

ECRI-RAPPORT OVER NEDERLAND

(zesde monitoringcyclus)



Goedgekeurd op 3 December 2025

Gepubliceerd op 3 maart 2026

Dit document is een vertaling. Gebruik bij twijfel de originele Engelse of Franse versie.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	4
SAMENVATTING	5
BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN.....	7
I. EFFECTIEVE GELIJKHEID EN TOEGANG TOT HET RECHT	7
A. ORGANEN VOOR GELIJKE BEHANDELING	7
B. INCLUSIEF ONDERWIJS	8
C. ILLEGALE VREEMDELINGEN.....	12
D. GELIJKHEID VAN LGBTI-PERSONEN	12
II. HAATZAAIENDE UITLATINGEN EN DOOR HAAT GEMOTIVEERD GEWELD	16
A. HAATZAAIENDE UITLATINGEN.....	16
B. DOOR HAAT GEMOTIVEERD GEWELD	21
III. INTEGRATIE EN INCLUSIE	24
A. MIGRANTEN	24
B. ROMA, SINTI EN WOONWAGENBEWONERS	28
C. MENSEN VAN AFRIKAANSE AFKOMST	29
D. MOSLIMS	30
IV. SPECIFIEKE ONDERWERPEN INZAKE NEDERLAND.....	31
VOORKOMEN EN BESTRIJDEN VAN ETNISCH PROFILEREN EN ANDERE	
VORMEN VAN DISCRIMINEREND PROFILEREN DOOR OVERHEIDSFUNCTIONARISSEN	31
TUSSENTIJDSE VERVOLGAANBEVELINGEN.....	36
LIJST VAN AANBEVELINGEN	37
BIBLIOGRAPHIE	40
BIJLAGE: STANDPUNT VAN DE REGERING	47

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), opgericht door de Raad van Europa, is een onafhankelijk toezichtsorgaan op gebied van de mensenrechten, gespecialiseerd in vraagstukken rond het bestrijden van racisme, discriminatie (op grond van “ras”, etnische c.q. nationale herkomst, huidskleur, nationaliteit, godsdienst, taal, seksuele gerichtheid of genderidentiteit), vreemdelingenhaat, antisemitisme en onverdraagzaamheid. De commissie bestaat uit onafhankelijke en onpartijdige leden die zijn benoemd op grond van hun morele gezag en hun erkende deskundigheid op het gebied van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en onverdraagzaamheid.

In het kader van haar statutaire activiteiten monitort ECRI de stand van zaken rond racisme en onverdraagzaamheid in elk van de lidstaten van de Raad van Europa en formuleert zij suggesties en voorstellen om de geconstateerde problemen aan te pakken.

De landenmonitoring van ECRI benadert alle lidstaten op gelijke voet. Het werk vindt plaats in cycli van vijf jaar. De rapporten van de eerste ronde waren eind 1998 afgerond, die van de tweede ronde eind 2002, die van de derde ronde eind 2007, die van de vierde ronde begin 2014 en die van de vijfde ronde eind 2019. De werkzaamheden voor de rapporten van de zesde ronde zijn eind 2018 van start gegaan.

Het proces voor het opmaken van de rapporten omvat zowel bronnenonderzoek als een werkbezoek aan het betreffende land, gevolgd door een vertrouwelijke dialoog met de nationale autoriteiten.

De rapporten van ECRI komen niet tot stand door middel van onderzoeken of getuigenverklaringen. Het zijn analyses op basis van informatie uit een breed scala aan bronnen. Het bronnenonderzoek baseert zich op talrijke nationale en internationale schriftelijke bronnen. De werkbezoeken bieden een mogelijkheid om rechtstreeks met betrokken partijen (zowel gouvernementele als niet-gouvernementele) in gesprek te gaan en zodoende gedetailleerde informatie te verzamelen. Het vertrouwelijk overleg met de nationale autoriteiten biedt deze autoriteiten de mogelijkheid om, waar nodig geacht, kanttekeningen te maken bij het conceptrapport en zo eventuele feitelijke onjuistheden in het rapport te corrigeren. Aan het einde van de dialoog kunnen nationale autoriteiten desgewenst verzoeken om hun zienswijze als bijlage bij het definitieve ECRI-rapport te voegen.

De zesde ronde landenrapporten richt zich op drie thema's die in alle lidstaten aan de orde zijn: (1) effectieve gelijkheid en toegang tot het recht, (2) haatzaaiende taal en haatmisdrijven, (3) integratie en inclusie. Daarnaast wordt voor elk land een aantal specifiek onderwerpen behandeld.

In het kader van de zesde cyclus wordt opnieuw voor twee specifieke aanbevelingen uit het rapport om prioritaire uitvoering verzocht. ECRI zal binnen twee jaar na publicatie van dit rapport een tussentijds vervolg aan deze twee aanbevelingen geven.

Het onderhavige rapport is opgesteld door ECRI onder haar eigen verantwoordelijkheid. Tenzij anders vermeld ziet het rapport op de situatie tot 3 juli 2025. In principe komen ontwikkelingen na deze datum niet aan de orde in de navolgende analyse; evenmin worden ze in aanmerking genomen in de conclusies en voorstellen.

SAMENVATTING

Sinds de goedkeuring van het vijfde ECRI-rapport op 2 april 2019 is er sprake van vooruitgang. Ook zijn er op meerdere gebieden goede praktijken ontwikkeld.

Op het gebied van inclusief onderwijs is de wetgeving voor burgerschapsonderwijs gewijzigd om de positie van mensenrechten in het burgerschapsonderwijs zowel in het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs te versterken.

Seksuele gerichtheid is toegevoegd aan de non-discriminatiebepaling in de grondwet. Ook is financiële schadevergoeding toegekend aan transgenders en interseksuele personen die operaties en sterilisatie hebben moeten ondergaan om formele erkenning van hun geslacht te verkrijgen.

ECRI heeft kennis genomen van verschillende wetgevend ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van haatmisdrijven. Deze omvatten onder meer een verhoging van de strafmaat voor het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld en het opnemen van haatgerelateerde en discriminatoire aspecten als strafverzwarringsgronden in het Wetboek van Strafrecht. Een Expertisecentrum aanpak discriminatie is opgericht bij de Politie om politie en justitie beter in staat te stellen om haatmisdrijven aan te pakken.

Op het gebied van de integratie en inclusie van migranten worden statushouders niet langer verlicht om taal- en inburgeringscursussen zelf te betalen. Ook zijn inspanningen geleverd om hun arbeidsmarktparticipatie te verbeteren.

Aanzienlijke vooruitgang is geboekt rond de erkenning van de rol van verschillende Nederlandse stakeholders in het slavernijverleden. Subsidieregelingen zullen worden ingezet om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen die gemeenschappen van de nazaten van tot slaaf gemaakten in het Koninkrijk der Nederlanden en Suriname versterken. Ook zal steun worden geboden aan maatregelen rond bewustwording en het aanpakken van de hedendaagse gevolgen van slavernij.

Politie en Marechaussee hebben hun beleid aangepast en daarin opgenomen dat "ras", etniciteit en herkomst geen factor mogen zijn bij beslissingen over proactieve politie- of grenscontroles (zoals identiteitscontroles c.q. staandhoudingen met fouilleren). Diverse maatregelen zijn genomen om waarborgen te ontwikkelen tegen discriminatie ten gevolge van de inzet van algoritmen.

ECRI juicht deze positieve ontwikkelingen in Nederland toe. Desalniettemin geven sommige onderwerpen, ondanks de geboekte vooruitgang, aanleiding tot zorgen.

Initiatieven rond inclusief onderwijs over de geschiedenis en cultuur van verschillende etnische en religieuze groepen die in Nederland wonen, bleken vaak ontoereikend. Pesten, waaronder cyberpesten, wordt gemeld als een wijdverbreid probleem op scholen.

Toegang tot genderbevestigende zorg blijft een uitdaging voor transgenders. Ook zijn medisch onnodige geslachtsbepalende behandelingen en/of chirurgische ingrepen bij interseksuele kinderen niet bij wet verboden.

Haatzaaiende uitlatingen komen volgens meldingen steeds vaker voor. Zij lijken het vaakst voor te komen in politieke uitspraken, de media, het voetbal en online, met name op sociale mediaplatforms. Politieke haatzaaiende uitlatingen, gericht tegen verschillende ECRI-doelgroepen, blijven vaak zonder gevolgen. Daarnaast blijft onderrapportage van haatmisdrijven een belangrijk probleem, naar verluidt onder meer vanwege een gebrek aan vertrouwen in het rechtstelsel onder slachtoffers en de meest kwetsbare groepen.

Relevant voor de integratie en inclusie van migranten zijn de lange wachttijden bij de behandeling van aanvragen voor gezinshereniging. Statushouders die in gemeenten op huisvesting wachten, zijn deels ondergebracht in tijdelijke noodopvanglocaties, waar volgens berichten de huisvesting en leefomstandigheden onder de maat zijn.

De situatie van Roma, Sinti en woonwagenbewoners blijft naar verluidt moeilijk – met name op het gebied van huisvesting, aangezien zij nog steeds te maken hebben met een aanzienlijk tekort aan standplaatsen in het land. Mensen van Afrikaanse afkomst hebben volgens meldingen in hun dagelijks leven nog steeds te maken met ongelijkheid en structurele vormen van discriminatie. Er zijn meldingen van een toenemende banalisering van vooroordelen en discriminatie tegen moslims, terwijl verschillende wetten met name moslims negatief kunnen raken.

Op een aantal gebieden, zoals politie en sociale zekerheid, zijn racistische en andere discriminerende profileringpraktijken aan het licht gekomen. De ontwikkeling en toepassing van algoritmische risicoprofileringssystemen door verschillende overheidsinstanties hebben naar verluidt discriminerende gevolgen gehad voor personen uit ECRI-doelgroepen, met name

personen met een andere nationale of etnische achtergrond dan de meerderheid van de bevolking.

In dit rapport verzoekt ECRI de autoriteiten om op een aantal gebieden actie te ondernemen. Ook doet zij een reeks aanbevelingen, waaronder de volgende.

Op het gebied van inclusief onderwijs adviseert ECRI om in het hele land doeltreffende beleidsmaatregelen en -mechanismen in te voeren om racistische incidenten en incidenten tegen LGBTI-persoon op scholen te voorkomen, te monitoren en aan te pakken.

Wat de gelijkheid van LGBTI-persoon betreft, adviseert ECRI de autoriteiten om een breed wetsvoorstel op te stellen en aan het parlement voor te leggen waarin het recht van intersekse personen op lichamelijke integriteit uitdrukkelijk wordt erkend en waarin medisch onnodige operaties (vaak aangeduid als "geslachtsbepalende" of "normaliserende" chirurgie) en andere niet-therapeutische behandelingen worden verboden totdat het intersekse kind in staat is om deel te nemen aan beslissingen, op basis van het beginsel van vrije en geïnformeerde instemming. Bij de voorbereiding van dergelijke wetgeving zouden de relevante deskundigen en gezondheidswerkers, intersekse kinderen en hun ouders of voogden moeten worden geraadpleegd en tevens rekening worden gehouden met ECRI-Algemene Beleidsaanbeveling nr. 17 inzake het voorkomen en bestrijden van onverdraagzaamheid en discriminatie tegen LGBTI-persoon en andere relevante normen van de Raad van Europa.*

Op het gebied van maatregelen tegen haatmisdrijven adviseert ECRI de autoriteiten om nadere maatregelen te nemen om het onderrapporteren van racistische haatmisdrijven en haatmisdrijven tegen LGBTI-persoon aan te pakken, in samenspraak met een breed spectrum aan maatschappelijke organisaties en personen uit ECRI-doelgroepen. Zulke maatregelen zouden onder meer moeten bestaan uit bewustmakingsactiviteiten over de rechten van slachtoffers en over beschikbare rechtsmiddelen, steun aan maatschappelijke organisaties voor slachtofferhulp en verbetering van de dialoog en samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties

en ECRI-doelgroepen, met name mensen van Afrikaanse afkomst, moslims, LGBTI-persoon en Joden.

Op het gebied van integratie en inclusie adviseert ECRI de autoriteiten om beleidsvormen op grond van positieve prikkels nader te herzien en te ontwikkelen, waar nodig mede door wetgevingsmaatregelen, om zo de integratie en inclusie van migranten die in Nederland verblijven, te verbeteren. Wat de inclusie van moslims betreft, zouden de autoriteiten hoge prioriteit moeten geven aan het voorkomen en bestrijden van anti-moslimracisme en -discriminatie door i) in samenspraak met een breed spectrum aan betrokkenen alle nodige maatregelen te nemen om openbare uitingen van dergelijke vormen van racisme en discriminatie aan te pakken en ii) wetgeving, beleid en werkwijzen te herzien om te waarborgen dat deze niet leiden tot directe of indirecte discriminatie van moslims.

ECRI adviseert de autoriteiten om een effectief systeem voor het registreren van identiteitscontroles c.q. staandehoudingen met fouillering door rechtshandhavers in te voeren, als onderdeel van een beleid dat zich richt op het opsporen en aanpakken van etnisch profileren en het versterken van het wederzijds vertrouwen tussen rechtshandhavers en burgers, indachtig ECRI-Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie en Algemene Aanbeveling nr. 36 over etnisch profileren door rechtshandhavers van het VN-Comité voor de Uitbanning van Rassendiscriminatie.*

ECRI adviseert om aanvullende maatregelen te nemen om zorg te dragen dat i) algoritmische systemen alleen worden ingezet of toegepast in die situaties waar het gebruik ervan gepast is; ii) er sprake is van voldoende transparantie en daadwerkelijk toezicht, met inbegrip van betekenisvolle menselijke tussenkomst; iii) duidelijke kaders worden ontwikkeld die de verantwoording en verantwoordelijkheid regelen voor het voorkomen en bestrijden van discriminatie als gevolg van de inzet van algoritmische systemen en dat iv) doeltreffende rechtsmiddelen beschikbaar en toegankelijk zijn om discriminatie als gevolg van de inzet van algoritmische systemen aan te pakken.

* De aanbevelingen in deze alinea zullen uiterlijk twee jaar na de publicatie van dit rapport door ECRI worden geëvalueerd.

BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

I. EFFECTIEVE GELIJKHEID EN TOEGANG TOT HET RECHT

A. Organen voor gelijke behandeling ¹

1. Het College voor de rechten van de mens (het College) is aangewezen als het nationale orgaan voor gelijke behandeling in Nederland.² ECRI roept in herinnering dat het mandaat, de institutionele inrichting en de taken van het College grotendeels aansluiten bij haar Algemene Beleidsaanbeveling (ABA) nr. 2 inzake organen voor gelijke behandeling ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid op nationaal niveau.³
2. ECRI merkt echter wel op dat het mandaat van het College nog steeds niet op alle onderwerpen zowel de publieke als de private sector bestrijkt, zoals bepaald in § 4 (c) van ECRI-ABA nr. 2. Het materiële toepassingsgebied van het mandaat bestrijkt met name alle onderwerpen die onder de Algemene wet gelijke behandeling vallen,⁴ die met name ziet op werkgelegenheid, goederen en diensten (met inbegrip van het onderwijs) en sociale zekerheid (waarbij dit laatste gebied alleen wordt bestreken met betrekking tot de discriminatiegrond “ras”). In dit verband verwijst naar ECRI naar haar eerdere aanbeveling,⁵ waarbij zij akte neemt van, en steun uitspreekt voor het standpunt van het College en andere belanghebbenden dat het toepassingsgebied van de Algemene Wet Gelijke Behandeling zou moeten worden verbreed tot alle vormen van eenzijdig overheidshandelen, zodat het College alle vormen van overheidshandelen kan toetsen.⁶ De autoriteiten hebben ECRI meegedeeld dat zij een dergelijke uitbreiding steunen op basis van een analyse die tot begin 2025 is uitgevoerd.⁷
3. Wat betreft het territoriale toepassingsgebied van het mandaat van het College, is ECRI ingenomen met de wetgevende ontwikkelingen die voorzien in de uitbreiding hiervan tot Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba),⁸ overeenkomstig § 4 (d) van ECRI-ABA nr. 2.
4. ECRI merkt op dat het College in 2019 3.529 klachten over discriminatie heeft ontvangen, in 2020 2.723, in 2021 5.286, in 2022 1.811, in 2023 2.074 en in 2024 1.847. Gedurende deze periode bleek “ras” de op één na meest voorkomende grond voor klachten te zijn. In 2020 werden de oordelen van het College in 78% van de gevallen opgevolgd, in 2021 was dit 88%, in 2022 74% en in 2023 68%.⁹
5. De afgelopen jaren zijn aanvullende financiële middelen toegewezen aan het College voor de aanpak van institutioneel racisme. Tijdens het bezoek bleek dat

¹ De term “nationale gespecialiseerde organen” is in de herziene versie van Algemene Beleidsaanbeveling nr. 2, die op 27 februari 2018 is gepubliceerd, gewijzigd in “Organen voor gelijke behandeling”.

² Artikelen 9-13 [Wet College voor de rechten van de mens](#). Het College is een instelling met meerdere mandaten.

³ ECRI (2019): §§ 17, 21; ECRI (2013): §§ 51-54. Zie in dit verband ook, [Richtlijn \(EU\) 2024/1499](#) van de Raad van 7 mei 2024.

⁴ Zie [Algemene wet gelijke behandeling](#).

⁵ ECRI (2019): § 16.

⁶ NIHR, [Evaluatie Gelijkebehandelingswetgeving 2017-2022](#), 2024, blz. 7-9; College voor de rechten van de mens, Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, [Brief over eenzijdig overheidshandelen](#), 2023.

⁷ Zie ook Kamerstukken, II 2023-24, 30 950, [nr. 365](#), blz. 6; Kamerstukken II, 2024-25, 30 950, [nr. 455](#), blz. 2.

⁸ College voor de rechten van de mens, [De gelijkebehandelingswetgeving gaat ook gelden in Caribisch Nederland](#), 2025. Op 18 februari 2025 heeft de Tweede Kamer de gelijkebehandelingswetgeving voor de BES-eilanden aangenomen.

⁹ College voor de rechten van de mens, Monitor discriminatiezaken: [2020](#), [2021](#), [2022](#), [2023](#) en [2024](#). Het College heeft ECRI meegedeeld dat het in 2022 meer dan 800 klachten heeft ontvangen over eenzijdig overheidshandelen die niet in behandeling konden worden genomen.

het College over voldoende financiële middelen beschikt om de belangrijkste doelstellingen te verwezenlijken.¹⁰

6. In haar vijfde rapport over Nederland (§ 22) heeft ECRI de Nederlandse autoriteiten aanbevolen zorg te dragen dat alle lokale antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) volledig onafhankelijk worden, dat zij op regionaal niveau worden samengevoegd of een sterke regionale samenwerking tot stand brengen en dat zij over de nodige middelen beschikken. In dit verband is ECRI verheugd over het feit dat de ADV's sinds januari 2024 onder één naam functioneren (discriminatie.nl) en dat de bewustmakingscampagne in verband met deze verandering hun werk meer zichtbaarheid heeft gegeven, iets wat tijdens het bezoek door verschillende gesprekspartners is bevestigd.¹¹
7. ECRI betreurt echter dat niet alle ADV's volledig onafhankelijk zijn, dat zij niet over het gezag en de bevoegdheden beschikken om preventie- en bewustmakingsactiviteiten te ontplooien¹² en dat hun financiering afhankelijk is van de prioriteit die in verschillende gemeenten aan het antidiscriminatiebeleid wordt toegekend.¹³ In het licht hiervan neemt ECRI nota van de komende hervorming die tot doel heeft de ADV's te herschikken onder één landelijke organisatie met regionale en lokale kantoren teneinde hun doeltreffendheid te vergroten.¹⁴ Volgens de autoriteiten zal het nieuwe systeem op 1 januari 2027 operationeel zijn. ECRI moedigt de autoriteiten aan om het huidige systeem te versterken en zorg te dragen dat de beoogde landelijke organisatie van ADV's volledig onafhankelijk en effectief zal zijn en over voldoende personele en financiële middelen zal beschikken om haar taken volledig te kunnen uitvoeren, in het licht van ECRI-GPR nr. 2.
8. De Nationale Ombudsman is weliswaar geen orgaan voor gelijke behandeling, maar het is wel een onafhankelijk instituut, vastgelegd in de Nederlandse grondwet, dat klachten over het optreden van overheidsinstanties in behandeling neemt.¹⁵ ECRI merkt op dat de Ombudsman in 2020 157 klachten over discriminatie heeft ontvangen, 321 in 2021, 284 in 2022, 253 in 2023 en 311 in 2024. In 2024 hing het grootste aantal klachten samen met herkomst, soms in combinatie met huidskleur en religie.¹⁶

B. Inclusief onderwijs ¹⁷

9. ECRI verwelkomt de algemene inzet van de autoriteiten om inclusie en gelijkheid te bevorderen en racisme en discriminatie in het onderwijs te bestrijden, onder meer door het vaststellen van de Agenda tegen racisme en discriminatie voor

¹⁰ Zie ook College voor de rechten van de mens, [Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens](#), 2024, blz. 16. De structurele financiering van het College bedraagt 9.446.000 euro.

¹¹ Zie [www.discriminatie.nl](#). Zie ook European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, [Country report Non-discrimination](#), 2024, blz. 83.

¹² Zie [Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen](#). Zie ook European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2024), blz. 93. Het lijkt erop dat een aantal grotere ADV's, zoals RADAR, activiteiten op dit gebied ontplooien.

¹³ Zie onder meer Van Beijnhem, R. et al, [Inrichting, takenpakket en financiering ADV's](#), 2023.

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, [Een nieuwe centrale organisatie voor de aanpak van discriminatie](#), januari 2025.

¹⁵ Artikel 78a van de [Grondwet](#) en de [Wet Nationale Ombudsman](#).

¹⁶ Zie Rijksoverheid, [Discriminatiecijfers in 2024](#), april 2025. Daarnaast ontving de Kinderombudsman in 2024 19 klachten over discriminatie, vaak in verband met pesten op school op grond van herkomst of huidskleur. De jaarverslagen van de Nationale Ombudsman over 2021 tot en met 2025 bevatten geen gegevens over het verloop van deze klachten.

¹⁷ Dit hoofdstuk gaat over een onderwijsbeleid dat tot doel heeft uitsluiting en marginalisering te bestrijden door middel van inclusief onderwijs voor iedereen en een inclusieve samenleving te creëren die diversiteit respecteert, conform deel II en III van ECRI-ABA nr. 10 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie in en door middel van schoolonderwijs. Zulk beleid heeft betrekking op onderwijs voor alle kinderen en jongeren. Specifieke maatregelen voor het onderwijs aan migranten en kinderen die tot minderheidsgroepen behoren, worden behandeld onder de noemer integratie en inclusie.

2022-2026.¹⁸ Er lijken echter nog steeds hardnekkige problemen te bestaan, zoals een feitelijke segregatie van leerlingen uit ECRI-doelgroepen (met name leerlingen met een migratieachtergrond) in het basis- en voortgezet onderwijs, vooringenomenheid in schooladviezen voor het voortgezet onderwijs, waardoor de capaciteiten van deze leerlingen worden onderschat, en tevens mogelijke discriminatie bij de toegang tot en tijdens stages in het voortgezet beroepsonderwijs en het hoger beroeps- en universitair onderwijs.¹⁹ Daarnaast leiden vrijwillige ouderbijdragen volgens veel gesprekspartners van ECRI tijdens het werkbezoek tot verdere ongelijkheid binnen het Nederlandse onderwijssysteem.²⁰

10. In dit verband merkt ECRI op dat er de afgelopen jaren op landelijk en lokaal niveau diverse maatregelen zijn genomen. Zo is in 2020 een beleidsagenda tegen segregatie in het basisonderwijs aangenomen, worden ontwikkelingen op het gebied van segregatie in het onderwijs gemonitord en zijn gemeenten verplicht om overleg te voeren met schoolbesturen om segregatie op scholen te voorkomen.²¹ Vanaf het schooljaar 2023/2024 zijn scholen verplicht om het schooladvies te wijzigen als leerlingen hoger scoren op de eindtoets aan het einde van de basisschool en om beslissingen om – bij wijze van uitzondering – het advies niet te wijzigen, te onderbouwen.²² Het Stagepact mbo 2023-2027 omvat maatregelen om stagediscriminatie in het middelbaar beroepsonderwijs aan te pakken; ook zijn inspanningen geleverd om het bewustzijn over stagediscriminatie in het hoger beroepsonderwijs en het universitair onderwijs te vergroten.²³ Bovendien kunnen leerlingen sinds een wetwijziging in 2021 niet meer worden uitgesloten van extra activiteiten die door scholen worden georganiseerd wanneer hun ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen.²⁴ ECRI verzoekt de autoriteiten om op alle niveaus krachtadig op te treden en een breed spectrum aan stakeholders bij deze inspanningen te betrekken.
11. ECRI merkt op dat scholen in Nederland een hoge mate van autonomie genieten bij de uitvoering van het nationale leerplan (kerndoelen). Daarom kan het niveau van onderwijs over mensenrechten, met inbegrip van onderwijs over diversiteit, per school verschillen. In 2021 is de wetgeving op het gebied van burgerschapsonderwijs gewijzigd om de positie van mensenrechten in het burgerschapsonderwijs op zowel primair als voortgezet niveau te versterken.²⁵ Hoewel ECRI deze ontwikkeling toejuicht, merkt zij op dat de noodzakelijke wijzigingen in het nationale leerplan nog niet zijn doorgevoerd, wat leidt tot

¹⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, [Agenda tegen discriminatie en racisme](#), 2022.

¹⁹ Zie onder meer ECRI (2013): §§ 60-64; Agenda voor 2022-2026; SER, [Gelijke kansen in het onderwijs](#), 2021; M. Muskens et al., [Eindrapport Monitor onderwijssegregatie](#), 2025; Inspectie van het Onderwijs: [De staat van het onderwijs 2024](#), blz. 65, 68 en [Beleid stagediscriminatie mbo-instellingen](#), 2024; CERD, [Concluding observations](#), 2021; KIS, [Discriminatie bij het schooladvies](#), 2024.

²⁰ Zie ook, onder meer, SER (2021); Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, [Onderzoek](#) naar de juridische haalbaarheid van het afschaffen dan wel beperken van de vrijwillige ouderbijdrage, 2024, waaruit ook blijkt dat dit een van de factoren is die bijdragen aan segregatie in het onderwijs.

²¹ Zie onder meer Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, [Beleidsagenda](#), 18 december 2020 en [Voortgangsbrief](#), 3 april 2023; [Coalitie tegen segregatie in het onderwijs](#).

²² Zie onder meer Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, [Kamerbrief bij schooladvisering, doorstroomtoetsen en overgang po-vo 2024](#), 4 maart 2024; [Handreiking schooladvisering](#), 17 februari 2025.

²³ Zie onder meer Rijksoverheid; [Stagepact MBO 2023-2027](#) en Bewustwordingscampagne [#KIESMIJ](#), 2020; ECHO, [Manifest tegen stagediscriminatie hoger onderwijs](#), 2022; ECHO, [Werkprogramma tegen Stagediscriminatie hoger onderwijs](#) (2023-2026).

²⁴ Rijksoverheid, [Wetwijziging vrijwillige ouderbijdrage](#), 1 augustus 2021. Zie ook Inspectie van het Onderwijs, [Rapport](#), maart 2023, waaruit blijkt dat niet alle scholen zich aan de wet houden.

²⁵ [Wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs](#) van 23 juni 2021. Scholen zijn onder meer verplicht om 'kennis over en respect bij te brengen voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, herkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.'

verschillen in de manier waarop scholen de wetgeving in de praktijk toepassen.²⁶ In dit verband merkt zij als positief op dat het College, in samenwerking met andere relevante belanghebbenden, een kennisplatform heeft ontwikkeld met verschillende hulpmiddelen en lesmateriaal over mensenrechten voor leerkrachten in het basis- en voortgezet onderwijs (met inbegrip van het beroepsonderwijs).²⁷

12. ECRI merkt op dat er inspanningen zijn geleverd om het onderwijs over de holocaust op scholen te versterken. Zo is in 2024 een specifiek landelijk plan aangenomen en is in Amsterdam een steunpunt holocausteducatie opgericht door de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding (NCAB) en andere relevante belanghebbenden om scholen hierbij te ondersteunen.²⁸ ECRI beschouwt deze initiatieven als **veelbelovende praktijken**.
13. Tegelijkertijd bleek tijdens het ECRI-bezoek dat er vaak geen initiatieven bestonden voor inclusief onderwijs over de geschiedenis van mensen van Afrikaanse afkomst, moslims, joden, Roma, Sinti en Woonwagenbewoners en mensen van Aziatische herkomst.²⁹ Als gevolg daarvan ontbreekt het de samenleving in het algemeen vaak aan kennis over de geschiedenis en de bijdrage van deze groepen aan het land, onder meer over de aanhoudende invloed van kolonialisme en slavernij op structurele vormen van ongelijkheid in Nederland.³⁰ Dit kan bijdragen aan het in stand houden van stereotypen en het gevoel bij personen uit ECRI-doelgroepen dat ze buiten het historische narratief worden gehouden.
14. Bovendien zijn er, zoals wordt erkend door de autoriteiten, nog altijd stereotypen aanwezig in schoolboeken. Zo wordt slavernij vaak uitsluitend vanuit het perspectief van de kolonisator gepresenteerd.³¹ Volgens het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme voor 2023 moet er een kwaliteitskader worden ontwikkeld om educatieve uitgeverijen te helpen dit inclusiever te maken.³² ECRI is van mening dat lesmaterialen vrij moeten zijn van stereotiepe inhoud en data deze moeten worden herzien om de diversiteit van de Nederlandse samenleving te weerspiegelen.
15. ECRI adviseert de autoriteiten om hun inspanningen op te voeren om zorg te dragen dat het schoolonderwijs wordt gebruikt als instrument om raciale en andere vooroordelen en stereotypen effectief aan te pakken en zo bij te dragen aan een betere samenleving in een interculturele wereld. De autoriteiten zouden met name i) het gelijkheids- en geschiedenisonderwijs moeten versterken, zodat ook de historische dimensies van racisme en ongelijkheid aan bod komen, met inbegrip van kolonialisme, slavernij en de geschiedenis en cultuur van de verschillende etnische en religieuze groepen die in Nederland wonen; ii) moeten overwegen stappen te ondernemen om toe te treden tot het Waarnemingscentrum voor geschiedenisonderwijs in Europa van de Raad van Europa.
16. ECRI merkt op dat onderwijs over respect voor seksuele diversiteit een verplicht onderdeel is van het nationale leerplan voor basisscholen en middelbare scholen (met inbegrip van het beroepsonderwijs). In dit verband is ECRI gewezen op het feit dat het onderwijsniveau op dit gebied uiteenloopt en dat sommige scholen dit

²⁶ Zie ook, onder meer, NJCM, [Shadow report to UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights](#), 7 augustus 2023, blz. 6. Volgens de autoriteiten zal het definitieve ontwerp van de nieuwe kerndoelen naar verwachting eind 2025 zijn afgerond.

²⁷ Zie www.RechtVaardig.nl ((het platform is op 7 oktober 2024 [gelanceerd](#))).

²⁸ Zie NCAB, [Nationaal Plan Versterking Holocausteducatie](#), 2024 en [Steunpunt Holocausteducatie](#).

²⁹ Zie ook, onder meer, Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR), [Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme](#), 2022, blz. 18; [Zwart Manifest](#), 2021, blz. 8; [Manifest tegen anti-Aziatisch racisme](#), 2023, blz. 14-15; ACFC, [Fourth Opinion on the Netherlands](#), 2023, blz. 25-26.

³⁰ Tijdens het bezoek van ECRI aan Nederland hebben de autoriteiten ECRI meegedeeld dat bij de herziening van de kerndoelen ook aandacht zal worden besteed aan het slavernijverleden en dat er richtlijnen over dit onderwerp voor leraren worden ontwikkeld.

³¹ ECRI (2019): § 37; Agenda 2022-2026, blz. 9. Zie ook, onder meer, B. Biekman et al., [Essaybundel: Doorwerkingen van slavernijverleden](#), 2023, blz. 50-52; [Zwart Manifest](#) (2021), blz. 11; [Manifest tegen anti-Aziatisch racisme](#) (2023), blz. 14-15.

³² NCDR, [Nationaal programma tegen discriminatie en racisme](#), 2023, blz. 49.

onderwerp naar verluidt achterwege laten.³³ ECRI moedigt de autoriteiten derhalve aan om zorg te dragen dat alle scholen onderwijs geven over vraagstukken van seksuele gerichtheid, genderidentiteit en geslachtskenmerken, en daarbij bijzondere nadruk te leggen op gelijkheid, diversiteit en inclusie.

17. Tegelijkertijd is ECRI ingenomen met de steun van de autoriteiten voor aanvullende activiteiten van maatschappelijke organisaties op scholen, zoals de Gender and Sexuality Alliances en Paarse Vrijdag, en beschouwt zij deze initiatieven als **goede praktijken**.
18. Uit de informatie die ECRI tijdens haar bezoek aan Nederland heeft verzameld, blijkt dat pesten (met inbegrip van cyberpesten) op grond van etniciteit, huidskleur, herkomst, religie, seksuele gerichtheid en genderidentiteit een wijdverbreid probleem is op scholen.³⁴ Alle gesprekspartners uitten hun bijzondere bezorgdheid over de toename van antisemitische incidenten en incidenten tegen LGBTI-personen op scholen.³⁵ Bovendien is de aandacht van ECRI gevestigd op meldingen van situaties waar schoolmedewerkers, met inbegrip van leraren, achter pesten zouden zitten.³⁶
19. Scholen zijn wettelijk verplicht om een beleid met betrekking tot de veiligheid te voeren, een coördinator voor anti-pestbeleid en een aanspreekpunt voor gepeste leerlingen aan te stellen en om jaarlijkse monitoring uit te voeren om een beeld van de veiligheid van leerlingen te krijgen.³⁷ ECRI merkt echter op dat er nog steeds zorgen bestaan over de manier waarop racistisch en anti-LGBTI gedrag landelijk wordt gemonitord en aangepakt, aangezien het aanpakken van discriminerend pesten geen verplicht onderdeel is van het veiligheidsbeleid op scholen. Ook zijn scholen niet verplicht om racistische incidenten en incidenten tegen LGBTI-personen op scholen te registreren en op landelijk niveau te melden.³⁸
20. ECRI adviseert om op landelijk niveau effectieve beleidsmaatregelen en mechanismen in te voeren om racistische incidenten en incidenten tegen LGBTI-personen incidenten op scholen te voorkomen, te monitoren en aan te pakken.
21. ECRI is verheugd over initiatieven voor leerkrachten die zien op het bestrijden van antisemitische incidenten op scholen, met inbegrip van het verstrekken van specifieke handreikingen³⁹ en het financieren van opleidingen over het spreken met leerlingen over moeilijke onderwerpen. Bovendien heeft de ECRI-delegatie tijdens haar bezoek in 2024 aan de Scholengemeenschap Hugo de Groot in Rotterdam met tevredenheid geconstateerd dat onderwijs over sociale media op de school verplicht is gesteld en wordt gegeven als onderdeel van een module met als titel "Filter the Bubble". ECRI is van mening dat het ontwikkelen van digitale

³³ Zie ook EU FRA, [EU LGBTIQ Survey III: The Netherlands](#), 2024 (43% van de LGBTI-responsdenten in Nederland gaf aan dat LGBTI-kwesties nooit aan bod kwamen in het onderwijs); ILGA-Europe: [Annual Review 2023](#), blz. 105; [Annual Review 2022](#), blz. 102.

³⁴ Zie ook, onder meer, Kinderombudsman, [In eenzaamheid gepest](#), 2022; Kinderombudsman van Amsterdam, [Anders behandeld](#), 2024.

³⁵ Zie ook onder meer Anne Frank Huis, [Antisemitisme in het voortgezet onderwijs](#), 2023; Movisie, [Ervaringen en aanpak van pestgedrag tegenover lhbtq+ jongeren in het voortgezet onderwijs](#), 2022.

³⁶ Talrijke gesprekspartners uit het maatschappelijk middenveld hebben bijvoorbeeld aan ECRI gerapporteerd dat leerlingen van de Gomarusscholengemeenschap in 2021 door schoolmedewerkers waren opgesloten en gedwongen om uit de kast te komen bij hun ouders.

³⁷ [Wet Veiligheid op School](#) van 4 juni 2015. Zie ook Rijksoverheid, [Veiligheid op school](#). ECRI is ook geïnformeerd dat de Stichting School & Veiligheid namens de autoriteiten scholen ondersteunt bij het creëren en handhaven van een veilige leeromgeving.

³⁸ In dit verband is ECRI geïnformeerd dat de autoriteiten van plan zijn de jaarlijkse veiligheidsmonitor voor scholen uit te breiden met specifieke ervaringen van onveiligheid (zoals discriminatie) en scholen te verplichten alle leerlingen uit te nodigen om deel te nemen. Daarnaast werken de autoriteiten aan wetgeving die scholen verplicht om incidenten zoals discriminatie te registreren.

³⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, [Handreiking omgaan met antisemitische incidenten op scholen](#), mei 2024.

geletterdheid onder leerlingen een belangrijk middel is om cyberpesten tegen te gaan en ziet dit initiatief dan ook als een **goede praktijk**.

C. Illegale vreemdelingen

22. Volgens Eurostat bleken in 2019 3.565 niet-EU-burgers illegaal in Nederland te verblijven, terwijl er in 2020 3.640 gevallen werden geregistreerd; in zowel 2021 als 2022 waren dat er 5.010, in 2023 6.530 en in 2024 3.995.⁴⁰ De autoriteiten hebben ECRI meegedeeld dat uit onderzoek in 2020 is gebleken dat er in 2018 naar schatting tussen de 23.000 en 58.000 illegale vreemdelingen in het land verbleven. Tijdens het bezoek van ECRI aan Nederland in 2024 hebben vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld aangegeven dat het werkelijke aantal mogelijk veel hoger ligt.
23. ECRI is verheugd dat ook personen die illegaal in Nederland verblijven, toegang hebben tot basis- en voortgezet onderwijs en noodzakelijke gezondheidszorg.⁴¹ ECRI juicht toe dat er wettelijke bepalingen bestaan die waarborgen dat onderwijsmedewerkers niet verplicht zijn om illegaal vreemdelingen migranten aan te geven bij de vreemdelingendiensten.⁴² Uit de bevindingen tijdens het bezoek van ECRI aan Nederland bleek echter dat de toegang tot voorschools onderwijs en hoger onderwijs moeilijker ligt. In dit verband beschouwt ECRI het pilot project van de gemeente Amsterdam in samenwerking met Amsterdamse universiteiten, waarmee illegaal in Nederland verblijvende studenten in staat worden gesteld om hun studie voort te zetten,⁴³ als een **veelbelovende praktijk**.
24. Tegelijkertijd heeft de landelijk overheid besloten om de financiering voor de Landelijke Vreemdelingenvoorziening niet te verlengen tot na 2025.⁴⁴ ECRI verwijst naar de uitspraken van het Europees Comité voor Sociale Rechten over deze zaak⁴⁵ en verzoekt de autoriteiten om het recht op noodopvang voor illegale vreemdelingen te waarborgen, overeenkomstig § 26 van haar ABA nr. 16 over de bescherming van illegale vreemdelingen tegen discriminatie.
25. Wat de toegang tot instanties in de strafrechtketen betreft, is ECRI verheugd dat de politie een “free in, free out”-beleid hanteert, waardoor illegale vreemdelingen aangifte kunnen doen van strafbare feiten zonder dat dit gevolgen heeft voor hun verblijfsstatus. Tijdens het bezoek van ECRI aan Nederland is echter gebleken dat deze bescherming niet altijd wordt gewaarborgd. Dit lijkt te hebben geleid tot een verlaagde bereidwilligheid om rechtshandavingsfunctionarissen te benaderen en te hebben bijgedragen aan het onderrapporteren van misdrijven tegen illegale vreemdelingen.⁴⁶ ECRI moedigt de autoriteiten daarom aan om zorg te dragen dat het “free in, free out”-beleid binnen de politie effectief wordt toegepast.

D. Gelijkheid van LGBTI-personen ⁴⁷

26. Volgens officiële schattingen is 18% van de Nederlandse bevolking ouder dan 15 jaar LGBTI, wat neerkomt op ongeveer 2,7 miljoen mensen: 17% heeft een niet-heteroseksuele gerichtheid, 1% is transgender of non-binair en 0,3% is intersekse.⁴⁸

⁴⁰ Eurostat, [Third country nationals found to be illegally present - annual data](#), laatste update 14 mei 2025.

⁴¹ Zie in dit verband artikel 10 van de [Vreemdelingenwet 2000](#).

⁴² Artikel 182, lid 9, van de [Wet op het primair onderwijs](#).

⁴³ Zie [Studeren voor Amsterdamse ongedocumenteerde jongeren](#).

⁴⁴ Kamerstuk 2023-2024, 19637 [nr. 3272](#). In 2019 bood dit proefprogramma noodopvang aan illegale vreemdelingen in vijf gemeenten.

⁴⁵ Europees Comité voor Sociale Rechten: Defence for Children International tegen Nederland, nr. [47/2008](#), 20 oktober 2009; Conferentie van Europese Kerken tegen Nederland, nr. [90/2013](#), 1 juli 2014.

⁴⁶ Zie in dit verband ook Safe Reporting, [Country report about pioneering strategies on safe reporting of crime](#), 2023.

⁴⁷ Zie voor terminologie de officiële [ECRI-woordenlijst](#) (in de oorspronkelijke Engelse taal).

⁴⁸ Nationaal Bureau voor de Statistiek, [Hoeveel LHBTQIA personen telt Nederland?](#), oktober 2024.

27. Op de Rainbow Map and Index for Europe voor 2025 staat Nederland op de 13e plaats van de 49 beoordeelde landen, met een totaalscore van 63,82%.⁴⁹ Sinds het vorige rapport van ECRI over Nederland is de belangrijkste vooruitgang in het wetgevend kader de toevoeging van seksuele gerichtheid als non-discriminatiebepaling aan artikel 1 van de grondwet.⁵⁰ Bovendien is aan de Algemene Wet Gelijke Behandeling een bepaling toegevoegd die expliciteert dat “onderscheid op grond van geslacht” mede onderscheid op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie omvat.⁵¹ ECRI is verheugd over deze ontwikkelingen.
28. De autoriteiten hebben ECRI ook meegedeeld dat er een wetsontwerp voorligt bij de Tweede Kamer om de term “hetero- of homoseksuele gerichtheid” in de Algemene Wet Gelijke Behandeling te vervangen door “seksuele gerichtheid” en om een verbod in te voeren op het uitvoeren of bevorderen van handelingen gericht op het “veranderen” van de seksuele gerichtheid of genderidentiteit (zogenoemde conversiehandelingen).⁵² Ook wordt een wetsontwerp overwogen om de geslachtsvermelding op Nederlandse identiteitskaarten te schrappen.⁵³ ECRI beschouwt deze voorstellen, die aansluiten bij haar ABA nr. 17 over het voorkomen en bestrijden van onverdraagzaamheid en discriminatie tegen LGBTI-persoon, als een positieve ontwikkeling.
29. Tijdens het werkbezoek is gebleken dat de maatschappelijke acceptatie van LGBTI-persoon de afgelopen jaren over het algemeen is afgenomen.⁵⁴ Volgens een enquête van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (EU FRA) onder LGBTI-persoon in 2023, was 58% van de respondenten van mening dat het niveau van vooroordelen en onverdraagzaamheid jegens LGBTI-persoon in Nederland in de afgelopen vijf jaar was toegenomen (vergeleken met 36% in 2019). Bovendien voelde 30% van de respondenten die zich als LGBTI-persoon identificeerden zich op ten minste één aspect van hun leven gediscrimineerd (vergeleken met 35% in 2019).⁵⁵
30. Tegen deze achtergrond is ECRI verheugd dat de autoriteiten in 2023 specifieke maatregelen hebben genomen om de discriminatie van bi+ personen aan te pakken⁵⁶ en dat vanaf 2024, als gevolg van een beleidswijziging, homoseksuele en bi+ mannen gelijk worden behandeld bij bloeddonatie.⁵⁷ ECRI is echter bezorgd over het feit dat de uitvoering van de Emancipatienota voor 2022-2025 – die verschillende maatregelen bevat ter bestrijding van onverdraagzaamheid en discriminatie van LGBTI-persoon op gebieden zoals onderwijs, werkgelegenheid

⁴⁹ ILGA-Europe, [Rainbow Europe Map](#), 2025.

⁵⁰ Artikel 1 van de Grondwet luidt: “[...] Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.” De wetswijziging is op 22 februari 2023 van kracht geworden.

⁵¹ Artikel 1, lid 2, van de Algemene Wet Gelijke Behandeling (in werking getreden op 1 november 2019 na de goedkeuring van de Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen).

⁵² Zie ook Tweede Kamer 2023-2024, [36 510](#) en Tweede Kamer 2023-2024, [36 178](#).

⁵³ ILGA-Europe, [Annual Review 2025](#), blz. 107.

⁵⁴ In dit verband blijkt uit de meest recente [LGBTIQA+ Monitor 2024](#), uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dat de maatschappelijke acceptatie onderling sterk varieert tussen LGBTIQA+-subgroepen, waarbij bi+ en non-binaire personen de minste positieve steun krijgen. Ook lijkt het erop dat de positieve houding in algemene zin is toegenomen, hoewel de houding ten opzichte van transgenders juist is verslechterd. Tijdens het werkbezoek van ECRI wezen de autoriteiten erop dat de gegevens niet nauwkeurig kunnen worden vergeleken met die van de voorgaande jaren vanwege ontwikkelingen in het monitoringproces en dat uit ander onderzoek in opdracht van de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten in 2024 bleek dat de acceptatie van homoseksualiteit onder jongeren is afgenomen (zie ook, onder meer, ILGA-Europe (2025), blz. 105-106; Universiteit van Amsterdam, [De opvattingen van jongeren over lhbtqi+-personen](#), 2025).

⁵⁵ EU FRA (2024); EU FRA, [EU LGBTI Survey II: The Netherlands](#), mei 2020.

⁵⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, [Kamerbrief](#), 28 juni 2023. Zie ook ILGA-Europe, [Annual Review 2024](#), blz. 111: onder LGBTI-persoon in Nederland vormen bi+ personen naar schatting de grootste groep.

⁵⁷ COC Nederland, [Voortaan gelijke behandeling van homoseksuele en bi+ mannen bij bloeddonatie](#), 2 januari 2024.

en gezondheidszorg – in juni 2024 door de autoriteiten is stopgezet.⁵⁸ Tegelijkertijd neemt ECRI met voldoening kennis van de verlenging van het Rainbow Cities-programma tot 2026⁵⁹ en beschouwt zij dit als een **goede praktijk**.

31. ECRI betreurt het dat, ondanks haar eerdere aanbeveling in haar vijfde rapport (§ 93), de procedure voor de formele geslachtsregistratie nog steeds afhankelijk is van een deskundigenverklaring van een medisch of geestelijk gezondheidsdeskundige. In dit verband merkt zij met bezorgdheid op dat de autoriteiten in juli 2025 het voornemen hebben aangekondigd om het wetsontwerp van 2021, dat tot doel had deze procedure te vereenvoudigen – onder meer door de vereiste van een deskundigenverklaring te schrappen – in te trekken.⁶⁰ Eerder had het parlement het debat opgeschort en tweemaal gestemd om de regering te vragen het wetsontwerp in te trekken.⁶¹ ECRI moedigt de autoriteiten derhalve ten zeerste aan om verdere stappen te ondernemen om zorg te dragen dat de procedure voor formele geslachtsregistratie in overeenstemming is met haar ABA nr. 17 en andere relevante normen van de Raad van Europa.
32. Tijdens het bezoek in 2024 bleek dat, ondanks enkele positieve ontwikkelingen – waaronder de oprichting van een derde gespecialiseerde zorginstelling in Nijmegen in 2019 – toegang tot genderbevestigende zorg nog steeds een uitdaging vormt voor transgenders. ECRI's aandacht is met name gevestigd op de lange wachttijden, die kunnen oplopen tot meerdere jaren (met name voor psychologische zorg). Volgens de autoriteiten staan er ongeveer 7.000 mensen op de wachtlijsten voor genderbevestigende zorg. Bovendien blijkt uit onderzoek in opdracht van de autoriteiten dat algemene zorginstellingen niet in staat zijn om transgenders te ondersteunen vanwege een gebrek aan kennis, terwijl er tegelijkertijd behoefte is aan een tijdelijke uitbreiding van de capaciteit voor gespecialiseerde genderbevestigende zorg om de jarenlange wachttijden aan te pakken.⁶² In dit verband merkt ECRI op dat in 2025 een nationaal platform transgenderzorg is opgericht om de toegang tot hoogwaardige genderbevestigende zorg te verbeteren.⁶³
33. ECRI adviseert de autoriteiten om hun inspanningen te intensiveren om te waarborgen dat transgenders waar mogelijk veilige, betaalbare en tijdige toegang hebben tot noodzakelijke genderbevestigende behandelingen.
34. In 2021 hebben de autoriteiten excuses aangeboden voor het feit dat zij tussen 1 juli 1985 en 1 juli 2014 een operatie en sterilisatie als voorwaarde hadden gesteld voor het wijzigen van de formele geslachtsregistratie en hebben zij financiële tegemoetkoming toegekend aan transgenders en intersekse personen.⁶⁴ ECRI beschouwt dit als een **goede praktijk**.

⁵⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, [Emancipatienota 2022-2025](#). Zie [Voortgangsrapportage Emancipatie 2022 – 2023](#).

⁵⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, [Persbericht](#), 14 oktober 2022. In het kader van dit programma voeren 56 steden lokaal beleid om LGBTI-gelijkheid te bereiken.

⁶⁰ Zie Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Kamerbrief](#), 2 juli 2025 en [Persbericht](#), 6 mei 2021. Zie ook NCDR (2023), blz. 8.

⁶¹ Zie Tweede Kamer, [35825](#).

⁶² Zie Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, [Kamerbrief](#), 9 mei 2023.

⁶³ Zie Transgender Netwerk, [Landelijk Platform Transgenderzorggestart](#), 11 februari 2025. Het platform bestaat uit vertegenwoordigers van zorgprofessionals die betrokken zijn bij genderbevestigende zorg en maatschappelijke organisaties. De overheid zal via een consultatieproces bij het platform worden betrokken. Het platform bouwt voort op het werk van de 'Kwartiermaker', die van 2018 tot 2022 de wachtlijsten voor genderbevestigende zorg moest terugdringen.

⁶⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, [Persbericht](#), 27 november 2021. 27 november 2021. Aanvragen voor financiële tegemoetkoming konden tot 18 oktober 2023 worden ingediend; volgens de autoriteiten waren begin 2024 1.259 aanvragen gehonoreerd.

35. Specifiek over intersekse personen merkt ECRI, even als een aantal andere internationale en nationale betrokken partijen,⁶⁵ met bezorgdheid op dat de Nederlandse wetgeving medisch onnodige geslachtsbevestigende behandelingen en/of chirurgische ingrepen bij intersekse kinderen (zogenaamde “geslachtsnormaliserende” operaties) niet verbiedt.⁶⁶ Uit onderzoek in opdracht van het parlement blijkt dat er in Nederland nog steeds genitale operaties worden uitgevoerd, waarbij er tijdens een periode van zeven jaar (2014-2020) – afhankelijk van het type operatie – tussen 65 en 8.514 genitale operaties zijn uitgevoerd bij kinderen jonger dan 12 jaar, waarvan vele medisch gezien niet noodzakelijk leken te zijn.⁶⁷ Gesprekspartners uit het maatschappelijk middenveld gaven tijdens het werkbezoek aan dat het aantal niet-therapeutische behandelingen waarschijnlijk hoger ligt, aangezien in het bovengenoemde onderzoek alleen genitale operaties in aanmerking zijn genomen.
36. Tijdens het bezoek in 2024 hebben de autoriteiten de ECRI-delegatie meegedeeld dat een interdisciplinaire kwaliteitsnorm in ontwikkeling is, die naar verwachting in 2025 zal zijn afgerond. ECRI vertrouwt erop dat het recht van intersekse personen op lichamelijke integriteit en diversiteit centraal zal staan in deze werkzaamheden en dat dit recht benadrukt zal worden in passende opleidingen voor zorgmedewerkers.
37. Bovendien bestaat er volgens de gesprekspartners van de ECRI-delegatie tijdens het werkbezoek een algemeen gebrek aan toereikende begeleiding en ondersteuning, met name voor ouders van intersekse kinderen. In dit verband hebben de autoriteiten ECRI meegedeeld dat de bovengenoemde interdisciplinaire kwaliteitsnorm mede beoogt om begeleiding te bieden aan de ouders en voogden van intersekse kinderen.
38. ECRI adviseert de autoriteiten om met voorrang een uitgebreid wetsvoorstel op te stellen en aan de Tweede Kamer voor te leggen waarin het recht van intersekse personen op lichamelijke integriteit uitdrukkelijk wordt erkend en waarin medisch onnodige operaties (vaak aangeduid als “normaliserende” operaties) en andere niet-therapeutische behandelingen worden verboden totdat het intersekse kind in staat is om op basis van het beginsel van vrije en geïnformeerde instemming aan beslissingen deel te nemen. Bij de voorbereiding van dergelijke wetgeving zouden relevante deskundigen en zorgmedewerkers, intersekse kinderen en hun ouders of voogden moeten worden geraadpleegd, en zou tevens rekening moeten worden gehouden met ECRI-Algemene Beleidsaanbeveling nr. 17 inzake het voorkomen en bestrijden van onverdraagzaamheid en discriminatie tegen LGBTI-persoon en andere relevante normen van de Raad van Europa.
39. Ten slotte is ECRI erop gewezen dat, ondanks positieve veranderingen in de richtlijnen voor het behandelen van LGBTI-asielaanvragen, LGBTI-asielzoekers in de praktijk nog steeds op een stereotiepe manier door de autoriteiten worden gehoord.⁶⁸ In het licht van haar ABA nr. 17 moedigt ECRI de autoriteiten aan om opleidingen te organiseren om zorg te dragen dat ambtenaren die asielaanvragen behandelen en beoordelen, over voldoende kennis beschikken om op een cultureel geïnformeerde en competente manier en zonder stereotiepe aannames met LGBTI-persoon om te gaan.

⁶⁵ Zie onder meer VN-Comité tegen foltering, [Concluding observations](#), 2018, blz. 12-13; VN-Comité voor de rechten van het kind (2022), blz. 7; NCDR (2023), blz. 8; maatschappelijke organisaties, [Solidariteitstatement](#), 2023; ILGA-Europe (2025), blz. 106. Op 26 november 2024 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin expliciet wordt opgeroepen tot een wettelijk verbod op onnodige en non-consensuele medische behandelingen van Intersekse kinderen.

⁶⁶ De autoriteiten hebben aan ECRI aangegeven dat zij hebben besloten diepgaand wetenschappelijk onderzoek uit te voeren om hun toekomstige maatregelen op dit gebied op wetgevend of ander niveau te onderbouwen (Kamerstukken II, 2024-25, 30 420, nr. 420).

⁶⁷ C. Leemrijse, S. Van Dulmen, [Genitale Operaties Bij Kinderen Met Dsd Jonger Dan 12 Jaar](#), oktober 2022, blz. 21, alinea 2.

⁶⁸ Zie ook COC Nederland, [Trots of schaamte? Het vervolg](#), 2022.

II. HAATZAAIENDE UITLATINGEN EN DOOR HAAT GEMOTIVEERD GEWELD

A. Haatzaaiende uitlatingen⁶⁹

Gegevens en openbare uitspraken

40. Tijdens het ECRI-bezoek in 2024 uitten alle gesprekspartners hun ernstige bezorgdheid over de toename van haatzaaiende uitlatingen in Nederland, die het meest voor lijken te komen in politieke uitlatingen (mede tijdens verkiezingscampagnes), de media, het voetbal en online, met name op sociale mediaplatforms. De aandacht van ECRI is ook gevestigd op de toenemende “banalisering” van haatdragende opmerkingen en een hoge mate van polarisatie in de politiek en het publieke debat.
41. Volgens officiële statistieken registreerde de politie in 2024 9.613 haat- of discriminatiegerelateerde incidenten, tegenover 5.487 in 2019. De belangrijkste geregistreerde discriminatiegronden waren herkomst (4.421 incidenten), seksuele gerichtheid (2.745 incidenten), antisemitisme (880 incidenten), levensovertuiging (386 incidenten, waarvan 350 tegen moslims) en geslacht (121 incidenten, waarvan 75 tegen transgenders). De meest voorkomende vorm van haat waren uitlatingen (65% van de geregistreerde incidenten), waaronder haatdragende c.q. discriminerende opmerkingen en beledigingen, gevolgd door bedreigingen (10% van de geregistreerde incidenten). Verder hebben de ADV's 1.400 klachten geregistreerd op het terrein van de media, waarvan het merendeel op grond van herkomst.⁷⁰
42. In 2024 registreerde het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie (LECD-OM) 683 haat- of discriminatiegerelateerde delicten, tegenover 344 in 2019. Hiervan waren 160 specifieke discriminatiefeiten en 523 commune feiten met een haat- of discriminatieaspect. “Ras” was de meest voorkomende grond in beide categorieën (343 geregistreerde incidenten, waarvan 159 betrekking hadden op anti-zwarte haat en 74 op haat tegen mensen met een migratieachtergrond), gevolgd door “hetero- of homoseksuele gerichtheid” (228 incidenten), antisemitisme (149 incidenten) en levensovertuiging (65 incidenten). Er werden ook in totaal 26 misdrijven tegen transgenders geregistreerd. Daarnaast werd een toename van online haatzaaiende uitlatingen waargenomen.⁷¹ De autoriteiten hebben ECRI meegedeeld dat in 2023 471 onderzoeken naar incidenten van haatzaaiende uitlatingen zijn uitgevoerd (tegenover 277 in 2019), waarbij 116 gevallen door het Openbaar Ministerie zijn afgedaan met een strafbeschikking (tegenover 48 in 2019) en 240 gevallen voor de rechter zijn gebracht (tegenover 117 in 2019).⁷²
43. Volgens de eerste online monitoring van veiligheid en criminaliteit in 2022 had 2% van de Nederlandse burgers van 15 jaar en ouder (bijna 340.000 mensen) zich in het jaar voorafgaand aan de enquête online gediscrimineerd gevoeld. Van hen meldde 40% discriminatie op grond van “ras” of huidskleur, 34% op grond van nationaliteit en 29% op grond van godsdienst of levensovertuiging. Bovendien gaf zeven op de tien mensen die discriminatie hadden meegemaakt aan dat dit te wijten was aan haatdragende c.q. discriminerende opmerkingen.⁷³ In 2024 ontving het Meldpunt Meld.Online Discriminatie (MOD) 718 meldingen van mogelijk

⁶⁹ Zie definities van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven in de officiële [ECRI-woordenlijst](#) (in de oorspronkelijke Engelse taal).

⁷⁰ Discriminatiecijfers in 2024. Zie in dit verband ook Discriminatiecijfers in [2023](#), [2022](#), [2021](#), [2020](#) en [2019](#).

⁷¹ Openbaar Ministerie, [Strafbare Discriminatie in beeld 2024](#), april 2025. Zie in dit verband ook Strafbare Discriminatie in beeld [2023](#), [2022](#), [2021](#), [2020](#) en [2019](#).

⁷² De zaken hadden betrekking op de volgende strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht: groepsbelediging (artikel 137c), aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137d), verspreiding van uitingen leidend tot 137c en 137d (artikel 137e), opruiing (artikel 131), smaad (artikel 261), laster (artikel 262), eenvoudige belediging (artikel 266) en bedreiging (artikel 285).

⁷³ Centraal Bureau voor de Statistiek, [Online Veiligheid en Criminaliteit 2022](#), 11 mei 2023. Zie in dit verband ook KIS, [Ervaren online haatspraak en discriminatie door jongeren](#), juni 2024. Online haat en discriminatie lijken onder jongeren genormaliseerd te zijn.

haatdragende c.q. discriminerende inhoud op internet, tegenover 692 in 2019. Herkomst (33%), Geloofsovertuiging (21%) en antisemitisme (19%) waren de meest gemelde gronden. De meeste meldingen hadden betrekking op uitspraken op sociale media (64%).⁷⁴ Van de 77 verwijderingsverzoeken die door MOD werden ingediend, werden 69 ingewilligd.⁷⁵

44. Volgens de informatie waarover ECRI beschikt, blijven haatzaaiende uitlatingen tegen mensen van Afrikaanse afkomst een wijdverbreid verschijnsel. Helaas blijft de figuur van Zwarte Piet (een personage uit de Nederlandse folklore dat Sinterklaas vergezelt op Sinterklaasdag) een terugkerende aanleiding voor anti-zwart racisme, waardoor mensen van Afrikaanse afkomst in het land verder worden gestigmatiseerd.⁷⁶
45. Uit de bevindingen van ECRI tijdens het bezoek bleek ook dat antisemitische retoriek terugkerend en hardnekkig is en dat er een sterke toename van antisemitische haatzaaiende uitlatingen kon worden waargenomen na de terreuraanslag van Hamas op 7 oktober 2023 en de daaropvolgende oorlog van Israël in Gaza. Antisemitische retoriek lijkt veel voor te komen op sociale mediaplatforms.⁷⁷ Dit baart ECRI ernstige zorgen.
46. ECRI is tevens verontrust over berichten over wijdverspreide vooroordelen en haatzaaiende uitlatingen tegen moslims in Nederland, met name in het politieke domein. Moslims worden naar verluidt vaak afgeschilderd als een bedreiging voor de Nederlandse samenleving, waarbij vraagstukken rond van nationale veiligheid en integratie worden ingekleed in een anti-moslimnarratief. ECRI is ook geïnformeerd dat haat tegen moslims soms gepaard gaat met incidenten waarbij de Koran in het openbaar wordt verscheurd of verbrand.⁷⁸
47. Tijdens het bezoek waren de gesprekspartners van ECRI het erover eens dat anti-migrantenretoriek, die zich steeds meer richt tegen vluchtelingen en asielzoekers, de afgelopen jaren mainstream is geworden in het publieke debat. ECRI maakt zich ernstig zorgen over het feit dat politieke uitlatingen, met name van extreemrechtse politieke partijen, sterk leunen op polariserende en haatzaaiende uitlatingen tegen migranten. Dit omvat onder meer het verspreiden van desinformatie over een grote toestroom van asielzoekers of het beschuldigen van migranten voor de huisvestingscrisis in het land.⁷⁹
48. ECRI maakt zich zorgen over informatie die wijst op een sterke toename van haatzaaiende uitlatingen tegen LGBTI-personen, met name transgenders, waarbij zeer vaak wordt aangezet tot geweld en discriminatie.⁸⁰
49. Helaas is ook geconstateerd dat de Covid-19-pandemie heeft geleid tot een versterking van stereotyperend en racistisch gedrag tegen mensen van Aziatische herkomst of mensen die als zodanig worden beschouwd.⁸¹ Uit een enquête uit 2019 bleek tevens dat 43% van de Sinti- en Woonwagenrespondenten en 83%

⁷⁴ Discriminatiecijfers in 2024; Discriminatiecijfers in 2019.

⁷⁵ MOD, [Jaarcijfers 2024](#), 24 april 2025.

⁷⁶ Zie ook, onder meer, „[Actieonderzoek naar anti-zwart racisme in Amsterdam](#), 2021; One World, [‘Zóveel racistische berichten na mijn lintje had ik niet verwacht’](#), 8 mei 2023.

⁷⁷ Zie ook, onder meer, CIDI, [Monitor Antisemitische incidenten 2024](#), Utrecht Data School, onderzoek [Online antisemitisme in 2020, 2022](#); EU FRA, [EU Survey of Jewish people – The Netherlands](#), juli 2024; Discriminatiecijfers in 2024.

⁷⁸ Zie ook, onder meer, E. Butter et al, [Monitor Moslim Discriminatie](#), 2021; NOS, [Pegida-voorman krijgt 40 uur taakstraf voor groepsbelediging](#), 23 november 2023.

⁷⁹ Zie ook, onder meer, NCDR (2023), blz. 24; CERD (2021), blz. 3; Speciaal VN-rapporteur behoorlijke huisvesting, [Rapport](#), 2024, blz. 5; Mixed Migration Centre, [The Netherlands’s politically manufactured migration crisis](#), 5 november 2024.

⁸⁰ Zie onder meer ILGA-Europe (2024), blz. 110,112; Groene Amsterdammer, [De toenemende online lhbt+-haat](#), 6 september 2023.

⁸¹ Zie onder meer Manifest tegen anti-Aziatisch racisme (2023); NCDR (2023), blz. 45; Universiteit van Amsterdam en Fontys, [Onderzoek naar ervaren discriminatie en racisme bij mensen met een \(Zuid-\)Oost-Aziatische herkomst in Nederland](#), 2024.

van de Roma-respondenten in het voorgaande jaar te maken hadden gehad met door haat gemotiveerde intimidatie.⁸²

50. Op het gebied van de media bleek tijdens het ECRI-bezoek aan Nederland dat ECRI-doelgroepen nog steeds maar al te vaak op een denigrerende of stereotyperende wijze worden weergegeven.⁸³ Bovendien maakt ECRI zich zorgen over de aanhoudende incidenten met haatzaaiende uitlatingen in de sport. De meeste daarvan betreffen gevallen waarin voetbalfans tijdens voetbalwedstrijden of rond voetbalstadions anti-zwarte, antisemitische en anti-LGBTI boodschappen tonen en scanderen.⁸⁴

Respons op haatzaaiende uitlatingen

51. ECRI merkt op dat maatschappelijke organisaties aanzienlijke en aanhoudende inspanningen hebben geleverd om vooroordelen en stereotypen tegen mensen van Afrikaanse afkomst, die door de figuur van Zwarte Piet steeds weer worden versterkt, aan te pakken. De bewustmakingscampagne “Zwarte Piet is racisme” wordt dan ook als een **goede praktijk** beschouwd.
52. ECRI betreurt dat de inspanningen om te voorkomen dat vraagstukken rond racisme en onverdraagzaamheid in het politieke discours – ook online – worden geïnstrumentaliseerd, grotendeels ontoereikend zijn gebleken. Volgens veel gesprekspartners tijdens het bezoek van de ECRI-delegatie blijven politieke haatzaaiende uitlatingen tegen verschillende ECRI-doelgroepen vaak zonder gevolgen.⁸⁵
53. Op het gebied van zelfregulering hebben de autoriteiten ECRI meegedeeld dat in 2022 een Gedragscode integriteit voor bewindspersonen is aangenomen.⁸⁶ Helaas bevat deze code geen bepalingen die haatzaaiende uitlatingen verbieden en bestraffen. Als positieve ontwikkeling merkt ECRI op dat het Reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal het gebruik van beledigende uitdrukkingen verbiedt, wat kan leiden tot een waarschuwing, het ontnemen van het woord en uitsluiting van de vergadering.⁸⁷ Verder merkt ECRI op dat de Eerste Kamer een Gedragscode ongewenste omgangsvormen Eerste Kamer aan het ontwikkelen is en vertrouwt ECRI erop dat deze zal voorzien in sancties in geval van haatzaaiende uitlatingen.⁸⁸
54. ECRI adviseert om publieke figuren, waaronder hoge ambtenaren en politici, nadrukkelijk aan te moedigen om onmiddellijk, krachtig en publiekelijk stelling te nemen tegen racistische en anti-LGBTI haatzaaiende uitlatingen en op dergelijke uitlatingen te reageren met een krachtig tegengeluid en alternatieve uitlatingen, alsook om het begrip tussen gemeenschappen te bevorderen, onder meer door solidariteit te betuigen met degenen die doelwit zijn geworden van haatzaaiende uitlatingen. In dit verband verwijst ECRI naar haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 15 inzake de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, naar Aanbeveling CM/Rec(2022)16 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en naar het Handvest van Europese politieke partijen voor een niet-racistische en inclusieve samenleving, zoals

⁸² EU FRA, [Roma, Sinti en Reizigers in Nederland](#), september 2020.

⁸³ Zie ook, onder meer, Discriminatiecijfers in 2024, blz. 38; Black Manifesto (2021); Manifest tegen anti-Aziatisch racisme (2023); NTA en NINSA, [De werking van woorden als wapen](#), 2024; Republiek Allochtonië, [Factsheet moslimhaat en moslimdiscriminatie](#), 21 mei 2025; Transgender Netwerk, [Mediamonitor 2024](#), mei 2025; Verwey-Jonker Instituut, [Dialooggesprekken Sinti en Roma](#), 2024, blz. 9 Ombudsman voor Publieke Omroepen, [Tweede onderzoek Ongehoord Nieuws](#), 30 november 2022.

⁸⁴ Zie onder meer Discriminatiecijfers in 2023; CIDI (2024); ILGA-Europe (2024), blz. 110; DutchNews, [Persartikel](#), November 2019.

⁸⁵ Zie ook, onder meer, NCDR (2023), blz. 26.

⁸⁶ Rijksoverheid, [Gedragscode bewindspersonen](#), december 2022.

⁸⁷ Artikelen 8.16-8.19 van het [Reglement van orde](#), november 2023.

⁸⁸ Eerste Kammer, [Voorstel voor een Gedragscode ongewenste omgangsvormen Eerste Kamer](#), februari 2025.

55. Wat maatregelen op wetgevend niveau betreft is ECRI ingenomen met een aantal ontwikkelingen, deels in lijn met haar eerdere aanbeveling in het vijfde rapport (§ 7). De maximumstraf voor het aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden (artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht) is met ingang van 1 januari 2020 verhoogd van één naar twee jaar gevangenisstraf. Met ingang van 1 oktober 2024 vormen het vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden een strafbaar feit dat als een specifieke vorm van groepsbelediging wordt bestraft op grond van artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht. Bovendien is op 4 februari 2025 wetgeving in werking getreden waarmee de Wet Digitale Diensten van de Europese Unie is omgezet naar Nederlands recht.⁸⁹
56. ECRI merkt op dat de term “hetero- of homoseksuele gerichtheid” in het Wetboek van Strafrecht is vervangen door “seksuele gerichtheid”.⁹⁰ De autoriteiten hebben ECRI ook meegedeeld dat een wetsontwerp bij de Tweede Kamer voorligt om de bescherming van transgenders en interseksuele personen te verbeteren door groepsbeledigingen op grond van genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken strafbaar te stellen onder artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht.
57. ECRI neemt met voldoening kennis van de eerste zaak waarbij een straf is opgelegd op grond van het nieuw ingestelde strafbare feit in artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht, in verband met het vergoelijken van de Holocaust.⁹¹ ECRI neemt met voldoening kennis van de eerste zaak waarbij een straf is opgelegd op grond van het nieuw ingestelde strafbare feit in artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht, in verband met het vergoelijken van de Holocaust.⁹² In deze zaak werd echter geen straf opgelegd. Tegen deze achtergrond verwijst ECRI naar Aanbeveling CM/Rec(2024)4 van het Comité van Ministers inzake de bestrijding van haatmisdrijven en vertrouwt ECRI erop dat Nederlandse rechters belast met racistische en anti-LGBTI haatmisdrijven zullen worden aangemoedigd om informatie uit te wisselen over de praktijk rond strafvonnissen voor dergelijke misdrijven.
58. Voorts merkt ECRI op dat in 2022 24 personen een boete hebben gekregen en zijn veroordeeld tot taakstraffen voor het plaatsen van discriminerende en beledigende berichten over mensen van Afrikaanse afkomst op de Facebookpagina van een journalist, tijdens de livestream van een demonstratie tegen Zwarte Piet⁹³. In 2023 is de leider van Pegida Nederland veroordeeld tot een taakstraf wegens groepsbelediging, nadat hij tijdens een demonstratie moslims met nazi's had vergeleken, een Koran had verscheurd en op de pagina's ervan was gaan staan.⁹⁴
59. ECRI neemt met voldoening kennis van de brede toezegging van de autoriteiten dat de inspanningen ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen op internet zullen

⁸⁹ Rijksoverheid, [Nederlands toezicht van start op digitale diensten die onder de DSA vallen](#), 3 februari 2025.

⁹⁰ [Wet](#) van 15 april 2025. Deze wijziging treedt in werking op 1 juli 2025.

⁹¹ Openbaar Ministerie, [Eerste veroordeling wegens vergoelijken Holocaust](#), 15 januari 2025.

⁹² Hoge Raad der Nederlanden, [Arrest](#) van 6 juli 2021.

⁹³ Rechtbank Amsterdam, [Boetes en taakstraffen voor Facebook-acties richting NRC-columniste](#), 2 november 2020. De rechtbank merkte op dat het Openbaar Ministerie alleen de 200 berichten had onderzocht die door het slachtoffer waren geselecteerd en gemeld uit de 7.600 reacties die onder de livestream waren geplaatst, en dat veel meer berichten hadden kunnen worden onderzocht en bestraft.

⁹⁴ Rechtbank Den Haag, [vonnis](#) van 23 november 2023. De rechtbank merkte op dat het verscheuren van een Koran en het gaan staan op de bladzijden op zich geen strafbare feiten zijn, maar dat deze handelingen een versterkende werking hebben gehad op de beledigende woorden van de verdachte over moslims.

worden geïntensiveerd.⁹⁵ In dit verband is ECRI ingenomen met de vaststelling van de Strategie ter bestrijding van antisemitisme voor 2024-2030, die maatregelen omvat om online antisemitisme aan te pakken.⁹⁶ Verder is ECRI ingenomen met de vaststelling van een actieplan tegen online discriminatie in juli 2025, dat maatregelen voorziet om online haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden.⁹⁷ Het actieplan is gebaseerd op een gecoördineerde aanpak en is gericht op bewustmaking, verbeterde gegevensverzameling, effectieve wetshandhaving, betere ondersteuning van slachtoffers, intensivering van het toezicht en samenwerking met internet-stakeholders. ECRI moedigt de autoriteiten aan om ECRI-doelgroepen en maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van het plan te betrekken.

60. ECRI merkt op dat hoewel haatzaaiende uitlatingen naar verluidt nog steeds welig tieren op sociale media, sociale-mediaplatforms niet altijd snel en adequaat optreden.⁹⁸ Bovendien lijkt het mechanisme voor het melden van online haatzaaiende uitlatingen (Meldpunt Meld.Online Discriminatie) onvoldoende bekend te zijn en gebruikt te worden. ECRI verzoekt de autoriteiten dan ook om het brede publiek en ECRI-doelgroepen bewust te maken van dit meldingsmechanisme en om alle beschikbare middelen in te zetten om zorg te dragen dat sociale-mediaplatforms volledig voldoen aan het Nederlandse wettelijke kader voor inhoudsmoderatie en het verwijderen van haatzaaiende uitlatingen.
61. Wat de media betreft roept ECRI in herinnering dat inspanningen vereist zijn om te komen tot een commitment aan ethische journalistiek, die stereotypen vermijdt en haatzaaiende uitlatingen bestrijdt. Zo bevat de gedragscode voor landelijke publieke media-instellingen geen bepalingen over niet-discriminerende berichtgeving.⁹⁹ In dit verband wijst ECRI op de rol van de media bij het bevorderen van een cultuur van tolerantie en begrip. Zij verzoekt de autoriteiten dan ook om – zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de media – verdere zelfregulering in de media aan te moedigen, om haatzaaiende uitlatingen te voorkomen en te bestrijden, en tevens om relevante opleidingen voor mediaprofessionals over het herkennen en vermijden van haatzaaiende uitlatingen en het omgaan hiermee te ondersteunen. ECRI verwijst hierbij naar Aanbeveling CM/Rec(2022)16 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen.
62. Wat maatregelen betreft ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen in het voetbal, is ECRI verheugd over het feit dat de autoriteiten, samen met de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB) en andere relevante belanghebbenden, hebben gekozen voor een meer gecoördineerde aanpak, onder meer door het aannemen en uitvoeren van twee plannen van aanpak tegen racisme en discriminatie in het voetbal voor de periodes 2020-2022 en 2023-2025.¹⁰⁰ In dit kader zijn onder meer twee bewustmakingscampagnes georganiseerd, #One Love en #Don't Give Discrimination a Chance, en zijn er daarnaast opleidingsprogramma's voor clubs in het betaald en het amateurvoetbal opgezet. Er is een app ontwikkeld om incidenten rond haatzaaiende uitlatingen te melden;

⁹⁵ Zie onder meer NCDR (2023); Rijksoverheid, [Brief](#) van 22 februari 2023.

⁹⁶ Rijksoverheid, [Strategie ter bestrijding van antisemitisme voor 2024-2030](#), 22 november 2024. In februari 2025 is een [Taskforce Antisemitismebestrijding](#) opgericht voor een periode van één jaar om concrete voorstellen te doen ter verbetering van de veiligheid van joden.

⁹⁷ Rijksoverheid, [Plan van aanpak tegen online discriminatie](#), 2 juli 2025.

⁹⁸ Zie ook, onder meer, INACH, Project SafeNet - [Factsheet nr. 10: Nederland](#), 2024; NCAB, [Sneller handhaven bij online antisemitisme](#), 25 oktober 2023.

⁹⁹ [Code Journalistiek Handelen](#), vastgesteld op 25 mei 2023.

¹⁰⁰ Rijksoverheid en KNVB: [Ons voetbal is van iedereen](#), 8 februari 2020; [Ons voetbal is van iedereen - Plan van aanpak 2023-2025](#), 28 september 2023.

ook is gekeken naar de mogelijke inzet van diverse technologieën om zulke incidenten op te sporen en de daders te identificeren.¹⁰¹

63. Ook zijn educatieve initiatieven ontwikkeld om haatzaaiende uitlatingen onder voetbalsupporters aan te pakken, iets wat ECRI toejuicht. In dit verband beschouwt ECRI het Spreekkorenproject,¹⁰² ontwikkeld door het Anne Frank Huis, dat voornamelijk streeft om supporters bewust te maken van de schadelijke gevolgen van antisemitische spreekkoren, als een **goede praktijk**.
64. ECRI neemt met voldoening kennis van de versterking van het tuchtrecht van de KNVB.¹⁰³ De ECRI-delegatie was ook verheugd te vernemen dat in Rotterdam speciale aanklagers voetbalwedstrijden bijwonen om gevallen van haatzaaiende uitlatingen te identificeren. Tegelijkertijd worden volgens de gesprekspartners van de ECRI-delegatie tijdens het bezoek haatzaaiende incidenten vaak gebagatelliseerd en worden de bestaande sanctiemechanismen, waaronder tuchtrechtelijke maatregelen, niet stelselmatig toegepast. ECRI erkent de stappen die op dit gebied zijn gezet, maar merkt op dat er nog aanzienlijke uitdagingen liggen en dat aanhoudende inspanningen nodig zijn om haatzaaiende uitlatingen binnen het voetbal te voorkomen en tegen te gaan.
65. ECRI adviseert de autoriteiten om i) de uitvoering van brede en gecoördineerde maatregelen tegen racistische haatzaaiende uitlatingen en haatzaaiende uitlatingen tegen LGBTI-persoon in het voetbal voort te zetten; ii) de uitvoering van educatieve programma's ter voorkoming van racistische haatzaaiende uitlatingen en haatzaaiende uitlatingen tegen LGBTI-persoon onder supporters op te voeren; iii) zorg te dragen dat racistische en anti-LGBTI incidenten in het voetbal effectief worden onderzocht en dat de beschikbare tuchtrechtelijke mechanismen worden toegepast.

B. Door haat gemotiveerd geweld

66. Naast de gegevens in § 41 over strafbare haatzaaiende uitlatingen moet worden opgemerkt dat er in 10% van de door de politie in 2024 geregistreerde gevallen sprake was van geweld met uitlating (verbaal geweld). In 5% van de gevallen was er sprake van vernieling of vandalisme, terwijl er in 2% van de gevallen sprake was van pesterij.¹⁰⁴ Bovendien waren er onder de 523 commune feiten met een haatdragend c.q. discriminerend aspect die in 2024 door LECD-OM zijn geregistreerd 42 delicten van openlijke geweldpleging, 42 delicten van mishandeling, vijf delicten van zware mishandeling en 11 delicten van vernieling.¹⁰⁵ De autoriteiten hebben ECRI meegedeeld dat het Openbaar Ministerie in 2023 48 onderzoeken heeft uitgevoerd inzake geweld met een haatgerelateerd aspect (tegenover 54 in 2019).¹⁰⁶ Gegevens over door de rechtbanken behandelde gevallen van door haat ingegeven geweld zijn niet aan ECRI verstrekt.
67. ECRI merkt op dat er aanhoudende meldingen zijn van geweldpleging tegen mensen van Afrikaanse afkomst, moslims en LGBTI-persoon, evenals incidenten met vernieling van onder meer joodse eigendommen en moskeeën.¹⁰⁷ ECRI is door gesprekspartners uit het maatschappelijk middenveld geïnformeerd dat de

¹⁰¹ Zie onder meer Mulier Instituut: [Opbrengstenrapportage 2022](#), 2023; [Monitor OVIVI 2024](#), 2025.

¹⁰² Anne Frank Huis, [Spreekkorenproject](#). Dit project lijkt met succes te zijn uitgevoerd door de voetbalclub FC Utrecht.

¹⁰³ Zie Mulier Instituut, [Voortgangrapportage 2020](#), 2021.

¹⁰⁴ Discriminatiecijfers in 2024.

¹⁰⁵ Openbaar Ministerie (april 2025).

¹⁰⁶ De zaken omvatten de volgende strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht: openlijke geweldpleging (artikel 141), brandstichting (artikel 157), doodslag (artikel 287), mishandeling (artikel 300), zware mishandeling (artikel 302) en vernieling (artikel 350).

¹⁰⁷ Zie onder meer Centraal Bureau voor de Statistiek, [Veiligheidsmonitor 2023](#), maart 2024; Amnesty International, [Nieuwsbericht](#), 21 november 2022; E. Butter et al. (2021); ILGA-Europe, Annual Review 2025, blz. 105; Risbo, [Richten op de regenboog](#), januari 2024; CIDI (2024).

afgelopen jaren een toename wordt waargenomen van geweldsincidenten tegen moslimvrouwen die een hoofddoek dragen.¹⁰⁸ ECRI is door gesprekspartners uit het maatschappelijk middenveld geïnformeerd dat de afgelopen jaren een toename wordt waargenomen van geweldsincidenten tegen moslimvrouwen die een hoofddoek dragen.¹⁰⁹

68. Alle gesprekspartners van de ECRI-delegatie tijdens haar bezoek in 2024 hebben het onderrapporteren van haatmisdrijven (waaronder strafbare haatzaaiende uitlatingen) aangemerkt als een belangrijk probleem in Nederland. Dit wordt onder meer verklaard door een vermeend gebrek aan vertrouwen in het strafrechtstelsel en overheidsinstanties, onvoldoende bewustzijn bij slachtoffers over hun rechten en de beschikbare rechtsmiddelen, de perceptie dat aangifte doen zinloos is, of taalbarrières.¹¹⁰ Veel gesprekspartners hebben de ECRI-delegatie ook meegedeeld dat de politie aangiften niet altijd registreert, maar slachtoffers doorverwijst naar de ADV's. Bovendien wordt naar verluidt het vervolproces van aangiften na registratie bij de politie niet altijd goed uitgelegd.
69. In dit verband is ECRI verheugd over initiatieven rond het versterken van de samenwerking tussen politie en ECRI-doelgroepen. Voorbeelden hiervan zijn het Pink in Blue- en het Joods Politie Netwerk, die deel uitmaken van het Netwerk Divers Vakmanschap binnen de politie.¹¹¹ De autoriteiten hebben ECRI ook geïnformeerd over de toegenomen samenwerking tussen politie en justitie en de moslim- en joodse gemeenschappen in de nasleep van de voetbalwedstrijd tussen Ajax en Maccabi Tel Aviv in november 2024. Tegelijkertijd benoemden ECRI-gesprekspartners uit het maatschappelijk middenveld een gebrek aan capaciteit binnen het Pink in Blue-netwerk en het ontbreken van een duurzaam kader voor dialoog en samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en mensen van Afrikaanse afkomst. ECRI is van mening dat meer moet worden gedaan om het onderrapporteren van racistische haatmisdrijven en haatmisdrijven tegen LGBTI-personen aan te pakken.
70. ECRI adviseert de autoriteiten om, in samenspraak met een breed spectrum aan maatschappelijke organisaties en personen die uit de ECRI-doelgroepen, verdere maatregelen te nemen om het onderrapporteren van racistische haatmisdrijven en haatmisdrijven tegen LGBTI-personen tegen te gaan. Zulke maatregelen moeten onder meer bestaan uit bewustmakingsactiviteiten over de rechten van slachtoffers en over de beschikbare rechtsmiddelen, steun aan maatschappelijke organisaties die slachtoffers (met name juridisch) bijstaan, alsmede uit een verbetering van de dialoog en samenwerking tussen wetshandavingsinstanties en ECRI-doelgroepen, met name mensen van Afrikaanse afkomst, moslims, LGBTI-personen en joden.
71. Sinds het vorige rapport van ECRI over Nederland is de belangrijkste vooruitgang in het wetgevend kader de invoering van een haat- c.q. discriminatoir aspect als grond voor strafverzwaring in het Wetboek van Strafrecht. Daardoor kan de maximale gevangenisstraf met een derde worden verhoogd.¹¹² ECRI is ingenomen met deze ontwikkeling, die in lijn is met haar consistente aanbevelingen ter zake.¹¹³ In dit verband merkt ECRI ook met instemming op dat het Openbaar Ministerie hogere straffen is blijven eisen voor strafbare feiten waarbij haatgerelateerde of discriminatoire motieven zijn bewezen.¹¹⁴

¹⁰⁸ Zie ook onder meer Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, [Rapportage Inventarisatie](#), 29 oktober 2021.

¹⁰⁹ Zie onder meer NOS, [Persbericht](#), 8 november 2019; ILGA-Europe, Annual Review 2025, blz. 105.

¹¹⁰ Zie ook, onder meer, Discriminatiecijfers in 2023; NCDR (2022), blz. 56; EU FRA (mei 2024); EU FRA (juli 2024); Suzan van der Aa et al., [Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime](#), 2020, blz. 24-25.

¹¹¹ Zie ook, onder meer, NCDR (2022), blz. 60; Rijksoverheid (22 november 2024), blz. 13.

¹¹² Eerste Kamer, [Hate crimes worden zwaarder bestraft](#), 11 maart 2025. De bepaling is op 1 juli 2025 in werking getreden.

¹¹³ ECRI (2019): § 7; ECRI (2013): § 12; ECRI (2008): § 15; ECRI (2001): § 8.

¹¹⁴ Zie ook Openbaar Ministerie, [Aanwijzing discriminatie \(2018A009\)](#), van kracht sinds 1 januari 2019.

72. De autoriteiten hebben ECRI meegedeeld dat in 2021 een Expertisecentrum aanpak discriminatie voor de politie (ECAD-P) is opgericht. Het centrum bestaat uit gespecialiseerde politiemedewerkers en fungeert als nationaal knooppunt voor het delen van informatie en kennis binnen de gehele politieorganisatie. ECRI is ingenomen met het voornemen van de autoriteiten om het centrum structurele financiering te verstrekken en zijn capaciteit uit te breiden¹¹⁵. Verder is ECRI geïnformeerd dat het Openbaar Ministerie sinds 1 januari 2019 de nadruk legt op het vervolgen van commune strafbare feiten die zijn gepleegd met een haatgerelateerd c.q. discriminatoir motief.
73. In dit verband is ECRI ingenomen met de samenwerking die tot stand is gekomen tussen de politie, het Openbaar Ministerie en de ADV's. Sinds 2021 worden er in de regel elke zes weken regionale overlegvergaderingen georganiseerd om de operationele afhandeling van zaken rond discriminatie en haatmisdrijven te verbeteren. ECRI ziet dit als een **veelbelovende praktijk**.
74. Het bezoek van ECRI aan Nederland viel samen met antisemitische en anderszins racistische incidenten rond de voetbalwedstrijd tussen Ajax en Maccabi Tel Aviv, die op 7 november 2024 in Amsterdam plaatsvond.¹¹⁶ In dit verband hebben de autoriteiten ECRI meegedeeld dat de politie eind maart 2025 36 van de in totaal 122 verdachten had geïdentificeerd. Veertien van hen verschenen voor de rechter, terwijl het Openbaar Ministerie zeven zaken afdeed met een strafbeschikking.¹¹⁷ ECRI constateert dat verschillende verdachten zijn veroordeeld voor onder meer groepsbelediging van joden en voor het vergoelijken en verregaand bagatelliseren van de holocaust (artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht).¹¹⁸ ECRI vertrouwt erop dat de autoriteiten hun uiterste best zullen blijven doen om te waarborgen dat alle daders van antisemitische, anti-moslim en andere racistische strafbare feiten in verband met de voetbalwedstrijd tussen Ajax en Maccabi Tel Aviv ter verantwoording zullen worden geroepen.
75. Wat de opleiding van relevante professionals betreft, hebben de autoriteiten ECRI meegedeeld dat het curriculum van de Politieacademie een leergang omvat over de antidiscriminatiebepalingen in de Grondwet en het Wetboek van Strafrecht. ECAD-P waarborgt tevens dat kennis over het omgaan met haat- en discriminatieincidenten wordt geïntegreerd in de politieopleiding. LECD-OM is verder betrokken bij het ontwikkelen, borgen en structureren van expertise op het gebied van haatmisdrijven en het delen van kennis binnen het Openbaar Ministerie. Bovendien heeft LECD-OM in samenwerking met het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) een e-learningcursus ontwikkeld over haat en discriminatie in het Nederlandse strafrecht, die alleen verplicht is voor gespecialiseerde officieren van justitie bij de arrondissementsparketten. Het opleidingsprogramma voor de magistratuur omvat ook een verplichte leergang getiteld "Vooroordelen voorbij".
76. ECRI neemt met voldoening kennis van de inspanningen die zijn geleverd om kennis over door haat gemotiveerd geweld bij betrokkenen in het strafrecht te vergroten. Tijdens het bezoek van ECRI aan Nederland bleek tegelijkertijd duidelijk dat er nog steeds behoefte bestaat aan meer scholing voor rechtshandavingsfunctionarissen en andere betrokkenen bij het strafrecht op het gebied van het voorkomen en bestrijden van haatmisdrijven. De tijdens het bezoek verzamelde informatie toont bijvoorbeeld aan dat haatgerelateerde c.q. discriminatoire aspecten nog steeds niet consequent door

¹¹⁵ Rijksoverheid (22 november 2024), blz. 12-13; Discriminatiecijfers in 2024, blz. 11.

¹¹⁶ Zie onder meer College voor de rechten van de mens, [Nieuwsbericht](#), 13 november 2024.

¹¹⁷ Zie ook Openbaar Ministerie, [Nieuwsbericht](#), 19 maart 2025.

¹¹⁸ Rechtbank Amsterdam: [Nieuwsbericht](#), 24 december 2024; [Nieuwsbericht](#), 19 maart 2025.

rechtshandavingsfunctionarissen worden geregistreerd, ontmaskerd en onderkend.¹¹⁹

77. ECRI adviseert de autoriteiten om zorg te dragen dat passende, praktische en gerichte scholing over haatmisdrijven deel uitmaakt van de verplichte basis- en voortgezette opleiding van rechtshandavingsfunctionarissen en andere betrokkenen bij de strafrechtketen, zoals officieren van justitie. Zowel het maatschappelijk middenveld als ECRI-doelgroepen zouden moeten worden betrokken bij de ontwikkeling – en waar mogelijk ook de uitvoering – van dergelijke trainingen. In dit verband moet Aanbeveling CM/Rec(2024)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de bestrijding van haatmisdrijven mede in acht worden genomen.

III. INTEGRATIE EN INCLUSIE

A. Migranten

78. Volgens de autoriteiten waren er op 1 maart 2025 in Nederland ongeveer 3.312.000 migranten met een reguliere verblijfsstatus.¹²⁰ Dit cijfer omvat vluchtelingen (statushouders) en asielzoekers. In 2024 verkregen 11.880 mensen toegang tot Nederland in het kader van gezinshereniging met een vluchteling.¹²¹ Dit cijfer omvat vluchtelingen (statushouders) en asielzoekers. In 2024 verkregen 11.880 mensen toegang tot Nederland in het kader van gezinshereniging met een vluchteling.¹²² Op 31 december 2022 waren 635.100 mensen die in een andere EU-lidstaat waren geboren, werkzaam in Nederland.¹²³
79. Het integratiebeleid van Nederland is voornamelijk gebaseerd op de nieuwe Wet inburgering 2021, die op 1 januari 2022 in werking is getreden.¹²⁴ Tegelijkertijd merkt ECRI op dat ongeveer 11.000 vluchtelingen nog steeds onder de vereisten van de Wet inburgering 2013 vallen.¹²⁵ In dit verband blijft de zorg van ECRI over de benadering van integratie, zoals verwoord in haar vorige rapport (§§ 62-63), bestaan. Hierbij wordt tevens verwezen naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.¹²⁶
80. In het algemeen geldt volgens de Wet inburgering 2021 een inburgeringsplicht voor vluchtelingen en gezinsmigranten (uitsluitend volwassenen) van buiten de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het begeleiden van alle personen die aan de inburgeringsplicht moeten voldoen door middel van een persoonlijke plan inburgering en participatie op basis van een van de drie leerroutes binnen het stelsel.¹²⁷ Kennis van de Nederlandse taal en samenleving maakt deel uit van alle leerroutes, terwijl een kennismaking met en voorbereiding op de Nederlandse

¹¹⁹ Zie ook onder meer, Rijksoverheid (22 november 2024), blz. 13; Suzan van der Aa et al. (2020), blz. 25.

¹²⁰ De autoriteiten definiëren een 'migrant' als een persoon die in het buitenland is geboren en zich in Nederland heeft gevestigd. Zie ook Centraal Bureau voor de Statistiek, [Data](#), maart 2025.

¹²¹ Immigratie- en Naturalisatiedienst, [Jaarcijfers 2024](#).

¹²² Rijksoverheid, [Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#), april 2025.

¹²³ Ministerie van Justitie en Veiligheid, [De staat van migratie 2024](#), blz. 63.

¹²⁴ Zie [Wet inburgering 2021](#) (deze wet heeft tot doel zorg te dragen dat alle mensen die onder de inburgeringsplicht vallen, snel en volledig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving, bij voorkeur door middel van betaald werk); zie ook de [Participatiewet](#) (deze wet heeft tot doel zorg te dragen dat alle burgers die in staat zijn om te werken, daarbij worden ondersteund en gestimuleerd).

¹²⁵ Rijksoverheid, [Europese Hof doet uitspraak over Nederlands inburgeringsbeleid](#), 4 februari 2025.

¹²⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie, [C-158/23](#), 4 februari 2025. Hieruit volgt onder meer dat een boete alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden opgelegd, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een bewezen en aanhoudend gebrek aan bereidheid tot integratie.

¹²⁷ De drie leerroutes zijn: de B1-route (taalonderwijs op B1-niveau en betaald of onbetaald werk), de Onderwijsroute (voornamelijk voor jongeren en met taalonderwijs op B1-niveau of hoger) en de Z-route (zelfredzaamheidsroute) (800 uur taalonderwijs op A1-niveau en 800 uur betaald of onbetaald werk).

arbeidsmarkt deel uitmaakt van twee routes.¹²⁸

81. In dit verband is ECRI verheugd dat vluchtelingen hun taal- en inburgeringscursussen niet langer zelf hoeven te bekostigen, maar dat deze door de overheid worden ECRI. Het betreurt tegelijkertijd dat gezinsmigranten nog steeds de kosten van hun taal- en inburgeringscursussen moeten dragen en dat er nog steeds boetes kunnen worden opgelegd aan degenen die tijdens het proces niet aan verschillende verplichtingen voldoen en die het inburgeringsexamen niet binnen drie jaar na het opstellen van het persoonlijk plan afleggen¹²⁹ ECRI herinnert eraan dat deze punitieve aanpak niet kan worden beschouwd als een weerspiegeling van een wederzijds integratieproces dat integratie vereenvoudigt, ondersteunt en bevordert.
82. Volgens de autoriteiten vielen op 1 november 2024 86.754 personen onder de inburgeringsplicht uit hoofde van de Wet Inburgering 2021 en hadden 953 personen aan hun inburgeringsplicht voldaan.¹³⁰ Uit onderzoek blijkt dat het huidige inburgeringsproces wordt belemmerd door een gebrek aan faciliteiten zoals kinderopvangplaatsen en geschikte lestijden, wat met name gevolgen heeft voor vrouwelijke migranten. Statushouders die nog in asielzoekerscentra wonen, ondervinden aanzienlijke vertraging bij het starten van het inburgeringsproces. Ook zijn er uitdagingen vastgesteld bij het combineren van taalonderwijs en arbeidsmarktparticipatie.¹³¹ Naar mening van ECRI is het aantal taal- en participatie-uren dat vereist is om de “Z-route” te voltooien, namelijk 1.600 uur, uitzonderlijk hoog.¹³² Bovendien zijn, volgens de gesprekspartners van ECRI tijdens het werkbezoek, mensen die onbetaald werk moeten verrichten kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting. De autoriteiten hebben ECRI meegedeeld dat in 2025 een tussentijdse evaluatie van de uitvoering van de Wet Inburgering 2021 zal worden uitgevoerd.¹³³
83. Bovendien zijn, volgens de gesprekspartners van ECRI tijdens het werkbezoek, mensen die onbetaald werk moeten verrichten kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting. De autoriteiten hebben ECRI meegedeeld dat in 2025 een tussentijdse evaluatie van de uitvoering van de Wet Inburgering 2021 zal worden uitgevoerd.¹³⁴ Naar de mening van ECRI leiden verdere beperkingen en vertragingen tot onnodig menselijk lijden en slechtere inburgeringsresultaten.
84. ECRI adviseert de autoriteiten om het beleid verder te herzien en te ontwikkelen op basis van positieve prikkels, waar nodig mede door middel van wetgevende maatregelen, om de inburgering en inclusie van migranten die in Nederland verblijven, te verbeteren. In dit verband kunnen de autoriteiten inspiratie putten uit Aanbeveling CM/Rec(2022)10 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over meerlagig beleid en bestuur op het gebied van interculturele integratie en uit het Modelkader voor intercultureel integratiebeleid op landelijk niveau.
85. Wat het onderwijs betreft, hebben de autoriteiten ECRI meegedeeld dat migrantenkinderen die bij aankomst in Nederland geen Nederlands spreken, hun opleiding beginnen in internationale schakelklassen, die ongeveer een jaar duren in het basisonderwijs en twee jaar in het voortgezet onderwijs. Het belangrijkste

¹²⁸ Zie ook Rijksoverheid, [Wet inburgering 2021](#); AIDA, [Country report – the Netherlands](#), 2023 (bijgewerkt in juli 2024), blz. 176.

¹²⁹ Artikelen 11, 22-26 van de Wet inburgering 2021.

¹³⁰ Zie ook Centraal Bureau voor de Statistiek, [Statistiek Wet Inburgering \(SWI\) 2023](#), 30 september 2024.

¹³¹ KIS, [Monitor 2023](#), september 2023. Zie in dit verband ook Kamerstuk 2023-2024, 32824, [nr. 409](#); Regioplan, Open Embassy en BMC, [Onderzoek perspectief inburgeraars](#), 4 oktober 2024 (uit dit onderzoek blijkt dat de informatievoorziening door de gemeenten over het algemeen voor verbetering vatbaar is).

¹³² Zie voetnoot nr. 124.

¹³³ Zie ook Rijksoverheid, [Kamerbrief over uitkomsten onderzoeken Wet inburgering 2021](#), 26 november 2024.

¹³⁴ Europese Commissie, [Netherlands: Government presents new asylum and migration rules](#), 16 september 2024. Zie in dit verband ook NJCM, [Drie uitgangspunten voor een menswaardig gezinsherenigingsbeleid](#), november 2023.

doel van deze klassen is om leerlingen de nodige Nederlandse taalvaardigheden bij te brengen om de overstap naar het reguliere onderwijs te kunnen maken. Volgens de gesprekspartners van ECRI tijdens het bezoek varieert de kwaliteit van het onderwijs in de schakelklassen binnen het voortgezet onderwijs aanzienlijk, voornamelijk als gevolg van een gebrek aan toezicht. ECRI moedigt de autoriteiten dan ook aan om de bevoegdheden van de Onderwijsinspectie op dit gebied uit te breiden.

86. ECRI merkt op dat de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs tot doel heeft het capaciteitstekort in het landelijke onderwijssysteem aan te pakken en de autoriteiten in staat stelt tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor migrantenkinderen te regelen.¹³⁵ Ten tijde van het bezoek van ECRI in november 2024 waren vier van dergelijke voorzieningen opgezet. ECRI stelt vast dat deze maatregel tijdelijk is en dat een tussentijdse evaluatie van de uitvoering ervan zal worden uitgevoerd. ECRI vertrouwt er dan ook op dat dit niet zal leiden tot een parallel onderwijssysteem voor migrantenkinderen.
87. Zoals door de autoriteiten wordt erkend, komt op de particuliere huurmarkt discriminatie voor van mensen met niet-Nederlands klinkende namen (met name namen die wijzen op een Poolse of Marokkaanse herkomst).¹³⁶ Tegen deze achtergrond merkt ECRI als positieve ontwikkeling op dat de autoriteiten een proactieve aanpak hebben gekozen om discriminatie op dit gebied te voorkomen en te bestrijden. Zij beschouwt derhalve de jaarlijkse monitoring van discriminatie bij woningverhuur door middel van praktijktesten, de bewustmakingscampagne “Wijs discriminatie de deur” en het aannemen van de Wet goed verhuurderschap¹³⁷ als **goede praktijken**.
88. De aandacht van ECRI is gevraagd voor de situatie van statushouders die in bepaalde gemeenten in asielzoekerscentra op huisvesting wachten.¹³⁸ Als gevolg van het capaciteitstekort bij reguliere locaties en tekorten op de sociale woningmarkt zijn vluchtelingen ook ondergebracht in tijdelijke noodopvanglocaties, waar volgens berichten de huisvesting en leefomstandigheden ondermaats waren.¹³⁹ Volgens ECRI staat dit de inburgering en inclusie van vluchtelingen in Nederland in de weg. De autoriteiten hebben ECRI meegedeeld dat er in het kader van het programma “Huis voor iedereen” huisvestingsbeleid wordt ontwikkeld voor verschillende groepen, waaronder statushouders.
89. Tegelijkertijd gaven gesprekspartners van ECRI tijdens het werkbezoek aan dat de ontheemden ten gevolge van de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne betere huisvestingsomstandigheden genieten.¹⁴⁰ ECRI prijst de inspanningen van de autoriteiten ten behoeve van deze groep, maar roept in herinnering dat het belangrijk is zorg te dragen dat allen die internationale bescherming nodig hebben, gelijke toegang tot bescherming en ondersteuning genieten, ongeacht hun

¹³⁵ [Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs](#). Deze wet is op 11 oktober 2023 in werking getreden voor een periode van vijf jaar. De wet staat afwijkingen van het leerplan toe en onderwijs mag worden gegeven door leerkrachten die niet (volledig) gekwalificeerd zijn. Zie ook Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, [Nieuwsbericht](#), 13 oktober 2023.

¹³⁶ Zie onder meer Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: [Kamerbrief](#), 6 september 2023; [Kamerbrief](#), 23 april 2021.

¹³⁷ Zie Verwey-Jonker Instituut, [Monitor discriminatie bij woningverhuur 2023](#); campagne [Wijs discriminatie de deur](#); de [Wet goed verhuurderschap](#), die op 1 juli 2023 in werking is getreden.

¹³⁸ In mei 2025 waren 18.592 statushouders ondergebracht in opvangvoorzieningen: COA, [Capaciteit en bezetting](#), mei 2025. Zie ook de [Spreidingswet](#) (die in februari 2024 in werking is getreden).

¹³⁹ Zie ook UNHCR, [Aanbevelingen](#), 2024; Nationale Ombudsman en Kinderombudsman, [De crisis voorbij](#), 2023; Gerechtshof Den Haag, [Arrest](#) van 20 december 2022; Speciale VN-rapporteur adequate huisvesting (2024), blz. 5, 13-15.

¹⁴⁰ Op 24 april 2025 waren 94.880 ontheemden ondergebracht in gemeentelijke opvangvoorzieningen: Rijksoverheid (april 2025). Zie ook College voor de rechten van de mens, [nieuwsbericht](#), 29 juli 2022.

nationaliteit, andere persoonlijke kenmerken of status.¹⁴¹

90. ECRI adviseert de autoriteiten om resolute maatregelen te nemen om zorg te dragen voor adequate woonomstandigheden voor vluchtelingen in tijdelijke noodopvanglocaties en tegelijkertijd te streven naar huisvestingsoplossingen voor deze groep op de lange termijn.
91. Uit de informatie die ECRI tijdens haar bezoek aan Nederland heeft verzameld, blijkt dat de positie van statushouders op de arbeidsmarkt kwetsbaar blijft als gevolg van meerdere obstakels¹⁴² ECRI is dan ook ingenomen met de maatregelen in het actieplan voor statushouders op de arbeidsmarkt, die tot doel hebben de arbeidsparticipatie van vluchtelingen te verbeteren, zoals de subsidieregeling voor werkgevers voor 2024-2026.¹⁴³ ECRI verzoekt de autoriteiten zorg te dragen dat deze maatregelen volledig worden uitgevoerd.
92. Voorts is ECRI verheugd over het feit dat de ontheemden ten gevolge van de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne volledige toegang tot de arbeidsmarkt hebben verkregen, en neemt zij met voldoening kennis van hun relatief hoge arbeidsparticipatie, die ten tijde van het ECRI-bezoek van in november 2024 ongeveer 60% bedroeg.¹⁴⁴
93. Tegelijkertijd maakt ECRI zich ernstig zorgen over de situatie van arbeidsmigranten uit de Europese Unie met laaggeschoolde banen, aangezien werkgevers en uitzendbureaus naar verluidt misbruik blijven maken van hun kwetsbare positie.¹⁴⁵ In dit verband neemt ECRI met voldoening kennis van het feit dat de autoriteiten zijn begonnen met de uitvoering van een reeks maatregelen aanbevolen door het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.¹⁴⁶ ECRI moedigt de autoriteiten ten zeerste aan om hun maatregelen ter voorkoming en bestrijding van arbeidsuitbuiting te blijven versterken.
94. ECRI is ingenomen met de diverse maatregelen die de autoriteiten hebben genomen om discriminatie op de arbeidsmarkt te voorkomen en te bestrijden in het kader van de Actieplannen arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021 en 2022-2025.¹⁴⁷ Tijdens het ECRI-bezoek aan Nederland is echter gebleken dat discriminatie van mensen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt, met name rond de toegang tot werk, een hardnekkig probleem blijft.¹⁴⁸ In dit verband betreurt ECRI dat de Eerste Kamer in maart 2024 het wetsvoorstel Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie heeft verworpen.¹⁴⁹ ECRI merkt ook op dat de Arbeidsinspectie als gevolg hiervan is gestopt met het uitvoeren van verkennende inspecties bij werkgevers op dit gebied.¹⁵⁰

¹⁴¹ Zie ook [Verklaring](#) over de gevolgen van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne, aangenomen door ECRI, 2022.

¹⁴² Zie ook, onder meer, AIDA (2023), blz. 175.

¹⁴³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: [Plan van aanpak Statushouders aan het werk](#), maart 2023; [Kamerbrief](#), maart 2024.

¹⁴⁴ Zie ook Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, [Kamerbrief](#) over het Actieplan arbeidsmarktparticipatie Oekraïense ontheemden, 7 november 2024.

¹⁴⁵ Zie onder meer Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, [Geen tweederangsburgers](#), 30 oktober 2020; GRETA, [Evaluation Report](#), 9 november 2023, blz. 37-40.

¹⁴⁶ Zie onder meer Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, [Kamerbrief](#), 11 januari 2023.

¹⁴⁷ Zie onder meer Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, [Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2022-2025; Voortgangsrapportage Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2022-2025](#), 12 maart 2025.

¹⁴⁸ ¹⁴⁸ Zie ook onder meer ECRI (2019): § 74; L. Thijssen et al., [Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt](#), 2019 (hieruit blijkt dat mensen zonder migratieachtergrond 30% meer kans hebben op een positieve reactie na het indienen van een sollicitatie dan personen met een migratieachtergrond); Eerste Kamer, [Gelijk recht doen - Deelrapport Arbeidsmarkt](#), juni 2022; Kamerstuk 2023-2024, [35 673 nr. N](#).

¹⁴⁹ Europees netwerk van juridische deskundigen op het gebied van gendergelijkheid en non-discriminatie, [Flash report](#), 31 mei 2024. Dit voorstel had tot doel werkgevers positieve verplichtingen op te leggen om discriminatie te voorkomen.

¹⁵⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (12 maart 2025), blz. 16.

95. ECRI adviseert de autoriteiten om zorg te dragen dat het wetgevend kader alle werkgevers verplicht om discriminatie bij de toegang tot werk te voorkomen en dat hier effectief toezicht op wordt uitgeoefend. In dit verband verwijst ECRI naar haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op het gebied van werkgelegenheid.

B. Roma, Sinti en Woonwagenbewoners

96. Volgens schattingen vertegenwoordigen Roma, Sinti en Woonwagenbewoners ca. 0,24% van de Nederlandse bevolking.¹⁵¹ Ondanks de vooruitgang die sinds het vorige rapport op sommige gebieden is geboekt, blijft de integratie van Roma, Sinti en Woonwagenbewoners in alle aspecten van het leven een probleem.¹⁵² Bovendien hebben deze groepen volgens berichten dagelijks met discriminatie te maken. Volgens een enquête van het EU-Bureau voor de grondrechten (FRA) uit 2019 voelde 40% van de Sinti en Woonwagenbewoners en 76% van de Roma zich gediscrimineerd op diverse gebieden zoals onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg.¹⁵³
97. ECRI is ingenomen met de verschillende wetgevingsinitiatieven om staatloosheid uit te bannen, waar volgens berichten met name de Roma-gemeenschap door geraakt wordt.¹⁵⁴ In 2023 is een procedure voor het vaststellen van staatloosheid ingevoerd en kunnen staatloze kinderen die in Nederland zijn geboren onder bepaalde voorwaarden na vijf jaar verblijf kiezen voor het Nederlandse staatsburgerschap, ongeacht of zij een verblijfsvergunning hebben.¹⁵⁵ Volgens de autoriteiten is het onduidelijk hoeveel Roma van deze procedure gebruik hebben gemaakt. ECRI moedigt de autoriteiten daarom aan om het bewustzijn van deze procedure onder de Roma-gemeenschap te versterken.
98. Wat het onderwijs betreft, merkt ECRI als positieve ontwikkeling op dat de autoriteiten verschillende maatregelen hebben genomen om het scholingsniveau van Roma-, Sinti- en Woonwagenkinderen te verbeteren. Er is een speciale regeling voor het basisonderwijs opgezet, waardoor scholen met ten minste vier Roma-, Sinti- en Woonwagenleerlingen subsidies kunnen aanvragen om extra ondersteuning te kunnen bieden. Daarnaast wordt het project “Landelijke ondersteuning Onderwijs aan Woonwagen-, Roma- en Sintikinderen.” door de autoriteiten gesteund.
99. ECRI betreurt echter dat de situatie van Roma-, Sinti- en Woonwagenkinderen op onderwijsgebied over het algemeen precair blijft. Uit onderzoek blijkt dat de deelname aan voorschools onderwijs laag is en dat het schoolverzuim in het basis- en voortgezet onderwijs hoog is.¹⁵⁶ ECRI is ook bezorgd over het feit dat deze kinderen naar verluidt vaak worden doorverwezen naar basisscholen voor speciaal onderwijs, waardoor hun kansen op vervolgonderwijs worden beperkt.¹⁵⁷ ECRI roept de autoriteiten derhalve op tot verdere inspanningen om de integratie van Roma op onderwijsgebied te faciliteren.
100. Wat huisvesting betreft, maakt ECRI zich zorgen over de brede uitvoering van het in 2018 aangenomen Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en

¹⁵¹ Rijksoverheid, [Policy measures in the Netherlands for equality, inclusion, and participation of Roma and Sinti](#), 2021. Schattingen lopen uiteen van enkele duizenden tot veertigduizend.

¹⁵² Zie onder meer Risbo en Labyrinth, [Monitor Sociale Inclusie](#), 2024; KIS, [De maatschappelijke positie van Sinti en Roma in Nederland](#), 2023.

¹⁵³ EU FRA (september 2020). Zie ook Europese Commissie, Special Eurobarometer, Discrimination in the European Union, [2023](#) en [2019](#); NCDR (2023), blz. 53.

¹⁵⁴ ECRI (2019): §§ 83-84; Verwey-Jonker Instituut, [Bijzonder ingewikkeld om aan papieren te komen](#), 2022; NCDR (2023), blz. 54.

¹⁵⁵ Zie [Wet vaststellingsprocedure staatloosheid](#) (in werking getreden op 1 oktober 2023); [Rijkswet op het Nederlanderschap](#).

¹⁵⁶ Zie onder meer Risbo en Labyrinth (2024), blz. 65-78. Ook de Covid-19-pandemie heeft Roma-, Sinti- en Woonwagenkinderen onevenredig hard geraakt.

¹⁵⁷ Zie ook, onder meer, Verwey-Jonker Instituut (2024), blz. 8.

standplaatsenbeleid.¹⁵⁸ Tijdens het bezoek van ECRI bleek dat er in Nederland een aanzienlijk tekort aan standplaatsen bestaat. Uit een enquête uit 2023 blijkt dat van de 9.364 standplaatsen die eind 2022 op landelijk niveau bestonden, er slechts 49 zijn gecreëerd in de periode 2020-2022.¹⁵⁹ De autoriteiten hebben erkend dat de vooruitgang traag verloopt. ECRI heeft vernomen dat er op landelijk niveau nog steeds een aanzienlijk aantal staanplaatsen nodig is – tussen de 4.000 (volgens de autoriteiten) en de 7.000 (volgens andere gesprekspartners tijdens het bezoek).

101. In dit verband merkt ECRI ook op dat het College voor de rechten van de mens in een aantal gevallen heeft vastgesteld dat de nalatigheid van gemeenten om binnen een redelijke termijn woonwagendstandplaatsen te realiseren, neerkwam op discriminatie.¹⁶⁰ De autoriteiten hebben ECRI meegedeeld dat gemeenten sinds 2020 financiering kunnen aanvragen voor de aanleg van standplaatsen via de “Regeling huisvesting aandachtsgroepen” en dat woonwagendbewoners tot de aandachtsgroepen van het programma “Een thuis voor iedereen” behoren.
102. ECRI adviseert de autoriteiten om verdere maatregelen te nemen om de huisvestingsomstandigheden van Roma, Sinti en Woonwagendbewoners te verbeteren door i) een meer gedetailleerd en landelijk behoeftenonderzoek uit te voeren naar het aantal benodigde standplaatsen en ii) snel en resoluut op te treden om zorg te dragen dat de benodigde standplaatsen binnen een redelijke termijn zullen worden gerealiseerd. De betrokken Roma-, Sinti- en Woonwagengemeenschappen moeten tijdens dit gehele proces op zinvolle wijze worden geraadpleegd.

C. Mensen van Afrikaanse afkomst

103. Mensen van Afrikaanse afkomst hebben volgens berichten in het dagelijks leven nog steeds te maken met ongelijkheid en structurele vormen van discriminatie, wat vaak wordt toegeschreven aan diepgeworteld anti-zwart racisme in Nederland.¹⁶¹ Dit baart ECRI ernstige zorgen. Volgens een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2020 gaf bijvoorbeeld 60% van de Nederlandse respondenten van Surinaamse afkomst en 57% van de Nederlandse respondenten van Antilliaanse afkomst aan dat zij in 2018 discriminatie hadden ondervonden op grond van hun huidskleur, en 43% respectievelijk 48% op grond van hun etnische achtergrond.¹⁶²
104. In dit verband merkt ECRI als positieve ontwikkeling op dat Nederland heeft deelgenomen aan het eerste decennium van de Verenigde Naties voor mensen van Afrikaanse afkomst.¹⁶³ Volgens de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) hebben deze inspanningen echter niet geleid tot duurzame structurele verbeteringen in de positie van mensen van Afrikaanse afkomst in Nederland.¹⁶⁴ ECRI roept de autoriteiten daarom op om, in nauwe samenwerking met de betrokken gemeenschappen, daadkrachtige maatregelen te nemen om de vormen van discriminatie en ongelijkheid waarmee mensen van Afrikaanse afkomst in alle gebieden van het leven worden geconfronteerd, aan te pakken. Zij moedigt de autoriteiten ook aan om actief deel te nemen aan het tweede

¹⁵⁸ ECRI (2019): § 82. Zie ook NCDR, [Verkennd onderzoek woonwagendstandplaatsen Roma en Sinti](#), 2024; Verwey-Jonker Instituut (2024), blz. 12-13; Speciaal VN-rapporteur adequate huisvesting (2024), blz. 13.

¹⁵⁹ Companen, [Woonwagendstandplaatsen in Nederland - Herhaalmeting 2023](#). Hieruit blijkt ook dat 98 gemeenten van plan zijn om tegen 2030 1.028 nieuwe staanplaatsen te creëren.

¹⁶⁰ Zie onder meer uitspraken nr. 2023-129, 2023-117, 2023-63, 2021-124. Hieruit volgt dat klagers vaak meerdere jaren moesten wachten op een standplaats. Verschillende gemeenten hielden geen transparante wachtlijsten bij en wanneer ze dat wel deden, was de wachttijd aanzienlijk langer dan die voor sociale huisvesting. Zie ook Rechtbank Den Haag, [vonnis](#) van 29 mei 2024.

¹⁶¹ Zie ook onder meer Black Manifesto (2021); B. Biekman et al. (2023); Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam, [Anti-zwart racisme in de regio Amsterdam](#), 2020; The Black Archives (2021).

¹⁶² Sociaal en Cultureel Planbureau, [Ervaren discriminatie in Nederland II](#), 2020.

¹⁶³ Ten tijde van het bezoek van ECRI in november 2024 was een onafhankelijke evaluatie van de in dit kader uitgevoerde activiteiten nog gaande.

¹⁶⁴ NCDR, [Tweede UN-Decennium voor Mensen van Afrikaanse Afkomst](#), 27 maart 2025.

decennium van de Verenigde Naties voor mensen van Afrikaanse afkomst (2025-2034).

105. ECRI is verheugd dat er belangrijke stappen zijn gezet om de rol van verschillende Nederlandse stakeholders in de slavernij te erkennen. In 2022 en 2023 hebben respectievelijk de minister-president en de Koning excuses aangeboden voor de rol van Nederland in het slavernijverleden.¹⁶⁵ Vervolgens zijn er, in overleg met nazaten van tot slaaf gemaakten en andere belanghebbenden, stappen ondernomen om deze excuses inhoud te geven.¹⁶⁶ Zo kregen nazaten van tot slaaf gemaakten in 2024 de mogelijkheid om hun achternaam kosteloos te laten wijzigen.
106. ECRI is meegedeeld dat de autoriteiten van plan zijn om tegen eind 2025 subsidieregelingen in te voeren voor maatschappelijke initiatieven gericht op het versterken van de gemeenschappen van nazaten van tot slaaf gemaakten in het Koninkrijk der Nederlanden en in Suriname. Ook zal steun worden verleend aan maatregelen gericht op bewustmaking en het aanpakken van de huidige gevolgen van slavernij. In dit verband merkt ECRI op dat in januari 2025 een Stichting Herdenkingscomité Slavernijverleden is opgericht, die een centrale rol zal spelen bij de nationale en koninkrijksbrede herdenking van het slavernijverleden en bij het vergroten van de kennis hierover.¹⁶⁷ ECRI prijst de autoriteiten voor deze positieve ontwikkelingen.

D. Moslims

107. Ongeveer 5% van de Nederlandse bevolking is moslim.¹⁶⁸ Volgens een enquête uit 2022 had 50% van de moslims in Nederland in het jaar voorafgaand aan de enquête te maken gehad met discriminatie.¹⁶⁹ Discriminatie komt voor op gebieden als onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting, gezondheidszorg en in de openbare ruimte.¹⁷⁰ Recent onderzoek toont aan dat discriminatie voorkomt in contacten met de overheid en bij de dienstverlening door banken en andere financiële instellingen. Het onderzoek wijst ook op een toenemende normalisering van anti-moslimvooroordelen en discriminatie in alle lagen van de samenleving.¹⁷¹
108. Moslimvrouwen, met name vrouwen die een hoofddoek dragen, hebben naar verluidt in hoge mate te maken met discriminatie op de arbeidsmarkt, zowel bij werving en selectie als op de werkplek.¹⁷² In dit verband vestigt ECRI de aandacht op de specifieke kwetsbaarheid van moslimvrouwen, die te maken kunnen krijgen met intersectionele discriminatie op grond van geslacht, godsdienst, nationale of etnische herkomst en huidskleur.
109. Tijdens het bezoek van ECRI aan Nederland kwam tevens naar voren dat bepaalde wetten negatief kunnen uitwerken voor moslims in het bijzonder.¹⁷³ Zo

¹⁶⁵ Zie [Excuses regering voor slavernijverleden Nederland](#), 19 december 2022; Dutch News, [Persbericht](#), 1 juli 2023. Verschillende gemeenten, waaronder Amsterdam, Rotterdam en Utrecht, evenals De Nederlandsche Bank, hebben ook hun excuses aangeboden voor hun rol in het slavernijverleden.

¹⁶⁶ Zie onder meer Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: [Brief](#) van 15 februari 2024; [Brief](#) van 14 juni 2024; [Brief](#) van 11 februari 2025.

¹⁶⁷ Het comité bestaat uit leden uit verschillende delen van het Koninkrijk der Nederlanden, waaronder Bonaire, Curaçao, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba. In februari 2025 waren voorbereidingen gaande voor het toevoegen van vertegenwoordigers van Aruba en Suriname.

¹⁶⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, [Welk geloof hangen we aan?](#), 2021.

¹⁶⁹ EU FRA, [Being Muslim in the EU](#), 2024, blz. 38.

¹⁷⁰ Zie onder meer Sociaal en Cultureel Planbureau (2020); E. Butter et al (2021); Verian en Mare, [Discriminatie in de zorg, welzijn en sport](#), 2025.

¹⁷¹ Zie onder meer Regioplan en Universiteit Utrecht, [Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie](#), 2025; KPMG, [Onderzoek naar ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstituten](#), april 2024.

¹⁷² Zie ook Universiteit Radboud, [Verkenning arbeidsmarktdiscriminatie moslima's](#), 2024; E. Butter et al (2021).

¹⁷³ Zie ook NCDR (2023), blz. 9.

werd de ECRI-delegatie verteld dat de wet die gezichtsbedekkende kleding in bepaalde openbare plaatsen gedeeltelijk verbiedt, een negatief effect heeft gehad op moslimvrouwen en heeft bijgedragen aan hun toegenomen isolatie en gevoel van onveiligheid.¹⁷⁴ Eveneens zou de toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme onevenredig grote gevolgen hebben gehad voor moslims en moslimorganisaties voor wat betreft hun toegang tot de dienstverlening van banken en andere financiële instellingen.¹⁷⁵ De aandacht van ECRI is ook gevestigd op onderzoeken naar moskeeën die door verschillende gemeenten zijn uitgevoerd in het bredere kader van terrorismebestrijding.¹⁷⁶ Helaas hebben deze maatregelen het vertrouwen van moslims in de overheid verder aangetast.

110. ECRI adviseert de autoriteiten met klem om hoge prioriteit te geven aan het voorkomen en bestrijden van anti-moslimracisme en -discriminatie door i) in overleg met een breed spectrum aan betrokkenen alle nodige maatregelen te nemen om openbare uitingen van dergelijke vormen van racisme en discriminatie aan te pakken, en ii) wetgeving, beleid en werkwijzen te herzien om zorg te dragen dat deze niet leiden tot directe of indirecte discriminatie van moslims. In dit verband verwijst ECRI naar haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 5 (herzien) over het voorkomen en bestrijden van racisme en discriminatie tegen moslims.

IV. SPECIFIEKE ONDERWERPEN INZAKE NEDERLAND

Voorkomen en bestrijden van etnisch profileren en andere vormen van discriminerend profileren door overheidsfunctionarissen

111. Ter inleiding merkt ECRI op dat meerdere overheidsinstanties in Nederland risicoprofielen hebben ontwikkeld en toegepast om potentiële fraude of criminaliteit op te sporen en te bestrijden. Onder de criteria die binnen verschillende risicoprofileringsystemen – waaronder algoritmische systemen – lagen ingebed waren ook persoonlijke kenmerken en status, zoals “ras”, etniciteit en nationaliteit. De afgelopen jaren zijn op een aantal gebieden, zoals politiewerk en sociale zekerheid, praktijken van raciale en andere discriminerende profilering aan het licht gekomen.¹⁷⁷ In dit verband heeft het College in haar herzien Toetsingskader risicoprofilering uit 2025 verklaard dat het gebruik van “ras” in risicoprofielen verboden is, evenals het gebruik van nationaliteit voor het profileren naar “ras” of etniciteit.¹⁷⁸

Voorkomen en bestrijden van etnisch profileren door rechtshandavingsfunctionarissen

112. Ondanks de inspanningen van de autoriteiten in de afgelopen jaren bleek tijdens het ECRI-bezoek aan Nederland dat niet-blanke mensen met een andere nationale of etnische achtergrond dan de meerderheid van de bevolking nog steeds het risico lopen te worden onderworpen aan etnisch profileren door rechtshandavingsfunctionarissen, met name tijdens zogenaamde proactieve controles (waaronder identiteitscontroles c.q. staandehoudingen met fouillering).¹⁷⁹ Volgens een enquête uit 2023 werden Nederlanders met een Marokkaanse, Turkse of Surinaamse achtergrond gedurende het jaar voorafgaand aan de

¹⁷⁴ [Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding](#) (in werking getreden op 1 augustus 2019); zie ook Verwey-Jonker Instituut, [Evaluatie Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding](#), mei 2024.

¹⁷⁵ Zie ook KPMG (2024); Ministerie van Financiën, [Kamerbrief](#), 27 mei 2024.

¹⁷⁶ Zie ook, onder meer, [Manifest tegen Islamofobie](#), november 2024; Ombudsman van Amsterdam, [Mensenrechten onder druk bij veiligheidsonderzoeken](#), 2025.

¹⁷⁷ Zie in dit verband ook Amnesty International: [Etnisch profileren is overheidsbreed probleem](#), 21 maart 2024; [Algoritmebeleid kan nieuw Toeslagenschandaal niet voorkomen](#), november 2023.

¹⁷⁸ College voor de rechten van de mens, [Toetsingskader risicoprofilering](#), 28 januari 2025. Zie in dit verband ook Control Alt Delete, [Overheidsorganisaties tegen gebruik ras in risicoprofilering](#), mei 2025.

¹⁷⁹ Zie ook, onder meer, Amnesty International (21 maart 2024); Eerste Kamer, [Gelijk recht doen - Deelrapport Politie](#), juni 2022; Nationale Ombudsman, [Verkleurde beelden](#), maart 2021.

enquête vaker door de politie aangehouden dan Nederlanders met twee in Nederland geboren ouders. 35% van de mensen met een Marokkaanse achtergrond en 31% van de mensen met een Turkse of Surinaamse achtergrond vermoedden dat hun herkomst of huidskleur een rol had gespeeld bij politiecontroles.¹⁸⁰

113. De aandacht van ECRI is in het bijzonder gevestigd op mogelijke praktijken van etnisch profileren aan de grens. Mensen zouden naar verluidt door medewerkers van de Marechaussee worden aangehouden voor controle op basis van criteria zoals “loopt snel, goed gekleed, niet-Nederlands uiterlijk”. In 2023 oordeelde een Nederlandse rechtbank dat het gebruik van persoonlijkheidskenmerken die zijn afgeleid van “ras” of etniciteit (zoals huidskleur) als criteria bij selectiebeslissingen voor grenscontrole ongerechtvaardigd en dus discriminerend was.¹⁸¹
114. Tijdens het bezoek hebben de autoriteiten de ECRI-delegatie meegedeeld dat zowel de politie als de Marechaussee in 2024 hun beleid hebben aangepast en daarin hebben opgenomen dat “ras”, etniciteit en herkomst geen factoren mogen zijn bij het nemen van beslissingen over proactieve politie- of grenscontroles. ECRI is ingenomen met deze ontwikkelingen en vertrouwt erop dat deze beleidswijzigingen zullen worden opgenomen in de verplichte basis- en voortgezette opleiding van rechtshandavingsfunctionarissen.
115. Voorts neemt ECRI nota van de inspanningen die zijn geleverd om binnen het kader van het programma “Politie voor iedereen” een meer diverse samenstelling van rechtshandavingsfunctionarissen aan te trekken en te behouden.¹⁸² Dit is een positieve ontwikkeling.
116. Tegelijkertijd acht ECRI het van cruciaal belang om het toezicht op en de controle van proactieve controles door rechtshandavingsfunctionarissen te verbeteren. ECRI merkt met name op dat er geen verplicht systeem bestaat voor het registreren van identiteitscontroles c.q. staandehoudingen met foullering door rechtshandavingsfunctionarissen. Een dergelijke registratie kan bijdragen tot meer transparantie in het politiewerk en tevens het risico op etnisch profileren verminderen. Het is daarnaast essentieel om zorg te dragen dat personen hun recht op een doeltreffende voorziening in rechte kunnen uitoefenen als zij van mening zijn dat zij het slachtoffer zijn geworden van discriminerende identiteitscontroles c.q. staandehoudingen met foullering door de politie.¹⁸³
117. ECRI adviseert de autoriteiten om bij voorrang een doeltreffend systeem in te voeren voor het registreren van identiteitscontroles c.q. staandehoudingen met foullering door rechtshandavingsfunctionarissen, als onderdeel van een beleid dat ziet op het opsporen en aanpakken van etnisch profileren en het versterken van het wederzijds vertrouwen tussen deze functionarissen en de samenleving, in het licht van ECRI's Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie en Algemene Aanbeveling nr. 36 van het Comité van de Verenigde Naties voor de uitbanning van rassendiscriminatie inzake etnisch profileren door rechtshandavingsfunctionarissen.

¹⁸⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek, [Mensen met herkomst buiten Nederland vaker door politie gecontroleerd](#), maart 2024; zie ook Controle Alt Delete, [Etnisch profileren in Amsterdam](#), 2020; EU FRA (oktober 2024), blz. 89.

¹⁸¹ Zie onder meer Amnesty International (21 maart 2024), blz. 25; Gerechtshof Den Haag, [Arrest van](#) 14 februari 2023.

¹⁸² Politie, [Politie voor iedereen](#), november 2023.

¹⁸³ Zie in dit verband ook Nationale Ombudsman (maart 2021). In dergelijke gevallen heeft de Nationale Ombudsman de bewijslast bij de wetshandavingsinstanties gelegd.

118. ECRI maakt zich ernstig zorgen over de ontwikkeling en inzet van algoritmische risicoprofileringsystemen door verschillende overheidsinstanties, die – zoals aan ECRI gemeld – tot onevenredig grote en discriminerende gevolgen hebben geleid voor personen uit de ECRI-doelgroepen, met name mensen met een andere nationale of etnische achtergrond dan de meerderheid van de bevolking.¹⁸⁴
119. Een van de meest opvallende voorbeelden is het algoritmisch besluitvormingssysteem dat door de Belastingdienst is gebruikt om fraude met kinderopvangtoeslag op te sporen.¹⁸⁵ Een grote groep ouders is ten onrechte beschuldigd van fraude en gedwongen om toeslagen terug te betalen zonder toegang tot effectieve rechtsmiddelen,¹⁸⁶ wat ertoe heeft geleid dat duizenden ouders – van wie de meesten een andere nationale of etnische achtergrond hebben dan de meerderheid van de bevolking – in armoede terecht zijn gekomen en dat grote aantallen kinderen uit huis zijn geplaatst.¹⁸⁷ Meer concreet bleek uit onderzoek dat 70% van de getroffen een migratieachtergrond had, waarbij Nederlandse burgers met een Caribische of Surinaamse achtergrond het zwaarst getroffen waren.¹⁸⁸
120. Uit later onderzoek bleek dat de Belastingdienst discriminerende risicoprofielen had gebruikt; in 2022 erkenden de autoriteiten dat dit verband hield met institutioneel racisme binnen de dienst.¹⁸⁹ Uit een onderzoek van het College voor de rechten van de mens bleek bijvoorbeeld dat verschillende handhavingswerkwijzen en -processen van de Belastingdienst ouders met een migratieachtergrond onevenredig hadden benadeeld, wat summierlijk neerkwam op indirecte discriminatie op grond van “ras”.¹⁹⁰ Tegen deze achtergrond is ECRI verheugd dat de autoriteiten maatregelen hebben genomen om de tot nu toe geconstateerde gevolgen aan te pakken, waaronder de invoering van een financiële compensatieregeling.¹⁹¹
121. Een andere prominente zaak betrof de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), die een algoritmisch risicoprofileringsysteem gebruikte om mogelijk misbruik bij de toekenning van bepaalde studiebeurzen op te sporen. Studenten met een migratieachtergrond werden vaker als “hoog risico” aangemerkt en geselecteerd voor onderzoek. Na de publicatie van extern onderzoek in 2024, waaruit bleek dat de autoriteiten hun toevlucht hadden genomen tot een discriminerend risicoprofileringsysteem, hebben de autoriteiten hun excuses aangeboden voor

¹⁸⁴ Zie in dit verband Autoriteit Persoonsgegevens, [Algoritmes en discriminatie hebben hoofdrol in privacytoezicht](#), juli 2024; Amnesty International (21 maart 2024); Amnesty International, [Algoritmebeleid kan nieuw Toeslagenschandaal niet voorkomen](#), november 2023.

¹⁸⁵ Zie onder meer Amnesty International, [Xenophobic machines](#), 25 oktober 2021. Dit systeem omvatte een zelflerend algoritmisch risicoprofiel, waarbij nationaliteit werd gebruikt als risicofactor.

¹⁸⁶ Zie Raad van State, [Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken](#), november 2021. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft excuses aangeboden aan de getroffen ouders en toegegeven dat zij onvoldoende rechtsbescherming heeft geboden.

¹⁸⁷ Zie onder meer Europees netwerk van juridische deskundigen op het gebied van gendergelijkheid en non-discriminatie (2024); Centraal Bureau voor de Statistiek, [Uitsplitsing uithuisplaatsingen toeslagenaffaire](#), november 2021; Ministerie van Financiën, [Feiten en cijfers](#). In mei 2025 waren 69 251 ouders als slachtoffer geregistreerd en tussen 2015 en 2020 zijn ten minste 1.115 kinderen uit getroffen gezinnen uit huis geplaatst.

¹⁸⁸ Zie onder meer Control Alt Delete: [70 procent gedupeerden heeft migratieachtergrond](#), 2022; [Etnisch en religieus geladen risicoprofielen bij Belastingdienst](#), 2022.

¹⁸⁹ Ministerie van Financiën, [Kamerbrief](#), 30 mei 2022. Studies en evaluaties zijn uitgevoerd door verschillende instellingen, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens, de rechterlijke macht, de Raad van State, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer.

¹⁹⁰ College voor de rechten van de mens, [Vooronderzoek](#), 15 september 2022. In 2023 constateerde het College dat er in drie individuele gevallen sprake was geweest van indirecte discriminatie van ouders met een migratieachtergrond op grond van ‘ras’ (zaken nr. 2023-101, 2023-102 en 2023-103).

¹⁹¹ Zie in dit verband: Rijksoverheid, [Brief reflectie voortgang beloftes](#), 17 mei 2023; Tweede Kamer, [Afhandeling van compensatie van aanvullende werkelijke schade in de toeslagenaffaire](#), 13 juni 2024.

het gebruik van een systeem dat indirect discriminerend was voor studenten met een migratieachtergrond.¹⁹² ECRI is verheugd over het snelle optreden van de autoriteiten om de in dit verband veroorzaakte schade te herstellen.¹⁹³ Bovendien neemt zij met instemming kennis van de deelname van DUO aan een proefproject, waarbij een door de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme ontwikkelde Discriminatie-toets Publieke Dienstverlening is getest. Dit instrument is bedoeld om overheidsorganisaties te helpen bij het proactief opsporen en aanpakken van discriminatierisico's binnen hun dienstverlening.¹⁹⁴

122. ECRI erkent dat algoritmische systemen kansen kunnen creëren voor verschillende aspecten van het leven. Zij is echter van mening dat het ontwerp, de ontwikkeling en de toepassing hiervan moeten worden omkleed met krachtige waarborgen tegen discriminatie (inclusief indirecte discriminatie). ECRI is dan ook verheugd dat de autoriteiten een reeks maatregelen hebben genomen om waarborgen te ontwikkelen tegen discriminatie als gevolg van het gebruik van algoritmen. In 2023 is een kader voor het verantwoord gebruik van algoritmen ontwikkeld, dat een overzicht geeft van de belangrijkste normen en maatregelen voor de ontwikkeling en toepassing ervan.¹⁹⁵
123. Instrumenten zoals de richtlijnen “Non-discriminatie by design”¹⁹⁶ en de “Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes”,¹⁹⁷ die in 2021 zijn ontwikkeld, zijn opgenomen in het algoritmekader. In 2022 zijn alle overheidsinstanties overeengekomen om een effectbeoordeling voor de mensenrechten uit te voeren voor AI-systemen die een hoog risico vertegenwoordigen. In 2022 is ook een algoritmeregister gelanceerd, hoewel het gebruik ervan op het moment van het ECRI-bezoek in 2024 nog niet verplicht was.¹⁹⁸ Vanaf 2023 is de Autoriteit Persoonsgegevens aangewezen als coördinerend algoritmetoezichthouder.¹⁹⁹
124. ECRI merkt verder op dat uit controles door de Rekenkamer is gebleken dat overheidsinstanties geen beeld hadden in hoeverre hun AI-systemen in lijn met hun bestemming functioneerden. Ook bleek dat de betrokken instanties de mogelijkheden en potentiële risico's van meer dan de helft van hun AI-systemen niet hadden beoordeeld en dat er een prikkel bestond om risico's niet als hoog in te schalen.²⁰⁰ ECRI is van mening dat de autoriteiten hun inspanningen moeten opvoeren om te zorgen voor een verantwoord en non-discriminair gebruik van algoritmische systemen bij besluitvorming.
125. ECRI adviseert de autoriteiten om nadere maatregelen te nemen om zorg te dragen dat i) algoritmische systemen uitsluitend worden gebruikt of toegepast in situaties waarin het gebruik ervan gepast is; ii) er sprake is van voldoende transparantie en effectief toezicht, met inbegrip van betekenisvolle menselijke tussenkomst; iii) er duidelijke verantwoordings- en verantwoordelijkheidskaders bestaan om discriminatie ten gevolge van het gebruik van algoritmische systemen te voorkomen en te bestrijden; en iv) er effectieve rechtsmiddelen beschikbaar en

¹⁹² Zie onder meer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, [Kamerbrief](#), 1 maart 2024; Autoriteit Persoonsgegevens, [Nieuwsbericht](#), 11 november 2024; Amnesty International, [Profiling without protection](#), november 2024.

¹⁹³ Zie onder meer: NCDR, [DUO is op de goede weg naar herstel vertrouwen](#), 27 maart 2025.

¹⁹⁴ Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, [Nieuwsbericht](#), 13 februari 2025.

¹⁹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: [Implementatiekader ‘Verantwoorde inzet van algoritmen’](#), 30 juni 2023; [Kamerbrief](#), 7 juli 2023. Zie ook [Algoritmekader](#).

¹⁹⁶ Rijksoverheid, [Richtlijnen non-discriminatie by design](#), 2021. De richtlijnen zijn verder uitgewerkt in een [e-learningmodule](#).

¹⁹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, [Impact assessment mensenrechten en Algoritmen](#), 2022.

¹⁹⁸ Rijksoverheid, [Het Algoritmeregister](#). In juni 2025 bevatte het 965 algoritmen. Zie in dit verband ook Amnesty International (21 maart 2024).

¹⁹⁹ Autoriteit Persoonsgegevens, [Het algoritmeregister van de Nederlandse overheid](#). Zie in dit verband ook Amnesty International (21 maart 2024).

²⁰⁰ Algemene Rekenkamer, [Focus op AI bij de rijksoverheid](#), 16 oktober 2024.

toegankelijk zijn om discriminatie als gevolg van het gebruik van algoritmische systemen aan te pakken.

TUSSENTIJDSE VERVOLGAANBEVELINGEN

De twee specifieke aanbevelingen waarvan ECRI de autoriteiten verzoekt om prioritaire uitvoering, zijn de volgende:

- (§ 38) ECRI adviseert de autoriteiten om een uitgebreid wetsvoorstel op te stellen en aan de Tweede Kamer voor te leggen waarin het recht van intersekse personen op lichamelijke integriteit uitdrukkelijk wordt erkend en waarin medisch onnodige operaties (vaak aangeduid als “normaliserende” operaties) en andere niet-therapeutische behandelingen worden verboden totdat het intersekse kind in staat is om op basis van het beginsel van vrije en geïnformeerde instemming aan beslissingen deel te nemen. Bij de voorbereiding van dergelijke wetgeving zouden relevante deskundigen en zorgmedewerkers, intersekse kinderen en hun ouders of voogden moeten worden geraadpleegd, en zou tevens rekening moeten worden gehouden met ECRI-Algemene Beleidsaanbeveling nr. 17 inzake het voorkomen en bestrijden van onverdraagzaamheid en discriminatie tegen LGBTI-personen en andere relevante normen van de Raad van Europa.
- (§ 117) ECRI adviseert de autoriteiten om een doeltreffend systeem in te voeren voor het registreren van identiteitscontroles c.q. staandehoudingen met foullering door rechtshandhavingsfunctionarissen, als onderdeel van een beleid dat ziet op het opsporen en aanpakken van etnisch profileren en het versterken van het wederzijds vertrouwen tussen deze functionarissen en de samenleving, in het licht van ECRI's Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie en Algemene Aanbeveling nr. 36 van het Comité van de Verenigde Naties voor de uitbanning van rassendiscriminatie inzake etnisch profileren door rechtshandhavingsfunctionarissen.

ECRI zal binnen twee jaar na de publicatie van dit rapport een tussentijds vervolg geven aan deze twee aanbevelingen.

LIJST VAN AANBEVELINGEN

De plaats van de aanbevelingen in de tekst van het rapport staat tussen haakjes weergegeven.

1. (§ 15) ECRI adviseert de autoriteiten om hun inspanningen op te voeren om zorg te dragen dat het schoolonderwijs wordt gebruikt als instrument om raciale en andere vooroordelen en stereotypen effectief aan te pakken en zo bij te dragen aan een betere samenleving in een interculturele wereld. De autoriteiten zouden met name i) het gelijkheids- en geschiedenisonderwijs moeten versterken, zodat ook de historische dimensies van racisme en ongelijkheid aan bod komen, met inbegrip van kolonialisme, slavernij en de geschiedenis en cultuur van de verschillende etnische en religieuze groepen die in Nederland wonen; ii) moeten overwegen stappen te ondernemen om toe te treden tot het Waarnemingscentrum voor geschiedenisonderwijs in Europa van de Raad van Europa.
2. (§ 20) ECRI adviseert om op landelijk niveau effectieve beleidsmaatregelen en mechanismen in te voeren om racistische incidenten en incidenten tegen LGBTI-persoon incidenten op scholen te voorkomen, te monitoren en aan te pakken.
3. (§ 33) ECRI adviseert de autoriteiten om hun inspanningen te intensiveren om te waarborgen dat transgenders waar mogelijk veilige, betaalbare en tijdige toegang hebben tot noodzakelijke genderbevestigende behandelingen.
4. (§ 38) ECRI adviseert de autoriteiten om met voorrang een uitgebreid wetsvoorstel op te stellen en aan de Tweede Kamer voor te leggen waarin het recht van intersekse personen op lichamelijke integriteit uitdrukkelijk wordt erkend en waarin medisch onnodige operaties (vaak aangeduid als “normaliserende” operaties) en andere niet-therapeutische behandelingen worden verboden totdat het intersekse kind in staat is om op basis van het beginsel van vrije en geïnformeerde instemming aan beslissingen deel te nemen. Bij de voorbereiding van dergelijke wetgeving zouden relevante deskundigen en zorgmedewerkers, intersekse kinderen en hun ouders of voogden moeten worden geraadpleegd, en zou tevens rekening moeten worden gehouden met ECRI-Algemene Beleidsaanbeveling nr. 17 inzake het voorkomen en bestrijden van onverdraagzaamheid en discriminatie tegen LGBTI-persoon en andere relevante normen van de Raad van Europa.
5. (§ 54) ECRI adviseert om publieke figuren, waaronder hoge ambtenaren en politici, nadrukkelijk aan te moedigen om onmiddellijk, krachtig en publiekelijk stelling te nemen tegen racistische en anti-LGBTI haatzaaiende uitslatingen en op dergelijke uitslatingen te reageren met een krachtig tegengeluid en alternatieve uitslatingen, alsook om het begrip tussen gemeenschappen te bevorderen, onder meer door solidariteit te betuigen met degenen die doelwit zijn geworden van haatzaaiende uitslatingen. In dit verband verwijst ECRI naar haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 15 inzake de bestrijding van haatzaaiende uitslatingen, naar Aanbeveling CM/Rec(2022)16 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de bestrijding van haatzaaiende uitslatingen en naar het Handvest van Europese politieke partijen voor een niet-racistische en inclusieve samenleving, zoals bekrachtigd door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in haar resolutie 2443 (2022).
6. (§ 65) ECRI adviseert de autoriteiten om i) de uitvoering van brede en gecoördineerde maatregelen tegen racistische haatzaaiende uitslatingen en haatzaaiende uitslatingen tegen LGBTI-persoon in het voetbal voort te zetten; ii) de uitvoering van educatieve programma's ter voorkoming van racistische haatzaaiende uitslatingen en haatzaaiende uitslatingen tegen LGBTI-persoon onder supporters op te voeren; iii) zorg te dragen dat racistische en anti-LGBTI

incidenten in het voetbal effectief worden onderzocht en dat de beschikbare tuchtrechtelijke mechanismen worden toegepast.

7. (§ 70) ECRI adviseert de autoriteiten om, in samenspraak met een breed spectrum aan maatschappelijke organisaties en personen die uit de ECRI-doelgroepen, verdere maatregelen te nemen om het onderrapporteren van racistische haatmisdrijven en haatmisdrijven tegen LGBTI-personen tegen te gaan. Zulke maatregelen moeten onder meer bestaan uit bewustmakingsactiviteiten over de rechten van slachtoffers en over de beschikbare rechtsmiddelen, steun aan maatschappelijke organisaties die slachtoffers (met name juridisch) bijstaan, alsmede uit een verbetering van de dialoog en samenwerking tussen wetshandavingsinstanties en ECRI-doelgroepen, met name mensen van Afrikaanse afkomst, moslims, LGBTI-personen en joden.
8. (§ 77) ECRI adviseert de autoriteiten om zorg te dragen dat passende, praktische en gerichte scholing over haatmisdrijven deel uitmaakt van de verplichte basis- en voortgezette opleiding van rechtshandavingsfunctionarissen en andere betrokkenen bij de strafrechtketen, zoals officieren van justitie. Zowel het maatschappelijk middenveld als ECRI-doelgroepen zouden moeten worden betrokken bij de ontwikkeling – en waar mogelijk ook de uitvoering – van dergelijke trainingen. In dit verband moet Aanbeveling CM/Rec(2024)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de bestrijding van haatmisdrijven mede in acht worden genomen.
9. (§ 84) ECRI adviseert de autoriteiten om het beleid verder te herzien en te ontwikkelen op basis van positieve prikkels, waar nodig mede door middel van wetgevende maatregelen, om de inburgering en inclusie van migranten die in Nederland verblijven, te verbeteren. In dit verband kunnen de autoriteiten inspiratie putten uit Aanbeveling CM/Rec(2022)10 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over meerlagig beleid en bestuur op het gebied van interculturele integratie en uit het Modelkader voor intercultureel integratiebeleid op landelijk niveau.
10. (§ 90) ECRI adviseert de autoriteiten om resolute maatregelen te nemen om zorg te dragen voor adequate woonomstandigheden voor vluchtelingen in tijdelijke noodopvanglocaties en tegelijkertijd te streven naar huisvestingsoplossingen voor deze groep op de lange termijn.
11. (§ 95) ECRI adviseert de autoriteiten om zorg te dragen dat het wetgevend kader alle werkgevers verplicht om discriminatie bij de toegang tot werk te voorkomen en dat hier effectief toezicht op wordt uitgeoefend. In dit verband verwijst ECRI naar haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie op het gebied van werkgelegenheid.
12. (§ 102) ECRI adviseert de autoriteiten om verdere maatregelen te nemen om de huisvestingsomstandigheden van Roma, Sinti en Woonwagenbewoners te verbeteren door i) een meer gedetailleerd en landelijk behoeftenonderzoek uit te voeren naar het aantal benodigde standplaatsen en ii) snel en resoluut op te treden om zorg te dragen dat de benodigde standplaatsen binnen een redelijke termijn zullen worden gerealiseerd. De betrokken Roma-, Sinti- en Woonwagengemeenschappen moeten tijdens dit gehele proces op zinvolle wijze worden geraadpleegd.
13. (§ 110) ECRI adviseert de autoriteiten met klem om hoge prioriteit te geven aan het voorkomen en bestrijden van anti-moslimracisme en -discriminatie door i) in overleg met een breed spectrum aan betrokkenen alle nodige maatregelen te

nemen om openbare uitingen van dergelijke vormen van racisme en discriminatie aan te pakken, en ii) wetgeving, beleid en werkwijzen te herzien om zorg te dragen dat deze niet leiden tot directe of indirecte discriminatie van moslims. In dit verband verwijst ECRI naar haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 5 (herzien) over het voorkomen en bestrijden van racisme en discriminatie tegen moslims.

14. (§ 117) ECRI adviseert de autoriteiten om bij voorrang een doeltreffend systeem in te voeren voor het registreren van identiteitscontroles c.q. staandehoudingen met foullering door rechtshandavingsfunctionarissen, als onderdeel van een beleid dat ziet op het opsporen en aanpakken van etnisch profileren en het versterken van het wederzijds vertrouwen tussen deze functionarissen en de samenleving, in het licht van ECRI's Algemene Beleidsaanbeveling nr. 11 inzake de bestrijding van racisme en rassendiscriminatie bij de politie en Algemene Aanbeveling nr. 36 van het Comité van de Verenigde Naties voor de uitbanning van rassendiscriminatie inzake etnisch profileren door rechtshandavingsfunctionarissen.
15. (§ 125) ECRI adviseert de autoriteiten om nadere maatregelen te nemen om zorg te dragen dat i) algoritmische systemen uitsluitend worden gebruikt of toegepast in situaties waarin het gebruik ervan gepast is; ii) er sprake is van voldoende transparantie en effectief toezicht, met inbegrip van betekenisvolle menselijke tussenkomst; iii) er duidelijke verantwoordings- en verantwoordelijkheidskaders bestaan om discriminatie ten gevolge van het gebruik van algoritmische systemen te voorkomen en te bestrijden; en iv) er effectieve rechtsmiddelen beschikbaar en toegankelijk zijn om discriminatie als gevolg van het gebruik van algoritmische systemen aan te pakken.

BIBLIOGRAPHIE

Deze bibliografie geeft een overzicht van de voornaamste publicaties die tijdens het onderzoek naar de situatie in Nederland als bron zijn gebruikt en dient niet te worden beschouwd als een uitputtende lijst van alle informatiebronnen waar de ECRI tijdens het opstellen van haar rapport over heeft kunnen beschikken.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2022a), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of the Netherlands subject to interim follow-up, CRI(2022)03.
2. ECRI (2019), Fifth report on the Netherlands, CRI(2019)19.
3. ECRI (2016a), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of the Netherlands subject to interim follow-up, CRI(2016)24.
4. ECRI (2013), Fourth report on the Netherlands, CRI(2013)39.
5. ECRI (2008), Third report on the Netherlands, CRI(2008)3.
6. ECRI (2001a), Second report on the Netherlands, CRI(2001)40.
7. ECRI (1998a), First report on the Netherlands, CRI(98)49.
8. ECRI (1996), [General Policy Recommendation No. 1](#): Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [General Policy Recommendation No. 2 \(revised\)](#): Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018)06.
10. ECRI (1998b), [General Policy Recommendation No. 3](#): Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
11. ECRI (1998c), [General Policy Recommendation No. 4](#): National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
12. ECRI (2022b), [General Policy Recommendation No. 5 \(revised\)](#): Preventing and combating anti-Muslim racism and discrimination, CRI(2022)6.
13. ECRI (2001b), [General Policy Recommendation No. 6](#): Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [General Policy Recommendation No. 7](#): National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8rev, as amended in 2017.
15. ECRI (2004), [General Policy Recommendation No. 8](#): Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021), [General Policy Recommendation No. 9 \(revised\)](#): Preventing and combating antisemitism, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [General Policy Recommendation No. 10](#): Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [General Policy Recommendation No. 11](#): Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [General Policy Recommendation No. 12](#): Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [General Policy Recommendation No. 13](#): Combating antigypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37rev, as amended in 2020.
21. ECRI (2012), [General Policy Recommendation No. 14](#): Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016b), [General Policy Recommendation No. 15](#): Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016c), [General Policy Recommendation No. 16](#): Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2023), [General Policy Recommendation No. 17](#): Preventing and combating intolerance and discrimination against LGBTI persons.
25. ECRI (2022c), [Statement](#) on the consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine.
26. ECRI (2024), [ECRI Glossary](#).

Other sources (listed in alphabetical order)

27. Amnesty International (2024, November), [Profiled without protection](#).
28. Amnesty International (2024, March 21), [Etnisch profileren is overheidsbreed probleem](#).

29. Amnesty International (2023, November), [Algoritmebeleid kan nieuw Toeslagenschandaal niet voorkomen](#).
30. Amnesty International (2022, November 21), [News item](#): Amnesty Nederland doet aangifte van bedreiging rond demonstratie in Staphorst.
31. Amnesty International (2021, October 25), [Xenophobic machines](#).
32. Amsterdam District Court (2025, March 19), [Celstraffen voor vieraal voor ongeregelde rond duel Ajax-Maccabi Tel Aviv](#).
33. Amsterdam District Court (2024, December 24), [Vijf mannen veroordeeld voor ongeregelde rondom wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv](#).
34. Amsterdam District Court (2020, November 2), [Boetes en taakstraffen voor Facebook-reacties richting NRC-columniste](#).
35. Amsterdam.nl, [Studeren voor Amsterdamse ongedocumenteerde jongeren](#).
36. Anne Frank House (2023), [Research](#) on antisemitism in secondary education.
37. Anne Frank House, [Fancoach Project](#).
38. Asian Raisins and Pan-Asian Collective (2023), [Manifesto against Anti-Asian Racism](#).
39. Asylum Information Database (AIDA) (2023), [Country report – the Netherlands](#)
40. Biekman, B. et al. (2023), [Essaybundel: Doorwerkingen van slavernijverleden](#).
41. Black Manifesto Netherlands (2021), [Black Manifesto](#).
42. Butter, E. et al (2021), [Monitor Muslim Discriminatie](#).
43. Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) (2025, May), [Capaciteit en bezetting](#).
44. Central Bureau of Statistics (2025, March), [Data](#).
45. Central Bureau of Statistics (2024, September 30), [Statistiek Wet Inburgering \(SWI\) 2023](#).
46. Central Bureau of Statistics (2024, March), [Safety Monitor 2023](#).
47. Central Bureau of Statistics (2024, March), [Mensen met herkomst buiten Nederland vaker door politie gecontroleerd](#).
48. Central Bureau of Statistics (2023, May 11), [Online Veiligheid en Criminaliteit 2022](#).
49. Central Bureau of Statistics (2021, November), [Uitsplitsing uithuisplaatsingen toeslagenaffaire](#).
50. Central Bureau of Statistics (2021), [Welk geloof hangen we aan?](#).
51. Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) (2025), [Monitor Antisemitism 2024](#).
52. Children's Ombudsperson (2022), [In eenzaamheid gepest](#).
53. Children's Ombudsperson of Amsterdam (2024), [Anders behandeld](#).
54. COC Nederland (2024, January 2), [Voortaan gelijke behandeling van homoseksuele en bi+ mannen bij bloeddonatie](#).
55. COC Nederland (2022), [Trots of schaamte ? Het verlog](#).
56. Companen (2023), [Woonwagenstandplaatsen in Nederland - Herhaalmeting 2023](#).
57. Control Alt Delete (2025, May), [Overheidsorganisaties tegen gebruik ras in risicoprofilering](#).
58. Control Alt Delete (2022), [70 procent gedupeerden heeft migratieachtergrond](#).
59. Control Alt Delete (2022), [Etnisch en religieus geladen risicoprofielen bij Belastingdienst](#).
60. Control Alt Delete (2020), [Etnisch profileren in Amsterdam](#).
61. Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2023), [Fourth Opinion on the Netherlands](#).
62. Council of Europe, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2023, November 9), [Third Evaluation Report - Netherlands](#).
63. Council of State (2021, November), [Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken](#).
64. Data Protection Authority, [Department for the Coordination of Algorithmic Oversight](#).
65. Data Protection Authority (2024, November 11), [DUO's approach to fraud found to be discriminatory and illegal](#).
66. Data Protection Authority (2024, July), [Algoritmes en discriminatie hebben hoofdrol in privacytoezicht](#).
67. Dutch News (2023, July 1), [King formally apologises for slavery 150 years after abolition - DutchNews.nl](#).
68. Dutch News (2019, November), [KNVB and prosecutors investigate racist chants that stopped football match](#).
69. ECHO (2022), [Manifest tegen stagediscriminatie hoger onderwijs](#).
70. ECHO (2022), [Werkprogramma tegen Stagediscriminatie hoger onderwijs \(2023-2026\)](#).

71. Equal Opportunities Alliance, [Coalition against segregation in education](#).
72. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2024), [Country report Non-discrimination](#).
73. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2024, May 31), [Flash report: Dutch Senate rejects act on positive duties to prevent labour market discrimination](#).
74. European Union (EU), Agency for Fundamental Rights (FRA) (2024), [EU LGBTIQ Survey III: The Netherlands](#).
75. EU FRA (2024), [Being Muslim in the EU](#).
76. EU FRA (2024, July), [EU Survey of Jewish people – The Netherlands](#).
77. EU FRA (September 2020), [Roma, Sinti and Travellers in the Netherlands](#).
78. EU FRA (2020, May), [EU LGBTI Survey II: The Netherlands](#).
79. European Commission, Special Eurobarometer, Discrimination in the European Union, [2023](#) – the Netherlands.
80. European Commission, Special Eurobarometer, Discrimination in the European Union, [2019](#) – the Netherlands.
81. European Commission (2024, September 16), [Netherlands: Government presents new asylum and migration rules](#).
82. Eurostat (2025, May 14), [Third country nationals found to be illegally present - annual data](#).
83. Government (2025, July 2), [Plan van aanpak tegen online discriminatie](#).
84. Government (2025, April), [Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#).
85. Government (2025, February 4), [Europese Hof doet uitspraak over Nederlands inburgeringsbeleid](#).
86. Government (2025, February 3), [Nederlands toezicht van start op digitale diensten die onder de DSA vallen](#).
87. Government (2025, April), [Discriminatiecijfers in 2024](#).
88. Government (2024, November 26), [Kamerbrief over uitkomsten onderzoeken Wet inburgering 2021](#).
89. Government (2024, November 22), [Strategy to Combat Antisemitism for 2024-2030](#).
90. Government (2024), Discriminatiecijfers in [2023](#).
91. Government (2023), Discriminatiecijfers in [2022](#).
92. Government (2023, May 17), [Reflectie op voortgang belofte na kinderopvangtoeslagschandaal](#).
93. Government (2023, February 22), [Brief 30 950, Nr. 334](#).
94. Government (2022), Discriminatiecijfers in [2021](#).
95. Government (2022, December 19), [Government apologises for the Netherlands' role in the history of slavery](#).
96. Government (2022, December), [Gedragscode bewindspersonen](#).
97. Government (2021), Discriminatiecijfers in [2020](#).
98. Government (2021), [Policy measures in the Netherlands for equality, inclusion, and participation of Roma and Sinti](#).
99. Government (2021), [Guidelines on non-discrimination by design](#).
100. Government (2021), [Wetswijziging vrijwillige ouderbijdrage 1 augustus 2021](#).
101. Government (2020), Discriminatiecijfers in [2019](#).
102. Government, [Veiligheid op school](#).
103. Government, [Wet inburgering 2021](#).
104. Government, [Algoritmekader](#).
105. Government, [e-learning module](#).
106. Government, [The Algorithm Register](#).
107. Government and the Royal Dutch Football Association (KNVB) (2023, September 28), [Ons voetbal is van iedereen - Plan van aanpak 2023-2025](#).
108. Government and the KNVB (2020, February 8), [Ons voetbal is van iedereen](#).
109. Groene Amsterdammer (2023, September 6), [De toenemende online lhbt+-haat](#).
110. House of Representatives (2024, June 13), [Afhandeling van compensatie van aanvullende werkelijke schade in de toeslagenaffaire](#).
111. Immigration and Naturalisation Service, [Annual report 2024](#).
112. Inspectorate of Education, [State of Education 2024](#).

113. Inspectorate of Education (2024), [Beleid stagediscriminatie mbo-instellingen](#).
114. Inspectorate of Education (2023, March), [Report](#): Voldoen scholen aan de wetgeving omtrent vrijwillige ouderbijdrage? Feiten en reflectie.
115. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA-) Europe (2025), [Annual Review 2025](#).
116. ILGA-Europe (2025), [Rainbow Europe Map](#).
117. ILGA-Europe (2024), [Annual Review 2024](#).
118. ILGA-Europe (2023): [Annual Review 2023](#).
119. ILGA-Europe (2022), [Annual Review 2022](#).
120. Institute for Social Research (2020), [Ervaren discriminatie in Nederland II](#).
121. International Network Against Cyber Hate (INACH) (2024), Project SafeNet - [Factsheet No. 10 : The Netherlands](#).
122. Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) (2024, June), [Ervaren online haatspraak en discriminatie door jongeren](#).
123. KIS (2024), [Discriminatie bij het schooladvies](#).
124. KIS (2023, September), [Monitor 2023](#).
125. KIS (2023), [De maatschappelijke positie van Sinti en Roma in Nederland](#).
126. KPMG (2024, April), [Onderzoek naar ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstellingen](#).
127. Leemrijse, C., Van Dulmen, S. (2022, October), [Genitale Operaties Bij Kinderen Met Dsd Jonger Dan 12 Jaar](#).
128. [Manifest tegen Islamofobie](#) (2024, November), J'accuse... !
129. Meld.Online Discriminatie (MOD) (2025, April 24), [Jaarcijfers 2024](#).
130. Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (2020), [Anti-zwart racisme in de regio Amsterdam](#).
131. Ministry of Education, Culture and Science (2025, February 17), [Handreiking schooladvisering](#).
132. Ministry of Education, Culture and Science (2024), [Study](#) into the legal feasibility of abolishing or limiting the voluntary parental contribution.
133. Ministry of Education, Culture and Science (2024, May), [eurostat met antisemitische incidenten op scholen](#).
134. Ministry of Education, Culture and Science (2024, March 4), [Kamerbrief bij schooladvisering, doorstroomtoetsen en overgang po-vo 2024](#).
135. Ministry of Education, Culture and Science (2024, March 1), [Kamerbrief](#): Kabinetsreactie onderzoek naar controleproces uitwonendenbeurs.
136. Ministry of Education, Culture and Science (2023, December), [Emancipation Progress Report 2022-2023](#).
137. Ministry of Education, Culture and Science (2023, October 13), [News item](#): Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs maakt onderwijs voor nieuwkomers sneller mogelijk.
138. Ministry of Education, Culture and Science (2023, June 28), [Kamerbrief](#): Resultaten onderzoek en lopende activiteiten ten aanzien van de emancipatie van bi+ personen.
139. Ministry of Education, Culture and Science (2023, 3 April), [Progress letter](#).
140. Ministry of Education, Culture and Science (2023, February), [MBO Internship Pact 2023-2027](#).
141. Ministry of Education, Culture and Science (2022), [Agenda against Racism and Discrimination](#).
142. Ministry of Education, Culture and Science (2022, November 18), [Emancipation Note 2022-2025](#).
143. Ministry of Education, Culture and Science (2022, October 14), [Press release](#): Regenboogsteden krijgen tot en met 2026 jaarlijks 1,24 miljoen.
144. Ministry of Education, Culture and Science (2021, November 27), [Press release](#).
145. Ministry of Education, Culture and Science (2020, December 18), [Policy letter](#).
146. Ministry of Finance (2024, May 27), [Kamerbrief](#): Aanbieding onderzoek naar ervaren discriminatie door banken en betaalinstellingen.
147. Ministry of Finance (2022, May 30), [Kamerbrief](#): Nadere verzoeken Fraude signalering Voorziening.
148. Ministry of Finance, [Feiten en cijfers](#).
149. Ministry of Health, Welfare and Sport (2023, May 9), [Kamerbrief](#): Aanbieding van twee onderzoeksrapporten op gebied van transgenderzorg.

150. Ministry of Housing and Spatial Planning (2022), [Campagne woondiscriminatie: 'Wijs discriminatie de deur'](#).
151. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2025, February 11), [Letter](#) - Progress slavery past.
152. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2025, January), [Een nieuwe centrale organisatie voor de aanpak van discriminatie](#).
153. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2024, June 14), [Letter](#) on follow-up to apology for slavery past.
154. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2024, February 15), [Letter](#) to House of Representatives concerning the Slavery Past subsidy scheme for community initiatives and the policy reinforcements.
155. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2023, September 6), [Kamerbrief](#): Voortgang aanpak woondiscriminatie en aanbidding derde landelijke monitor.
156. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2023, July 7), [Kamerbrief](#): Verzamelbrief 'algoritmen reguleren'.
157. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2023, June 30), [Implementatiekader 'Verantwoorde inzet van algoritmen'](#).
158. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2022), [Impact Assessment Fundamental Rights and Algorithms](#).
159. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2021, April 23), [Kamerbrief](#): Discriminatie op de woningmarkt; uitkomsten onderzoek en vervolg.
160. Ministry of Justice and Security (2024), [State of Migration 2024](#).
161. Ministry of Social Affairs and Employment (2025, March 12), [Voortgangsrapportage Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2022-2025](#).
162. Ministry of Social Affairs and Employment (2024, November 7), [Kamerbrief](#) over actieplan arbeidsmarktparticipatie Oekraïense ontheemden.
163. Ministry of Social Affairs and Employment (2024, March), [Kamerbrief](#): Voortgang plan van aanpak 'statushouders aan het werk'.
164. Ministry of Social Affairs and Employment (2024, March 18), Brief, Kamerstuk 2023-2024, 35673 [nr. N](#).
165. Ministry of Social Affairs and Employment (2024, January 29), Brief, Kamerstuk (2023-2024), 32824, [nr. 409](#).
166. Ministry of Social Affairs and Employment (2023, March), [Plan van aanpak Statushouders aan het werk](#).
167. Ministry of Social Affairs and Employment (2023, January 11), [Kamerbrief](#): Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022 en aanverwante toezeggingen.
168. Ministry of Social Affairs and Employment, [Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2022-2025](#).
169. Ministry of Social Affairs and Employment (2021, October 29), [Rapportage Inventarisatie](#).
170. Mixed Migration Centre (2024, November 5), [The Netherlands' politically manufactured migration crisis](#).
171. Movisie (2022), [Ervaringen en aanpak van pestgedrag tegenover lhbtq+ jongeren in het voortgezet onderwijs](#).
172. Mulier Instituut (2025), [Monitor OVIVI 2024](#).
173. Mulier Instituut (2023), [Opbrengstenrapportage 2022](#).
174. Mulier Instituut (2021), [Voortgangsrapportage 2020](#).
175. National Bureau of Statistics (2024, October), [Hoeveel LHBTQIA personen telt Nederland?](#)
176. National Coordinator for Combating Antisemitism (NCAB) (2025, March 7), [Taskforce Antisemitismbestrijding van start](#).
177. NCAB (2024), [National Plan to Enhance Holocaust Education](#).
178. NCAB, [Holocaust Education Support Centre](#).
179. NCAB (2023, October 25), [Sneller handhaven bij online antisemitisme](#).
180. National Coordinator against Discrimination and Racism (NCDR) (2025, March 27), [Tweede UN-Decennium voor Mensen van Afrikaanse Afkomst](#).
181. NCDR (2025, March 27), [DUO is op de goede weg naar herstel vertrouwen](#).
182. NCDR (2024), [Verkennd onderzoek woonwagenstandplaatsen Roma en Sinti](#).
183. NCDR (2023), [National Programme against Discrimination and Racism](#).
184. NCDR (2022), [National Programme against Discrimination and Racism](#).
185. National Ombudsman and Children's Ombudsperson (2023), [De crisis voorbij](#).
186. National Ombudsman (2021, March), [Verkleurde beelden](#).
187. Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) (2023, November), [Drie uitgangspunten voor een menswaardig gezinsherenigingsbeleid](#).

188. NJCM (2023, 7 August), [Shadow report to UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights](#).
189. Netherlands Court of Audit (2024, October 16), [Focus on AI in the Dutch central government](#).
190. Netherlands Institute for Human Rights (NIHR) (2025), Discrimination cases monitor [2024](#).
191. NIHR (2025, January 28), [Toetsingskader risicoprofilering](#).
192. NIHR (2024, November 13), [Geweld rond Ajax-Maccabi: laat het recht zijn beloop krijgen en verdraagzaamheid centraal staan | College voor de Rechten van de Mens](#).
193. NIHR (2024, October 10), [College lanceert docentenplatform RechtVaardig in Nationale Onderwijsweek](#).
194. NIHR (2024), [Evaluatie Gelijkebehandelingswetgeving 2017-2022](#).
195. NIHR (2024), [Wetsevaluatie Tien jaar College voor de Rechten van de Mens](#).
196. NIHR (2024), Discrimination cases monitor, [2023](#).
197. NIHR (2023), Discrimination cases monitor, [2022](#).
198. NIHR, NCDR and the State Commission against Discrimination and Racism (2023), [Letter on unilateral government acts](#).
199. NIHR (2022), Discrimination cases monitor, [2021](#).
200. NIHR (2022, September 15), [Vooronderzoek](#).
201. NIHR (2022, July 29), [News item](#) : Oproep aan de Staatssecretaris van Asiel & Migratie: legitimeer geen discriminerend opvangbeleid van gemeenten.
202. NIHR (2021), Discrimination cases monitor, [2020](#).
203. NOS (2023, November 23), [Pegida-voorman krijgt 40 uur taakstraf voor groepsbelediging](#).
204. NOS (2019, November 8), [Bijeenkomst actiegroep Kick Out Zwarte Piet met geweld verstoord; vijf aanhoudingen](#).
205. NTA and NINSA (2024), [De werking van woorden als wapen](#).
206. Ombudsperson of Amsterdam (2025), [Mensenrechten onder druk bij veiligheidsonderzoeken](#).
207. Ombudsman of the National Public Broadcast (2022, November 30), [Tweede onderzoek Ongehoord Nieuws](#).
208. One World (2023, May 8), [‘Zóveel racistische berichten na mijn lintje had ik niet verwacht’](#).
209. Panteia, Movisie & Ipsos I&O (2024), [LGBTIQA+ Monitor 2024](#).
210. Police (2023, November), [Police for Everyone](#).
211. Public Prosecution Service (2025, April), [Strafbare Discriminatie in beeld 2024](#).
212. Public Prosecution Service (2025, March 19), [Update onderzoek ongeregelde Ajax – Maccabi Tel Aviv](#).
213. Public Prosecution Service (2025, January 15), [Eerste veroordeling wegens vergoelijken Holocaust](#).
214. Public Prosecution Service (2024), Strafbare Discriminatie in beeld [2023](#).
215. Public Prosecution Service (2023), Strafbare Discriminatie in beeld [2022](#).
216. Public Prosecution Service (2022), Strafbare Discriminatie in beeld [2021](#).
217. Public Prosecution Service (2021), Strafbare Discriminatie in beeld [2020](#).
218. Public Prosecution Service (2020), Strafbare Discriminatie in beeld [2019](#).
219. Recht Vaardig, www.RechtVaardig.nl.
220. Regioplan and University of Utrecht (2025), [Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie](#).
221. Regioplan, Open Embassy and BMC (2024, October 4), [Onderzoek perspectief inburgeraars](#).
222. Republiek Allochtonië (2025, May 21), [Factsheet moslimhaat en moslimdiscriminatie](#).
223. Risbo (2024, January), [Richten op de regenboog](#).
224. Risbo and Labyrinth (2024), [Monitor Sociale Inclusie](#).
225. Safe Reporting (2023), [Country report about pioneering strategies on safe reporting of crime](#).
226. Seksediversiteit.nl, [Solidarity statement](#).
227. Senate (2025, March 11), [Hate crimes worden zwaarder bestraft](#).
228. Senate (2025, February), [Voorstel voor een Gedragscode ongewenste omgangsvormen Eerste Kamer](#).
229. Senate (2022, June), [Gelijk recht doen Deelrapport Politie](#).
230. Senate (2022, June), [Gelijk recht doen - Deelrapport Arbeidsmarkt](#).

231. State Commission against Discrimination and Racism (2025, February 13), [Discriminatie toets helpt overheid discriminatie in publieke dienstverlening te bestrijden](#).
232. SER (2021), [Gelijke kansen in het onderwijs](#).
233. Task Force on the Protection of Migrant Workers (2020, October 30), [No second-class citizens](#).
234. The Black Archives (2021), [Actieonderzoek naar anti-zwart racisme in Amsterdam](#).
235. Thijssen, L. et al. (2019), [Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt](#).
236. Transgender Netwerk (2025, February 11), [Landelijk Platform Transgenderzorg gestart](#).
237. Transgender Netwerk (2025, May), [Mediamonitor 2024](#).
238. United Nations (UN), Committee against Torture (CAT) (2018, December 18), [Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands](#).
239. UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2021), [Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands](#).
240. UN, Committee on the Rights of the Child (CRC) (2022, March 9), [Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands](#).
241. UN, High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2023), [UNHCR's aanbevelingen voor het verbeteren van de opvang van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland](#).
242. UN, Special Rapporteur on adequate housing (2024), Visit to the Kingdom of the Netherlands - [Report](#).
243. University of Amsterdam (2025), [De opvattingen van jongeren over lhbtq+-personen](#).
244. University of Amsterdam and Fontys (2024), [Onderzoek naar ervaren discriminatie en racisme bij mensen met een \(Zuid-\)Oost-Aziatische herkomst in Nederland](#).
245. University of Radboud (2024), [Verkenning arbeidsmarktdiscriminatie moslima's](#).
246. Utrecht Data School (2022), [Onderzoek Online antisemitisme in 2020](#).
247. Van Beijnhem, R. et al (2023), [Inrichting, takenpakket en financiering ADV's](#).
248. Van der Aa, S. et al. (2020), [Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime](#).
249. Verian and Mare (2025), [Discriminatie in de zorg, welzijn en sport](#).
250. Verwey-Jonker Institute (2024, May), [Evaluatierapport Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding](#).
251. Verwey-Jonker Institute (2024), [Dialooggesprekken Sinti en Roma](#).
252. Verwey-Jonker Institute (2023), [Monitor discriminatie bij woningverhuur 2023](#).
253. Verwey-Jonker Institute (2022), [Bijzonder ingewikkeld om aan papieren te komen](#).

BIJLAGE: STANDPUNT VAN DE REGERING

De volgende bijlage maakt geen deel uit van de analyse en voorstellen van ECRI met betrekking tot de situatie in Nederland.

ECRI heeft, in overeenstemming met haar procedure per land, een vertrouwelijke dialoog gevoerd met de Nederlandse autoriteiten over een eerste ontwerp van het rapport. Een aantal opmerkingen van de autoriteiten is overgenomen en verwerkt in de definitieve versie van het rapport (dat, in overeenstemming met de standaardpraktijk van ECRI en tenzij anders aangegeven, alleen rekening kon houden met ontwikkelingen tot 3 juli 2025, de datum van de behandeling van het eerste ontwerp).

De autoriteiten hebben ook verzocht om het volgende standpunt als bijlage bij het rapport op te nemen.

The Dutch government welcomes the recommendations in the 6th monitoring cycle of the ECRI report, and its invitation to submit viewpoints by means of an Appendix. This Appendix serves to correct minor factual changes that have arisen in between date of adoption and date of publication, and to add clarification and context, where necessary. Furthermore, where relevant, the Dutch government sets out a description of measures currently taken in the area of certain recommendations.

I. EFFECTIVE EQUALITY AND ACCESS TO RIGHTS

A. Effective equality and access to rights

Paragraph 7:

However, ECRI regrets that not all ADVs are fully independent, that they do not have competences and powers to engage in prevention and awareness-raising activities¹ and that their funding is dependent on the priority given to anti-discrimination policy in the different municipalities.² Against this background, ECRI takes note of the forthcoming reform aiming to regroup the ADVs under a national organisation with regional and local offices in order to enhance their effectiveness.³ According to the authorities, the new system will be operational as of 1 January 2027. ECRI encourages the authorities to strengthen the current system and to ensure that the envisaged national organisation of ADVs is fully independent and effective and has sufficient human and financial resources for the full performance of its functions, in the light of its GPR No. 2.

Government response

The legislative reform process of the current ADV-system has encountered minor delays, and therefore, the date of entry into force has been postponed. It is intended that the new ADV system will entry into force medio 2027 and will be fully operational as of the 1st of January 2028. During this time-span, the Government will ensure the continuation of necessary, legislative measures advancing the current system within this revision process.

B. Inclusive education

Paragraph 11:

ECRI notes that, in the Netherlands, schools enjoy a high degree of autonomy in the implementation of the national school curriculum (core educational objectives). Therefore, the level of teaching on human rights, including education on diversity, may vary between schools. In 2021, the law on citizenship education was amended to strengthen the position of human rights in citizenship education at both primary and secondary levels.⁴ While ECRI welcomes this development, it notes that the necessary changes to the national school curriculum have not yet been made, leading to discrepancies in how schools implement the legislation in practice.⁵ In this context, it notes positively that the NIHR, in cooperation with other relevant stakeholders, has developed a knowledge platform with various tools and teaching materials on human rights for teachers in primary and secondary education (including vocational education).⁶

Government response

¹ See Municipal Anti-Discrimination Services Act. See also European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2024), p. 93. It appears that a number of larger ADVs, such as RADAR, are carrying out activities in this area.

² See, *inter alia*, Van Beijnhem, R. et al, Inrichting, takenpakket en financiering ADV's, 2023.

³ Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Een nieuwe centrale organisatie voor de aanpak van discriminatie, January 2025.

⁴ Act on Clarification of the citizenship assignment for schools in primary and secondary education of 23 June 2021. Schools are required, *inter alia*, to 'impart knowledge about and respect for differences in religion, belief, political opinion, origin, gender, disability or sexual orientation as well as the value that persons should be treated equally in equal cases.'

⁵ See also, *inter alia*, NJCM, Shadow report to UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 7 August 2023, p. 6. According to the authorities, the final draft of the new core educational objectives is expected to be finalized by the end of 2025.

⁶ See www.RechtVaardig.nl (the platform was launched on 7 October 2024).

The law on citizenship education was amended to clarify the requirements that schools must meet. In addition, citizenship education, alongside digital literacy, will be included in the curriculum as a new learning area, as part of the curriculum reform scheduled for 2027.

The national support structure for citizenship education is the Expertise Centre for Citizenship (Expertisepunt Burgerschap).⁷ Among other things, it sets out the legal requirements related to citizenship education and offers teaching materials and professional development opportunities for teachers in primary, secondary, special, and vocational education.

D. LGBTI equality

Paragraph 30:

*Against this background, ECRI welcomes that, in 2023, the authorities took specific steps to address discrimination against bi+ people⁸ and that from 2024, as a result of a change in policy, gay and bi+ men are treated equally when donating blood.⁵⁷ However, it is concerned that the implementation of the Emancipation Note for 2022-2025, which contained various measures to address intolerance and discrimination against LGBTI people in several areas, such as education, employment and healthcare, was discontinued by the authorities in June 2024.⁵⁸ At the same time, ECRI positively notes the extension of the Rainbow Cities programme until 2026⁵⁹ and considers it to be a **good practice**.*

Government response:

The Emancipation Note 2022-2025 was replaced by the Emancipation Note 'Veilig Meedoen!' on 11 June 2025, by the State secretary for Education, Culture and Science on behalf of the Government. This policy document introduces further measures aimed at promoting equality between men and women, including in fields of education, healthcare and employment. Amongst other things, the policy on equal opportunity encourages a focus on gender and LGBTIQ+ equality in policy and legislation and raises the issue at international level.

Paragraph 33 / Recommendation 3:

ECRI recommends that the authorities intensify their efforts to ensure, as far as possible, that transgender people have safe, affordable and timely access to necessary gender-affirming treatment.

Government response

The National Platform for Transgender Care was launched in 2025. The purpose of this body is to ensure collaboration and coordination between parties within the area of transgender care. In practice, an increase of awareness by general practitioners in respect to this group has been observed. In addition, there an increase of awareness within the area of mental healthcare within the framework of the AZWA⁹ (waiting period support, triage).

Paragraph 39:

Finally, despite positive changes to the guidance on handling LGBTI asylum requests, it was brought to ECRI's attention that LGBTI asylum seekers were still being subjected to stereotyped questioning by the authorities in practice.¹⁰ In the light of its GPR No. 17, ECRI encourages the authorities to provide training to ensure that public officials, who

⁷ [Expertisepunt Burgerschap | Alles over burgerschapsonderwijs](https://www.expertisepuntburgerschap.nl/), <https://www.expertisepuntburgerschap.nl/>.

⁸ Ministry of Education, Culture and Science, Kamerbrief, 28 June 2023. See also ILGA-Europe, Annual Review 2024, p. 111: among LGBTI people in the Netherlands, bi+ people are estimated to be the largest group.

⁹ [Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord \(AZWA\) \(Definitief\) | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/08/31/aanvullend-zorg-en-welzijnsakkoord-azwa), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/08/31/aanvullend-zorg-en-welzijnsakkoord-azwa>

¹⁰ See also COC Nederland, *Trots of schaamte ?* Het verlog, 2022.

process and adjudicate asylum claims, have sufficient knowledge to engage with LGBTI people in a culturally informed and competent manner and without stereotyped assumptions.

Government response

The Immigration and Naturalization Service (INS) does not assess whether aliens conform to stereotypes. The guiding principle is the explicit absence of stereotypes and prejudice as a basis for the assessment of the asylum procedure. The INS is obligated to consider the individual situation and personal circumstances of the asylum seeker in question, on a case-by-case basis. Consequentially, if the alien initiates the topic and addresses stereotypes, further questioning is permitted.

The INS requires new case officers to participate in various types of training, including interview techniques. INS case officers are informed on interview approaches, including interviews that contain certain sensitive elements. The EUAA "Interviewing Vulnerable Persons" training course deepens the understanding of vulnerable positions of asylum seekers and managing risks of re-experiencing traumas, when questioned. The INS recognizes the aspects of vulnerability of asylum procedure interviews, and takes these aspects into account, including the circumstances of an LGBTQ+ person.

In addition, specialized training for INS officers working with LGBTQ+ cases is available, a standard component of the general training for the hearing and decision-making staff.

Furthermore, the INS has appointed LGBTQ+ coordinators, who focus on sensitive interactions with LGBTQ+ individuals when training new employees. During training, appropriate approaches regarding the manner of inquiry regarding preference of pronouns are set out, and taken into account during the interview. Besides providing training, coordinators are responsible for consultations with caseworkers. Every LGBTQ+ case must, at a certain stadium, be submitted to a coordinator during the decision-making process. The coordinator and caseworker review and discuss whether the interview has been conducted, and the decision has been issued in accordance with the Working Instruction (WI 2019/17), while simultaneously discussing other relevant themes. Furthermore, coordinators employ their professional knowledge and skills for their individual LGBTQ+ cases (i.e., hearing or issuing decisions in cases that they are responsible for).

The LGBTQ+ coordinators continuously maintain knowledge and skills on the topic of sensitive interactions with LGBTQ+ individuals through regular peer review sessions on LGBTQ+ case studies. In addition to mandatory training courses, in-depth training options are available, including the EUAA SOGIESC training.

In 2026, the Working Instruction for INS case offices (Interviewing and deciding in cases in which LGBTI orientation is cited as an asylum motive") will be revised. The Instruction provides guidance for assessing the credibility of cases in which sexual orientation and/or gender identity are cited as motives. This is a pre-existing distinction, but the Instruction aims to provide a more clear clarification, especially on gender identity, and will fully applicable on all LGBTIQ+-cases.

II. HATE SPEECH AND HATE-MOTIVATED VIOLENCE

Hate speech

Paragraph 65 / Recommendation 6:

ECRI recommends that the authorities i) continue implementing comprehensive and coordinated action to prevent and combat racist and LGBTI-phobic hate speech in football; ii) scale up the implementation of educational programmes aimed at preventing racist and LGBTI-phobic hate speech among supporters; iii) ensure that racist and LGBTI-phobic incidents in football are effectively investigated and the available sanctioning mechanisms are used.

Government response

The government is collaborating with the KNVB (Royal Dutch Football Association) on the broad program "Our Football is for Everyone" to address these issues. This program runs until the end of this year, but it is the intention to continue the program and its activities also after 2026.

B. Hate-motivated violence

Paragraph 70:

ECRI recommends that the authorities take further action aimed at tackling the underreporting of racist and LGBTI-phobic hate crimes, in consultation with a broad range of civil society organisations and persons belonging to groups of concern to ECRI. Such action should include awareness-raising activities about victims' rights and available remedies, support to civil society organisations providing support to victims (in particular legal assistance) and improved dialogue and cooperation between law enforcement agencies and groups of concern to ECRI, particularly people of African descent, Muslims, LGBTI people and Jews.

Government response

In December 2025, the Government published a new action plan LGBTIQ+ safety 2025-2029, relating, among other things to the issues of underreporting, awareness-raising in co-operation with civil society organisations.

III. INTEGRATION AND INCLUSION

B. Roma, Sinti and Travellers

Paragraph 102 / Recommendation 12:

ECRI recommends that the authorities take further action to improve the housing conditions of Roma, Sinti and Traveller caravan dwellers by i) carrying out a more detailed and nationwide needs assessment of the number of pitch sites needed and ii) taking prompt and resolute action to ensure that the necessary pitch sites are created within a reasonable timeframe. The Roma, Sinti and Traveller communities concerned should be meaningfully consulted throughout this process.

Government response

With the proposed Act on Strengthening Direction in Public Housing (Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting), municipalities are required to make agreements on housing for specific groups, including Roma, Sinti and Travellers. Municipalities are expected to describe the housing needs per group in their municipal public housing programme, including those of Roma, Sinti and Travellers. Subsequently, municipalities must describe how they intend to meet these needs. Provinces and the national government supervise this and may intervene if necessary. As a result of the Act, all municipalities will map the housing needs of Roma, Sinti and Travellers, which will also lead to a better nationwide overview of the demand for pitch sites. The implementation of the Act by municipalities is expected to lead to an increase in the number of pitch sites, partly due to its obligatory nature. At both the national as the local level are regular consultations about housing with the Roma, Sinti and Traveller communities.

D. Muslims

Paragraph 109:

It emerged during ECRI's visit to the Netherlands that certain laws may also have a particularly negative impact on Muslims.¹¹ For example, the ECRI delegation was told that the Act that partially bans face-covering clothing in several public settings has adversely affected Muslim women, contributing to their increased isolation and sense of

¹¹ See also NCDR (2023), p. 9.

insecurity.¹² Similarly, the application of the Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing Act has reportedly disproportionately affected Muslims and Muslim organisations in their access to services provided by banks and other financial institutions.¹³ ECRI's attention was also drawn to inquiries into mosques carried out by several municipalities in the broader context of counter-terrorism efforts.¹⁴ Regrettably, these measures have further diminished the trust of Muslims in the authorities.

Government response

The Minister of the Interior and Kingdom Relations and the State Secretary for Participation and Integration have sent the government's response to the evaluation of the Face Coverings Partial Ban Act¹⁵ to the House of Representatives and the Senate. In this letter, the government announces the extension of the partial ban on face coverings.

Paragraph 110 / Recommendation 13:

ECRI strongly recommends that the authorities give a high priority to preventing and combating anti-Muslim racism and discrimination by i) taking any necessary measures, in consultation with a wide range of actors, to address public manifestations of such forms of racism and discrimination; and ii) reviewing laws, policies and practices to ensure that these do not discriminate directly or indirectly against Muslims. In this respect, ECRI refers to its General Policy Recommendation No. 5 (revised) on preventing and combating anti-Muslim racism and discrimination.

Government response

The State Secretary of Participation and Integration has, also on behalf of the Minister of the Interior and Kingdom Relations, the Minister of Education, Culture and Science, Kingdom Relations and the Minister of Education, Culture and Science, sent the government's response on the National Survey on Muslim Discrimination and the strengthening strategy on Muslim discrimination.¹⁶ This government response combines the requested responses on the National Survey on Muslim Discrimination and the survey "Future Expectations of Muslim Youth in the Netherlands.", as requested by the Standing Committee on Social Affairs and Employment. This letter also addresses the requested response, to the article in the newspaper Trouw "More than ten years of reports on Muslim discrimination, yet politicians continue to ignore them.", as submitted by member of parliament Tsegai (GroenLinks-PvdA). It also provides information about the Catshuissession convened in response to the motion by member of parliament Van Baarle (DENK). Ultimately, this letter addresses several other motions and requests.

The letter of response acknowledges Muslim discrimination in the Netherlands, and introduces generic and specific measures in order to combat Muslim discrimination. Pillar 1: Preventive measures of discrimination and measures aimed at supporting victims of discrimination

Pillar 2: Measures focused on expansion of knowledge on discrimination and measures aimed at strengthening the strategy of combatting discrimination (municipal and national government)

Pillar 3: Sectoral approach to discrimination.

Paragraph 125 / Recommendation 15:

¹² Act Partially Prohibiting Face-covering Clothing (entered into force on 1 August 2019); See also Verwey-Jonker Institute, Evaluatierapport Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding, May 2024.

¹³ See also KPMG (2024); Ministry of Finance, Kamerbrief, 27 May 2024.

¹⁴ See also, *inter alia*, Manifest tegen Islamofobie, November 2024; Ombudsperson of Amsterdam, Mensenrechten onder druk bij veiligheidsonderzoeken, 2025.

¹⁵ [Kabinetsreactie op het evaluatierapport van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding van 17 oktober 2025](#)

¹⁶ [Kabinetsreactie Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie en versterking aanpak moslimdiscriminatie, 12 december 2025.](#)

ECRI recommends that the authorities take further action with a view to ensuring that i) algorithmic systems are only used or applied in situations where their use is appropriate; ii) adequate transparency and effective oversight, including meaningful human oversight, are in place; iii) clear accountability and responsibility frameworks to prevent and combat discrimination resulting from the use of algorithmic systems have been developed; and iv) effective remedies to address discrimination arising from the use of algorithmic systems are available and accessible.

Government response

The ministry of Interior Affairs coordinates policies and tools for responsible use of AI and algorithmic systems by governments, specifically where these systems are used in decision making. In addition to the series of measures mentioned in the ECRI report, the following measures are being developed or planned. In 2025, the Netherlands Digitalization Strategy was launched, which focuses on seeking collaboration, simplifying where possible, and accelerating development, while safeguarding public values. As part of the strategy the Algorithm Framework will be further developed into an auditable framework that ensures compliance to legal norms, including anti-discrimination legislation.¹⁷ This framework can then be used by independent auditors to assess the extent to which governmental organisations are compliant. Furthermore, the ministry currently investigates the possibility to make a fundamental rights impact assessment mandatory for certain types of algorithmic systems that are not regulated by the EU AI Act but may have an increased risk of impacting human rights, among which, for example, risk profiling systems.¹⁸ Governmental departments have made significant progress in transparency by publishing all high-risk AI-systems in the Algorithm Register in 2025 and planning for registering other impactful algorithms, including algorithmic risk profiling systems, by the end of 2026.¹⁹ Governments are instructed to provide information about risk management, impact assessments and how human intervention is organized.

In 2025, a discrimination protocol has been developed that guides governments in taking swift and appropriate action in case of (signals of) bias or discrimination in algorithmic systems and decision making based on algorithmic systems.²⁰ The protocol focuses on limiting damage, informing those affected, handling the claim and taking remedial measures. The protocol applies to the entire government and has been incorporated into the Algorithm Framework as a recommended measure. Extending the scope of the General Equal Treatment Act to all unilateral government acts, as noted in the ECRI report, will further strengthen the legal protection of citizens against discriminatory outcomes of algorithmic systems. As of 2025, the Data Protection Authority receives more budget for their task to coordinate oversight on the use of algorithms.²¹

¹⁷ Kamerstuk 2024-2025, 26 643, nr. 1394.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 30 950, nr. 434, p. 9.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 26 643, nr. 1423; Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 26 643, nr. 1450.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 26 643, nr. 1232; <https://minbzk.github.io/discriminatieprotocol/>.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 36 800 VI, nr. 15.

ECRI Secretariat
Directorate General of Democracy and Human Dignity
Council of Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 @ECRI_CoE

www.coe.int

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) is a unique human rights monitoring body which specialises in questions relating to the fight against racism, discrimination (on grounds of “race”, ethnic/national origin, colour, citizenship, religion, language, sexual orientation and gender identity), xenophobia, antisemitism and intolerance in Europe; it prepares reports and issues recommendations to member States.