

Vergaderjaar 2019–2020

30 950

Rassendiscriminatie

Nr. 179

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2019

De Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) bestaat dit jaar tien jaar.¹ Het doel van deze wet is een landelijk dekkend stelsel van meldpunten voor onafhankelijke bijstand aan slachtoffers van discriminatie en de registratie van klachten over discriminatie. In het voorkomen en bestrijden van discriminatie spelen de antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) dan ook een belangrijke rol.

Het landelijk dekkend stelsel is in de afgelopen tien jaar goeddeels gerealiseerd. Toch zijn er op verschillende momenten aandachtspunten gesignaleerd ten aanzien van de werking in de praktijk van de ADV's. In mijn brief van 26 april 2018² over het Nationaal actieprogramma tegen discriminatie en de voortgangsrapportage hierover van 12 februari 2019³ heb ik, naar aanleiding van twee rapporten over het ADV-stelsel⁴, de richting aangegeven waarin ik de aandachtspunten wil adresseren en het stelsel van ADV's wil versterken. In deze brief wil ik u op de hoogte stellen van mijn visie op de verdere ontwikkeling en versterking van het ADV-stelsel.⁵

¹ Wet van 25 juni 2009, houdende regels met betrekking tot voorzieningen op gemeentelijk niveau voor de behandeling en registratie van klachten over discriminatie (Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen), Stb. 2009, nr. 313.

² Kamerstuk 30 950, nr. 156.

³ Kamerstuk 30 950, nr. 161.

⁴ «Onderzoek naar de werking van ADV's in de praktijk», Regioplan, maart 2017 en «Lokaal antidiscriminatiebeleid, het perspectief van Nederlandse gemeenten», Movisie, december 2017.

⁵ Om tot deze visie te komen heb ik onder meer overleg gevoerd met de VNG, het IPO, de G4, de branchevereniging van de ADV's (Discriminatie.nl), het College voor de rechten van de mens, de politie en het OM. Ook is er (ambtelijk) overleg gevoerd met verschillende gemeenten en ADV's. Hiermee is ook uitvoering gegeven aan de motie Öztürk c.s. (Kamerstuk 30 950, nr. 122).

1. Minimumeisen in het huidige stelsel

De verantwoordelijkheid voor het inrichten van een antidiscriminatievoorziening is door de wetgever bewust op het lokale niveau gelegd. Discriminatie manifesteert zich immers in de directe leefomgeving van mensen en daar moet de burger terecht kunnen als hij zich gediscrimineerd voelt.⁶ In de discussie over het ADV-stelsel is de vraag gerezen of een verplichte regionale inrichting van het stelsel tot een effectiever beleid zou leiden. Ook het ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) heeft een aanbeveling van die strekking gedaan. Mede op basis van de gesprekken die gevoerd zijn, ben ik echter tot de conclusie gekomen dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord; het huidige stelsel kan voorzien in de benodigde effectiviteit. Veel gemeenten beleggen hun ADV-functie bij een zelfstandig, regionaal bureau.⁷ Deze samenwerking is vrijwillig en past in die gevallen bij de lokale situatie. Er zijn echter ook gemeenten die kiezen voor een lokale ADV of een onzelfstandige regionale ADV, bijvoorbeeld als onderdeel van een welzijnsorganisatie of de gemeentelijke ombudsman. Mits deze oplossingen voldoen aan de wettelijke eisen dat een ADV onafhankelijk⁸, deskundig en toegankelijk⁹ is, kunnen deze oplossingen een goede lokale invulling geven aan de ADV-functie. Naast een deugdelijke inrichting van de ADV op basis van de vereisten uit de Wga en het Besluit gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (hierna: Besluit), is een adequate financiering noodzakelijk voor een goede, lokale uitvoering van de verplichtingen uit de Wga. Hieronder ga ik in op deze eisen en randvoorwaarden.

Onafhankelijkheid

In artikel 2, tweede lid, van het Besluit staat onder meer dat een klachtbehandelaar niet als zodanig door of vanwege het college van burgemeester en wethouders is aangesteld of daaraan ondergeschikt mag zijn. Het gaat er om dat een klachtbehandelaar niet in een hiërarchische relatie tot het eigen gemeentebestuur staat. De eis van onafhankelijkheid staat er aan in de weg dat de klachtbehandeling door een ondergeschikte van de eigen gemeente wordt uitgevoerd. Er zijn echter ook gemeenten die de ADV-functie voor elkaar uitvoeren, een praktijk waarvoor aandacht is gevraagd onder meer door Discriminatie.nl. Uit de Wga vloeit voort dat een klachtbehandelaar niet ondergeschikt is aan de gemeente waarbinnen of waarover een klacht gaat. De constructie dat gemeenteambtenaren klachten uit een *andere* gemeente behandelen, is dan ook op zich niet in strijd met de Wga. Wel is het dan van groot belang dat ook bij deze constructie aan de overige eisen van deskundigheid en toegankelijkheid wordt voldaan. In paragraaf 2 en 3 van deze brief zal ik uiteen zetten hoe hier aandacht aan gegeven zal worden en hoe dit gestimuleerd zal worden.

Sommige gemeenten beleggen de ADV-taken bij hun gemeentelijke ombudsman.¹⁰ Ten aanzien van de onafhankelijkheidseis uit het Besluit in die gevallen wil ik het volgende opmerken. Uit de toelichting bij het

⁶ Kamerstuk 31 439, nr. 3, p. 1.

⁷ Het onderzoek van Regioplan gaat uit van 14 regionaal zelfstandige ADV's en 7 regionaal onzelfstandig. 18 ADV's waren lokaal georganiseerd. Inmiddels zijn er in totaal minder dan 39 ADV's. Dit komt door verschuivingen en herindelingen binnen gemeenten. Zo zijn de gemeenten Vlaardingen, Drimmelen en Eindhoven inmiddels aangesloten bij RADAR.

⁸ Artikel 2, eerste lid, onderdeel a Wga jo. artikel 2 Besluit gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen.

⁹ Artikel 3 Besluit gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen.

¹⁰ De ADV van Den Haag is sinds 2017 Den Haag Meldt, onderdeel van de organisatie van de gemeentelijke ombudsman. Met Den Haag Meldt en de gemeente Den Haag is gesproken, onder meer over de onafhankelijkheid van het meldpunt.

huidige artikellid blijkt dat de wetgever vooral het oog erop had, dat er geen ondergeschiktheidsrelatie met het college van burgemeester en wethouders mag zijn voor wat betreft het zijn van klachtbehandelaar. Ambtenaren van de gemeentelijke ombudsman worden nu formeel door het college aangesteld op voordracht van de ombudsman. Dit is in lijn met hetgeen bedoeld is te regelen, omdat voor ambtenaren van de ombudsman in de Gemeentewet (artikel 81t, vierde lid) geregeld is dat zij voor hun werkzaamheden geen verantwoording verschuldigd zijn aan het college. De ondergeschiktheidsrelatie tot het college is voor hen dus wettelijk doorgesneden. Daarom meen ik dat er bij een ADV die belegd is bij een gemeentelijke ombudsman wordt voldaan aan de eis van onafhankelijkheid. Om de eis van onafhankelijkheid te verduidelijken in de redactie van het Besluit, zal ik een wijziging van het Besluit in procedure brengen.

Deskundigheid

Artikel 3 van het Besluit bepaalt dat bij de inrichting van een ADV de deskundigheid van de klachtbehandelaars wordt gewaarborgd. In de toelichting is uitgelegd dat met de wettelijke eisen wordt bedoeld dat klachtbehandelaars deskundig moeten zijn op het gebied van antidiscriminatie, de gelijkebehandelingswetgeving en klachtbehandelingsvaardigheden. Om deze kennis en vaardigheden te vergaren kunnen bij de branchevereniging (Discriminatie.nl) periodiek verschillende opleidingen en cursussen worden gevolgd. Het is belangrijk te weten welke procedures er gevolgd kunnen worden in het geval van discriminatie. In dat kader kunnen ADV's ook bij het College voor de rechten van de mens terecht voor bijeenkomsten over de werkwijze van het College.

Er zijn ADV's die (deels) werken met vrijwilligers (zoals de gemeente Deventer¹¹). Dit kan een aandachtspunt zijn in het kader van deskundigheid. Het uitgangspunt van het stelsel is dat, mits de gestelde randvoorwaarden in acht worden genomen, gemeentebesturen vrij zijn om een model te kiezen dat past bij hun gemeente. Als vrijwilligers goed opgeleid zijn en blijven en er bijvoorbeeld begeleiding is door een gekwalificeerde klachtenconsulent, wordt daarmee voldaan aan de eis van deskundigheid. Ik zie daar formeel maar ook materieel geen bezwaren tegen.

Kennis delen tussen de ADV's is belangrijk voor de deskundigheidsbevordering en de goede uitoefening van de taken van een ADV. De branchevereniging van de ADV's, Discriminatie.nl, speelt hierin een grote rol. Alle inhoudelijke bijeenkomsten en cursussen van Discriminatie.nl zijn toegankelijk voor alle ADV's. Discriminatie.nl stelt aan het lidmaatschap van de brancheorganisatie onder meer de eisen die zijn gebaseerd op de Wga en het Besluit en de ADV's die er (nog) niet aan voldoen, kunnen de status van toehoorder krijgen.

De samenwerking met ketenpartners, zoals de politie, het OM en het College voor de rechten van de mens, is ook van groot belang in het kader van een deskundige taakuitoefening. De samenwerking met de politie en het openbaar ministerie vindt doorgaans plaats in het Regionaal Discriminatie Overleg (RDO) waarin zaken worden besproken en waarbij gegevens worden gedeeld op basis van een convenant. Niet alle ADV's nemen deel aan het RDO. Het is echter niet gebleken dat het onmogelijk is voor kleinere, lokale ADV's om deel te nemen aan het RDO en convenanten te sluiten voor gegevensdeling met de politie. Voor de politie en het openbaar ministerie is het primair van belang dat er een ADV is met

¹¹ De ADV van de gemeente Deventer is het Meldpunt Discriminatie Deventer (MDD), onderdeel van het Eddy Hillesum Centrum. Met het Meldpunt Discriminatie Deventer is gesproken.

voldoende professionaliteit en deskundigheid om strafrechtelijke gegevens mee te kunnen delen in het RDO.

Het OM heeft een belangrijke signalerende functie als een ADV ontbreekt of niet voldoet aan de eisen om deel te nemen aan het RDO. Waar nodig kunnen complicaties in de samenwerking worden geagendeerd in overleggen over (lokale) veiligheid.

In het overleg met het College voor de rechten van de mens is afgesproken dat ook het College het zal signaleren als blijkt dat ADV's in de praktijk niet aan de minimumeisen (kunnen) voldoen.

Toegankelijkheid

Artikel 3 van het Besluit bepaalt dat bij de inrichting van een ADV de toegankelijkheid gewaarborgd wordt. Om de toegankelijkheid van ADV's te waarborgen is in de toelichting bij artikel 3 van het Besluit opgenomen dat in ieder geval de fysieke toegankelijkheid (voor mensen met een beperking) en laagdrempeligheid in overdrachtelijke zin (dat ingezetenen in hun directe leefomgeving terecht kunnen) verzekerd moet zijn. Ook biedt de ADV de klager de mogelijkheid per post, elektronisch, telefonisch en persoonlijk klachten te melden (artikel 7 Besluit). Voor het verlenen van bijstand is de bereikbaarheid en vindbaarheid daarom van essentieel belang. Deze aspecten van een ADV vormen het startpunt van de ondersteuning aan slachtoffers. In het onderzoek van Regioplan is ook de (online) vindbaarheid¹² onderzocht. Hieruit bleek dat ADV's beter vindbaar zijn via Google (bijna driekwart van de gevallen) dan op de gemeentewebsites (in minder dan de helft van de gevallen). De ADV RADAR heeft naar aanleiding van deze resultaten een notitie gemaakt voor gemeenten om de vindbaarheid van RADAR op de websites van gemeenten te verbeteren. Deze notitie is, naar aanleiding van het rapport Regioplan, door meerdere ADV's naar hun gemeenten gestuurd. In de Handreiking antidiscriminatiebeleid¹³ voor gemeenten is ook opgenomen dat ADV's goed vindbaar moeten zijn via zoekmachines en via de website van de gemeente, bijvoorbeeld via een button op de gemeentelijke homepage. Daarnaast zijn de ADV's te vinden op de (speciaal hiervoor bedoelde) website discriminatie.nl. Ik zal er steekproefsgewijs op toezien dat de vindbaarheid van ADV's verbetert en gemeenten hierop wijzen in de masterclasses (zie paragraaf 3).

Financiering

Om ADV's in te stellen die voldoen aan de wettelijke eisen, is een adequate financiering een noodzakelijke randvoorwaarde. Om de ADV's te kunnen bekostigen, wordt aan gemeenten een uitkering via het gemeentefonds verstrekt die net als de andere uitkeringen uit de fondsen vrij besteedbaar is.

De lokale aanpak van de Wga en de daarbij horende financieringswijze vanuit het Gemeentefonds past bij het uitgangspunt van gemeentelijke beleidsvrijheid. Het oormerken van het bedrag dat gemeenten moeten besteden aan de ADV-functie past niet bij deze uitgangspunten.

¹² Goed vindbaar wil zeggen dat na het intikken van de zoekterm (in Google «naam gemeente + discriminatie», op de gemeentewebsite «discriminatie») op de eerste pagina van de zoekresultaten een succesvolle hit staat.

¹³ Bijlage 7 bij Kamerstuk 30 950, nr. 156.

De leden Özütok (GroenLinks) en Van den Hul (PvdA) hebben met hun motie¹⁴ aandacht gevraagd voor ADV's die per melding worden betaald door de gemeente en de regering verzocht om in overleg met de VNG te zoeken naar een alternatieve financieringssysteem. Vrijwel in alle gevallen waarin ADV's betaald worden per melding gaat het om onzelfstandige ADV's. Dat zijn ADV's die onderdeel uitmaken van een welzijnsorganisatie of een gemeentelijke ombudsman en die voor de wettelijke ADV-taken afzonderlijk worden betaald per melding. Deze meldpunten zijn dus ingebed in een bredere organisatie waardoor de continuïteit en professionaliteit niet (alleen) afhangt van de betaling per melding. Uit de gesprekken met VNG en IPO (ambtelijk) blijkt evenmin dat er een noodzaak is om de financieringssysteem van de ADV's te wijzigen. Wel is er bij het volgen van ontwikkelingen in gemeenten ten aanzien van de eisen van de Wga en het Besluit meer alertheid geboden als er gekozen wordt voor een financiering per melding. Hiermee geef ik invulling aan de motie.

2. Aandacht voor gemeenten en hun lokale ADV's

Het ADV-veld is in beweging. Gemeenten zoeken naar een manier om de verplichtingen uit de Wga op een voor hen passende wijze in te richten. Van belang is dat de lokaal gekozen oplossingen voldoen aan de eisen van de Wga en het Besluit. Vanuit de branchevereniging, Discriminatie.nl, bereikten mij signalen dat de onderzoeken naar het ADV-stelsel bij gemeenten al het nodige in beweging hebben gezet, soms in de richting van een grotere, zelfstandige ADV.

Ik acht het van belang dat er, met inachtneming van de gemeentelijke beleidsvrijheid, meer aandacht voor het ADV-veld komt zodat de minimumeisen, zoals voortvloeiend uit de wetgeving en mede neergelegd in deze brief, gewaarborgd worden. Dit betekent een gerichte betrokkenheid vanuit het Ministerie van BZK op de onafhankelijkheid, deskundigheid, toegankelijkheid en adequate financiering. Daar waar de eisen van de Wga en het Besluit onvoldoende worden nageleefd, zal het gesprek worden aangegaan met de desbetreffende gemeente. Dit voornemen wordt al uitgevoerd in de richting van gemeenten. Met het IPO is ambtelijk afgesproken dat ik de provincies hiervan op de hoogte zal stellen, zodat de samenwerking tussen Rijk en provincies in het interbestuurlijk toezicht goed vorm kan krijgen. In de voortgangsbrief over het Nationaal actieprogramma tegen discriminatie zal ik u jaarlijks op de hoogte stellen van de stand van zaken rond het ADV-stelsel.

3. Stimulering van het gemeentelijke antidiscriminatiebeleid

De organisatie van bijstand in de directe leefomgeving van slachtoffers van discriminatie is het primaire doel van het lokale ADV-stelsel. Daarnaast is het bedoeld om de betrokkenheid van het lokale bestuur bij de aanpak van discriminatie te waarborgen. In de praktijk, zo blijkt ook uit het onderzoek van Movisie uit 2017, is er met name bij kleinere gemeenten behoefte aan een stimulans bij het vormgeven van hun antidiscriminatiebeleid. Een grote betrokkenheid van de ADV bij het gemeentelijk beleid en onderlinge samenwerking is hierbij van belang.

Ik heb u er al eerder over geïnformeerd dat ik opdracht heb gegeven aan kennisinstituut Movisie om master classes voor kleinere- en middelgrote gemeenten te organiseren. Deze vinden dit najaar plaats. In vijf master classes wordt op basis van de eerdere Handreiking ingegaan op de vormgeving van lokaal antidiscriminatiebeleid en de belangrijke rol van

¹⁴ Kamerstuk 30 950, nr. 126.

ADV's hierbij. Deze bijeenkomsten worden georganiseerd in samenspraak met de ADV's. Tijdens de master classes kunnen gemeenten best practices uitwisselen en onderling contacten opdoen om elkaar te versterken bij het inrichten van hun antidiscriminatiebeleid in samenspraak met de ADV.

Een goede, intensieve samenwerking tussen gemeenten en hun ADV's is belangrijk voor de uitvoering van de Wga maar ook het inrichten van antidiscriminatiebeleid. ADV's en gemeenten gaan hier in de praktijk verschillend mee om. Sommige ADV's onderhouden het contact met hun gemeente zeer actief en hebben hier instrumenten voor ontwikkeld. Om dit soort best practices te laten rondgaan onder de ADV's zal het Ministerie van BZK ADV's uitnodigen voor een kennisuitwisseling.

Conclusie

Antidiscriminatievoorzieningen zijn belangrijke steunpilaren bij de aanpak van discriminatie. Ze moeten toegankelijk zijn, onafhankelijk en deskundig. Ze moeten passen bij de lokale situatie en daar oog voor hebben. Een regionale blauwdruk past niet bij de complexiteit en diversiteit van 355 gemeenten. Daar waar de samenwerking in groter verband werkt, moet die zeker voort blijven bestaan maar daar waar het gemeentebestuur bewust kiest voor een (lokale) onzelfstandige ADV moet daar ook ruimte voor zijn. Van belang is dat de vereisten uit de Wga gewaarborgd zijn. Daar wil ik meer aandacht aan besteden. Ook wil ik gemeenten en ADV's en ADV's onderling meer stimuleren om samen te werken. Als we willen dat slachtoffers van discriminatie dit in hun eigen omgeving kunnen melden, dan moeten de meldpunten vindbaar en doeltreffend zijn. Hiervoor zorgen we door het huidige stelsel te onderhouden en versterken.

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