

ECRI

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

CRI (98) 49
Version néerlandaise
Dutch version

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie

De landenrapportage van ECRI:

RAPPORT OVER NEDERLAND

Strasbourg, 15 juni 1998



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Voor verdere informatie over het werk van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) en over de andere activiteiten van de Raad van Europa op dit gebied kunt u contact opnemen met:

**Secrétariat de l'ECRI / Secretariat of ECRI
Direction des Droits de l'Homme / Human Rights Directorate
Conseil de l'Europe / 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

INLEIDING

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) werd opgericht in 1994, op instigatie van de eerste top van staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Raad van Europa, om de strijd aan te gaan met de groeiende problemen van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en intolerantie, die een bedreiging vormen voor de mensenrechten en de democratische waarden in Europa. De leden van ECRI werden gekozen op basis van hun erkende deskundigheid inzake verschijnselen van racisme en onverdraagzaamheid.

De ECRI kreeg de volgende taak: een beoordeling maken van wetgeving, beleid en overige maatregelen van de Lidstaten om racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en intolerantie te bestrijden en van de doeltreffendheid daarvan; voorstellen doen voor verdere actie op lokaal, nationaal en Europees niveau; algemene beleidsaanbevelingen formuleren voor de Lidstaten; en een studie maken van de toepasselijke internationale rechtsnormen met als doel om deze te verstevigen waar dat wenselijk is.

Eén aspect van de activiteiten die ECRI heeft ontwikkeld om haar taak te verrichten is de landenrapportage over de Lidstaten. Voor elk land wordt een analyse gemaakt van de situatie om de regeringen bruikbare en concrete voorstellen te doen.

De procedure voor het opstellen van landenrapporten kan als volgt worden samengevat:

- a. Kleine werkgroepen vanuit ECRI verzamelen informatie en stellen de tekst op van voorlopige ontwerprapporten. De informatiebronnen waaruit wordt geput zijn zeer divers en omvatten onder andere de antwoorden die de regeringen geven op een vragenlijst die ECRI heeft verstuurd, input van de desbetreffende nationale leden van ECRI, informatie over de nationale wetgeving die voor ECRI is verzameld door het Zwitserse Instituut voor Rechtsvergelijking¹, informatie van internationale en nationale niet-gouvernementele organisaties, verschillende publicaties en de media.
- b. ECRI onderzoekt en bespreekt het voorlopig ontwerp-rapport over elk land in een plenaire zitting en keurt een ontwerp-rapport goed.
- c. Het rapport wordt verzonden aan de desbetreffende regering, waarna er een vertrouwelijke dialoog volgt via een door de regering aangestelde nationale contactpersoon. Het ontwerp-landenrapport wordt opnieuw bestudeerd en

¹ *Het rapport dat is opgesteld door het Zwitserse Instituut (ref: CRI (97) 38) over de relevante wetgeving in de Lidstaten van de Raad van Europa is te verkrijgen bij het Secretariaat van de ECRI.*

eventueel herzien in het licht van de commentaren die deze contactpersoon geeft.

- d. Het rapport wordt daarna in zijn definitieve vorm goedgekeurd door ECRI in een plenaire zitting, en via het Comité van Ministers van de Raad van Europa toegezonden aan de regering van het land in kwestie. Twee maanden na deze toezending maakt ECRI het rapport openbaar, tenzij de regering van het betreffende land er uitdrukkelijk om niet-openbaarmaking verzoekt.

Een eerste reeks landenrapporten werd door ECRI openbaar gemaakt in september 1997 en een tweede reeks in maart 1998². Een derde reeks landenrapporten werd aan de regeringen van de betreffende landen uitgereikt in april 1998 en wordt dus nu openbaar gemaakt³.

Het volgende rapport bevat de analyse en de voorstellen van ECRI met betrekking tot Nederland.

ECRI voert haar landenrapportage uit door rapporten op te stellen voor alle veertig Lidstaten van de Raad van Europa. Op deze derde reeks rapporten, waarvoor de procedure was voltooid in april 1998, volgen andere reeksen rapporten in de loop van 1998 over de overblijvende Lidstaten van de Raad van Europa. Uit de volgorde waarin de rapporten worden geproduceerd kan niet méér worden afgeleid dan dat deze rapporten het eerst voltooid waren. Het voornemen is om de eerste ronde landenrapporten tegen het eind van 1998 te voltooien.

De publicatie van dit rapport is de start van een voortgaand en actief uitwisselingsproces tussen ECRI en de overheden van elk van de Lidstaten, teneinde oplossingen te vinden voor de problemen van racisme en intolerantie waar Europa mee geconfronteerd wordt. ECRI stelt ook de inbreng op prijs van niet-gouvernementele organisaties en andere organen die op dit terrein actief zijn, om ervoor te zorgen dat het werk van ECRI zo constructief en nuttig mogelijk is.

* * *

² *De eerste twee reeksen omvatten rapporten over België, Tsjechië, Finland, Duitsland, Griekenland, Hongarije, IJsland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Noorwegen, Polen, San Marino, Slovenië en Zwitserland.*

³ *Rapporten over Bulgarije, Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal en Slowakije.*

Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit Nederland in Europa en de Nederlandse Antillen en Aruba in het Caribische gebied. Het heeft een lange ervaring met immigratie, eerst uit de Europese landen en later - na de Tweede Wereldoorlog - van verder weg: Indische Nederlanders en Molukkers, Antillianen en Surinamers uit de voormalige koloniën en 'gastarbeiders' uit de landen rond de Middellandse Zee, voornamelijk Turkije en Marokko. De laatste jaren is er een grote instroom van asielzoekers uit verschillende delen van de wereld, met name Afrika. Verder bestaat er een regionale minderheidsgroep in Nederland, de Friezen, en een substantiële joodse gemeenschap.

De 'gastarbeiders' hadden oorspronkelijk beperkte rechten, omdat werd aangenomen dat ze slechts tijdelijk in Nederland zouden verblijven. In de jaren '80 werd het echter duidelijk dat de meesten van hen permanent in Nederland zouden blijven. Hun rechten werden uitgebreid en ze kregen met name recht op gezinshereniging en recht op een verblijfsvergunning voor hun hele gezin. Verder begon de regering met het uitwerken van een minderhedenbeleid⁵ om de problemen waar de minderheden mee geconfronteerd werden aan te pakken. Aan vankelijk moedigde dat beleid vooral aan tot het bewaren van de eigen culturele identiteit; de beleidsontwikkelingen in de jaren '90 legden echter ook de nadruk op de noodzaak om meer integratie in een pluralistische samenleving te bevorderen.

De Nederlandse ervaring levert veel voorbeelden op van wetgeving en beleid ter bestrijding van racisme en intolerantie en het land heeft legio initiatieven genomen op dit gebied. Het minderhedenbeleid is, net als de hele politieke cultuur in Nederland, ingebed in een sterke interactie tussen de overheid en niet-gouvernementele organisaties. Voorbeelden hiervan zijn de speciaal op het tegengaan van racisme gerichte organisatie - het Landelijk Bureau Racismebestrijding - en het netwerk van lokale antidiscriminatieburo's. Nederland kan bogen op een gestructureerde en goed ontwikkelde aanpak van deze kwesties en, algemeen gesproken, op een diepgeworteld verzet tegen extreme uitingen van racisme en onverdraagzaamheid. Ondanks alle maatregelen die getroffen zijn en gegeven de invloed van andere factoren naast discriminatie hebben minderheden, en dat geldt vooral voor bepaalde groepen, echter over het algemeen een lagere sociaal-economische positie dan de autochtone

⁴ *Opmerking: Ontwikkelingen na 13 juni 1997 vallen buiten het kader van deze analyse; in de conclusies en voorstellen is er geen rekening mee gehouden.*

⁵ *De term 'minderheden' zoals in Nederland gebruikt, omvat de meeste z.g. 'etnische minderheden'.*

bevolking.

Gewoonlijk wordt de Nederlandse samenleving gekenschetst als één die tolerant staat tegenover mensen die 'anders' zijn. Net als in andere samenlevingen in Europa is de houding ten opzichte van 'vreemdelingen' in het openbare debat en in de publieke opinie in de laatste paar jaar, echter verhard al zijn de steun voor extreem-rechtse partijen en het aantal gevallen van racistisch geweld verhoudingsgewijs gering vergeleken met sommige andere Europese landen.

Enkele terreinen die volgens ECRI bijzondere aandacht verdienen zijn:

- de doeltreffendheid van de huidige wetgeving (implementatie);
- de noodzaak om het inzicht van het publiek in de integratiepolitiek van de regering en de steun ervoor te vergroten, zowel bij de minderheden als bij de bevolking in het algemeen;
- het doorlichten en evalueren van de verschillende initiatieven die er lopen, met behulp van betrouwbare statistieken;
- nagaan hoe het sociale beleid kan worden gedifferentieerd, waar nodig, om de specifieke behoeften van minderheidsgroepen, in het bijzonder in de dichtbevolkte stedelijke gebieden, in aanmerking te nemen.

I. WETTELIJKE ASPECTEN⁶

A. Internationale Verdragen

1. Nederland heeft vrijwel alle relevante internationale verdragen geratificeerd, met uitzondering van het Kaderverdrag voor de Bescherming van Nationale Minderheden, dat ondertekend maar nog niet geratificeerd is. De Nederlandse regering heeft verklaard dat het van plan is dit verdrag te ratificeren; dit zou zo snel mogelijk moeten gebeuren.

B. Grondwettelijke bepalingen

2. Artikel 1 van de Nederlandse grondwet bepaalt: 'Allen die zich in Nederland bevinden worden in gelijke gevallen gelijk behandeld'. De wetsgeschiedenis geeft aan dat ongelijke behandeling is toegestaan, maar uitsluitend op redelijke en objectieve gronden. Discriminatie op grond van eigenschappen of kenmerken van personen zoals godsdienst, overtuiging, politieke opvattingen, ras, geslacht enz. is niet toegestaan. De grondwetgever erkende de betekenis van Artikel 1 voor betrekkingen tussen personen onderling, maar liet het aan de rechtspraak over om te beoordelen hoe en in welke mate deze betrekkingen in concreto zouden worden beïnvloed. Discriminatie in de betrekkingen tussen personen werd echter strafbaar gesteld in 1971 en werd verder uitdrukkelijk verboden in de Algemene Wet Gelijke Behandeling van 1994 (zie bij C en D hierna).

3. De mensenrechten, gewaarborgd in de Grondwet, zijn alle even belangrijk. Er bestaat een neiging om zaken waarbij er een conflict is tussen het principe van non-discriminatie en gelijke behandeling aan de ene kant en het recht op vrije meningsuiting, vrijheid van vergaderen en demonstreren aan de andere kant, vaker op te lossen ten gunste van het principe van non-discriminatie en gelijke behandeling. In die zaken waarin er een conflict optreedt tussen het principe van non-discriminatie en gelijke behandeling en het recht van personen, particuliere instellingen of verenigingen om volgens hun overtuiging en ideologie te leven, zijn de regering en de gerechten geneigd meer gewicht toe te kennen aan het laatste recht.

C. Strafrechtelijke bepalingen

4. In het Wetboek van Strafrecht werden anti-discriminatiebepalingen opgenomen om te voldoen aan de Nederlandse verplichtingen die voortvloeien uit het Internationaal Verdrag tot Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie. Er is een breed scala aan strafrechtelijke bepalingen inzake racisme en discriminatie: deze werden herzien in 1992 om een aantal aan het licht gekomen gebreken te verhelpen. De procureurs-generaal hebben nieuwe richtlijnen uitgevaardigd over de uitvoering van deze

⁶ Een overzicht van de situatie in Nederland op het gebied van het bestrijden van racisme en intolerantie wordt gegeven in de publicatie CRI (95) 2 herz., opgesteld voor de ECRI door het Zwitserse Instituut voor Rechtsvergelijking (zie de Lijst van geraadpleegde bronnen).

bepalingen. De overheid heeft ook opleidingsprogramma's voor ordehandhavers georganiseerd. Er zijn echter relatief weinig klachten ingediend op basis van deze artikelen. Een reden die wel wordt aangevoerd is dat het moeilijk is om in een rechtszaak te bewijzen dat discriminatie heeft plaatsgevonden. Een andere verklaring is wellicht dat er rechtsmiddelen beschikbaar zijn krachtens de Algemene Wet Gelijke Behandeling (de Commissie Gelijke Behandeling). Sommigen vrezen ook dat slachtoffers misschien niet gauw actie zullen ondernemen en er zijn klachten over de manier waarop de politie en het openbaar ministerie beschuldigingen van rassendiscriminatie behandelen. Hopelijk komt er verbetering in deze situatie door de nieuwe richtlijnen die zijn uitgevaardigd door de procureurs-generaal, waarin de ordehandhavers wordt opgedragen het opsporingsonderzoek in discriminatie-zaken en beschuldigingen van rassendiscriminatie beter aan te pakken. De situatie moet echter nauwkeurig worden gevolgd en er moet op worden toegezien, eventueel door middel van aanvullende maatregelen, dat de huidige wetgeving in de praktijk ook resultaat heeft.

D. Civiel- en administratiefrechtelijke bepalingen

5. De Algemene Wet Gelijke Behandeling van 2 maart 1994 is de belangrijkste voorziening in de wetgeving die zich specifiek richt op het bestrijden van rassen- en andere soorten van discriminatie. Deze wet strekt zich uit over het terrein van de werkgelegenheid, de huisvesting, het onderwijs, de gezondheidszorg, de zorg voor de ouderen en andere openbare verschaffing van goederen en diensten. De wet biedt bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst, overtuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, seksuele voorkeur of burgerlijke staat. De wet regelt ook dat organisaties die de belangen vertegenwoordigen van discriminatieslachtoffers een procedure mogen aanspannen. Een speciale Commissie Gelijke Behandeling heeft onderzoeksbevoegdheid en kan bemiddelen in gevallen van discriminatie.

ECRI ziet de Algemene wet gelijke behandeling als een belangrijke stap voorwaarts. ECRI signaleert met name dat statistisch bewijs in een discriminatiezaak voor de rechtbank voldoende aanwijzingen kan bieden om te dienen als begin van bewijs, als de klager kan aantonen dat de handeling of nalatigheid waarover geklaagd wordt deel uitmaakt van een patroon⁷. Het is interessant om na te gaan of door het nieuwe wettelijke kader het aantal rechtszaken zal toenemen en een effectiever redres mogelijk wordt naast de bestaande strafwetgeving. Informatie over dergelijke ervaringen zal zeer waardevol zijn voor alle Europese staten. Er moet echter wel aandacht worden geschonken aan de vraag of er nog aanvullende beleidsmaatregelen nodig zijn om de rol van de bestaande juridische instellingen te versterken.

⁷ *Zie het arrest van de Hoge Raad inzake Binderen/Kaya van 10 december 1982 (NJ 1983, 687)*

E. Gespecialiseerde instellingen

6. Het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) is een onafhankelijke organisatie die gefinancierd wordt door het Ministerie van Justitie. Het LBR heeft tot doel racisme en discriminatie te bestrijden, voornamelijk langs juridische weg. Het verschaft hulp aan slachtoffers, voert onderzoek uit naar structurele vormen van rassendiscriminatie, stelt gedragscodes op, adviseert de regering, stelt rapporten op, houdt zich bezig met bewustmaking, enz. Verder bestaat er een netwerk van plaatselijke antidiscriminatieburo's over heel Nederland dat discriminatie en racisme aan de basis bestrijdt en zijn er verschillende niet-gouvernementele organisaties actief op dit terrein. ECRI is blij met het bestaan van het Landelijk Bureau Racismebestrijding en de steun die het heeft ontvangen.

7. Zoals hierboven aangegeven werd de Commissie Gelijke Behandeling opgericht in 1995 om gevallen van discriminatie te onderzoeken en hierin te bemiddelen. De Commissie kan ook rechtszaken aanspannen of op eigen initiatief een onderzoek starten.

II. ASPECTEN VAN HET BELEID

F. Toelating en status van niet-staatsburgers

8. Een wetsontwerp over het toestaan van dubbele nationaliteit werd niet aangenomen door het parlement. In dit verband moet worden opgemerkt dat er een algemene trend bestaat in de Europese staten om de kwestie van een dubbele nationaliteit flexibeler te gaan benaderen. In de praktijk wordt de dubbele nationaliteit in Nederland geaccepteerd als afstand doen van de vroegere nationaliteit vanwege naturalisatie niet mogelijk is, redelijkerwijs niet kan worden verwacht, of onevenredige problemen oplevert. Vreemdelingen met een verblijfsvergunning die reeds lang in het land verblijven, hebben bijna dezelfde rechten als Nederlanders: de verschillen hebben vooral betrekking op actief en passief stemrecht (voor Kamer- en provinciale verkiezingen), militaire dienst (zij het niet in de praktijk), benoeming in bepaalde ambtelijke functies (bijvoorbeeld politie en rechterlijke macht).

9. Nieuwkomers in Nederland krijgen een speciaal programma aangeboden met taallessen, inleiding in de Nederlandse maatschappij en beroeps cursussen. Er wordt veel nadruk gelegd op de noodzaak om snel te integreren: deze cursussen zijn kennelijk verplicht voor degenen die een uitkering ontvangen. De cursussen worden opgesteld en betaald door de centrale overheid en gerealiseerd door de gemeenten.

10. ECRI merkt op dat het huidige programma een element van verplichting bevat en dat er een voorstel ligt om deze benadering te formaliseren in een nieuwe wet. Zo zouden alle immigranten van 18 jaar en ouder, die zich voor het eerst in Nederland vestigen, verplicht moeten deelnemen aan een integratieprogramma. Krachtens de nieuwe wetgeving is de lokale overheid verplicht gratis onderwijs en opleiding te geven aan nieuwkomers, om deze op eigen kracht te kunnen laten deelnemen in de samenleving. De nieuwkomer is verplicht de aangeboden kansen te benutten: Nederlands als tweede taal leren en begeleiding ontvangen bij zijn of haar maatschappelijke en beroepsoriëntatie. Deze nieuwe wetgeving - de Wet Inburgering Nieuwkomers - zal naar verwachting begin 1998 van kracht worden. De ECRI hoopt dat zorgvuldig zal worden nagegaan welke sociale gevolgen dit element van dwang heeft. De ECRI juicht de bereidheid toe van de Nederlandse regering om individuele begeleiding en uitgebreide taalcursussen te geven om de integratie te bevorderen; de ECRI wil echter benadrukken dat integratie een proces is waarbij zowel de kwaliteiten van de gemeenschap van het gastland als die van de immigrantengemeenschap over en weer erkend moeten worden.

11. Bijna alle politieke partijen in Nederland zijn het erover eens dat verder immigratie in Nederland aan banden moet worden gelegd en dat er strengere criteria moeten worden gehanteerd bij het behandelen van de asielverzoeken. Er is enige zorg, dat verzekerd moet worden dat een strenger toelatingsbeleid geen invloed zal hebben op de publieke opinie over minderheidsgroepen die al in Nederland aanwezig zijn. Er moet, met andere woorden, een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen het toelatingsbeleid en het beleid ter verbetering van de situatie van minderheidsgroeperingen die zich al in het land bevinden. Tegen deze achtergrond is het belangrijk dat het beleid inzake immigratie, asielzoekers en vluchtelingen veel publiciteit krijgt en op een positieve manier wordt uitgelegd om misvattingen bij het publiek tegen te gaan. ECRI merkt op dat de bewustmakingsactiviteiten van de niet-gouvernementele organisaties inzake het minderhedenbeleid worden bevorderd en ondersteund door de Nederlandse autoriteiten.

12. Er zijn klachten geweest dat de grens- en identiteitscontroles discriminerend zijn, omdat men niet-blanke personen in verhouding vaker controleert. De politie die dergelijke controles moet uitvoeren is speciaal geselecteerd en grondig getraind om dergelijke discriminatie te vermijden en er zijn ook nationale richtlijnen uitgevaardigd die bepalen onder welke omstandigheden en voorwaarden er gecontroleerd behoort te worden. Meer aandacht kan eventueel worden besteed aan het doorlichten van de huidige praktijk om ervoor te zorgen dat dit soort discriminatie niet plaatsvindt. Verder zouden de betrekkingen tussen rechtshandhavers en leden van minderheidsgroepen kunnen verbeteren als meer politieagenten en immigratieambtenaren zouden worden aangenomen die afkomstig zijn uit deze minderheden.

G. Onderwijs en opleiding

13. Een van de principes van het Nederlandse onderwijssysteem is 'interculturalisme', gebaseerd op het uitgangspunt dat de kinderen opgroeien in een multiculturele samenleving. Dit principe is van toepassing op alle scholen in Nederland en komt tot uiting in de opleiding van onderwijzend personeel en in de inhoud van schoolboeken voor het basis- en voortgezet onderwijs. Uit de hoge concentratie van minderheidsgroeperingen op bepaalde scholen zou kunnen worden afgeleid dat ouders van autochtone kinderen vaak geen school kiezen met een groot aantal leerlingen uit minderheden: de zogenaamde 'witte vlucht'.

14. Kinderen van minderheidsgroepen doen het vaak minder goed op school dan autochtone Nederlandse kinderen en bepaalde groepen in het bijzonder presteren onvoldoende. Er zijn beleidsmaatregelen getroffen zoals het 'Stap voor Stap'-programma en er zijn fondsen ter beschikking gesteld om deze achterstand te compenseren. De ECRI hoopt dat er verdere pogingen zullen worden ondernomen om de prestaties van de verschillende minderheidsgroeperingen op de basisschool en in het voortgezet onderwijs te onderzoeken, zodat het gevoerde beleid grondig kan worden geëvalueerd. Zo zal men het beleid verder kunnen ontwikkelen en verfijnen om de verschillende situaties van de diverse groepen aan te pakken en er bijvoorbeeld voor te zorgen dat ze niet in het nadeel komen door onterecht lage verwachtingen, ontoereikende taalbeheersing of door de opstelling en houding van ouders.

H. Arbeid

15. Werkloosheid onder minderheidsgroepen, vooral onder bepaalde groepen, is zeer hoog vergeleken met de autochtone bevolking (21,9% tegen 6,3% in 1996⁸; tot 40% werkloosheid in sommige groepen⁹). Een van de hoofddoelstellingen van het minderhedenbeleid is deze werkloosheid te bestrijden door een algemene arbeidsmarktpolitiek, gericht op het creëren van laaggeschoold werk en werkgelegenheidsprojecten. Ook wil men het opleidingsniveau en de taalvaardigheid van minderheidsgroepen verhogen. Onderzoek heeft echter uitgewezen dat discriminatie op de arbeidsmarkt ook een belangrijke factor is in de Nederlandse situatie¹⁰. Hoewel de Commissie Gelijke Behandeling in het Jaarrapport voor 1996 een stijging vermeldt van het aantal verzoeken om een uitspraak in verband met discriminatie gebaseerd op ras of nationaliteit, worden er volgens de ECRI nog steeds relatief weinig gevallen aangebracht. Misschien is dit gedeeltelijk zo omdat discriminatie moeilijk te bewijzen is: behalve in gevallen waarbij de rechtbank het redelijk en geoorloofd acht de bewijslast om te keren, ligt deze in aanzienlijke mate bij degene die discriminatie aanvoert. Het is echter wel mogelijk om 'situatietests' (dit zijn tests waarbij mensen met een verschillende etnische achtergrond optreden als sollicitanten)

⁸ Bron: *Jaarboek Minderhedenbeleid (cijfers over 1996)*.

⁹ Bron: CBS (1996), *Allochtonen in Nederland, Centraal Bureau voor de Statistiek*.

¹⁰ *Vergelijk ILO International Migration Papers nr. 4 (zie de Lijst van geraadpleegde bronnen)*.

of statistische gegevens (bijvoorbeeld als een werkgever vergeleken bij andere werkgevers aanzienlijk minder mensen in dienst heeft van een bepaalde etnische achtergrond) als bewijs aan te voeren om discriminatie aan te tonen. Toch zou er verder kunnen worden nagedacht over hoe de implementatie van antidiscriminatie-wetgeving op het gebied van de arbeid kan worden verbeterd.

16. Ook het punt van 'indirecte discriminatie' verdient aandacht, opdat functie-eisen niet onbedoeld een discriminatoir effect hebben voor leden van minderheidsgroepen. De 'Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen' is bedoeld om indirecte discriminatie aan te pakken.

17. Er zijn een aantal gedragscodes vastgesteld voor de arbeidsmarkt, zoals bijvoorbeeld een gedragscode voor arbeidsbureaus en een gedragscode voor de Federatie van Nederlandse Vakbonden. Dat is een goede zaak. Hoewel men niet alle gedragscodes heeft geëvalueerd, lijken de resultaten die ermee bereikt worden tot op heden tamelijk teleurstellend. Er zou meer kunnen worden nagedacht over hoe men de bekendheid met dergelijke gedragscodes zou kunnen vergroten en de naleving er van zou kunnen bevorderen.

18. 'Specifieke maatregelen' om minderheidsgroepen meer toegang te geven tot de arbeidsmarkt maken ook deel uit van het Nederlandse minderhedenbeleid. Er zijn in dit opzicht een veelheid van maatregelen genomen, zowel in de openbare als in de particuliere sector. De Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (WBEAA), aangenomen in 1994, verplicht bedrijven met meer dan 35 werknemers om uitdrukkelijk te streven naar een evenredige vertegenwoordiging van minderheidsgroeperingen in het personeelsbestand. Verder moeten de bedrijven een plan hiertoe opstellen en jaarlijks een openbaar rapport publiceren over het aandeel van minderheidsgroeperingen in hun personeelsbestand. Alleen op het niet-nakomen van de laatste verplichting is een sanctie gesteld. Het is nog niet duidelijk of deze wet een gunstige invloed heeft gehad op de arbeidsparticipatie van minderheidsgroeperingen. Aan de ene kant luidde het commentaar dat naleving van de wet niet kan worden afgedwongen omdat er geen sancties zijn bepaald; van de werkgeversorganisaties kwam de kritiek dat de wet in der praktijk onuitvoerbaar is. Er bestaat ook twijfel over hoe groot het draagvlak bij de bevolking is voor de principes waarop de wet is gebaseerd. ECRI merkt echter op dat er in 1997 een nieuwe wet (de Wet Arbeidsparticipatie Minderheden) werd voorgesteld die de procedures moest stroomlijnen en de administratieve last voor de werkgevers moest verlichten: dit wetsontwerp werd opgesteld in samenwerking met de sociale partners. ECRI merkt op dat voorzien is dat de gevolgen van de veranderingen in de wetgeving zullen worden doorgelicht en geëvalueerd.

19. In het algemeen kan men stellen dat er een groot aantal initiatieven en maatregelen is genomen op het gebied van de arbeid om de vooruitzichten op werk van de minderheden te verbeteren. Deze maatregelen zijn op verschillende manieren geëvalueerd, maar de invloed die ze op de lange termijn hebben is nog niet duidelijk. Meer inspanningen zouden moeten worden geleverd om de effectiviteit van de huidige

maatregelen te beoordelen. Bovendien moet de overheid doorgaan en verder gaan met het bewustmaken van het publiek over de redenen achter dit beleid, teneinde de opvatting te bestrijden dat minderheidsgroeperingen op een of andere manier een voorkeursbehandeling krijgen op de arbeidsmarkt.

I. Statistieken

20. Al worden op een aantal terreinen zeer veel gegevens verzameld, toch lijkt er een gebrek aan betrouwbare, geharmoniseerde en vergelijkbare statistieken te bestaan over de situatie van minderheidsgroepen op alle terreinen van het sociale en economische leven. Dit is gedeeltelijk te wijten aan veranderingen die er in de loop der jaren zijn gekomen in het beheer van informatiebronnen en het werken met nieuwe definities en gedeeltelijk ook aan het probleem dat gegevens verzameld worden door verschillende sectoren die afwijkende, niet-vergelijkbare identificatiecriteria hanteren. Daarom moet men er verder naar streven om meer vergelijkbare en betrouwbare gegevens te verzamelen, met gebruikmaking van een gestandaardiseerde nationale methode van categorisering van de etnische afkomst als basis voor relevante studies. Over de aanvaardbaarheid van deze methode moet eerst uitgebreid overleg worden gevoerd en ze dient in elk geval volledig in overeenstemming te zijn met de Europese wetgeving, reguleringen en aanbevelingen over de bescherming van gegevens en privacy.

J. Andere terreinen

- *Bewustmaking*

21. Na een beleidsherziening in 1993 blijft het minderhedenbeleid in Nederland zich inzetten voor een multiculturele samenleving, al wordt er meer expliciet verantwoordelijkheid gelegd bij de minderheden zelf om zich voor integratie in te spannen. Dit wordt gekoppeld aan een strenger immigratiebeleid en een doelgerichte strategie met betrekking tot jonge delinquenten uit minderheidsgroeperingen. De nadruk op integratie kan echter door sommige groepen in de samenleving worden uitgelegd als een stilzwijgende kritiek op minderheden die zich niet hebben geïntegreerd en aldus vooroordelen zelfs versterken. Het is belangrijk er voor te zorgen dat het beleid niet leidt tot een gebrek aan respect, institutioneel of in het openbaar, voor de culturele achtergrond van een groep; het is evenzeer belangrijk dat het beleid niet wegmoffelt dat cultuurverschillen mogelijk hebben bijgedragen tot de sociale nadelen waar speciaal deze groepen van te lijden hebben en waarvoor een sociaal beleid oog moet hebben. Het begrip bij de bevolking in het algemeen voor de inhoud en de onderliggende filosofie van het beleid jegens minderheidsgroeperingen moet worden vergroot en misverstanden en misvattingen bij zowel de meerderheids- als minderheidsgroepen in de bevolking moeten worden vermeden. Alle sectoren van de samenleving moeten worden aangemoedigd de implementatie van het overheidsbeleid op dit gebied te steunen en (waar dat van toepassing is) er actief bij betrokken te zijn. Ontwikkelingen op specifieke beleidsterreinen dienen ten volle rekening te houden met deze algemene doelstellingen.

22. ECRI onderstreept dat de politici een belangrijke rol spelen: zij moeten zich verzetten tegen de verleiding te bezwijken voor druk van extreem-rechtse sentimenten en moeten weigeren de schuld voor de economische en sociale problemen bij minderheden te leggen.

- ***Problemen van de grote steden***

23. Nederland heeft, net als andere Europese landen met eenzelfde sociale en economische achtergrond, problemen die verband houden met de concentratie in een aantal achtergestelde wijken in de binnenstad van groepen, waaronder aanzienlijke aantallen van personen uit minderheidsgroepen die een grote economische en sociale achterstand hebben - vooral ten aanzien van de openbare orde, huisvesting, werkgelegenheid en onderwijs. Groepen autochtonen in dezelfde wijken kennen dezelfde problemen. ECRI merkt op dat er initiatieven zijn genomen om het sociale en economische welzijn in deze wijken te verbeteren en dat er op dit moment een initiatief gaande is om het oprichten van bedrijven door werklozen uit minderheidsgroeperingen te stimuleren. Het beleid om de problemen van achtergestelde stadswijken aan te pakken moet wellicht ook maatregelen inhouden die er specifiek op gericht zijn dat minderheidsgroepen dezelfde voordelen genieten als de meerderheid van de bevolking.

* * *

Algemene gegevens verschaft door de nationale autoriteiten

Met het oog op de consistentie heeft ECRI in de landenrapporten in dit kader uitsluitend de statistische gegevens opgenomen uit de antwoorden van de regeringen op de vragenlijst van ECRI. De vragenlijst werd aan de Nederlandse regering gezonden op 13 juli 1994.

ECRI aanvaardt geen verantwoordelijkheid voor de onderstaande gegevens.

1.400.000 mensen van buitenlandse origine; hiervan worden 814.000 beschouwd als 'etnische minderheden'

De Friezen zijn een traditionele minderheid

34.000 joodse gemeenschap

40.000 nieuwkomers elk jaar (gezinshereniging en vluchtelingen)

35.000 asielzoekers in 1993

* *Nederlandse bevolking: 15,34 miljoen (1 januari 1994). Dit cijfer is afkomstig uit de publicatie 'Recent demographic developments in Europe' van de Raad van Europa (zie bibliografie).*

LIJST VAN GERAADPLEEGDE BRONNEN

Deze bibliografie bevat de belangrijkste gepubliceerde bronnen die zijn geraadpleegd tijdens het onderzoek van de situatie in Nederland: het is geen uitputtende opsomming van alle informatiebronnen (media, contacten binnen het land, nationale ngo's, enz.) waarvan gebruik is gemaakt.

1. Reply to the ECRI questionnaire supplied by the Dutch authorities
2. CRI (94) 2 and Addendum: Situation in the member States of the Council of Europe concerning the issues under examination by the European Commission against Racism and Intolerance: Working Papers submitted by the members of ECRI, Council of Europe document
3. Recent demographic developments in Europe, Council of Europe Press, 1994
4. CDMG (94) 16 Final: Recent developments in policies relating to migration and migrants, Council of Europe document
5. Trends in International Migration: Annual Report 1993, OECD, 1994
6. CRI (95) 2: Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, Council of Europe publication
7. Antisemitism World Report 1995, Institute of Jewish Affairs publication
8. Country Reports on Human Rights Practices for 1994 and 1995, US Department of State, 1995 and 1996
9. "Political extremism and the threat to democracy in Europe", Institute of Jewish Affairs
10. Amnesty International Annual Report, 1994 and 1995
11. CERD/C/184/Add.4: Report submitted by the Netherlands to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, United Nations public document
12. A/45/18: Report on the Committee on the Elimination of Racial Discrimination to the 45th Session of the UN General Assembly concerning the Netherlands, United Nations public document
13. Migration, immigrants and policy in the Netherlands, Muus/Kuijjer
14. An infrastructure against racism in the Netherlands, NGO/Witts to CSCE, Warsaw 1992
15. "Preventing racism in the workplace - The Netherlands", publication from the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1995
16. Report on legislation against racism and xenophobia in the Netherlands, Dutch Federation of Anti-Discrimination Centres
17. "New Xenophobia in Europe", eds Baumgartl, B. and Flavell, A, Kluwer Law International, 1995
18. Annual Minorities Report of the Netherlands, 1995 and 1996
19. "Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands", Bovenkerk, F, et al, ILO International Migration Papers N° 4, Geneva, 1995
20. "The documentation and evaluation of anti-discrimination training activities in the Netherlands", Abell, J. P. et al, ILO International Migration Papers N° 16, Geneva, 1997
21. CBC (1996) "Allochtonen in Nederland", Central Bureau voor de Statistiek
22. "Year review of Integration policy for Minorities", document produced by the Dutch government