

Fiche 5: Mededeling EU-Actieplan tegen racisme 2020 - 2025

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een Unie van gelijkheid: EU-actieplan tegen racisme 2020-2025.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

18 september 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM(2020) 565

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1602229526857&uri=CELEX:52020DC0565>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Actieplan bevat acties op het terrein van meerdere Raadsformaties.¹

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Essentie voorstel

Naar aanleiding van de recent toegenomen aandacht voor (structureel) racisme en discriminatie in de samenleving, heeft de EU een Actieplan opgesteld om de aanpak van racisme en discriminatie zowel in de lidstaten als binnen de Europese instellingen zelf, te versterken. De Commissie geeft aan dat iedereen in de EU moet kunnen genieten van zijn grondrechten en fundamentele vrijheden en gelijke deelname aan de samenleving, ongeacht ras of etnische afstamming. De EU – gebouwd op de kracht van eenheid in verscheidenheid- kan en moet meer doen om gelijke behandeling en gelijkheid voor iedereen te waarborgen.

De maatregelen ter bestrijding van discriminatie, racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid op Europees niveau zijn mede gebaseerd op het reeds bestaande EU-

¹ Behandeling van de mededeling en de komende voorstellen onder dit Actieplan vindt plaats in de daarvoor relevante raden. Uw Kamer zal daarover worden geïnformeerd middels BNC-fiches.

rechtskader, welke de Commissie zal gaan evalueren.² Daarnaast zal de Commissie in het aanstaande rechtskader inzake artificiële intelligentie specifiek rekening houden met het risico van vooroordelen en discriminatie dat eigen is aan de systemen voor artificiële intelligentie.

De Commissie wil in haar aanpak van alledaags racisme en discriminatie bij de toegang tot werkgelegenheid (onderwijs en opleiding, gezondheidszorg, sociale bescherming en huisvesting) gebruik maken van beleidsmaatregelen (bijv. inzet en versterking van Europese netwerken en platformen die kwesties kunnen agenderen c.q. aanbevelingen kunnen doen) en financieringsprogramma's (bijv. inzet van EU-fondsen voor sociale cohesie om acties ten behoeve van non-segregatie in huisvesting te ondersteunen). De Commissie vraagt lidstaten om de inspanningen op te voeren om discriminerende handelwijzen bij rechtshandhavingsautoriteiten te voorkomen en de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving tegen haatmisdrijven te vergroten. Ook vraagt zij de nationale respons op gewelddadig extremisme en de tekortkomingen en optimale praktijken voor de bestrijding ervan in kaart te brengen.

Om racisme proactief aan te pakken gaat de Commissie een reeks acties uitvoeren om raciale en etnische stereotypering tegen te gaan tezamen met de media, het maatschappelijk middenveld, en vertegenwoordigers van personen die tot een raciale of etnische minderheid behoren. Om meer inzicht te krijgen in ervaren discriminatie en het structurele karakter daarvan, gaat de Commissie de lidstaten ondersteunen om gegevens consistentier te verzamelen, waarbij de uitsplitsing van gegevens naar ras of etnische afstamming wordt aangemoedigd.

De Commissie stelt voor om met de lidstaten samen te werken om gemeenschappelijke leidende beginselen voor nationale actieplannen vast te stellen, met nauwe betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en organen voor gelijke behandeling.

Volgens de Commissie moet er meer aandacht zijn voor de ervaringen en behoeften vanuit minderheidsgroepen die benadeling ondervinden als gevolg van discriminatie en racisme. De Commissie gaat daarom haar dialoog met de lidstaten, de organen voor gelijke behandeling, de maatschappelijke organisaties en lokale vertegenwoordigers versterken voor de tenuitvoerlegging van dit Actieplan. Ook zal zij een coördinator voor racismebestrijding aanwijzen die o.a. zorgen vanuit minderheidsgroepen kan overbrengen en contact onderhoudt met de lidstaten. De Commissie zal als werkgever zelf het goede voorbeeld geven door maatregelen in verband met werving en selectie te nemen om zodoende de representativiteit van haar eigen personeelsbestand te verbeteren. Andere EU-instellingen worden uitgenodigd om overeenkomstige stappen te zetten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het huidige kabinet hanteert een brede aanpak van discriminatie die zich over verschillende gronden en terreinen uitstrekt.³

² De Richtlijn Rassengelijkheid, 2000/43/EG en het Kaderbesluit Racisme en vreemdelingenhaat,

Discriminatie is in Nederland bij wet verboden en het gelijkheidsbeginsel komt op verschillende plekken in Nederlandse wetgeving terug. Op deze wijze stelt de Nederlandse overheid een heldere norm t.a.v. de ontoelaatbaarheid van het maken van ongerechtvaardigd onderscheid. Bewezen discriminatie wordt (strafrechtelijk) gesanctioneerd en t.a.v. verschillende domeinen (bijv. arbeidsmarkt, woningmarkt) wordt er gewerkt aan vormen van toezicht, alsook repressieve en curatieve maatregelen. Om discriminatie te kunnen sanctioneren of anderszins van opvolging te voorzien is het nodig dat discriminatie wordt gemeld bij de daarvoor ingestelde meldpunten, bijv. bij de politie, het College van de Rechten van de Mens of bij de daarvoor bij wet ingestelde gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's). Vanuit de landelijke en lokale overheid wordt er daarom ingezet op het vergroten van de meldingsbereidheid (bijvoorbeeld via campagnes, meld-app) en het adequaat kunnen bijstaan van slachtoffers (bijv. via trainingen bij politie).

In de aanpak van discriminatie en racisme heeft het kabinet ook oog voor de eigen voorbeeldfunctie alsook het feit dat zij niet immuun is voor het maken van onrechtmatig onderscheid, ongeacht het feit dat dit niet de intentie is (bijv. in het gebruik van AI-systemen).

Naast de hierboven genoemde generieke maatregelen, zet het kabinet ook specifiek in op de aanpak van racisme en discriminatie binnen bepaalde maatschappelijke domeinen zoals het onderwijs, de wetenschap⁴, de arbeidsmarkt⁵, de woningmarkt, de sport en internet via gerichte actieplannen en beleidsmaatregelen. Ook ten aanzien van racisme en discriminatie op specifieke gronden (zoals etniciteit, herkomst, huidskleur, religie, leeftijd, seksuele gerichtheid, beperking) neemt het kabinet gerichte maatregelen.⁶ Tevens wordt er gewerkt aan het vergroten van bewustwording rondom discriminatie en vooroordelen en aan wat er preventief meer gedaan kan worden om discriminatie aan te pakken (bijv. tegengaan van stereotypering, dialoog tussen personen met verschillende achtergronden stimuleren). Via een actieve en flexibele⁷ dialoog tussen kabinet en samenleving, wordt er gewerkt aan het gezamenlijk versterken van de aanpak van racisme en discriminatie in de samenleving.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief t.o.v. de actievere rol die de Commissie voor zichzelf ziet, waarbij ook de Commissie inziet dat alleen het hebben van het huidige juridisch raamwerk rondom non-discriminatie niet voldoende is. De Commissie wil met dit Actieplan een voorbeeldfunctie op zich

2008/913/JBZ.

³ Kamerstukken II 2019/20, 30950, nr.185.

⁴ Voor meer diversiteit en inclusie in het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek is recent een nationaal actieplan gepubliceerd dat ook ingaat op racisme. Kamerstukken II 2019/20, 29338, nr. 220.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 29544, nr. 834.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 30950, nr.185, p. 10 e.v.

⁷ Afhankelijk van het onderwerp en de probleemstelling worden de meest relevante gesprekspartners uitgenodigd voor overleg.

nemen in de strijd tegen racisme en discriminatie en wil zodoende de bestaande wettelijke⁸ en sociale norm van gelijke behandeling en non-discriminatie verstevigen. Met het doen van niet-bindende aanbevelingen naar de lidstaten toe benadrukt de Commissie het belang van een stevige nationale aanpak van racisme en discriminatie maar respecteert zij tegelijkertijd dat elke lidstaat hier op een eigen passende wijze invulling aan moet geven.

Het kabinet herkent veel van het reeds eigen gevoerde beleid c.q. de eigen plannen om het nationaal beleid te versterken in de mededeling van de Commissie. Het kabinet voelt zich daarmee gesteund in de ingeslagen weg om discriminatie en racisme structureel aan te pakken.

Het voornemen van de Commissie om de implementatie van de bestaande EU-regelgeving, met name van Richtlijn 2000/43/EG, te onderzoeken en daarover in 2021 te rapporteren, kan worden verwelkomd. Het kaderbesluit betreffende racisme en vreemdelingenhaat waar de Commissie naar refereert is in Nederland reeds geïmplementeerd. Het voornemen van de Europese Commissie om binnen juridische kaders over AI de risico's van discriminatie en vooroordelen specifiek mee te nemen, kan gesteund worden.

Het kabinet onderschrijft de Commissie oproep aan de lidstaten om de inspanningen op te voeren t.a.v. discriminatie binnen de eigen geledingen van handhavende instanties en op geloofwaardige wijze uiting geven aan de opdracht om strafbare discriminatie op te sporen en te vervolgen. Aan beide elementen wordt binnen politie en OM uitvoering gegeven. Ten aanzien van het in kaart brengen van de nationale respons op gewelddadig extremisme en de tekortkomingen en optimale praktijken voor de bestrijding ziet het kabinet geen bezwaren.

De Commissie wil lidstaten stimuleren om stereotypering naar ras en etniciteit in media, educatie, cultuur en sport aan te pakken. Het tegengaan van stereotypen en vooroordelen past binnen het Nederlandse beleid. Samenwerking met en eigen initiatief van verschillende actoren binnen deze domeinen is hiervoor echter cruciaal. Waar mogelijk zal het kabinet haar goede voorbeelden in de sportwereld (samen met de KNVB) en de mediawereld (zoals de Diversiteitscharter en de Coalitie Beeldvorming in de Media) delen in Europees verband.

Nederlandse media genieten programmatische autonomie en hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de inhoud van hun programmering, uiteraard met inachtneming van de wet. Met betrekking tot de publieke omroep is er op basis van de Mediawet 2008 de expliciete taakopdracht om onder andere een evenwichtig media-aanbod te verzorgen. Het kabinet heeft de Tweede Kamer reeds eerder bericht geen voorstander te zijn van het initiëren van initiatieven om boodschappen van onafhankelijke media bij te sturen.⁹

De Commissie moedigt landen aan om de gegevensverzameling te verbeteren met een uitsplitsing van data naar ras of etnische herkomst. Het kabinet acht het van belang dat hierin terughoudendheid en zorgvuldigheid wordt betracht. In Nederland wordt het geboorteland van

⁸ Volgend uit o.a. art. 2, 3 en 21 VWEU.

individuen en ouders geregistreerd voor het monitoren van sociale participatie van groepen. Deze informatie komt uit gemeentelijke basisregistraties personen en kan gecombineerd worden met andere data om informatie te geven over sociaaleconomische posities (werk, educatie, participatie).

Het vaststellen van de contouren op Europees niveau van nationale actieplannen tegen racisme kan positief worden ontvangen, zolang lidstaten zelf op nationaal niveau tot een eigen invulling mogen komen en er aandacht is voor een integrale aanpak waar mogelijk en een specifieke aanpak wanneer doeltreffender. Het kabinet werkt reeds met dergelijke actieplannen. Met de inzet van flexibele dialoog tussen kabinet en samenleving om tot een gezamenlijke aanpak van racisme te komen, wordt mede invulling gegeven aan de oproep van de Commissie om het maatschappelijk middenveld te betrekken bij het opstellen van maatregelen.

Het kabinet staat positief tegenover het aanstellen van een EU-coördinator anti-racisme maar zouden dan graag zien dat de Commissie nagaat of coördinatie t.a.v. ook andere discriminatiegronden niet evenzeer wenselijk is, mede gelet op het uitgangspunt dat de Commissie een intersectionele aanpak nastreeft.

Het bevorderen van bewustzijn bij ambtenaren van het belang van diversiteit en gelijke behandeling is een maatregel waarbij lidstaten onderling van elkaar kunnen leren. De Nederlandse wetgeving t.a.v. gelijke behandeling voorziet in de mogelijkheid van voorkeursbeleid op grond van ras waarmee diversiteit en gelijkheid gestimuleerd kan worden. Ook het belang van meer diversiteit (ook naar etniciteit, afkomst en huidskleur) in het personeelsbestand van EU-instellingen zou de komende jaren een grotere rol moeten spelen. Het is positief om te zien dat de Europese Commissie voor zichzelf plannen heeft opgesteld om hier werk van te maken.

De oproep om specifieke maatregelen aan te nemen om nadelen in verband met discriminatie op grond van ras of etnische afstamming te voorkomen of te compenseren indien er wordt voorzien in bescherming kan het kabinet (vooralsnog) niet ondersteunen. De strekking van dit voorstel kan op dit moment onvoldoende worden overzien.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Dit Actieplan zal vermoedelijk kunnen rekenen op brede steun onder de lidstaten gelet op het belang en de grote maatschappelijke aandacht voor de aanpak van racisme en discriminatie. Pas bij verdere uitwerking van de Commissieplannen zal blijken in welke mate lidstaten echt bereid zijn zich actiever in te zetten, vooral waar het gaat om betere handhaving van hun nationale regelgeving en om het voeren van beleid dat verder reikt dan alleen regelgeving. De mededeling is in het Europees Parlement (EP) binnen de LIBE-commissie kort aan bod geweest. Er is nog geen inhoudelijke bespreking geweest. Een rapporteur is op dit moment nog niet bekend. Het krachtenveld binnen het EP is momenteel ook nog niet bekend.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 30950, nr. 176.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Artikel 18 en 19 VWEU bevatten de rechtsgrondslag voor de EU om op te treden op vlak van discriminatie op grond van nationaliteit (artikel 18) en op vlak van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (artikel 19). De Commissie is bevoegd om op deze onderwerpen een mededeling te doen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling van de Commissie. Het is positief dat de Europese Commissie een voorbeeldfunctie op dit terrein wil nemen en gezamenlijk met de lidstaten racisme uit de EU wil bannen. De problematiek van racisme en discriminatie houdt niet op bij de landsgrenzen waardoor kennisuitwisseling, afstemming en samenwerking in EU-verband voordelen kan bieden t.a.v. een uitsluitend nationale aanpak.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling van de Commissie. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan nodig is om de doelstellingen van het Actieplan te verwezenlijken. Met het doen van niet-bindende aanbevelingen aan de lidstaten benadrukt de Commissie het belang van een stevige nationale aanpak van racisme en discriminatie, maar respecteert zij tegelijkertijd dat elke lidstaat hier op een eigen passende wijze invulling aan moet geven. Het voornemen van de Commissie om de implementatie van de bestaande EU-regelgeving, met name van Richtlijn 2000/43/EG, te onderzoeken en daarover in 2021 te rapporteren is daarnaast een geschikte maatregel om te kijken of deze aanpassing verdient. Voor wat betreft de toekomstige voorstellen genoemd in de mededeling geeft het kabinet de voorkeur aan kaderbesluiten en richtlijnen in plaats van verordeningen en gedetailleerde maatregelen, zodat de lidstaten nog ruimte hebben om de maatregelen in hun nationale wetgeving uit te werken.

d) Financiële gevolgen

Er zijn mogelijk administratieve lasten verbonden aan onderdelen van het Actieplan (zie onder e). Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Er lijken geen gevolgen voor de EU-begroting te zijn. Voor zover deze er wel blijken te zijn, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De uit dit Actieplan voortkomende monitoringsactiviteiten, kunnen eventueel wel leiden tot een toename van de regeldruk op instellingen of administratieve belasting en uitvoeringskosten voor de Rijksoverheid. Indien nieuwe indicatoren en statistische informatie verzameld moeten worden die niet aansluiten bij de bestaande monitoringskaders is dit een kostbaar proces.