige voordelen, maar het blijkt ook een bron van problemen te zijn op het gebied van het inwinnen van gegevens en het opstellen van statistieken op nationaal niveau, in die zin dat de criteria op basis waarvan dergelijke informatie op lokaal niveau wordt verzameld, niet landelijk zijn geharmoniseerd. ECRI realiseert zich dat er initiatieven worden ondernomen om dit probleem aan te pakken, met name op het gebied van de registratie van racistische incidenten ¹⁰ en zij moedigt de Nederlandse autoriteiten aan om hun inspanningen op dit gebied te intensiveren, met inbegrip van het verlenen van steun aan de initiatieven van gemeentelijke organisaties, antidiscriminatiecentra, enz. om te komen tot een geïntegreerd, landelijk systeem voor de inwinning van gegevens.
41. De Nederlandse regering houdt toezicht op racismebestrijding, ziet toe op beeld- en opinievorming en houdt toezicht op de integratie. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan ervoor te zorgen dat de perceptie van de minderheden ten aanzien van de mate van discriminatie en intolerantie duidelijk in beeld wordt gebracht. In dit verband wordt de aandacht van de Nederlandse autoriteiten gevestigd op de algemene beleidsaanbeveling van de ECRI nr. 4 inzake nationale rapporten over de ervaring en de perceptie ten aanzien van discriminatie en racisme, bezien vanuit potentiële slachtoffers.

K. Optreden van functionarissen die zijn belast met handhaving van de wet

42. ECRI heeft zich in het eerste deel van dit rapport¹¹ gericht op de aspecten die verband houden met de rol van de politie bij het waarborgen van een effectieve tenuitvoerlegging van de strafwetgeving, gericht op bestrijding van racisme en discriminatie. Hier legt ECRI de nadruk op het positieve effect van een politiemacht die een afspiegeling vormt van de etnische samenstelling van de gemeenschappen waarin zij werkzaam is, op de kwaliteit van de diensten die zij aan die gemeenschappen verleent, met name waar het vooroordelen en discriminatie betreft.

¹⁰ Zie hierboven, *Strafrechtelijke bepalingen*.

¹¹ Zie hierboven, *strafrechtelijke bepalingen*.

43. ECRI constateert dat de Nederlandse autoriteiten ten aanzien van de politie een wervingsbeleid voeren dat zich actief richt op het aantrekken van medewerkers uit etnische minderheidsgroepen. Hierdoor viel de afgelopen jaren een aanzienlijke toename van dergelijke functionarissen waar te nemen. ECRI meent echter dat er nog veel ruimte is voor verbetering, met name ten aanzien van de vertegenwoordiging van dergelijke functionarissen op leidinggevend niveau en vooral ten aanzien van de noodzaak om te zorgen dat functionarissen uit etnische minderheden in functie blijven. Recente cijfers vestigen de indruk dat er meer functionarissen van een etnische-minderheidsachtergrond de dienst verlaten dan er bijkomen. ECRI stimuleert de inspanningen van de Nederlandse autoriteiten om de oorzaken van deze trend te achterhalen en direct actie ondernemen om het probleem aan te pakken. In dit verband meent ECRI dat de duurzame vorming van een politiemacht van gemengd etnische samenstelling uitsluitend mogelijk is dankzij grote inzet om de interne politiecultuur dienovereenkomstig te veranderen. Daarom stimuleert zij nadrukkelijk initiatieven om de politie duidelijker bewust te maken van de noodzaak om vooroordelen en stereotypes binnen het politieapparaat zelf te bestrijden.

L. De media

44. De Nederlandse Vereniging van Journalisten kent een eigen code, die bepaalt dat ras, nationaliteit, godsdienst, enz. van een persoon uitsluitend mogen worden vermeld voor zover dit relevant is, dat racistische of van vooroordelen getuigende uitlatingen uitsluitend worden geciteerd voor zover dit relevant is en dat migranten niet alleen mogen worden geciteerd over "migrantenaangelegenheden", maar ook over andere zaken. Er zijn ook richtlijnen voor politiepersinformatie ter voorkoming van etnische stigmatisering, die bepalen dat de etnische achtergrond van bij een incident betrokken personen uitsluitend mag worden vermeld indien deze van groot belang is om de situatie uit te leggen. ECRI constateert dat deze richtlijnen niet altijd worden nageleefd en roept op tot striktere naleving van deze zelfregulering.
45. Volgens het MDI¹² neemt het aantal racistische beledigingen op Internet sterk toe. De meeste beledigingen zijn van antisemitische aard, maar er wordt ook melding gemaakt van toename van discriminatie van Turken en Marokkanen. Zodra het MDI een klacht ontvangt, neemt het contact op met de Internet provider en stuurt het de verzender van de beledigende tekst, in samenwerking met de provider, een verzoek om het materiaal te verwijderen. De overtreders blijken in het algemeen wel aan een dergelijk verzoek te voldoen, maar als een waarschuwing wordt genegeerd, wordt dit gemeld aan de politie; de verzender van het materiaal wordt hiervan op de hoogte gesteld. In 1999 konden dankzij deze procedure auteurs van antisemitische artikelen worden aangehouden en konden de auteurs van racistische cartoons en ander materiaal met succes worden vervolgd. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan bij hun inspanningen om de verspreiding van racistisch materiaal via Internet tegen te gaan.

¹² Zie hierboven, *Gespecialiseerde organen en andere instellingen*.

M. Rechts extremisme

46. Er bestaan in Nederland weliswaar enkele politieke partijen en bewegingen die racistische en van intolerantie getuigende propaganda verspreiden, maar het succes van deze organisaties blijkt terug te lopen, zoals ook blijkt uit hun verliezen bij zowel de gemeenteraads-, als de parlementsverkiezingen. Er hebben momenteel geen vertegenwoordigers van dergelijke organisaties zitting in het parlement en er zijn er maar weinig in gemeenteraden. De teruggang van dit aantal vertegenwoordigers wordt door sommige waarnemers echter onder andere in verband gebracht met het feit dat de grote partijen meer openstaan voor van intolerantie getuigende ideeën, met name op het punt van immigratie.
47. ECRI merkt met belangstelling op dat in november 1998 de politieke partij Centrum Partij '86 onwettig werd verklaard en door de arrondissementsrechtbank in Amsterdam werd ontbonden. Deze rechtbank stelde vast dat het aanzetten tot discriminatie van etnische minderheden het belangrijkste doel van de activiteiten van deze partij was. Een andere positieve ontwikkeling is de inwerkingtreding van de Wet op de subsidiëring van politieke partijen op 1 juli 1999, waardoor subsidies en zendtijd in de media van politieke partijen die zijn veroordeeld voor racistische misdaden kunnen worden ingetrokken.

HOOFDSTUK II: SPECIFIEK ZORGWEKKENDE KWESTIES

In dit hoofdstuk van haar individuele landenrapporten wil ECRI de aandacht vestigen op een beperkt aantal zaken die volgens haar dringend bijzondere aandacht verdienen in het land in kwestie. In het geval van Nederland is dat discriminatie op het gebied van werkgelegenheid.

N. Discriminatie op het gebied van werkgelegenheid

48. De algehele aanwezigheid van leden van etnische minderheidsgroepen op de arbeidsmarkt is de afgelopen jaren wel toegenomen, maar hun algehele positie in het Nederlandse arbeidsbestel blijft ECRI toch met zorg vervullen. De cijfers tonen aan dat het aantal mensen dat werk vond de afgelopen jaren onder etnische minderheden sterker is geroeid dan onder de autochtone bevolking. Het werkloosheidspercentage van etnische minderheden daalde echter weliswaar van 26% in 1994 tot 16% in 1998, maar de algehele daling van de werkloosheid die gedurende die jaren in Nederland viel waar te nemen, kwam toch verhoudingsgewijs meer ten goede aan de autochtone Nederlandse bevolking. Het werkloosheidspercentage onder mensen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst blijkt nog altijd twee tot vier keer zo hoog te zijn als onder autochtone Nederlanders. Dit verschilpercentage is vier tot zeven keer zo hoog als we kijken naar de Turkse en de Marokkaanse gemeenschap. Langdurige werkloosheid en jeugdwerkloosheid zijn eveneens verschijnselen die onevenredig veel meer lijken voor te komen onder leden van etnische minderheden.
49. De achterstandspositie van minderheidsgroepen op de Nederlandse arbeidsmarkt is terug te voeren tot een combinatie van factoren, waaronder de verschillen in onderwijsniveau. Onderzoek wijst echter uit dat slechts een gedeelte van deze onevenwichtige verdeling aan deze factoren is toe te schrijven en dat directe, indirecte of onbewuste vormen van discriminatie

aanzienlijk bijdragen aan de zwakke arbeidsmarktpositie van etnische minderheden.

50. Zoals hierboven werd opgemerkt¹³, bestaan er in Nederland strafrechtelijke en civielrechtelijke bepalingen die discriminatie bij tewerkstelling verbieden. Het merendeel van de klachten die bij de Commissie Gelijke Behandeling worden ingediend met betrekking tot ras en nationaliteit, heeft te maken met werk. Deze klachten zijn onder andere afkomstig van sollicitanten uit een etnische achtergrond, die volgens zeggen niet voor een bepaalde functie in aanmerking komen, discriminatie op de werkplek en klachten over ongelijke betaling en de beëindiging of niet verdere verlenging van arbeidscontracten. ECRI meent dat werkgelegenheid een van de gebieden is waarop een actievere rol van de Nederlandse activiteiten bij de handhaving van antidiscriminatiebepalingen, zoals hierboven gesuggereerd¹⁴, effect zou hebben.
51. Het wordt weliswaar steeds belangrijker dat de wettelijke bepalingen op dit gebied goed worden gehanteerd, maar ECRI realiseert zich dat wettelijke bepalingen alleen niet voldoende zijn om discriminatie op het gebied van tewerkstelling te bestrijden. Op dit punt belichtte ECRI in haar eerste rapport de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (WBEAA) van juli 1994, die bedrijven met meer dan 35 werknemers verplichtte expliciet te streven naar evenredige vertegenwoordiging van minderheidsgroepen in hun werknemersbestand, hiervoor een plan op te stellen en jaarlijks een verslag te publiceren over de bijdrage van minderheidsgroepen in hun bedrijf. Gezien een aantal moeilijkheden — waaronder problemen met betrekking tot de mogelijkheid van handhaving van de wetgeving en de zware administratieve last die werkgevers werd opgelegd — die ertoe leidden dat werkgevers slechts op beperkte schaal de bepalingen van de WBEAA naleefden, werd in januari 1998 de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (Wet SAMEN) van kracht. De Wet SAMEN legt de werkgevers dezelfde verplichtingen op als de WBEAA, maar de rapportageprocedures en het kader van handhaving hiervan zijn gewijzigd.¹⁵ ECRI ziet de aanneming van de nieuwe wetgeving als een positieve ontwikkeling en beschouwt deze als middel om actief te streven naar betere vertegenwoordiging van etnische minderheden in het arbeidsbestel. ECRI merkt op dat de Wet SAMEN in het voorjaar van 2000 werd geëvalueerd. Uit die evaluatie blijkt dat werkgevers zich steeds beter houden aan hun administratieve verplichtingen en dat zij hun inhoudelijke verplichtingen uit hoofde van de Wet SAMEN iets beter nakomen. Naar aanleiding van deze evaluatie is een aantal maatregelen genomen, waaronder de verlenging van de geldigheid van de wet tot 2003. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan om toezicht te blijven uitoefenen op de naleving van de bepalingen van de Wet SAMEN door werkgevers en hiertoe alle noodzakelijke maatregelen te

¹³ Zie *Strafrechtelijke en civiel- en administratiefrechtelijke bepalingen*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Het verschil is met name dat werkgevers, in plaats van twee jaarverslagen op te stellen (een voor publicatie en een voor intern gebruik, met daarin de in het volgende jaar toe te passen maatregelen om de tewerkstelling van etnische minderheidsgroepen te stimuleren) nu nog maar één verslag behoeven te publiceren met cijfers over tewerkstellingspercentages met betrekking tot etnische minderheden in hun organisatie en de maatregelen die zij van plan zijn in te voeren om hun deelneming aan het arbeidsproces te stimuleren; werkgevers moeten hun jaarverslag bij de Regionale Arbeidsdienst deponeren in plaats van bij de Kamer van Koophandel en Fabrieken; zij moeten de ondernemingsraad raadplegen voordat zij het jaarverslag publiceren en de mening van de OR hierin vermelden; voorts wordt de Wet SAMEN gehandhaafd op basis van het burgerlijke recht in plaats van het strafrecht en de arbeidsinspectie is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving.*

treffen. Bovendien wordt, zoals reeds in het eerste rapport vermeld, met nadruk gewezen op de noodzaak om het grote publiek in te lichten over de redenen waarom deze en andere maatregelen om de deelneming van etnische minderheden aan het arbeidsbestel noodzakelijk zijn, om de indruk weg te nemen dat minderheidsgroepen op een of andere manier een voorkeursbehandeling op de arbeidsmarkt krijgen.

52. ECRI reageert met instemming op het feit dat in het "Beleidsdocument inzake arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden - Actieplan 2000-2003" een reeks maatregelen is aangekondigd om de positie van etnische minderheden in de arbeidsmarkt te verbeteren en gelijke behandeling en gelijke kansen voor etnische minderheden te bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn het sluiten van convenanten door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met grote bedrijven met betrekking tot de instroom en doorstroom van werknemers die behoren tot etnische minderheden door verbetering van intercultureel management.
53. ECRI wijst er voorts met nadruk op dat kleine en middelgrote ondernemingen tevens bewust moeten worden gemaakt van de noodzaak discriminatie te bestrijden en dat zij moeten worden aangemoedigd om een beleid te gaan voeren dat erop is gericht de gelijke kansen en de werkgelegenheid van etnische minderheden te bevorderen. In dit verband merkt zij op dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in bovenvermeld beleidsdocument een convenant zijn aangegaan met het midden- en kleinbedrijf (MKB-Nederland) en de arbeidsbureaus om gedurende de periode 2000 - 2001 20.000 extra werkzoekenden uit etnische minderheidsgroepen in dienst te nemen bij kleine en middelgrote ondernemingen. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten aan de effectiviteit van dergelijke initiatieven nauwlettend in het oog te houden om deze verder te kunnen uitbreiden.
54. Toegang tot de arbeidsmarkt is weliswaar van het grootste belang, maar ECRI wijst er in het algemeen met nadruk op dat de autoriteiten voldoende aandacht moeten besteden aan het vasthouden van personeel, aangezien wordt gemeld dat met name etnische minderheden snel geneigd zijn hun baan op te geven. Een ander, aanverwant gebied waarvan ECRI graag zou zien dat het wordt onderzocht en de voortgang wordt bewaakt, betreft de bestaande mechanismen en kansen voor promotie naar hogere functies en de positie van etnische minderheden in dit opzicht, aangezien wordt gemeld dat leden van etnische minderheden problemen hebben met doorstroming naar hogere posities en soms ook worden geworven voor werkzaamheden op een niveau dat niet overeenkomst met hun kwalificaties.
55. Wat betreft initiatieven om de toegang van werklozen tot de arbeidsmarkt te bevorderen door opleiding en werkervaringsplaatsen — zoals de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het Tewerkstellingsprogramma voor langdurig werkzoekenden — moedigt ECRI de Nederlandse autoriteiten krachtig aan in het oog te houden in hoeverre leden van etnische minderheden daadwerkelijk van deze kansen profiteren.

56. ECRI is tevreden met het opzetten, in 1998, van een Task Force voor Minderheden en de Arbeidsmarkt, bestaande uit vertegenwoordigers van de sociale partners, overheidswerkgevers, publieke en private uitzendbureaus en etnische minderheidsgroepen. De Task Force is bedoeld om voorwaarden te scheppen om het evenwicht tussen aanbod van werkzoekenden uit kringen van etnische minderheden en vraag van de zijde van werkgevers te verbeteren en om de beste aanpak aan beide zijden van het bedrijfsleven en in individuele ondernemingen te bevorderen. ECRI merkt op dat de aanbevelingen van de Task Force zijn opgenomen in bovenvermeld Beleidsdocument inzake het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden.
57. Om te verzekeren dat de inzet van overheidswege voor de bevordering van deelneming van etnische minderheden aan het arbeidsproces als bestendig en consistent wordt gezien en daarom een krachtig voorbeeld vormt voor particuliere werkgevers, meent ECRI dat het van het grootste belang is dat er een beleid is om een adequate vertegenwoordiging van etnische minderheden in de publieke sector zelf te bevorderen. ECRI juicht het toe dat de deelneming van etnische minderheden in het arbeidsproces in de publieke sector is toegenomen van 3,2% in 1994 tot 7,3% in 1998. Zij toont zich echter bezorgd over het feit dat erboven het niveau van de laagste administratieve functies zeer weinig functionarissen uit etnische minderheden zijn te vinden en moedigt de Nederlandse autoriteiten aan dit probleem aan te pakken. Tevens wordt gemeld dat, met name in bepaalde ministeries, werknemers uit etnische minderheden onevenredig sterk zijn vertegenwoordigd onder degenen die de dienst verlaten. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan dit fenomeen nauwlettend in het oog te houden en hiernaar onderzoek te doen, bijvoorbeeld door het systematisch houden van exitgesprekken - en op dit punt de nodige maatregelen te treffen om dit probleem te ondervangen.
58. Ook gedragscodes zouden nuttig kunnen zijn om dit probleem aan te pakken. ECRI merkt op dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties — na een "Algemene Verklaring tegen Rassendiscriminatie", die in 1992 werd ondertekend door leden van de centrale overheid, provinciale en lokale overheden, politieke partijen, verenigingen, media en particulieren — in 1994 een interne gedragscode tegen discriminatie heeft goedgekeurd. De code is bedoeld om een effectievere toepassing van de antidiscriminatiewetgeving te vergemakkelijken, het algemene bewustzijn van discriminatie te verhogen en alle indirect discriminerende effecten van beleid aan het licht te brengen. Tegelijk met de goedkeuring van de code werd een speciale commissie benoemd, belast met het horen van klachten van werknemers en het doen van aanbevelingen aan de bevoegde autoriteiten binnen het ministerie over uit te vaardigen sancties of te nemen maatregelen. ECRI moedigt de Nederlandse autoriteiten sterk aan om toezicht te houden op de effectiviteit van de gedragscode. Zij meent tevens dat alle ministeries en provinciale overheden zouden moeten overwegen een dergelijke code op te stellen en bijzondere aandacht te besteden aan de tenuitvoerlegging hiervan.
59. ECRI constateert met belangstelling dat sinds de invoering van de Wet tot wijziging van de eis van Nederlanderschap voor bepaalde functies, het vereiste van het bezit van de Nederlandse nationaliteit voor de openbare dienst ongedaan is gemaakt, behalve voor bepaalde branches, zoals de diplomatie, de magistratuur, het openbaar ministerie, het leger, de politie en veiligheidsfunctionarissen.

BIBLIOGRAFIE

Deze bibliografie omvat de belangrijkste gepubliceerde bronnen die werden geraadpleegd bij de bestudering van de situatie in Nederland, maar mag niet worden beschouwd als een volledig overzicht van alle informatiebronnen waarover ECRI bij de opstelling van dit rapport de beschikking had.

1. CRI (98) 49: Report on the Netherlands, European Commission against Racism and Intolerance, Raad van Europa, juni 1998
2. CRI (96) 43: ECRI general policy recommendation n°1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, European Commission against Racism and Intolerance, Raad van Europa, oktober 1996
3. CRI (97) 36: ECRI general policy recommendation n°2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, European Commission against Racism and Intolerance, Raad van Europa, juni 1997
4. CRI (98) 29: ECRI general policy recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, European Commission against Racism and Intolerance, Raad van Europa, maart 1998
5. CRI (98) 30: ECRI general policy recommendation n°4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, European Commission against Racism and Intolerance, Raad van Europa, maart 1998
6. CRI (2000) 21: ECRI general policy recommendation n° 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, European Commission against Racism and Intolerance, Raad van Europa, april 2000
7. CRI (98) 80: Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, ECRI, Straatsburg, 1998
8. Informatie verstrekt door de Nederlandse autoriteiten over zaken die direct voortvloeiden uit het eerste ECRI-rapport
9. Informatie: Wet Inburgering Nieuwkomers, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, augustus 1996
10. Informatie: Huisvesting en integratie van vluchtelingen en asielzoekers, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, december 1998
11. Richtlijnen voor procureurs generaal en hoofdofficieren van justitie, 1993
12. F. Bovenkerk, M. van San, S. de Vries "Policing a Multicultural Society", LSOP Politie Opleidings- en Kenniscentrum, 1999
13. Europees Sociaal Handvest, Commissie van Onafhankelijke Deskundigen, Conclusies XV-1
14. CDMG (97) 17 rev.: "Recent developments in policies relating to migration and migrants", European Committee on Migration, Raad van Europa, januari 1998
15. CDMG (99) 7 final: "Recent developments in policies relating to migration and migrants", European Committee on Migration, Raad van Europa, 1999
16. De Nationale Ombudsman, Jaarverslag 1997, 1998, 1999 (samenvatting)

17. Commissie Gelijke Behandeling, Jaarverslag 1998
18. CERD/C/362/Add.4: "Fourteenth periodic reports of States parties due in 1999: Netherlands", CERD, United Nations, juli 1999
19. CERD/C/57/CRP.3/Add.7: "Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination", CERD, United Nations, april 1999
20. "The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands", Jeroen Doornik, ILO International Migration Papers N° 27, Genève, 1998
21. "LBR Shadow report" submitted to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination under Article 9 of the International Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Rotterdam, juli 2000
22. "1999 : Year in perspective", rapport van LBR, Rotterdam, juni 2000
23. US Department of State "1999 Country Reports on Human Rights Practices: The Netherlands", februari 2000
24. International Helsinki Federation, Annual Report 1999
25. International Helsinki Federation, Annual Report 2000
26. "Extremism in Europe" gecoördineerd door Jean-Yves Camus – CERA 1998 – Nederland, door Rinke van den Brink
27. "State care and communal share: illegal migrants in contemporary Dutch cities" Institute for Human Sciences (IWM), Working Paper No. 1/1999, Wenen
28. M.R. Schriemer, "Final evaluation of the Dutch NAPAP program 'coalition training'", Erasmus Universiteit Rotterdam