

Tweede rapportage van Nederland

**Onder artikel 25, tweede lid, van het
Kaderverdrag inzake de bescherming van
nationale minderheden
(Straatsburg, 1 februari 1995)**

September 2012

Inleiding

Het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, is als verdrag van de Raad van Europa in werking getreden op 1 februari 1998¹. Met het verdrag verbindt Nederland zich aan afspraken die de positie van de Friezen als nationale minderheid beschermen. De lidstaten die dit verdrag ondertekenen en ratificeren, verplichten zich tot het bevorderen van de volledige en daadwerkelijke gelijkheid van tot nationale minderheden behorende personen op alle economische, maatschappelijke en culturele terreinen. Ook moeten de omstandigheden waaronder zij hun cultuur en identiteit tot uitdrukking kunnen brengen en deze kunnen behouden en ontwikkelen, gewaarborgd worden. Het Nederlandse parlement heeft in 2004 ingestemd met het voorstel van de regering dat het Kaderverdrag een expliciet beschermende werking voor het Fries zal inhouden. Eerder al, op 2 mei 1996, heeft Nederland het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden geratificeerd. Ook dit verdrag is voor het beleid inzake de Friezen, hun taal en cultuur, van belang.

Nederland heeft op 16 februari 2005 het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden van de Raad van Europa (RvE) geratificeerd, waarna het op 1 juni 2005 voor ons land in werking is getreden. Bij goedkeuring van het wetsvoorstel tot ratificatie van dit verdrag hebben regering en parlement overeenstemming bereikt dat het Kaderverdrag alleen van toepassing zal zijn op de Friezen in Nederland. Onder het Kaderverdrag zijn de Friezen in Nederland dus als enige nationale minderheid in de zin van het Kaderverdrag erkend, waarmee de Friezen de enige officiële minderheid in Nederland is. Voorts heeft de Nederlandse regering verklaard dat ze ervan uitgaat, dat de bescherming geboden door het derde lid van artikel 10, ondanks de verschillen in redactie, niet afwijkt van die geboden door het tweede lid van artikel 5 en het derde lid, onder a en onder e, van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

In het kader van de verdragsverplichtingen is Nederland gehouden periodiek over de implementatie van het Kaderverdrag te rapporteren aan de RvE.

In deze tweede rapportage onder artikel 25, tweede lid, van het Kaderverdrag zal specifiek worden ingegaan op de vragen die zijn gesteld door het adviescomité voor de rapportages van de staten. Tevens zal een reactie op de resolutie en de reactie van de Raad van Europa op de eerste rapportage mee worden genomen in deze tweede rapportage.

¹ Trb. 1995, nr. 197

INHOUDSOPGAVE

Demografische gegevens Friezen	4
Vragen van de commissie van experts	7
Hoofdconclusies van de commissie van experts in 2008	15

Demografische gegevens Fryslân

Inleiding

De formele positie van de Friese taal als tweede rijkstaal is met name sinds de tweede helft van de twintigste eeuw versterkt. Daarmee werd in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de wensen van de Provincie Fryslân door voor het te voeren Friese taalbeleid te voorzien in een wettelijke grondslag, daar waar de eigen verordenende bevoegdheid van de Provincie niet toereikend of niet aangewezen was. Zoals al eerder beschreven heeft Nederland in het kader van de ratificatie van het Kaderverdrag, het verdrag van toepassing verklaard op de Friezen in Nederland. Daarmee zijn de Friezen de enige officiële minderheid in Nederland. De Friezen spreken als enige in Nederland de Friese taal. Het Fries is een van oudsher op het grondgebied van de tegenwoordige provincie Fryslân in levend gebruik zijnde taal. Zij vormen een numerieke minderheid ten opzichte van de overige bevolking van de Staat.

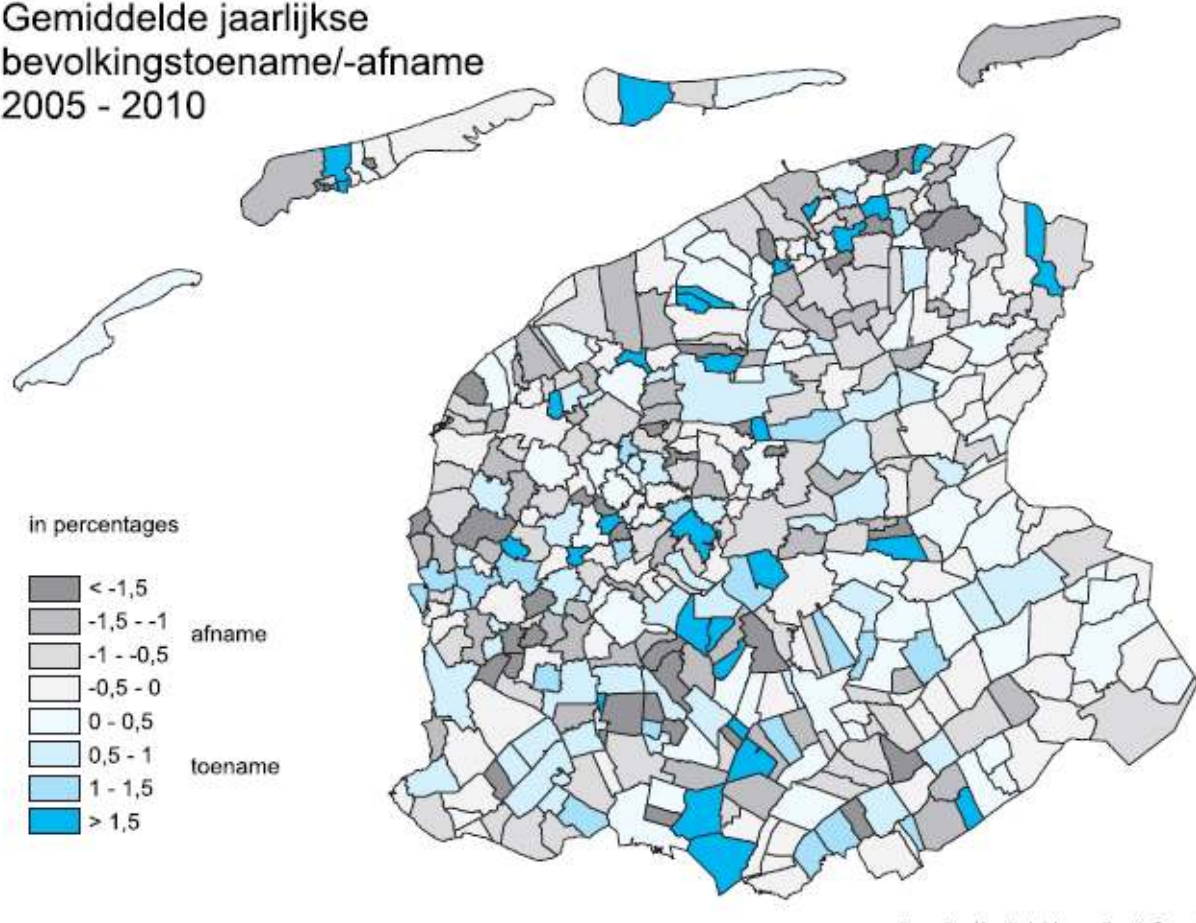
Bevolkingsopbouw en –ontwikkeling in de provincie Fryslân

De volgende tabellen en plaatjes laten een beeld zien van de bevolkingsopbouw en –ontwikkeling hiervan in de provincie Fryslân. Hierbij zijn ook migratiecijfers meegenomen en het aantal verhuizingen uit en naar de provincie Fryslân toe.

Bevolkingsopbouw Fryslân naar leeftijd²	
Leeftijd	bevolkingsaantal
Totaal	647.282
0-19 jaar	156.908
20-29 jaar	72.237
30-39 jaar	76.030
40-49 jaar	98.199
50-64 jaar	134.298
65-79 jaar	81.541
80 jaar of ouder	28.069

² Fryslân in cijfers 2010, Provincie Fryslân

Gemiddelde jaarlijkse
bevolkingstoename/-afname
2005 - 2010



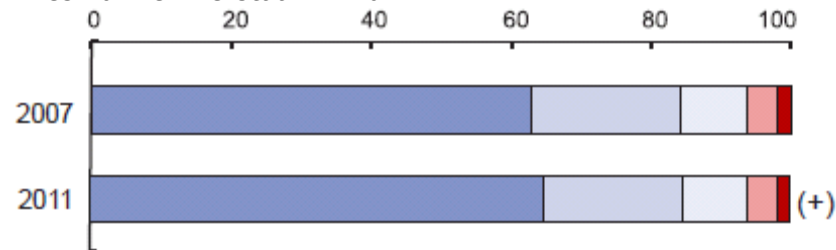
Bevolking ³	Fryslân					Nederland	Aandeel Fryslân
	2006	2007	2008	2009	2010	2010	2010
Aantal inwoners	642.230	642.209	643.189	644.811	646.305	16.574.989	3,9%
Levend geboren	7.233	7.059	7.026	7.109	6.997	183.866	3,8%
Overledenen	5.923	5.448	5.574	5.624	5.584	135.895	4,1%
Natuurlijke aanwas	1.310	1.611	1.452	1.485	1.413	47.971	2,9%
Immigratie	2256	2.742	3.671	3.542	3.424	149.762	2,3%
Emigratie (incl. adm corr.)	3155	2.204	2.608	2.002	2.251	117.743	1,9%
Migratiesaldo buitenland	-899	538	1.063	1.522	1.173	32.019	3,7%
Vestiging vanuit andere provincies	10.813	10.253	10.567	9.264	n.n.b.	n.v.t.	-
Vertrek naar andere provincies	11.349	11.471	11.55	10.802	n.n.b.	n.v.t.	-
Migratiesaldo binnenland	-536	-1.218	-988	-1.538	-1.611	n.v.t.	-
Migratiesaldo binnen- en buitenland	-1.435	-680	75	-16	-438	32.019	-

³ Fryslân in cijfers 2010, Provincie Fryslân

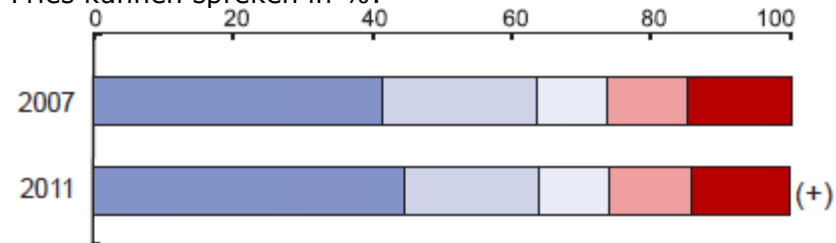
Friese taalbeheersing⁴

De provincie Fryslân stelt 1 keer in de 5 jaar een taalatlas op. De Friese taalatlas geeft een overzicht van het beheersingsniveau en het gebruik van de Friese taal onder de inwoners van de provincie Fryslân. Tot nu toe is er in 2007 en 2011 een taalatlas verschenen. Hieronder een kort overzicht van het beheersingsniveau van het Fries in Fryslân in 2007 en 2011 afkomstig uit de Friese Taalatlas van 2011.

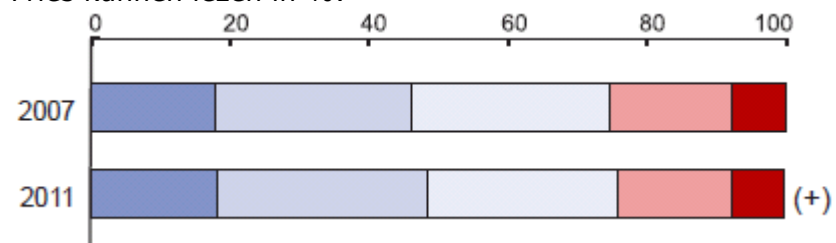
Fries kunnen verstaan in %:



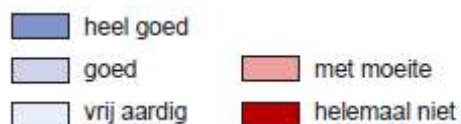
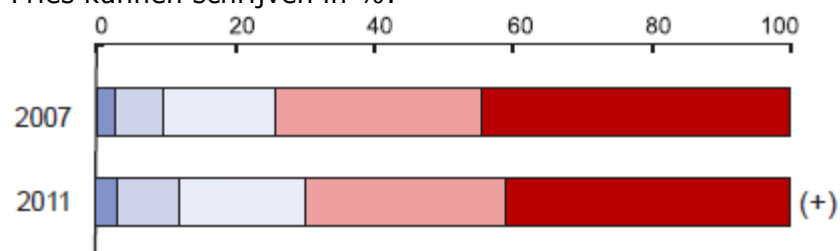
Fries kunnen spreken in %:



Fries kunnen lezen in %:



Fries kunnen schrijven in %:



⁴ Provincie Fryslân, quick scan Friese taal, Leeuwarden 2011

ANTWOORDEN OP DE VRAGENLIJST VAN DE COMMISSIE VAN EXPERTS

Het adviescomité heeft gevraagd om over de volgende punten meer informatie te verstrekken:

Inspanningen die zijn gedaan om informatie over het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden kenbaar te maken. En over dialogen die zijn opgezet met potentieel geïnteresseerden in de werking van het Kaderverdrag.

Het Consultatief Orgaan Fries (COF) is in 1998 ingesteld als adviesorgaan van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van artikel 7.4 van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Het COF adviseert over de wensen en behoeften van de bevolking van de provincie Fryslân over de positie en de bevordering van de Friese taal in de provincie Fryslân. Sedert 2009 is het COF ook verantwoordelijk voor het Kaderverdrag en adviseert het COF de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de naleving van het Kaderverdrag.

Ook heeft het COF dit jaar voor het eerst een jaarverslag uitgegeven. In het jaarverslag schets het COF een beeld van de activiteiten die in 2011 zijn uitgevoerd. Het COF heeft in de jaren daarvoor eveneens verslagen opgesteld, maar deze waren voor intern gebruik en zijn nooit gepubliceerd. Een doel van het jaarverslag van het COF is dat er meer aandacht komt voor het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden en het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden.

Maatregelen die zijn getroffen om racisme, haatzaaien en intolerantie tegen te gaan, inclusief via internet.

In Nederland is elke burger bij wet beschermd tegen discriminatie. In Artikel 1 van de Grondwet⁵ wordt het verbod op discriminatie geformuleerd. Artikel 6 van de Grondwet⁶ waarborgt ieders vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, *behoudens* ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De regering wijst iedere vorm van discriminatie af, of het nu gaat om discriminatie wegens ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook. Discriminatie staat haaks op de burgerschapsgedachte: zij raakt mensen in het hart, staat betrokkenheid bij de samenleving in de weg en belemmert mensen deel te nemen en te investeren in de gemeenschap.

In Nederland is er een commissie gelijke behandeling (CGB). De Commissie Gelijke Behandeling is een onafhankelijke, landelijke Commissie die toeziet op de naleving van de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Doel van de gelijkheidswetgeving is dat mensen ongeacht persoonlijke kenmerken zoals afkomst, geloof, geslacht of leeftijd volwaardig

⁵ Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

⁶ 1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. De Commissie draagt hieraan bij door juridisch te oordelen op basis van individuele klachten. Ook geeft zij adviezen en voorlichting. Zij heeft eigen onderzoeksbevoegdheden bij het signaleren van stelselmatige discriminatie.

Recent is er besloten tot de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut / college voor de Rechten van de mens. Dit orgaan ziet toe op gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen. Dit College zal de rol van waakhond vervullen op het gebied van mensenrechten in Nederland. De taken van de CGB zullen bij wet overgaan naar het College voor de Rechten van de Mens. Het College voor de rechten van de mens opent in oktober 2012 haar deuren.⁷

De Tweede Kamer wordt regelmatig geïnformeerd over de ontwikkelingen bij de bestrijding van discriminatie. Vanaf het najaar van 2012 wordt een jaarlijkse discriminatiebrief aan het parlement gestuurd waarin de Nederlandse regering zal rapporteren over de ontwikkelingen bij de bestrijding van discriminatie en over de concrete acties om discriminatie terug te dringen.

Details over fondsen die beschikbaar zijn voor de verschillende anti-discriminatieorganisaties om effectief te kunnen opereren.

Er zijn in Nederland geen fondsen beschikbaar voor verschillende anti-discriminatieorganisaties.

Maatregelen die zijn genomen om een klimaat van wederzijds begrip tussen de meerderheidsbevolking en etnische minderheden. In het bijzonder met betrekking tot de balans tussen de bescherming van de Nederlandse identiteit en die van minderheden in de Nederlandse samenleving.

De grondtonen die het maatschappelijk leven bepalen in Nederland zijn historisch gevormd en vormen herkenningspunten die veel Nederlanders delen en die niet opgegeven kunnen worden. Dat gaat niet alleen om de verworvenheden en kernwaarden die aan basis staan van de Nederlandse rechtsstaat, maar ook om meer historisch of cultureel bepaalde herkenningspunten, zoals de Nederlandse taal, monumenten of bouwkundige kenmerken of de ongeschreven manieren en gedragscodes die zich in de loop van de geschiedenis hebben ontwikkeld en die naar gelang van de situatie op de voorgrond treden.

Eerbied voor de historische en culturele herkenningspunten door zowel de meerderheidsbevolking als de etnische minderheden wordt wenselijk geacht. Van migranten mag gevraagd worden de vaardigheden te verwerven die nodig zijn om in de Nederlandse samenleving te participeren en naar vermogen bij te dragen aan de ontwikkeling daarvan. Dat vergt niet alleen beheersing van de Nederlandse taal of het voorzien in het eigen levensonderhoud door inkomen uit arbeid, maar evengoed respect voor en het delen van de kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat: vrijheid, verantwoordelijkheid, gelijkwaardigheid, tolerantie en solidariteit. Die kernwaarden vloeien voort uit respect voor de waardigheid en gelijkwaardigheid van ieder mens. Het delen van deze kernwaarden is niet van minder belang voor de samenhang en eendracht in de samenleving als kennis van taal en gewoonten.

⁷ Kamerstukken 2010-2011, 32 467. Op 22 november 2011 heeft de Eerste Kamer de wetgeving over de oprichting van het College voor de Rechten van de Mens vastgesteld.

Dat betekent niet dat assimilatie of uniforme identiteit doel van integratie is. Ruimte voor diversiteit en pluriformiteit behoren tot de verworvenheden van de Nederlandse samenleving die hun weg hebben gevonden in de Grondwet. De individuele vrijheid om naar eigen inzicht te leven binnen gezamenlijk gedefinieerde grenzen is een groot goed. Mensen die er voor kiezen in Nederland een bestaan op te bouwen wordt dan ook niet gevraagd hun identiteit of geloof op te geven, wel om te integreren. Kenmerk van integratie is dat men de eigen toekomst en identiteit verbonden ziet met die van de gemeenschap waar men deel van uitmaakt.

In het verleden zijn er specifieke subsidies beschikbaar gesteld vanuit het Rijk ter bevordering van de interculturele dialoog. Ook nu worden er in het maatschappelijk middenveld, al dan niet mede gefinancierd door lokale overheden, nog initiatieven op dit vlak ontplooid. Vanuit de rijksoverheid wordt er meer ingezet op bevordering van burgerschap en hetgeen ons allen verbindt in plaats van het begrip voor de verschillen tussen de meerderheidsbevolking en etnische minderheden te benadrukken. Daar moet ook bij worden opgemerkt dat er in veel buurten in Nederlandse steden al niet meer gesproken kan worden over de verhouding tussen meerderheidsbevolking en etnische minderheden, dan wel deze niet samenvalt met het onderscheid tussen de ontvangende samenleving en mensen met migratie achtergrond.

Maatregelen die zijn genomen om de consultatie met minderheden te vergroten, inclusief het proces om te komen tot een institutionele dialoog op nationaal niveau met de Roma en Sinti.

Er is een Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM; Staatsblad 1997, 335) op basis waarvan een gestructureerd overleg plaatsvindt met organisaties van minderheden die op basis van de in de WOM vastgelegde criteria van representativiteit zijn toegelaten tot het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) Om als minderheidsgroep toegelaten te worden tot het LOM moet de desbetreffende minderheidsgroep minimaal vijftigduizend leden tellen. Roma & Sinti tellen geen vijftigduizend leden, en zijn daarom niet toegelaten tot het LOM. In de Integratievisie van het kabinet, dat op 16 juni 2011 is verschenen (zie attachment, pag. 12) heeft het kabinet aangekondigd dat de WOM zal worden ingetrokken. Voor dit voornemen om het gestructureerd overleg af te schaffen bestaat draagvlak in het parlement, zij het dat de dialoog gecontinueerd moet worden. Afhankelijk van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel ter intrekking van de WOM betekent dit dat ingaande 1 januari 2013 er geen structureel overleg meer zal zijn tussen de minister die belast is met integratiebeleid, en vaste gesprekspartners namens minderheden. De overheid zet de dialoog met de samenleving, en dus ook minderheden, wel voort, maar dan wel flexibel en met wisselende gesprekspartners.

Participatie van deze groep in publieke aangelegenheden, tevens op lokaal niveau, om gesprekken te voeren over in het bijzonder de sociaal economische en de onderwijssituatie van de Roma en Sinti.

Het Nederlands Instituut Sinti en Roma (NISR) richt zich op de verbetering van de maatschappelijke positie van Sinti en Roma in Nederland. Het NISR werkt aan deze missie door een situatie te creëren van wederzijdse acceptatie tussen Sinti en Roma en de Nederlandse samenleving, zodat zij in staat zijn om constructief te participeren in het proces van hun maatschappelijke positieverbetering.

Op 28 november 2011 heeft een conferentie plaatsgevonden georganiseerd door het NISR. De conferentie had als doel om genodigden een kans te geven een bijdrage te leveren aan het Sinti- en Romabeleid. Vandaar dat het NISR politici, beleidsmakers, gemeenten, welzijnsinstellingen en mensen uit de Sinti en Roma-gemeenschap had uitgenodigd.

Er waren vier workshops: onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting waarin de deelnemers, ook Roma en Sinti, met elkaar in gesprek gingen. De conferentie werd geopend door de directeur-generaal Mark Frequin van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan het slot van deze conferentie is afgesproken dat, alvorens de conclusies van deze conferentie worden aangeboden aan het departement, zij eerst besproken zullen worden met de Roma- en Sintigemeenschap.

De conclusies van deze conferentie zijn nog niet aangeboden aan het departement. Inmiddels is duidelijk geworden dat het NISR wordt opgeheven en per 1 oktober 2012 bij het handelsregister wordt uitgeschreven.⁸ De reden voor opheffing is een gebrek aan weerklank vanuit de doelgroep, waardoor de doelstellingen niet konden worden bereikt.

In Tweede Kamer is een motie⁹ aangenomen waarin de regering wordt verzocht met het Landelijk Overleg Minderheden en de daarbij aangesloten koepelorganisaties in gesprek te gaan over de door hen gemaakte plannen om netwerk en expertise van de betrokken organisaties te borgen en in een nieuwe vorm in te zetten ten behoeve van burgerschap en integratie in de Nederlandse samenleving en hen in de gelegenheid te stellen de nieuwe toekomst goed voor te bereiden.

Welke (financiële) maatregelen zijn genomen om het behoud van Omrop Fryslân te garanderen zodat zij op een effectieve manier haar taken kan vervullen?

De Nederlandse regering heeft aangekondigd om de televisie-uitzendingen van de regionale omroepen te integreren in één van de landelijke televisienetten via een zogenaamd vensterprogramma. Dat voornemen heeft uiteraard ook gevolgen voor Omrop Fryslân, die voornamelijk in het Fries uitzendt. Daarop is met betrekking tot Omrop Fryslân besloten om een commissie, in te stellen met de opdracht advies te geven over het borgen van de verdragsafspraken Friese taal in de media bij de integratie van de landelijke en regionale omroep. Leden van de commissie zijn onafhankelijke deskundigen op het terrein van de Friese taal en media.

Het advies zal gereed zijn op 1 januari 2013. Het advies wordt uitgebracht binnen de bepaalde kaders. Zo is van te voren afgesproken dat Omrop Fryslân blijft bestaan als zelfstandige organisatie. De eventuele integratie van de landelijke en regionale omroep heeft geen consequenties voor de taken van de regionale Omrop Fryslân in Friesland. Ook worden de taken en positie van Omrop Fryslân expliciet vastgelegd in de Mediawet. Tot slot blijven de bestaande budgettaire kaders gehandhaafd.

⁸ <http://www.nisr.nl/het-nisr-in-liquidatie/>

⁹ Kamerstukken 2011/12, nr. 33000-VII nr. 83

Er worden een aantal Friestalige programma's uitgezonden op het publieke net. Voor Omrop Fryslân is er een apart budget dat via de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) wordt besteed aan programma's van Omrop Fryslân die op de landelijke zender Nederland 2 worden uitgezonden (1,6 miljoen euro per jaar). De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bezuinigt niet op dit budget, terwijl het budget van de landelijke publieke omroep voor circa 20 procent wordt gekort. De directe bijdrage van OCW aan Omrop Fryslân blijft gehandhaafd (circa 50.000 euro per jaar).

Welke maatregelen zijn getroffen ter ontwikkeling en bevordering van de Friese taal:

1) *Friese vertaling van verdragen*

Het Verdrag van Lissabon heeft mogelijk gemaakt dat Europese verdragen ook kunnen verschijnen in officiële minderheidstalen. Enkele Spaanse regio's maakten daar al gebruik van. Naar aanleiding daarvan is een Friese versie opgesteld van de geconsolideerde versies van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Van deze vertalingen is een gewaarmerkt afschrift gedeponneerd in de archieven van de Raad.

2) *Wetgeving t.a.v. het gebruik van de Friese taal bij bestuursorganen en gerechtelijke instanties.*

De Nederlandse regering heeft zich voorgenomen om middels wetgeving de mogelijkheden voor het gebruik van het Fries in het rechtsverkeer en het bestuurlijk verkeer te versterken. Het doel van deze wetgeving is om in de provincie Fryslân het recht van een ieder te garanderen om gebruik te maken van zijn eigen taal, hetzij Nederlands of Fries, in de rechtszaal en in het contact met bestuursorganen en daarmee de gelijke positie van het Fries en het Nederlands in de provincie Fryslân te waarborgen. De voorgestelde wetgeving bevat een algemene bepaling waarin de positie van het Fries als tweede officiële taal wordt gemarkeerd. De introductie van een Raad voor de Friese taal is tevens een onderdeel van deze wet. Voorts bevat dit wetsvoorstel aanvullende bepalingen inzake de eed en belofte in de Friese taal, met name in het rechtsverkeer.

De Algemene wet bestuursrecht stelt dat een ieder de Friese taal kan gebruiken in het verkeer met bestuursorganen voor zover deze in de provincie Fryslân zijn gevestigd. Wel kunnen bestuursorganen verzoeken de Nederlandse taal te gebruiken op de grond dat het gebruik van de Friese taal tot een onevenredige belasting van het bestuurlijk verkeer leidt. Een bepaling dat het gebruik van het Fries tot een onevenredige belasting van het bestuurlijk verkeer leidt, past in zijn algemeenheid niet in het streven van het kabinet naar een gelijke positie voor het Fries en het Nederlands in de provincie Fryslân. Daarom wordt in dit wetsvoorstel deze uitzonderingsbepaling geschrapt. Het is van grote betekenis dat een ieder in het verkeer met bestuursorganen in de provincie Fryslân zich kan bedienen van het Nederlands dan wel het Fries.

Door middel van aanpassing van bestaande bepalingen wordt het mogelijk gemaakt om de regels in overeenstemming te brengen met het standpunt van de

Nederlandse regering dat de Friese taal binnen de provincie Fryslân een gelijkwaardige positie naast het Nederlands verdient. De huidige wetgeving bevat een aantal elementen die het gebruik van de Friese taal in het rechtsverkeer onnodig beperken. Een voorbeeld dat wordt geregeld in het wetsvoorstel is dat het aan de rechter is om te bepalen, indien hij dat wenselijk acht, dat ter terechtzitting bijstand door een tolk wordt verleend, mits de rechtsgang daardoor naar het oordeel van de rechter niet onnodig wordt vertraagd. In de voorgestelde wetgeving worden deze beperkingen geschrapt en is de tekst aangepast op een wijze die beter aansluit bij het plan om de gelijkheid van de Friese en Nederlandse taal in de provincie Fryslân te bewerkstelligen.

3) *Instelling Orgaan voor de Friese taal*

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om een Orgaan voor de Friese taal in te stellen. Het Consultatief Orgaan Fries is in 1998 ingesteld als adviesorgaan van de Minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 7, vierde lid, van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Conform het Instellingsbesluit Consultatief Orgaan Fries 2010¹⁰ heeft dit adviesorgaan de taak om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te adviseren over de uitvoering van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur tussen Rijk en provincie Fryslân. Daarnaast kan het Consultatief Orgaan Fries ook rapporteren over alle zaken die het Fries betreffen. Het voorstel is om die taken uit te breiden tot advisering over de bestuursafspraken aan gedeputeerde staten van de provincie Fryslân en tot het rapporteren aan alle bestuursorganen en rechterlijke instanties, voor zover die in de provincie Fryslân gevestigd zijn dan wel de provincie Fryslân als werkgebied hebben, zoals de Onderwijsinspectie.

4) *Bestuursafpraak Friese taal en cultuur*

In 1981 werd door de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de commissie Friese taal ingesteld met als taak advies uit te brengen over de plaats van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer. Het advies verscheen in 1985. Op basis hiervan kwam uiteindelijk in 1989 de eerste bestuursafpraak Friese taal en cultuur tot stand. Op 4 juli 1989 is de eerste bestuursafpraak Friese taal en cultuur ondertekend. Door middel hiervan hebben Rijk en provincie Fryslân gezamenlijk hun ambities ten aanzien van de Friese taal en cultuur vastgelegd. Zowel Rijk als provincie is van oordeel dat het wenselijk is om de Friese taal en cultuur in stand te houden en te bevorderen, alsmede burgers de mogelijkheid te bieden zich binnen de provincie Fryslân vrij te kunnen uiten in de Friese dan wel de Nederlandse taal. De bestuursafpraak Friese taal en cultuur werd in 1993 en 2001 vernieuwd. Het behoud en de verdere ontwikkeling van een levend erfdeel van taal en cultuur is niet mogelijk zonder daarvoor – in samenhang met andere beleidsterreinen – toepasselijke en noodzakelijke voorwaarden te scheppen en te handhaven. In de bestuursafpraak zijn afspraken vastgelegd op het gebied van onderwijs, media, rechterlijke autoriteiten, bestuurlijke autoriteiten, cultuur, het sociale en economische leven en grensoverschrijdende uitwisselingen. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe bestuursafpraak Friese taal en cultuur.

¹⁰ Stb. 2010, nr. 2161

5) Inspanningen Fries in het onderwijs

De afgelopen jaren zijn flinke inspanningen geleverd door het rijk en de provincie om de kwaliteit van het onderwijs in het vak Fries in Fryslân te verbeteren. Naast de circa 1 miljoen euro die de provincie jaarlijks ontvangt ter versterking van de Friese taal, maken leraren gebruik van de lerarenbeurs om hun vaardigheden in het Fries te verbeteren. Ook heeft het ministerie van OCW voor 2010-2012 jaarlijks €100.000 extra ter beschikking gesteld aan de Friese hogescholen om leraren te scholen in het vak Fries. Fryslân zelf heeft onder andere ingezet op de ontwikkeling van een methode die aansluit bij de kerndoelen Fries (Studio F). Samen met het veld werkt de provincie Fryslân momenteel aan de oprichting en certificering van drietalige scholen, waarin gebruik wordt gemaakt van het Fries, Nederlands en Engels als instructietaal. Op dit moment zijn 42 scholen in Fryslân gecertificeerd als drietalige scholen. Volgens de inspectie maken deze scholen ongeveer twee tot drie keer zoveel uren voor het vak Fries als de niet-drietalige scholen. De prestaties voor Fries zijn beter dan gemiddeld, zonder dat de prestaties voor andere vakken eronder lijden. De kosten voor dit onderwijs zijn hoger dan voor reguliere scholen.

6) Versterking van de aandacht voor het Fries bij leraren in Fryslân

Nog steeds beschikken weinig leraren over een bevoegdheid om het vak Fries te geven. Daarom worden en zijn er verschillende initiatieven ontplooid om de aandacht voor het Fries bij leraren te bevorderen.

- 1.** Partner in het Friese onderwijsveld speciale lerarendagen laten organiseren, waarin opbrengstgericht werken voor het vak Fries centraal staat. Leraren leren met elkaar in de eigen concrete schoolsituatie het gesprek te voeren over opbrengsten van het onderwijs en mogelijke verbeteracties;
- 2.** Meer aandacht voor het Fries via de website voor leraren, www.leraar24.nl. Informatie over het vak Fries kan zo voor een grote(re) groep leraren toegankelijk worden gemaakt.
- 3.** Bij het nog te ontwikkelen beroepsregister voor leerkrachten worden de mogelijkheden voor het vak Fries verkend. In het beroepsregister kunnen leraren zichzelf registreren als bekwaam en bevoegd docent, inclusief eventuele aanvullende competenties. Betrokken partijen worden verzocht ervoor te zorgen dat leerkrachten hun bekwaamheden en bevoegdheden ook voor het Fries kunnen registreren. Bij de uitwerking van het actieprogramma voor onderwijs, gericht op opbrengstgericht werken, zal ook aandacht worden besteed aan deze specifieke uitdagingen waar de Friese scholen voor staan.

Welke maatregelen zijn getroffen om toe te staan dat het gebruik van de Friese taal wordt bevorderd bij vertegenwoordigers van de centrale overheid in de provincie Fryslân?

In de provincie Fryslân gevestigde bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren, kunnen regels stellen over het gebruik van de Friese taal in schriftelijke stukken, dat is vermeld in artikel 2:9 van de Algemene wet bestuursrecht. Het artikel verschaft aan Friese bestuursorganen en aan betrokken ministers regelgevende bevoegdheid om naar eigen inzicht regels te stellen omtrent het gebruik van de Friese taal in de van henzelf uitgaande stukken. Bedoeling van het artikel is om alle

bestuursorganen in Fryslân de mogelijkheid te bieden een eigen beleid te voeren met betrekking tot de taalkeuze in het schriftelijke bestuurlijke verkeer. Het rijk heeft een brochure "vertaalbeleid van de overheid" dat zij hanteert.

Is er vooruitgang gemaakt ten aanzien van de decentralisatie van bevoegdheden van het Rijk naar lagere overheden en wat zijn de consequenties daarvan?

Naast de kwaliteit van het onderwijs Fries speelt het vraagstuk rondom het decentraliseren van beleid voor de Friese taal van het rijk naar Fryslân. Dat debat komt voort uit het rapport van de commissie-Lodders¹¹, waarin deze decentralisatie wordt bepleit. De stuurgroep-Hoekstra heeft vervolgens de opdracht gekregen om na te gaan hoe het beleid voor het Fries gedecentraliseerd kan worden naar Fryslân. De stuurgroep richtte zijn onderzoek over de Friese taal geheel op de kerndoelen van het onderwijs en concludeerde dat decentralisatie juridisch mogelijk is. Het principe dat een provincie, waarin het Fries als officiële taal naast het Nederlands fungeert, zeggenschap krijgt over het beleid aangaande die taal wordt door de Nederlandse regering ondersteund. Momenteel wordt door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gewerkt aan een wetsvoorstel waarbij de bevoegdheid om kerndoelen Fries te wijzigen bij de provincie Fryslân wordt neergelegd. Tevens zal de Onderwijsinspectie voortaan over het vak Fries parallel aan de minister van OCW en ter informatie aan de provincie Fryslân rapporteren. De minister van OCW en uiteindelijk het parlement blijven verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Tevens zal het principe van de gedeeltelijke ontheffing van het geven van Fries onderwijs worden ingevoerd en zodat meer differentiatie in ontheffingen er voor kan zorgen dat het Fries onderwijs beter aansluit bij de schoolsituatie en de populatie van de school.

¹¹ Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, "Ruimte, regie en rekenschap"

BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN OPMERKINGEN VAN DE COMMISSIE VAN EXPERTS

Artikel 3

1. Iedere persoon die tot een nationale minderheid behoort, heeft het recht vrijelijk te kiezen om al dan niet als zodanig te worden behandeld en er mag geen nadeel voortvloeien uit deze keuze of uit de uitoefening van de met die keuze verband houdende rechten.
2. Personen die tot nationale minderheden behoren, kunnen zowel individueel als tezamen met anderen de rechten uitoefenen en de vrijheden genieten die voortvloeien uit de in dit Kaderverdrag vervatte beginselen.

Met betrekking tot Artikel 3

1. De Commissie van Experts *constateert* dat het standpunt van de overheid met betrekking tot de persoonlijke werkingssfeer van het Kaderverdrag in de praktijk leidt tot uitsluiting van bepaalde groepen, met name de Roma en de Sinti. De Commissie is van oordeel dat Nederland de benadering van de werkingssfeer van het Kaderverdrag dient te heroverwegen. In deze context dient Nederland met de betrokken groepen tot een geïstitutionaliseerde dialoog te komen.

De Nederlandse benadering van een dialoog met de samenleving ondergaat momenteel enkele fundamentele veranderingen. Deze wijziging in het overleg is het gevolg van de snel veranderende Nederlandse maatschappij. De uiteenlopende en heterogene aard van de samenleving vereist een nieuwe benadering van het voeren van een dialoog met veel verschillende mensen uit verschillende etnische en sociaal-economische achtergronden. De overheid werkt toe naar een flexibeler dialoogvorm. Dit houdt in dat allerlei partijen worden aangemoedigd een bijdrage te leveren. Daarom loopt het juridische en structurele overlegproces, waarbij 8 etnische minderheidsorganisaties werden geraadpleegd, op zijn einde.

De Nederlandse overheid zet de dialoog met de samenleving met betrekking tot integratiekwesties voort met de bedoeling van diverse groepen in de samenleving signalen te ontvangen, als ondersteuning van haar beleid en om de samenleving te stimuleren mee te beslissen over de agenda. Met dit doel investeert de Minister voor Integratie in een relatienetwerk met de betreffende groepen en sleutelpersonen. Om een doelgerichte dialoog te bevorderen en wederzijds begrip te kweken zullen op regionaal niveau themabijeenkomsten worden georganiseerd.

2. De Commissie van Experts *constateert* dat Nederland geen informatie verzamelt over de etnische afkomst van personen door middel van volkstellingen, maar dat de informatie over de etnische samenstelling van de samenleving, zonder dat deze is gebaseerd op de zelfidentificatie van de betrokken persoon, wordt verkregen door informatie uit verschillende administratieve registers te combineren. De Commissie *constateert* dat Friese afgevaardigden belangstelling toonden voor het verzamelen van gegevens over personen die zich Fries noemen en *is van oordeel* dat dit nader dient te worden

besproken met degenen die voorstander zijn van het verzamelen van dergelijke gegevens.

De verwerking van bijzondere persoonsgegevens in Nederland, zoals etniciteit, is in beginsel verboden. Bij brief heeft het kabinet in mei 2011 jl.¹² zijn standpunt met betrekking tot etnische registratie aan de Kamer gestuurd. Hierin is leidend dat de burger erop moet kunnen vertrouwen dat er zorgvuldig met zijn persoonsgegevens wordt omgegaan. Dit betekent dat transparant moet zijn welke gegevens geregistreerd worden en wat daarmee gebeurt. Het betekent ook dat misbruik moet worden tegengegaan.

De Nederlandse regering acht het huidige juridische kader ten aanzien van het registreren van etniciteit toereikend voor zowel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als voor een effectief overheidsbeleid op terreinen als zorg, hulpverlening, bestrijding van criminaliteit en aanpak van overlast. Er zal derhalve geen aanpassing van de wet komen om de mogelijkheden voor etnische registratie te verruimen.

Op het verbod van etnische registratie, zijn enige uitzonderingen mogelijk. Deze uitzonderingen luiden als volgt:

- De persoon in kwestie heeft uitdrukkelijk toestemming gegeven of heeft zelf de gegevens openbaar gemaakt
- De verwerking van de gegevens is noodzakelijk:
 - in het kader van een gerechtelijke procedure;
 - om aan een volkenrechtelijke verplichting te voldoen;
 - met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en dat bij wet wordt bepaald dan wel dat het CBP ontheffing heeft verleend.

Met dit laatste punt wordt ruimte gegeven om bijzondere persoonsgegevens zoals etniciteit te registreren als dit gebeurt in het kader van beleid dat specifiek bedoeld is om een bestaande achterstanden te verminderen. Tenslotte is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens toegestaan voor wetenschappelijke of statistische doeleinden, mits er een zwaarwegend algemeen belang wordt gediend.

Op de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens wordt toegezien door het College Bescherming Persoonsgegevens. Het CBP is een onafhankelijk orgaan dat bij overtredingen kan afdwingen (o.m. door het opleggen van een dwangsom) dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens wordt gestaakt.

De verwerking van bijzondere persoonsgegevens, zoals etniciteit, is in Nederland dus in beginsel verboden. Binnen het wettelijke kader wordt geen onderscheid gemaakt naar groepen, waardoor het verbod op deze verwerking voor alle in Nederland woonachtige personen geldt. Er zijn dus geen specifieke regels of maatregelen rond de verwerking van bijzondere persoonsgegevens van Roma van kracht.

Er vindt in Nederland geen specifieke registratie van Roma en Sinti plaats. Roma en Sinti zijn niet als zodanig geregistreerd in de Gemeentelijke Basis Administratie, omdat daar alleen geboorteplaats persoon, resp. ouders worden geregistreerd. Dit geldt eveneens voor de Friese minderheid. Dat daar meer informatie over te bieden is, is gelegen in het feit dat de Friese minderheid gekoppeld is aan een specifiek grondgebied (provincie Fryslân)

¹² Kamerstukken II 2010/11, 31 268, nr. 45 (Jaarnota Integratiebeleid 2007-2011)

Artikel 4

1. De Partijen verplichten zich ertoe aan personen die tot nationale minderheden behoren het recht van gelijkheid voor de wet en van gelijke bescherming door de wet te garanderen. In dit opzicht is elke discriminatie op grond van het behoren tot een nationale minderheid verboden.
2. De Partijen verplichten zich ertoe, waar nodig, passende maatregelen te nemen ten einde op alle terreinen van het economische, sociale, politieke en culturele leven de volledige en daadwerkelijke gelijkheid te bevorderen tussen personen die tot een nationale minderheid behoren en diegenen die tot de meerderheid behoren. In dit opzicht houden zij naar behoren rekening met de specifieke omstandigheden van de personen die tot nationale minderheden behoren.
3. De in overeenstemming met het tweede lid genomen maatregelen worden niet als een discriminerende gedragen beschouwd.

Met betrekking tot Artikel 4

3. De Commissie van Experts *constateert* dat Nederland een goed ontwikkeld wettelijk en institutioneel kader ter bestrijding van discriminatie heeft. Zij *is van oordeel* dat de overheden zich op dit gebied dienen te blijven inspannen door er onder andere voor te zorgen dat passende financiële middelen beschikbaar zijn om de diverse antidiscriminatieorganen die zijn ingesteld, effectief te laten functioneren.

De Nederlandse regering acht de bestrijding van discriminatie van groot belang¹³. In een democratische rechtsstaat moet worden opgekomen voor ieders menselijke waardigheid, zonder onderscheid des persoons. Elke discriminatoire handeling of bejegening dient met kracht te worden bestreden. Hierbij kan het ene onrecht nimmer weggestreept worden tegen het andere onrecht. Artikel 1 van de Grondwet geeft een belangrijk beginsel van onze democratische rechtsstaat weer. "Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan".

Lokale aanpak

Discriminatie manifesteert zich vaak in de directe leefomgeving van mensen, bijvoorbeeld in de wijk of buurt waar men woont. De Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wet ADV), is in 2009 in werking getreden, deze wet zorgt ervoor dat iedere burger in zijn of haar eigen leefomgeving terecht kan om op een laagdrempelige manier (vermeende) discriminatie te melden of om hulp en advies te ontvangen van een ADV. De ADV's informeren de gemeenten jaarlijks over de geregistreerde lokale discriminatieklachten. Vanuit de Wet ADV krijgen gemeenten aanknopingspunten voor de regierol in de lokale aanpak van de bestrijding en preventie van discriminatie. Vanuit deze rol kunnen gemeenten samen met het OM, de politie en de ADV's het lokale antidiscriminatiebeleid formuleren.

Regionaal Discriminatieoverleg (RDO)

De samenwerking tussen het OM, de politie en de antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) vindt bij uitstek plaats in regionale discriminatieoverleggen (RDO's). Hier worden de regionale zaaksoverzichten van de politie en de meldingen van de

¹³ Kamerstukken II 2009/10, 32 123–VII, nr. 74

antidiscriminatiebureaus onder voorzitterschap van de discriminatieofficier van justitie besproken en beoordeeld op strafwaardigheid. Naast deze bespreking van discriminatiezaken vindt ook strategisch overleg plaats over waarneembare trends en ontwikkelingen ten aanzien van discriminatie op basis waarvan lokaal beleid kan worden geformuleerd en gericht middelen kunnen worden ingezet.

Uitdragen kernwaarden democratische rechtsstaat

De lokale bestrijding van discriminatie begint niet alleen op straat maar ook in buurthuizen, jongerencentra en in scholen. De Nederlandse overheid hecht hierbij belang aan het uitdragen van de kernwaarden van de democratische rechtsstaat en voorlichting over de gevaren van discriminatie. De Nederlandse overheid draagt de kernwaarden van de democratische rechtsstaat uit zoals vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Hieraan wordt onder andere aandacht besteed binnen de activiteiten van het Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011.¹⁴

In totaal heeft het Rijk in de periode 2007-2011 ruim € 10,7 miljoen geïnvesteerd in het lokale spoor van het Actieplan.¹⁵ Dit heeft geresulteerd in 78 projecten. Het algemene resultaat is dat de beoogde inhaalslag op dit destijds nieuwe beleidsterrein in termen van kennis en deskundigheid grotendeels is behaald. Er is een landelijk netwerk van deskundigen en een keur aan handreikingen en andere instrumenten beschikbaar, die ondersteuning bieden aan gemeenten om de door hen gekozen aanpak voort te zetten. Daarnaast zijn ten behoeve van beroepsgroepen specifieke producten ontwikkeld

Belang melding en aangifte

Voor een adequate bestrijding van discriminatie is het nodig dat burgers aangifte doen van discriminatie bij politie en dit in ieder geval melden bij een ADV of bijvoorbeeld politie, vertrouwenspersoon, belangenorganisaties of de Commissie gelijke behandeling (Cgb). De overheid vindt melding en aangifte van discriminatie van groot belang. Bij een ADV kunnen burgers op een laagdrempelige manier terecht om melding te maken van discriminatie of om hulp en advies te ontvangen. Op grond van de aanwijzing Discriminatie van het College van procureurs-generaal dient de politie te allen tijde een aangifte van discriminatie op te nemen. Door aangiften en meldingen kan het proces van strafrechtelijke vervolging van de dader plaatsvinden. Daarnaast krijgen de (lokale) autoriteiten beter zicht op de aard en omvang van de problematiek en kunnen zij waar nodig een gerichte aanpak formuleren. Als blijkt dat in een bepaalde wijk, straat of op een bepaalde school veel meldingen of klachten van discriminatie zijn, dan kunnen politie, gemeente en antidiscriminatievoorziening in samenwerking met bijvoorbeeld de school hierop acteren.

Betere communicatie over voortgang en afhandeling

Een belangrijke reden voor het niet melden of het niet doen van aangifte is een gebrek aan vertrouwen dat er ook echt iets met de aangifte gebeurt. Een correcte bejegening van het slachtoffer en een sterke informatiepositie zijn onderdeel van de Wet versterking positie van het slachtoffer in het strafproces, die op 1 januari 2011 in werking is getreden. Deze wet omvat ook de verplichting om aan slachtoffers mededeling te doen van de voortgang in de zaak tegen de verdachte. Dit omvat ook de mededeling over het afzien van opsporing of het inzenden van een proces-verbaal tegen een verdachte.

¹⁴ Bijlage bij Kamerstuk II, 2006/07, 29754 nr. 103 (Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011)

¹⁵ Bijlage bij Kamerstuk II, 2011/12, 29754 nr. 213 (Eindverslag Polarisatie en Radicalisering 2007-2011)

Verruiming mogelijkheden voor aangifte

De minister van Veiligheid en Justitie zet in op verruiming van de mogelijkheden om aangifte op afstand of via internet te doen. Momenteel loopt er een *pilot* in het korps Rotterdam-Rijnmond om virtueel aangifte te doen. Slachtoffers kunnen via speciaal daarvoor ingerichte aangifteruimtes met webcam en 3D-scherm aangifte doen bij niet lijfelijk aanwezige politiemensen. In de toekomst zal het voor meer delicten mogelijk zijn om aangifte te doen via internet. Ook de mogelijkheden van *telehoren* staan ter beschikking voor aangifte.

Landelijk uitrollen hatecrimescampagne

De website www.hatecrimes.nl is door de politie geactualiseerd om de gebruikersvriendelijkheid ervan te vergroten. Door het landelijk verder uitrollen van de *hatecrimescampagne* bevordert de minister van Veiligheid en Justitie de aangiftebereidheid van slachtoffers van discriminatie en delicten met een discriminatoire achtergrond.

Internet

Het internet is een medium dat sterk in ontwikkeling is en aan terrein wint, zeker onder jongeren. Vanwege de anonimiteit en de geringe controle(mogelijkheden), kan het internet een vluchtplek zijn waar discriminerende uitingen (en andere strafbare activiteiten) kunnen worden gedaan die in de 'offline wereld' sneller zouden opvallen. De overheid hecht ook veel waarde aan de bestrijding van discriminatie op het internet. Het is van belang dat er een meldpunt is waar internetgebruikers discriminerende uitingen die zij op het internet tegenkomen kunnen melden. De Rijksoverheid zet hier dan ook op in.

Registratie en inzicht

Naast de melding of aangifte van discriminatie is voor een goed inzicht in de problematiek van discriminatie een eenduidige registratie van belang, ook voor de monitoring. Het gaat hierbij niet alleen om de afzonderlijke registraties van bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie (OM), de politie en de ADV's, maar ook om een goede afstemming tussen deze organisaties over de wijze van registreren en uitwisselen van gegevens over discriminatie. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende maatregelen om de registratie van discriminatie te verbeteren, evenals op de motie Voordewind¹⁶ over de registratie van antisemitisme door politie en justitie.

Verbetering en afstemming van registraties

Sinds 2008 beschikt de politie over het uniforme regionale zaaksoverzicht waarin elke politieregio de discriminatie-incidenten kan registreren. Vanuit het nieuwe landelijke politieregistratiesysteem BVH worden de gegevens in het zaaksoverzicht geplaatst, met daarin onderscheid naar onder andere de verschillende discriminatiegronden, zoals antisemitisme en homoseksuele gerichtheid. Het gaat hierbij om zowel discriminatie als zelfstandig feit (de zogenaamde zuivere discriminatie) als om commune delicten (zoals mishandeling of vernieling) met discriminatie als motief. De politie kan in het nieuwe politieregistratiesysteem de code discriminatie toevoegen aan commune delicten met een

¹⁶ Kamerstukken II, 2009/10, nr 32123 V.

discriminatoir motief. Voor het ontsluiten van discriminatie-incidenten uit het politieregistratiesysteem is een landelijke query (zoekopdracht met trefwoorden) ontwikkeld. De regionale zaaksoverzichten worden regelmatig conform de aanwijzing Discriminatie van het College van procureurs-generaal besproken in het RDO. Jaarlijks maakt de politie op basis van de regionale zaaksoverzichten een landelijk criminaliteitsbeeld discriminatie, genaamd Poldis¹⁷. Hierin is aandacht voor de verschillende discriminatiegronden.

Monitoring

Om zicht te kunnen houden op ontwikkelingen van discriminatie in Nederland, en om gericht beleid te kunnen ontwikkelen en uit te voeren, monitort de rijksoverheid de situatie van discriminatie in Nederland. In opdracht van de rijksoverheid worden in Nederland periodiek een beperkt aantal discriminatiemonitoren uitgevoerd op verschillende gronden (bijvoorbeeld ras) en terreinen (bijvoorbeeld de arbeidsmarkt). Adequate registratie van discriminatie-incidenten is een voorwaarde voor een inhoudelijk goede monitor. Omdat gegevens uit klachten, meldingen en aangiften alleen niet alles zeggen over de daadwerkelijke of beleefde discriminatie en over de oorzaken voor toename en afname, bestaat een monitor meestal ook uit ervaringsonderzoek en literatuuronderzoek. Het doel hiervan is om een volledig beeld te krijgen van de aard en omvang van discriminatie, aangezien niet van alle discriminatie ervaringen, zoals haatzaaien en geweld met een homofob of antisemitisch karakter, een melding of aangifte wordt gedaan. De rijksoverheid zal de ontwikkelingen van discriminatie in Nederland blijven monitoren.

Opsporing

De keuze voor de inzet van gerichte opsporingsmiddelen wordt op lokaal niveau gemaakt, op basis van de lokale kennis. De RDO's spelen hierin een belangrijke rol. De inzet van alternatieve opsporingsmethoden is ook een lokale aangelegenheid, mits deze vallen binnen de wettelijke mogelijkheden.

Vervolg: verhoging strafeis

Het kabinet heeft zich ingezet om gewelddadige misdrijven met een discriminatoire achtergrond c.q. een discriminatoir motief zwaarder te bestraffen. Het OM zal hiermee bij de strafeisen dienaangaande rekening houden. In de Aanwijzing Discriminatie is bepaald dat de strafeis bij discriminatiefeiten en bij commune delicten met een discriminatoir aspect moet worden verhoogd en dat dit gemotiveerd wordt in het requisitoir. Na een evaluatie van het strafvorderingsbeleid is de strafeisverhogende factor per september 2009 verhoogd tot + 50%. Uit overleg tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie en het College van Procureurs-Generaal is naar voren gekomen dat een verdere algemene verhoging leidt tot disbalans in het systeem van strafvorderingsrichtlijnen. De minister van Veiligheid en Justitie heeft daarom gekozen voor het aansluiten bij de Aanwijzing voor de opsporing (2003A002), die onder meer een categorie 'ingrijpende feiten' hanteert. Het gaat dan om een aanzienlijke aantasting van de lichamelijke integriteit, een aanzienlijke inbreuk op het eigendom, een evidente inbreuk op de persoonlijke integriteit, een extreme *modus operandi*, etc. De minister van Veiligheid en Justitie kiest hiermee voor een gedifferentieerde strafeisverhogende factor, door voor delicten waarbij sprake is van ingrijpende feiten, de strafeisverhogende factor verder te verhogen. Naast

¹⁷ Wit, W. de & Sombekke, E. (2011). *Poldis 2010: Criminaliteitsbeeld discriminatie*. Nijmegen/Apeldoorn: ITS / Politieacademie.

de huidige verhoogde strafeis van +50% is aldus een tweede strafeisverhogende factor opgenomen van +100%, die gemotiveerd geëist wordt bij commune delicten waarbij sprake is van een discriminatoire achtergrond en die betrekking hebben op ingrijpende feiten. Door voor deze variant te kiezen geldt de extra verhoogde strafeis voor die delicten waarvoor die ook bedoeld is. Daarmee doet deze variant recht aan de diversiteit van de door de officier van justitie te beoordelen strafzaken. De gewijzigde Aanwijzing Discriminatie is per 1 mei 2011 in werking getreden.¹⁸

Artikel 5:

1. De Partijen verplichten zich ertoe de omstandigheden te bevorderen die voor personen die tot nationale minderheden behoren, noodzakelijk zijn om hun cultuur in stand te houden en tot ontwikkeling te brengen en om de wezenlijke elementen van hun identiteit, te weten hun godsdienst, taal, tradities en cultureel erfgoed te bewaren.
2. Onverminderd maatregelen genomen ingevolge hun algemene integratiebeleid, onthouden de Partijen zich van beleid of praktijken gericht op assimilatie tegen hun wil van personen die tot nationale minderheden behoren en beschermen zij deze personen tegen elk op een zodanige assimilatie gericht optreden.

Met betrekking tot Artikel 5

95. De Commissie van Experts *constateert* dat er momenteel sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de provincie Fryslân en de centrale overheid met betrekking tot de ondersteuning van de Friese taal en cultuur, en *is van oordeel* dat het huidige debat over de toegenomen decentralisatie van bevoegdheden op dit terrein dient te verzekeren dat aan de provinciale overheid gepaste middelen worden toegekend om haar taken uit te voeren.

Artikel 6

1. De Partijen stimuleren een geest van verdraagzaamheid en interculturele dialoog en nemen doeltreffende maatregelen ter bevordering van wederzijds respect en begrip en van de samenwerking tussen allen die op hun grondgebied wonen, ongeacht hun etnische, culturele, linguïstische of godsdienstige identiteit, met name op het terrein van onderwijs, cultuur en de media.
2. De Partijen verplichten zich ertoe passende maatregelen te nemen om personen te beschermen die het voorwerp zijn van bedreigingen of discriminerende gedragingen, vijandigheid of geweld als gevolg van hun etnische, culturele, linguïstische of godsdienstige identiteit.

Met betrekking tot Artikel 6

4 De Commissie van Experts *constateert* dat Nederland een lange traditie van tolerantie en openheid jegens de cultuur van anderen heeft, maar is van oordeel dat internationale en nationale gebeurtenissen in het begin van de 21e eeuw tot gevolg hebben gehad dat het beleid werd gericht op de bescherming van de

¹⁸ Kamerstukken 2010/11, 30950 nr. 34

Nederlandse nationale identiteit, wat heeft geresulteerd in een toegenomen stigmatisering van minderheden, met name van leden van de moslimgemeenschap. Zij is van oordeel dat de algehele toon van het publieke debat in Nederland en het nieuwe integratiebeleid, met bijzondere nadruk op het behoud van de Nederlandse identiteit, niet bevorderlijk zijn voor het scheppen van een klimaat van wederzijds begrip tussen de meerderheid van de bevolking en etnische minderheden.

Bij integratie gaat het om integratie in de Nederlandse samenleving. Een samenleving zoals die is ontstaan door de inzet, inspanningen, verwachtingen en overtuigingen van generaties die voorgingen, op welke fundamenteën zij zich ook verder zal ontwikkelen door de inzet, inspanningen, verwachtingen en overtuigingen van ieder die de Nederlandse samenleving tot een duurzaam thuis wil maken. Bij alle maatschappelijke verandering en culturele ontwikkeling die er onmiskenbaar ook is, berust de samenleving op een fundamentele continuïteit van waarden, opvattingen, instituties en gewoonten die de leidende cultuur vormen in de Nederlandse samenleving en mede bepalend zijn voor de herkenbaarheid daarvan. Het heeft zijn neerslag gevonden in de wetgeving en het maatschappelijk verkeer. Dat impliceert niet een gesloten samenleving en cultuur. Door ligging, economie, cultuur en traditie is Nederland een open samenleving. Ook dat is een kenmerkende waarde van de Nederlandse samenleving. De Nederlandse samenleving in al haar verscheidenheid is de samenleving waarin diegenen die zich in Nederland vestigen, moeten leren leven, waaraan zij zich moeten aanpassen en zich in moeten voegen. De kernwaarden en vrijheden waarop de Nederlandse rechtsstaat is gebaseerd staan aan de basis van het klimaat van vrijheid en verantwoordelijkheid waar dit kabinet voor staat.

Een belangrijk element van dat klimaat van vrijheid en verantwoordelijkheid vormt vanouds de Godsdienstvrijheid. Die vrijheid omvat alle godsdiensten en overtuigingen; ook de islam. Dat laat onverlet dat het kabinet zich bewust is van het feit dat de islam, welke als geloof van veel immigranten in korte tijd tot één van de omvangrijkere religies in Nederland is geworden, bij delen van de bevolking zorgen oproept vanwege andere tradities, opvattingen en de associatie met geweld en radicalisme elders in de wereld alsook in Nederland. De verworvenheden van een democratische rechtsstaat zouden in hun ogen onder druk kunnen komen te staan. Het kabinet onderkent het bestaan van die zorgen en ziet het als taak om die waar mogelijk weg te nemen omdat zij samenhang in de samenleving bedreigt; maar niet door miskenning van de godsdienstvrijheid jegens de islam of principieel wantrouwen jegens die godsdienst. De godsdienstvrijheid mag echter geen bescherming bieden tegen radicalisering en gedrag dat antidemocratisch is of fundamenteel in strijd met de grondslagen van de Nederlandse samenleving. Ook de moslimgemeenschap zelf en voorgangers van de islam hebben daarin een taak door duidelijk te maken dat radicalisering en anti integratieve en antidemocratische uitingen niet inherent zijn aan de islam mede door daar afstand van te nemen. De democratische rechtsstaat is en blijft het enige uitgangspunt voor de Nederlandse samenleving.¹⁹

5. De Commissie van Experts constateert dat de Roma en Sinti zijn uitgesloten van de nationale raadplegingsprocedure (het Landelijk Overleg Minderheden (LOM)) op grond van het feit dat ze niet voldoen aan de objectieve criteria om in dit orgaan vertegenwoordigd te zijn. De Commissie van Experts is van

¹⁹ Kamerstuk II, 2010-11, 32824 nr. 1 (Integratievisie "Integratie, binding en burgerschap")

oordeel dat de overheid een open en flexibele opvatting van de vastgestelde criteria dient aan te tonen en een rechtstreekse dialoog op nationaal niveau dient te voeren met de Roma en Sinti om hun zorgpunten en belangen te bespreken.

7. De Commissie van Experts constateert dat er geen alomvattend beleid is dat zich richt op de talrijke oorzaken van de marginalisering van de Roma en Sinti in Nederland op een aantal gebieden, zoals huisvesting, scholing en registratie, en zij is van oordeel dat de overheden een dergelijk beleid dienen uit te werken in overleg met de Roma en Sinti-organisaties.

Op 24 juni 2011 hebben de EU-lidstaten in de Europese Raad afgesproken dat elke lidstaat een Nationale strategie, dan wel een set algemene beleidsmaatregelen formuleert ter bevordering van de sociale inclusie van Roma. De Nederlandse regering heeft ook middels een brief aan de Tweede Kamer gevolg gegeven aan deze afspraak.²⁰

De regering vindt het van belang om mensen aan te spreken op hun individuele verantwoordelijkheid als burgers en niet op hun afkomst. Uitgangspunt in de Integratienota is dat "niet afkomst, maar toekomst telt". Men aanspreken op afkomst doet geen recht aan de individuele verschillen tussen burgers en aan hun relaties met andere burgers en de samenleving als geheel. Ook leert de ervaring dat maatregelen die gericht zijn op specifieke etnische groepen, mensen opsluiten in groepen en de scheidslijnen daartussen benadrukken. Daarmee staan zij haaks op het streven naar gezamenlijk burgerschap. Daarom zal integratie niet meer door specifiek beleid, gericht op afzonderlijke groepen, worden gerealiseerd, maar door algemene maatregelen die uitgaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen. Het beëindigen van een specifiek beleid gericht op specifieke bevolkingsgroepen of het faciliteren van organisaties die op etnische basis zijn gevormd, past ook in deze nieuwe visie.

Elke lidstaat neemt maatregelen ter bevordering van de integratie van Roma al naar gelang de nationale situatie. De schattingen van het aantal Roma in Nederland lopen uiteen van enkele duizenden²¹ tot 40 duizend²². Dit betekent dat maximaal 0.24 procent van de Nederlandse bevolking van Roma-afkomst is. De precieze cijfers over het aantal Roma's in Nederland ontbreekt. Cruciale thema's bij de positieverbetering van Roma in Nederland zijn bestrijding van schoolverzuim, onderwijsachterstanden en werkloosheid. Uit gegevens en inschattingen van gemeenten blijkt dat een groot aantal Roma-kinderen niet of niet regelmatig naar school gaat. Er is regelmatig langdurig schoolverzuim door allerlei omstandigheden binnen de families en tijdelijke verblijven in het buitenland. Na het basisonderwijs haken veel kinderen af. Daarbij speelt een rol dat Romameisjes vaak vroeg huwen, waarbij in sommige gevallen sprake is van uithuwelijking. Deze meisjes worden vaak ook jong moeder. Daarnaast vinden ouders het niet altijd noodzakelijk dat hun kinderen naar school gaan om te leren lezen en schrijven. Ook blijkt dat relatief weinig Roma-jongeren een afgeronde opleiding hebben. Dit uit zich ook in een lage participatie op de reguliere arbeidsmarkt. Daarnaast ervaren gemeenten problemen op het gebied van criminaliteit en overlast. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bedelen, winkeldiefstal, zakkenrollerij en woonoverlast.

²⁰ Kamerstuk II, 2011-12, 21501-20 nr. 599 (Nederlandse inbreng ten behoeve van de sociale inclusie van Roma)

²¹ Jaarrapport Integratie 2009, Sociaal Cultureel Planbureau

²² Dit is het cijfer dat door de Raad van Europa wordt gehanteerd

Rol van de Rijksoverheid

De Nederlandse regering erkent de problematiek die wordt ervaren rondom Roma en kiest ervoor om deze problemen via de generieke weg op te lossen. Een eerste uitgangspunt is dat integratie niet een verantwoordelijkheid is van de overheid, maar van degenen die zich hier duurzaam vestigen. Een tweede uitgangspunt is dat 'niet de afkomst, maar de toekomst' telt. Integratie komt tot stand als men zich daarvoor inzet en ertoe in staat wordt gesteld. Via regulier beleid op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs en wonen moet elke burger in staat zijn om naar vermogen een zelfstandig bestaan op te bouwen. Nederland heeft geen beleid specifiek gericht op groepen zoals Roma, maar al het beleid moet even effectief werken voor alle groepen in de samenleving. Het Nederlands Instituut Sinti en Roma (NISIR) heeft aangegeven dat binnen generiek beleid maatwerk moet worden geboden, zodat het beleid ook de oplossingen biedt waarvoor het bestemd is. De Nederlandse regering spant zich ervoor in dat generieke instellingen toegankelijk en effectief zijn voor groepen met een bepaalde etnische en/of culturele achtergrond, waaronder Roma.

Rol van gemeenten

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de aanpak van de problemen van de lokale Roma-bevolking. De Nederlandse regering erkent daarbij wel de urgentie en de zwaarte van de problemen met Roma. Gemeenten worden gestimuleerd om de reeds aanwezige maatregelen en het beschikbare instrumentarium effectief in te zetten en de gesignaleerde problemen met delen van de Roma-bevolking aan te pakken. De rol van Roma zelf is daarbij van buitengewoon belang. Vanuit de Roma-gemeenschap wordt gewezen op het belang van contacten op lokaal niveau met Roma.

In dit verband is het ook van belang om op te merken dat waar sprake is van normoverschrijdend en crimineel gedrag het reguliere instrumentarium wordt ingezet om dit aan te pakken. Er wordt daarvoor een programma ingezet gericht op bestrijding van criminaliteit in het algemeen en bestrijding van uitbuiting van Roma-kinderen door Roma. De nieuwe instroom van Roma uit andere EU-landen zal daarbij worden betrokken. Voor de aanpak vindt nauwe samenwerking plaats tussen betrokken organisaties zoals gemeenten, politie, rijk, het Openbaar Ministerie, de jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming. Het is van belang hierbij op te merken dat het hier niet gaat om beleid gericht tegen Roma maar gericht op het bestrijden van criminaliteit. De aanpak kan er mede toe leiden dat de rechten van Roma-kinderen, bijvoorbeeld het recht op onderwijs, worden geborgd.

Doel van de Nederlandse aanpak is uitbuiting van Roma kinderen aan te pakken en voor de toekomst te voorkomen in samenwerking tussen gemeenten, politie, rijk en andere organisaties die van belang zijn voor een sluitende ketenaanpak. Daar waar van criminaliteit sprake is gaat deze aangepakt worden met een integrale aanpak. Handhaven, ontmoedigen en barrières opwerpen zijn daarbij kernbegrippen.

In geval van discriminatie van Roma kan men bijstand krijgen. Dankzij de Wet Antidiscriminatievoorzieningen (ADV) kan iedere burger in zijn of haar eigen leefomgeving terecht om op een laagdrempelige manier (vermeende) discriminatie te melden of om hulp en advies te ontvangen bij een ADV. In Nederland is elke burger bij wet beschermd tegen discriminatie. In Artikel 1 van de Grondwet wordt het verbod op discriminatie geformuleerd. Discriminatie staat haaks op de burgerschapsgedachte.

Om gemeenten te ondersteunen financiert het rijk een Platform van gemeenten waar met name Roma wonen die als gevolg van de Generaal Pardonregeling in 1978 in Nederland zijn toegelaten. Dit Platform is in 2009 opgericht. De doelstellingen van het platform zijn o.a. het bevorderen van intergemeentelijke samenwerking en afstemming en het uitwisselen van knelpunten, kennis, en ervaring.

De inzet van generiek beleid op de vier thema's

Hieronder volgt een beschrijving van de beleidsmaatregelen op het gebied van onderwijs, werk, gezondheid en huisvesting die ten gunste komen van de kwetsbare groepen in onze samenleving, waaronder ook de Roma. Het gaat hier vooral om algemene maatregelen passend binnen het generieke beleid.

Onderwijs

Kinderen zijn in Nederland leerplichtig vanaf vijfjarige leeftijd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de leerplicht, en hebben hiervoor een leerplichtambtenaar in dienst. Ouders zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de naleving van de Leerplichtwet. Als blijkt dat (Roma)kinderen stelselmatig de leerplicht ontduiken dan zal de leerplichtambtenaar zich zo actief mogelijk opstellen om deze kinderen alsnog naar school te krijgen en zo nodig gerechtelijke stappen nemen. Als ultimatum remedium kan de leerplichtambtenaar de ouders een boete en zelfs een vrijheidsstraf opleggen als de kinderen weigerachtig blijven om naar school te gaan. Het vorige kabinet heeft om de schoolgang onder deze doelgroep te bevorderen voor het jaar 2010 €0,6 miljoen beschikbaar gesteld aan het Platform Roma-gemeenten van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Met deze gelden hebben deze gemeenten projecten bekostigd om de schoolgang van Roma-kinderen, in het bijzonder meisjes, te bevorderen. De met deze projecten opgedane kennis en ervaring wordt door de VNG verspreid onder andere gemeenten met vergelijkbare vraagstukken, waardoor een basis is gelegd voor effectieve bestrijding van schoolverzuim onder Roma.

Voor kinderen met een onderwijsachterstand in het primair onderwijs geldt het onderwijsachterstandenbeleid. Gemeenten ontvangen hiervoor jaarlijks € 260 miljoen van de overheid. Gemeenten moeten met deze middelen voorschoolse educatie verzorgen, schakelklassen en zomerscholen inrichten en kunnen andere activiteiten organiseren op het gebied van het wegwerken van taalachterstanden. In schakelklassen krijgen leerlingen met een (grote) taalachterstand extra taallessen aangeboden. Ook in de zomerscholen die tijdens de schoolvakanties kunnen worden bezocht is het programma gericht op het verbeteren van de Nederlandse taal. De komende jaren zal er nog eens € 100 miljoen extra worden geïnvesteerd in voorschoolse educatie, schakelklassen en zomerscholen. Jaarlijks is er een bedrag van circa € 400 miljoen beschikbaar voor kinderen waarvan de ouders (zeer) laag zijn opgeleid. Deze middelen worden door de scholen over het algemeen ingezet voor het aantrekken van extra personeel, waardoor scholen de mogelijkheid hebben om het aantal leerlingen per klas te verkleinen, waardoor leerlingen met een (taal)achterstand extra aandacht kunnen krijgen. Scholen van voortgezet onderwijs krijgen extra geld voor personeel als gedurende twee jaar meer dan een bepaald percentage van de leerlingen uit een zogenaamd 'armoedeprobleem-cumulatiegebied' komt. Met dit geld kunnen scholen voortijdig schoolverlaten tegengaan, en individuele leerlingen intensiever begeleiden,

waardoor hun schoolprestaties verbeteren. In Nederland zijn ouders vrij om een school te kiezen voor hun kinderen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar etniciteit. Er is dan ook geen sprake van scholen waar alleen Roma-kinderen naartoe gaan.

Werk

Voor het terrein van werkgelegenheid kan gesteld worden dat Nederland verschillende maatregelen heeft om mensen aan werk te helpen. Er is het Nederlandse kabinet veel aan gelegen dat niemand aan de kant blijft staan. Dit geldt uiteraard ook voor Roma. Om de arbeidsdeelname te bevorderen wordt er individueel maatwerk geboden aan de werkzoekende. Dit betekent inzet van reguliere maatregelen die rekening houden met de competenties, vaardigheden en belemmeringen van de werkzoekende. Er wordt gekeken welke instrumenten en trajecten kunnen worden gebruikt om iemand zo snel en duurzaam mogelijk naar een betaalde baan te bemiddelen. Dit geldt dus in gelijke mate voor werkzoekenden met een Roma -achtergrond als voor andere werkzoekenden. Gemeenten en UWV hebben toegang tot een breed scala aan instrumenten en voorzieningen om mensen te ondersteunen naar werk, zoals loonkostensubsidies, jobcoaching, werkplekaanpassingen, scholing en trajecten. Wanneer een beroep wordt gedaan op de sociale zekerheid geldt in Nederland vooral de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Van mensen wordt verwacht dat zij actief werken aan re-integratie op de arbeidsmarkt. Zeker vanuit een situatie van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid is het van belang belemmeringen op te heffen om weer aan het werk te komen. Ter ondersteuning hiervan bereidt het kabinet een wetsvoorstel voor dat is gericht op werkhervatting. Als je kunt werken, moet je werken. Dit geldt voor iedereen, jong en oud, autochtoon en allochtoon, vrouw en man. Het wetsvoorstel bepaalt onder andere dat de gemeente aan het recht op bijstand de verplichting kan verbinden tot het afronden van een cursus Nederlandse taal. Het is van belang dat taalbeheersing geen belemmering vormt om weer aan het werk te komen. Wie door gedrag of kleding de feitelijke kansen op arbeidsinschakeling belemmert, loopt het risico van korting, intrekking of weigering van een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Voor migranten uit andere EU-landen die niet over een duurzaam verblijfsrecht in Nederland beschikken geldt bovendien de hoofdregel dat een EU-burger, net als ieder ander, in zijn eigen onderhoud moet kunnen voorzien wanneer hij of zij langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven. EU-burgers die niet (langer) voldoen aan de voorwaarden voor verblijf, zullen moeten terugkeren naar het land van herkomst.

Gezondheid

Elke burger moet kunnen rekenen op zorg en ondersteuning van hoge kwaliteit: snel, goed, veilig en respectvol. Dit is primair de verantwoordelijkheid van zorgverzekeraars, zorgverleners, burgers, bedrijfsleven en de overheid. Publieke gezondheid is vooral een verantwoordelijkheid van de overheid. Als inzet van de overheid van belang is, zijn de gemeenten in vele gevallen als eerste aan zet. In het huidige stelsel is ruimte om – waar dit relevant is – rekening te houden met de diversiteit van de bevolking. Op deze manier kan het beste worden ingegaan op de behoefte van specifieke groepen, waaronder Roma. Uitgangspunt is de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Voor mensen die curatieve zorg nodig hebben is er de Zorgverzekeringswet. Iedereen die in Nederland ingezetene is of loonbelasting betaalt komt in aanmerking voor zorg en is verplicht een zorgverzekering af te sluiten. Mensen met een zorgverzekering zullen de kosten van medisch noodzakelijke zorg, geheel of gedeeltelijk, vergoed krijgen. De acceptatieplicht zorgt ervoor dat niemand wordt uitgesloten op basis van zijn of haar gezondheidstoestand of financiële draagkracht. Dit geldt ook voor Roma.

Mensen zonder zorgverzekering moeten de kosten voor medische zorg zelf betalen. In Nederland geldt het algemeen erkende principe dat zorgaanbieders op grond van hun professionele verantwoordelijkheid verplicht zijn om medisch noodzakelijke zorg te verlenen, ongeacht de vraag of en hoe de kosten van die zorgverlening worden vergoed. Voor mensen die langdurige zorg nodig hebben door ziekte of een handicap bestaat in Nederland de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Alle ingezetenen van Nederland, of personen die in Nederland loonbelasting betalen, zijn automatisch AWBZ-verzekerd. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) regelt dat mensen die hulp nodig hebben in het dagelijkse leven ondersteuning krijgen van hun gemeente die ze nodig hebben zodat iedereen kan meedoen aan de maatschappij en zelfstandig kan blijven wonen.

Voor de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen bestaan er verschillende voorzieningen. In bijna alle gemeenten is een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Alle jeugdigen en ouders kunnen bij dit CJG terecht voor informatie, advies over en ondersteuning bij gezond en veilig opgroeien. Bij opvoed- en opgroei problemen is het Bureau Jeugdzorg de geëigende instantie om begeleiding te bieden en/of te zorgen dat er passende zorg komt. Wanneer de situatie bedreigend is voor de ontwikkeling van de minderjarigen kan het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling onderzoek doen, waarna de ernstige gevallen worden doorgeleid naar de Raad voor de Kinderbescherming, die dan een onderzoek doet en eventueel een kinderschermingsmaatregel vraagt als dat nodig is. Wanneer er in gezinnen sprake is van multiproblematiek kan gezinscoaching worden ingezet. Onder regie van de gemeenten maken de betrokken instanties afspraken over de afstemming van de hulpverlening aan gezinnen.

Huisvesting

Iedereen die legaal in Nederland verblijft en vanwege een lage inkomenspositie in aanmerking komt voor een sociale huurwoning, heeft toegang tot de sociale huurwoningmarkt, ook Roma. Corporaties hebben de expliciete opdracht om zwakke groepen te huisvesten en hebben daarvoor een ruime voorraad sociale huurwoningen. Voor zover gemeenten werken met een Huisvestingsverordening, ten behoeve van een rechtvaardige woonruimteverdeling, geldt dat de in Nederland gehanteerde systemen om de woonruimte toe te wijzen 'blind' zijn voor etnische achtergrond van de potentiële huurder. De criteria die doorgaans een rol spelen bij de volgorde van toewijzing zijn woonduur, inschrijvingsduur, leeftijd (bij starters) en soms geen enkel criterium (in geval loting wordt gehanteerd). Uit onderzoek is gebleken dat deze systemen non-discriminatoire zijn. Derhalve is de goede toegang tot de (sociale) woningmarkt verzekerd. Roma hebben daardoor gelijke kansen om een goede huurwoning te vinden. Een groot deel van de in Nederland wonende Roma woont in huizen. Een klein deel van naar schatting 500 personen woont, naar eigen voorkeur, in woonwagens.²³

6. De Commissie van Experts *constateert* dat de Nederlandse wetgeving verschillende bepalingen bevat die het aanzetten tot haat en discriminatie strafbaar stellen en dat specifieke instructies aan het Openbaar Ministerie zijn gegeven om hogere straffen te eisen in gevallen van raciaal geïnspireerde misdrijven. Desondanks *constateert* zij dat in slechts weinig gevallen op dergelijke gronden rechtsvervolgning is ingesteld en *is van oordeel* dat de

²³ Jaarrapport Integratie 2009, Sociaal Cultureel Planbureau

overheden zich op dit gebied dienen te blijven inspannen om te verzekeren dat politie en Openbaar Ministerie deze bepalingen beter ten uitvoer brengen, onder meer door de rapportage van en het toezicht op haatdelicten te verbeteren.

Belang melding en aangifte

Voor een adequate bestrijding van discriminatie is het nodig dat burgers aangifte doen van discriminatie bij politie en dit in ieder geval melden bij een antidiscriminatievoorziening (ADV) of bijvoorbeeld politie, vertrouwenspersoon, belangenorganisaties of de Commissie gelijke behandeling (Cgb). De overheid vindt melding en aangifte van discriminatie van groot belang. Bij een ADV kunnen burgers op een laagdrempelige manier terecht om melding te maken van discriminatie of om hulp en advies te ontvangen. Op grond van de aanwijzing Discriminatie van het College van procureurs-generaal dient de politie te allen tijde een aangifte van discriminatie op te nemen. Door aangiften en meldingen kan het proces van strafrechtelijke vervolging van de dader plaatsvinden. Daarnaast krijgen de (lokale) autoriteiten beter zicht op de aard en omvang van de problematiek en kunnen zij waar nodig een gerichte aanpak formuleren. Als blijkt dat in een bepaalde wijk, straat of op een bepaalde school veel meldingen of klachten van discriminatie zijn, dan kunnen politie, gemeente en antidiscriminatievoorziening in samenwerking met bijvoorbeeld de school hierop acteren. De overheid blijft zich inzetten voor het vergroten van de meldings- en aangiftebereidheid van discriminatie.

Betere communicatie over voortgang en afhandeling

Een belangrijke reden voor het niet melden of het niet doen van aangifte is een gebrek aan vertrouwen dat er ook echt iets met de aangifte gebeurt. Een correcte bejegening van het slachtoffer en een sterke informatiepositie zijn onderdeel van de Wet versterking positie van het slachtoffer in het strafproces, die op 1 januari 2011 in werking is getreden. Deze wet omvat ook de verplichting om aan slachtoffers mededeling te doen van de voortgang in de zaak tegen de verdachte. Dit omvat ook de mededeling over het afzien van opsporing of het inzenden van een proces-verbaal tegen een verdachte.

Verruiming mogelijkheden voor aangifte

De Nederlandse regering zet in op verruiming van de mogelijkheden om aangifte op afstand of via internet te doen. Er is een *pilot* in het korps Rotterdam-Rijnmond om virtueel aangifte te doen. Slachtoffers kunnen via speciaal daarvoor ingerichte aangifteruimtes met webcam en 3D-scherm aangifte doen bij niet lijfelijk aanwezige politiemensen. In de toekomst zal het voor meer delicten mogelijk zijn om aangifte te doen via internet. Ook de mogelijkheden van *telehoren* staan ter beschikking voor aangifte.

8. De Commissie van Experts constateert dat er bezorgdheid is gerezen over pogingen tot het nemen van maatregelen die zijn gericht op specifieke etnische groepen (namelijk de zogeheten Verwijsindex Antillianen). Zij is van oordeel dat eventuele in de toekomst te nemen maatregelen tegen ongelijke behandeling de beginselen van het Kaderverdrag volledig dienen te eerbiedigen, met name het beginsel van non-discriminatie en het beginsel van vrijheid van meningsuiting betreffende het behoren tot een minderheid.

In 2008 is door het kabinet besloten om geen Verwijsindex Antillianen in te stellen²⁴. In de plaats daarvan is gekozen voor een verwijsindex risicojongeren (VIR). De VIR is een landelijk digitaal systeem waarin hulpverleners meldingen kunnen doen over jongeren tot 23 jaar met problemen. Zo weet een hulpverlener sneller of een kind ook bekend is bij zijn collega's. Ze kunnen dan overleggen wat de beste aanpak is voor hulpverlening. Hulpverleners in de jeugdgezondheidszorg, het onderwijs, de jeugdzorg en bij justitie kunnen het VIR systeem gebruiken. Hiervoor hebben zij een autorisatie nodig van de gemeente. Doordat het een systeem is dat gericht is op alle risicojongeren en niet specifiek op een minderheid of bevolkingsgroep, is tegemoet gekomen aan de zorgen van het advies comité.

9. De Commissie van Experts *constateert* dat het gebruik van het rassenprofielen door de politie nog vaak wordt gerapporteerd en *is van oordeel* dat de overheid toezicht dient te houden op dergelijke praktijken om discriminatoire uitvoering aan het licht te brengen.

In de Monitor Rassendiscriminatie 2009²⁵ is ingegaan op het fenomeen *ethnic profiling*: het gebruik van etnische of religieuze kenmerken bij het voorkomen of opsporen van strafbare feiten. Vanwege het risico van discriminatie dient deze methode met strenge waarborgen en grote terughoudendheid te worden toegepast. Het maken van onderscheid is eigen aan het politiewerk. Toch is niet elke vorm van onderscheid geoorloofd. De afgelopen jaren is in toenemende mate aandacht gevraagd voor het gebruik van etnische (en religieuze) profielen bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten. In een onderzoek uit 2009 van het Open Society Institute (OSI) naar *ethnic profiling* in enkele West-Europese landen²⁶, wordt deze methode van opsporing van de hand gewezen als zijnde niet effectief en schadelijk voor de verhoudingen tussen politie en etnische minderheden. Het onderzoek besteedt ook aandacht aan Nederland. Een Europese studie uit 2009 van het EU-instituut Fundamental Rights Agency (FRA) constateert een veelvuldig door etnische minderheden ervaren gebruik van etnische profielen door politie en justitie, waaronder ook in Nederland. Burgers werd gevraagd of zij de afgelopen twaalf maanden waren aangehouden door de politie, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of douane waarbij men het gevoel had dat de aanhouding verband hield met hun etniciteit. Van de in Nederland woonachtige geïnterviewden met een Turkse achtergrond beantwoordde 27 procent de vraag met ja. Bij personen met een Marokkaanse achtergrond was dat 39 procent.

Identificatieplicht

Sinds 1 januari 2005 is de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) van kracht. De wens tot uitbreiding van de identificatieplicht was in belangrijke mate ingegeven door de angst voor terrorisme na de aanslagen op de Verenigde Staten van 11 september 2001. Er dient een concrete aanleiding te bestaan, zonder dat die aanleiding behoeft te bestaan in de verdenking van een strafbaar feit.

Politie en justitie

Bij de totstandkoming van de identificatieplicht bestond bij velen de vrees van discriminerende toepassing. De wetgever heeft getracht dat te voorkomen door nadere

²⁴ Kamerstukken II, 2008/09, 26283, nr. 49

²⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2009-10, 30950 nr. 18

²⁶ *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*, the Open Society Institute, 2009

instructies te geven wanneer de bevoegdheid mag worden uitgeoefend. Over de uitvoeringspraktijk van de identificatieplicht zijn slechts weinig klachten aangetroffen bij politiekachtencommissies en de Nationale ombudsman (No). Ook het aantal klachten hierover bij de ADV's is zeer gering (5 in 2008). In de evaluatie van de WUID wordt dan ook geconcludeerd dat de vrees van velen niet is uitgekomen en dat bovendien de wet voor de politie goed voldoet.

Preventief fouilleren

Sinds de wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie (WWM) in 2002 is preventief fouilleren mogelijk. Daartoe moet de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoring van de openbare orde vanwege de aanwezigheid van wapens een gebied aan te wijzen als 'veiligheidsrisicogebied'. Kenmerkend voor het preventief fouilleren is dat burgers hieraan onderworpen kunnen worden, zonder dat er een verdenking is van het plegen van een strafbaar feit. De wetgever gaat er vanuit dat een ieder in het veiligheidsrisicogebied moet worden gefouilleerd (aselect). In tien gemeenten waar tot 1 september 2003 daadwerkelijk één of meerdere keren preventief is gefouilleerd, is een inventarisatie en analyse uitgevoerd. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in twee grote steden (Amsterdam en Rotterdam) en acht middelgrote gemeenten. De personen die wel zijn gecontroleerd, maar niet zijn aangehouden, zijn gevraagd voor een interview. Van deze groep zegt 79 procent voorstander van preventief fouilleren te zijn. Daarentegen vindt 20 procent het een schending van de privacy. Van de allochtonen in Rotterdam is 24 procent het (zeer) oneens dat preventief fouilleren de veiligheid verhoogt. Zij menen eerder aan deze controle onderworpen te worden dan autochtonen. In de plaatsen Amsterdam, Heerlen, Haarlemmermeer, Maastricht, Tilburg en Utrecht zijn 397 verdachten aangehouden tijdens preventieve fouilleeracties. In Amsterdam blijkt dat ruim 60 procent van de ondervraagde burgers meent dat de politie selectief (bevooroordeeld) te werk gaat op grond van etniciteit, huidskleur, geslacht en leeftijd. De eis om aselect of iedereen te fouilleren blijkt moeilijk te operationaliseren. In de praktijk blijken vooral eerst potentiële verdachten te worden gefouilleerd en dan eventueel ander publiek. Voorkeuren op basis van ervaringsgegevens of profielen kunnen daarbij snel bepalend zijn.

10. De Commissie van Experts *constateert* dat er maatregelen zijn getroffen om etnische segregatie in scholen tegen te gaan. Ook *constateert* zij dat de huidige particuliere overeenkomsten voor onderwijs in minderheidstalen als gevolg van het afschaffen van dergelijke vakken als onderdeel van het leerplan in 2004 aanleiding heeft gegeven tot problemen, onder meer op het gebied van inspectietoezicht, en is van oordeel dat de gevolgen van deze afschaffing dienen te worden geëvalueerd.

Als onderdeel van het beleid ter bestrijding van segregatie in het onderwijs zijn in de periode van 2008 tot 2011 in twaalf gemeenten pilots uitgevoerd. De pilots waren erop gericht maatregelen uit te proberen om segregatie in het onderwijs tegen te gaan. De pilots zijn gevolgd door een monitoronderzoek en vervolgens geëvalueerd.

In Nederland waren de twaalf pilots geïnitieerd met als doel na te gaan welke instrumenten op lokaal niveau bruikbaar zijn om het aantal gemengde scholen te bevorderen en segregatie tegen te gaan. Daarop is door het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap een evaluatie uitgevoerd. In het rapport zijn de volgende instrumenten die door de pilotgemeenten zijn ingezet geëvalueerd:

- Een centraal aanmeldsysteem voor leerlingen

- Informatievoorziening voor ouders
- Het ondersteunen van ouderinitiatieven
- Het bevorderen van vriendschapsscholen.

In 2004 is door de Nederlandse regering de bekostiging van het onderwijs in levende allochtone talen (OALT) afgeschaft. De regering gebruikte daar destijds de volgende argumentatie voor:

De inzet van alle betrokkenen is nodig om te mobiliseren wat de samenleving bindt, met behoud van pluriformiteit op basis van wederzijdse afhankelijkheid, én met respect voor de fundamentele waarden die de Nederlandse samenleving kenmerken. De basis daartoe wordt gevormd door het beheersen van de Nederlandse taal. Vanuit deze gedachte wil het kabinet niet langer middelen beschikbaar stellen voor OALT. Hiermee vervallen zowel de cultuureducatie- als de taalondersteuningscomponent van OALT. Dit voornemen is mede ingegeven door het ontbreken van harde empirische gegevens die het effect aantonen van eigentaalonderwijs op de beheersing van de Nederlandse taal. De Onderwijsraad schrijft hierover in het advies "Samen naar de Taalschool" (Onderwijsraad, december 2001), dat wetenschappelijk consensus ontbreekt over de problematiek rond onderwijs in de eigen taal en de beste aanpak daarvan. Ook het SCP concludeert in de epiloog van het rapport "Taal Lokaal: gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen" (SCP, juni 2002), dat harde empirische bewijzen dat stimulering van de eigen taal een positief effect heeft op de tweede taalverwerving ontbreken. Ook speelt mee, dat de uitvoering van de huidige OALT-wet sinds de inwerkingtreding in 1998 problematisch is gebleken; mede als gevolg van de dubbele doelstelling (cultuureducatie en taalondersteuning) van de wet.

Naar aanleiding van de afschaffing van de bekostiging van levende allochtone talen heeft geen evaluatie plaats gevonden. De Nederlandse regering is op dit moment niet voornemens een dergelijk onderzoek te initiëren.

Artikel 9

1. De Partijen verplichten zich ertoe te erkennen dat het recht op vrijheid van meningsuiting van iedere persoon die tot een nationale minderheid behoort, mede omvat de vrijheid een mening te koesteren en informatie en denkbeelden in de minderheidstaal te ontvangen en te verstrekken zonder inmenging van de overheid en ongeacht grenzen. De Partijen dragen er zorg voor, binnen het kader van hun rechtsstelsel, dat personen die tot een nationale minderheid behoren niet worden gediscrimineerd bij hun toegang tot de media.
2. Het eerste lid belet de Partijen niet om radio- en televisieomroep- of bioscoopondernemingen zonder discriminatie en op basis van objectieve criteria aan een vergunningstelsel te onderwerpen.
3. De Partijen belemmeren niet de oprichting en het gebruik van gedrukte media door personen die tot nationale minderheden behoren. In het wettelijk kader van de radio- en televisieomroep dragen zij, voor zover mogelijk en met inachtneming van de bepalingen van het eerste lid, er zorg voor dat personen die tot nationale minderheden behoren de mogelijkheid wordt geboden om hun eigen media op te richten en te gebruiken.
4. In het kader van hun rechtsstelsel nemen de Partijen passende maatregelen om de toegang tot de media voor personen die tot nationale minderheden behoren, te

vergemakkelijken en om verdraagzaamheid te bevorderen en cultureel pluralisme mogelijk te maken.

Met betrekking tot Artikel 9

11. De Commissie van Experts constateert dat Omrop Fryslân de enige publieke omroep is die in het Fries uitzendt en dat deze geen specifieke steun van de nationale overheid ontvangt om zijn taken uit te voeren, hoewel dit is gecompenseerd door de financiële toezegging van de provinciale overheid. In deze context is zij van oordeel dat het huidige debat over decentralisatie voorwaarden dient te scheppen, waaronder financiële maatregelen voor Omrop Fryslân, om zijn functies effectief uit te voeren.

Deze bevindingen van het comité stroken niet met de feiten. Zo bestaat er wel specifieke financiering aan Omrop Fryslân en is er geen sprake van decentralisatie, maar wordt gestreefd naar integratie van de landelijke en regionale omroep.

Op 17 juni 2011 heeft de Nederlandse regering in haar kabinetsbeleid besloten dat de landelijke en regionale omroep gaan integreren zodat er één publieke omroep ontstaat, met zowel landelijke als regionale taken. Het doel is een versterking van de programmering, zowel bij de regionale als bij de landelijke publieke omroep. Verder blijft Omrop Fryslân als zelfstandige organisatie bestaan. De integratie van de landelijke en regionale omroep heeft geen consequenties voor de taken van de regionale Omrop Fryslân in Friesland. Taken en positie van Omrop Fryslân worden expliciet vastgelegd in de Mediawet. Tot slot blijven de bestaande budgettaire kaders gehandhaafd.

Voor Omrop Fryslân is er een apart budget dat via de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) wordt besteed aan programma's van Omrop Fryslân die op de landelijke zender Nederland 2 worden uitgezonden (1,6 miljoen euro per jaar). De minister van OCW bezuinigt niet op dit budget, terwijl het budget van de landelijke publieke omroep voor circa 20 procent wordt gekort. De directe bijdrage van OCW aan Omrop Fryslân blijft gehandhaafd (circa 50.000 euro per jaar). Borging van de eerder bedoelde verdragsafspraken is bij het voorgaande een nadrukkelijk punt van aandacht.

Artikel 10:

1. De Partijen verplichten zich ertoe te erkennen dat iedere persoon die tot een nationale minderheid behoort het recht heeft vrijelijk en zonder inmenging zijn minderheidstaal te gebruiken, in het privé-leven en in het openbaar, mondeling en in geschrifte.
2. In gebieden die van oudsher of in groten getale worden bewoond door personen die tot nationale minderheden behoren, streven de Partijen ernaar, indien die personen daarom verzoeken en wanneer een dergelijk verzoek in een werkelijke behoefte voorziet, voor zover mogelijk, de voorwaarden te waarborgen die het mogelijk maken de minderheidstaal te gebruiken in betrekkingen tussen die personen en de bestuurlijke instanties.
3. De Partijen verplichten zich ertoe het recht van iedere persoon die tot een nationale minderheid behoort te garanderen om onverwijld, in een taal die hij verstaat, op de hoogte te worden gesteld van de redenen voor zijn arrestatie en van de aard en de

reden van een tegen hem ingebrachte beschuldiging en om zich in deze taal te verdedigen, indien nodig met kosteloze bijstand van een tolk.

Met betrekking tot Artikel 10

12. De Commissie van Experts *constateert* dat de Nederlandse wetgeving voorziet in het gebruik van de Friese taal in het contact met bestuursorganen en in het rechtsverkeer in de provincie Fryslân. Zij *constateert* dat, hoewel de provinciale overheid een positieve en creatieve rol heeft gespeeld bij het stimuleren van personen tot het gebruiken van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en het rechtsverkeer, Fries nog steeds in beperkte mate wordt gebruikt. Zij *is van oordeel* dat het bereiken van een toegenomen gebruik van het Fries zou profiteren van een proactieve houding van de nationale overheid. Ook is De Commissie van Experts *van oordeel* dat de autoriteiten de nodige regelgevende maatregelen dienen te nemen om het gebruik van het Fries in het contact met vertegenwoordigers van centrale bestuurlijke autoriteiten in de provincie Fryslân mogelijk te maken.

De Nederlandse regering heeft zich voorgenomen om middels wetgeving de mogelijkheden voor het gebruik van het Fries in het rechtsverkeer en het bestuurlijk verkeer te versterken. Het doel van deze wetgeving is om in de provincie Fryslân het recht van een ieder te garanderen om gebruik te maken van zijn eigen taal, hetzij Nederlands of Fries, in de rechtszaal en in het contact met bestuursorganen en daarmee de gelijke positie van het Fries en het Nederlands in de provincie Fryslân te waarborgen. Het wetsvoorstel is door de regering aangeboden aan de Tweede kamer ter behandeling.

Artikel 11:

1. De Partijen verplichten zich ertoe te erkennen dat iedere persoon die tot een nationale minderheid behoort, het recht heeft zijn geslachtsnaam en voornamen in de minderheidstaal te gebruiken en het recht heeft op officiële erkenning daarvan, overeenkomstig de in hun rechtstelsel bepaalde modaliteiten.
2. De Partijen verplichten zich ertoe te erkennen dat iedere persoon die tot een nationale minderheid behoort, het recht heeft zichtbaar voor het publiek in zijn minderheidstaal tekens, inscripties en andere informatie van particuliere aard te tonen.
3. In gebieden die van oudsher in groten getale worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren, streven de Partijen ernaar, in het kader van hun rechtstelsel, met inbegrip, indien van toepassing, van overeenkomsten met andere Staten en met inachtneming van hun specifieke omstandigheden, van oudsher bestaande plaatsnamen, straatnamen en andere voor het publiek bestemde topografische aanduidingen ook in de minderheidstaal aan te geven wanneer er voldoende vraag naar zulke aanduidingen bestaat.

Met betrekking tot Artikel 11

13. De Commissie van Experts *constateert* dat gemeentes een beoordelingsmarge wordt gegeven met betrekking tot plaatsnaamborden in het Fries. Zij *is van oordeel* dat de gemeentes dienen te worden aangemoedigd om gebruik te maken van de mogelijkheid die ze hebben wanneer aan de

bepalingen van Artikel 11 wordt voldaan met het oog op de bevordering van de positie van de Friese taal in de provincie Fryslân.

In Nederland heeft iedere gemeente het recht te bepalen welke naam of namen op de plaatsnaamborden worden vermeld. Het betreft dus een vrijheid van Friese gemeenten de om voor de op hun territoire gelegen plaatsen te kiezen voor een Friese in plaats van een Nederlandse naam; het omgekeerde is echter ook mogelijk. Omdat hier een autonome gemeentelijke bevoegdheid betreft, is er geen beleid vanuit het Rijk om het gebruik van Friese namen aan te moedigen. De gemeenten zijn hier vrij in.

Artikel 12:

1. De Partijen nemen, waar nodig, maatregelen op het terrein van onderwijs en onderzoek ter bevordering van de kennis van de cultuur, geschiedenis, taal en godsdienst van hun nationale minderheden, evenals van de meerderheid.
2. In dit verband bieden de Partijen onder meer voldoende mogelijkheden voor de opleiding van leerkrachten en toegang tot leerboeken en vergemakkelijken zij de contacten tussen leerlingen en leerkrachten van de verschillende gemeenschappen.
3. De Partijen verplichten zich ertoe gelijke kansen te bevorderen voor de toegang tot onderwijs op alle niveaus voor personen die tot nationale minderheden behoren.

Artikel 13:

1. Binnen het kader van hun onderwijsstelsels erkennen de Partijen dat personen die tot een nationale minderheid behoren het recht hebben hun eigen particuliere onderwijs- en opleidingsinstellingen op te richten en te beheren.
2. De uitoefening van dit recht brengt geen financiële verplichtingen voor de Partijen met zich mee.

Artikel 14:

1. De Partijen verplichten zich ertoe te erkennen dat iedere persoon die tot een nationale minderheid behoort het recht heeft zijn minderheidstaal te leren.
2. In gebieden die van oudsher of in groten getale worden bewoond door personen die tot nationale minderheden behoren, streven de Partijen ernaar, indien er voldoende vraag naar is, ervoor zorg te dragen, voor zover mogelijk en binnen het kader van hun onderwijsstelsels, dat personen die tot deze minderheden behoren voldoende mogelijkheden hebben om de minderheidstaal te leren of om onderwijs in deze taal te krijgen.
3. Het tweede lid van dit artikel wordt toegepast onverminderd het leren van de officiële taal of het onderwijzen in deze taal.

Met betrekking tot Artikel 12 - 14

14. De Commissie van Experts constateert dat de Friese taal een verplicht vak is op basisscholen en de onderbouw van het voortgezet onderwijs in Fryslân en constateert dat, bij gebrek aan een specifieke bepaling, de definitie van de omvang van een adequate hoeveelheid lessen in het Fries onderhevig is aan onenigheid tussen de overheid en vertegenwoordigers van de Friese minderheid. De Commissie van Experts is van oordeel dat de overheid voldoende aandacht dient te schenken aan de eisen van de Friese minderheid.

15. De Commissie van Experts constateert dat een model van drietalig onderwijs (Nederlands, Fries en Engels) is geïntroduceerd op een aantal basisscholen en is van oordeel dat de overheid haar steun aan het drietalig onderwijs dienen voort te zetten.

Op dit moment zijn 42 scholen in Friesland gecertificeerd als drietalige scholen. De prestaties voor Fries zijn beter dan gemiddeld, zonder dat de prestaties voor andere vakken eronder lijden. De Fryske Akademy heeft wetenschappelijk onderzoek²⁷ gedaan naar de opbrengsten van de drietalige scholen, waaruit blijkt dat de andere vakken en dus ook het Nederlands niet lijden onder het drietalige concept. Dit komt omdat bij meertalig onderwijs de tweede of derde taal op sommige momenten niet alleen een vak maar uitdrukkelijk ook instructietaal is. Zo wordt op de drietalige scholen bijvoorbeeld ook geschiedenis of aardrijkskunde in het Fries gegeven. Tevens maken drietalige scholen als het om taalonderwijs gaat meer gebruik van *transfer*: vaardigheden die in de ene taal, bijvoorbeeld het Nederlands, geleerd worden, worden ook toegepast bij de andere talen. Op die wijze wordt efficiënt gebruik gemaakt van de onderwijstijd, omdat vaardigheden maar eenmaal aangeleerd hoeven te worden.

De inspectie constateert in haar rapport²⁸ dat directeurs van drietalige basisscholen vaker systematisch gegevens over de thuistaal verzamelen dan directies van andere scholen. De scholen doen meer aan kwaliteitszorg ten aanzien van het (vak) Fries dan andere scholen en slagen er vaker in de instructie en verwerking van leerstof af te stemmen op de leerlingen met verschillende taalachtergronden.

Meertalig onderwijs vraagt om aparte investeringen. Het gaat dan om bijscholing van docenten, het aantrekken van iemand met Engels als moedertaal ("native speaker") en extra lesmaterialen in de verschillende talen. Het is primair een keuze binnen de lumpsum waarover scholen zelf gaan en waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn. Op basis van een niet-representatieve steekproef lijken de meerkosten bij benadering rond de € 10.000 per school per jaar te liggen. De provincie krijgt een doeluitkering Fries van het Rijk; een deel daarvan wordt besteed aan drietalig onderwijs. Daarnaast investeert de provincie ook uit eigen provinciale middelen in het drietalig onderwijs.

16. De Commissie van Experts constateert dat er voorzieningen zijn getroffen voor de opleiding van docenten Fries, maar dat daar niet voldoende gebruik van wordt gemaakt en is van oordeel dat de overheid meer stimulansen dient te overwegen om docenten in het primair en secundair onderwijs gebruik te laten maken van de betreffende voorzieningen. Voorts constateert zij, dat er nog geen opleiding Fries voor kleuterscholen is geregeld en is van oordeel dat de overheid deze tekortkoming dient te verhelpen.

Er is een tekort aan het aantal leerkrachten in het basis- en voortgezet onderwijs. Gezien het grote aantal leerkrachten in het basisonderwijs zonder een passende bevoegdheid Fries (40% van het totale aantal docenten volgens de onderwijsinspectie), is het van groot belang te blijven investeren in het nascholingsaanbod Fries. Alleen op die wijze kan

²⁷ Beetsma, Danny, *Trilingual Primary Education in Europe. Inventory of the provisions for trilingual primary education in minority language communities of the European Union*. Mercator-Education/Fryske Akademy, Leeuwarden 2002.

²⁸ Tussen wens en werkelijkheid, *De kwaliteit van het vak Fries in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in Fryslân*, Inspectie van het Onderwijs, 2010

het hoge aantal onbevoegde docenten teruggedrongen worden. Tevens wordt er geïnvesteerd in de kwaliteit van het vak Fries in het basisonderwijs. Door de investeringen, vanwege het kwaliteitsakkoord in het nascholingsaanbod Fries voor leraren in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, wordt het aantal onbevoegde docenten teruggedrongen. Het hoge aantal onbevoegde leerkrachten en het kritische rapport van de onderwijsinspectie ten aanzien van de kwaliteit van het vak Fries in het onderwijs geeft aan dat een blijvende investering op dit punt noodzakelijk is. Dit wordt door de Nederlandse regering ook erkend.

Artikel 15:

De Partijen scheppen de noodzakelijke voorwaarden voor de daadwerkelijke deelname van personen die tot nationale minderheden behoren aan het culturele, sociale en economische leven en in openbare aangelegenheden, met name die welke hen raken.

Met betrekking tot Artikel 15

17. De Commissie van Experts *constateert* dat adviesorganen zijn ingesteld die nationale en provinciale overheden adviseren over onderwerpen die van belang zijn voor de Friezen en dat er in het algemeen een goede samenwerking bestaat tussen de overheid en deze organen. Zij *is van oordeel* dat deze organen in de toekomst voldoende tijd dienen te krijgen om een adequate bijdrage te kunnen leveren aan de Rapportage van het Kaderverdrag.

18. De Commissie van Experts *constateert* dat een stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van zowel de nationale als de provinciale overheid, de aanzet heeft gegeven tot een mogelijke decentralisering van bevoegdheden van de nationale overheid naar de lokale overheid op het gebied van de Friese taal en cultuur. Zij *is van oordeel* dat het resultaat van deze werkzaamheden een verdere bijdrage dient te leveren aan het behoud en de ontwikkeling van de Friese taal en cultuur en dat de respectievelijke bevoegdheden op nationaal en lokaal niveau duidelijk in wetgeving dienen te worden vastgelegd.

Het Consultatief Orgaan Fries (COF) is in 1998 ingesteld als adviesorgaan van de Minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 7, vierde lid, van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Conform het Instellingsbesluit Consultatief Orgaan Fries 2010²⁹ heeft dit adviesorgaan de taak om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te adviseren over de uitvoering van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur tussen Rijk en provincie Fryslân. Daarnaast kan het COF ook rapporteren over alle zaken die het Fries betreffen.

In de wet gebruik Friese taal is onder meer voorgesteld een nieuw Orgaan voor de Friese taal in te stellen (in plaats van het COF) die toebedeeld wordt met een verruimd takenpakket. Het voorstel is om die taken uit te breiden tot advisering over de totstandkoming en uitvoering van de Bestuursafpraak Friese taal en cultuur aan gedeputeerde staten van de provincie Fryslân. Het voorstel behelst ook dat het

²⁹ Stb. 2010, nr. 2161

adviesorgaan kan rapporteren over de behoeften en de wensen ten aanzien van de Friese taal en cultuur aan alle bestuursorganen en rechterlijke instanties, voor zover die in de provincie Fryslân gevestigd zijn dan wel de provincie Fryslân als werkgebied hebben. Een andere uitbreiding betreft de taak van het COF om ondersteuning te bieden bij het opstellen van regels en beleidsplannen.

Het nieuwe Orgaan voor de Friese taal zal eraan bijdragen dat het Fries in de praktijk een gelijkwaardige positie krijgt naast het Nederlands, zo leert *mutatis mutandis* de vergelijking met taalwetgeving uit andere landen, zoals de Welsh Language Act van 1993. Onder de Welsh Language Act 1993 is formeel besloten tot oprichting van een Welsh Language Board, die bevoegd is overheidsorganen te adviseren om het beleid van het Welsh op een meer gelijke voet met het Engels te brengen. Dankzij die bevoegdheid is de gelijkstelling van beide talen in de praktijk daadwerkelijk van de grond gekomen.

Artikel 16:

De Partijen onthouden zich van maatregelen die de verhoudingen in de bevolking in gebieden bewoond door personen die behoren tot nationale minderheden, wijzigen en die zijn gericht op beperking van de rechten en vrijheden voortvloeiend uit de in dit Kaderverdrag vervatte beginselen.

Met betrekking tot Artikel 16

19. De Commissie van Experts constateert dat parallel aan de plannen tot decentralisatie een gemeentelijke herindeling wordt besproken, en is van oordeel dat passend overleg dient plaats te vinden met de betreffende personen.

“Draagvlak” is een centraal begrip bij gemeentelijke herindeling. Het streven dient altijd te zijn gericht op het bereiken van een zo groot mogelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Draagvlak betekent echter niet per definitie unanimitéit in standpunt. Een oplossing die niet door alle betrokken partijen gedragen wordt, kan alleen dan worden gekozen als er daaraan een zeer zorgvuldig proces vooraf is gegaan. Onder bestuurlijk draagvlak voor herindelingsvoorstellen op initiatief van gemeenten wordt begrepen de democratische legitimatie van deze voorstellen aan de hand van de besluitvorming in de raden van de betrokken gemeenten. Indien de raden van de betrokken gemeenten een herindelingsadvies hebben vastgesteld, duidt dit op bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel.

Opheffing van een gemeente als zelfstandige bestuurlijke entiteit is een ingrijpende beslissing en raakt aan alle inwoners, aan de lokale gemeenschap als geheel. Om deze reden zijn gemeentebesturen volgens het kabinet gehouden het maatschappelijke draagvlak voor een herindelingsvoorstel te kennen en te toetsen; de wijze waarop dat plaatsvindt is de primaire verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Het is voor de beoordeling van herindelingsvoorstellen van belang dat lokaal maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke herindeling ook kenbaar en derhalve toetsbaar is. Voor het kabinet zijn betrokken gemeentebesturen gehouden om representatief onderzoek te (laten) doen naar maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Dat betekent dat het betrokken gemeentebestuur inzichtelijk zal moeten maken of, en op welke wijze, een onderzoek naar maatschappelijk draagvlak is betrokken bij de besluitvorming.

Gemeentelijke herindeling heeft vrijwel altijd invloed op het beleid van omliggende of naburige gemeenten en op de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Daarom is het van belang dat omliggende en naburige gemeenten in staat worden gesteld hun zienswijze, in termen van bestuurlijke «wenselijkheid», te geven op een voorgenomen herindeling. Aldus kan worden getoetst of sprake is van voldoende regionaal bestuurlijk draagvlak.³⁰

Artikel 18:

1. De Partijen streven ernaar, wanneer nodig, bilaterale en multilaterale overeenkomsten met andere Staten, met name met buurstaten, te sluiten teneinde de bescherming van personen die tot de betrokken nationale minderheden behoren, te verzekeren.
2. In voorkomend geval nemen de Partijen maatregelen ter aanmoediging van grensoverschrijdende samenwerking.

Met betrekking tot Artikel 18

20. De Commissie van Experts *constateert* dat er een goede samenwerking bestaat tussen organisaties van Friezen in Nederland en die van Friezen in Duitsland en Denemarken en *constateert* dat Friese organisaties hun belangstelling hebben uitgesproken voor het formaliseren van deze samenwerking door middel van een verdrag en zij *is van oordeel* dat de autoriteiten deze kwestie verder dienen te bespreken met deze organisaties.

Als culturele- en taalminderheid nemen de Friezen in Fryslân een bijzondere positie in. De partijen vinden het daarom van belang dat de bijzondere positie van Fryslân in Nederland ook in het buitenland bekend is. Goede voorlichting is daarom onontbeerlijk. Bovendien is het van belang de situaties van taalminderheden elders in Europa met de Friese situatie te kunnen vergelijken. In het kader van de Europese Unie is het echter nog belangrijker dat Fryslân zichzelf profileert. In de Europese Unie krijgen regio's met een regionale taal of minderheidstaal de kans om met elkaar in contact te komen. Voor Fryslân zijn van de andere regionale taalminderheden in Europa vooral, maar niet uitsluitend, de relaties met Noord-Friesland en Oost-Friesland (Duitsland) van belang. Dit zal ook in de bestuursafpraak Friese taal en cultuur, die in 2012 gesloten zal worden tussen Rijk en Provincie Fryslân, zijn plaats krijgen³¹.

³⁰ Kamerstuk II, 2010-11, 28750 nr. 28, blz. 4

³¹ Bestuursafpraak Friese taal en cultuur 2001: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2001/06/06/bestuursafpraak-friese-taal-en-cultuur.html>