

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2016-0000616673

Uw kenmerk

Datum 21 november 2016
Betreft Kabinetsreactie op de vierde jaarlijkse rapportage van het
College voor de Rechten van de Mens

Op 7 juli jl. heeft het College voor de Rechten van de Mens (hierna ook wel: College) zijn jaarrapportage *Mensenrechten in Nederland 2015* uitgebracht. Dit is de vierde jaarrapportage die het College sinds zijn oprichting in oktober 2012 heeft gepubliceerd. In zijn jaarrapportages rapporteert het College over de mensenrechtensituatie in Nederland en doet daarbij aanbevelingen aan het kabinet. Hierbij stuur ik u mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een reactie op het rapport.

Voor de bescherming van mensenrechten is toezicht nodig. Het kabinet heeft dan ook veel waardering voor de jaarrapportages van het College, die een belangrijk onderdeel vormen van het geheel aan verantwoordingsprocedures op het gebied van mensenrechten in Nederland. Het toezicht op de bescherming en verwezenlijking van mensenrechten vindt niet alleen op nationaal, maar ook op Europees en op internationaal niveau plaats. Vaak wordt het toezicht uitgevoerd door deskundige en onafhankelijke organen zoals het College. Daarnaast wordt Nederland eens in de vier jaar onderworpen aan het zogenoemde 'mensenrechtenexamen' van de Verenigde Naties, wat een vorm van *peer review* is. De derde officiële zitting voor het Koninkrijk van deze *Universal Periodic Review* zal in mei 2017 plaatsvinden. Het geheel van deze verschillende toezichtmechanismen helpt de mensenrechtenbescherming in ons land op een hoog niveau te houden.¹

De jaarrapportage van het College heeft dit jaar een andere opzet dan voorheen. Waar in de eerste drie jaarrapportages aanbevelingen gedaan werden op de mensenrechtensituatie in Nederland in zijn geheel, heeft het College er dit jaar voor gekozen om drie thema's uit te lichten, namelijk "Veiligheid", "Lokaal beleid" en "Discriminatie". In deze kabinetsreactie zullen de aanbevelingen van het College per thema worden besproken. Daarna zal nog worden ingegaan op enkele overige zorgpunten die het College in de jaarrapportage geuit heeft.

¹ Zie voor uitgebreidere informatie over dit onderwerp hoofdstuk 3.1.3 van het Nationaal Actieplan Mensenrechten: *Kamerstukken II 2013/14*, 33 826, nr. 1 en bijlage.

Veiligheid

Het College werpt in het eerste hoofdstuk van de jaarrapportage over 2015 de vraag op of "Veiligheid voor alles" gaat. Tegen de achtergrond van de gewelddadige aanslagen die ook in het afgelopen jaar in de ons omliggende landen hebben plaatsgevonden, is dit een herkenbare vraag. De terroristische dreiging en het gevoel van onveiligheid zijn evenmin aan Nederland voorbij gegaan. Het kabinet staat op dit punt een genuanceerde benadering voor. Het kabinet onderschrijft de overweging van het College dat het beschermen van de bevolking tegen terroristische aanslagen en andere bedreigingen van het recht op leven een primaire overheidstaak is – en zoals het College dat verwoordt dat in zoverre sprake is van een 'mensenrecht op veiligheid'. Juist ter bescherming van mensenrechten rust op de Staat een positieve verplichting om beschermende maatregelen te nemen tegen situaties die de samenleving zeer ernstig ontwrichten, waaronder de dreiging van terrorisme.

Om terrorisme te bestrijden en de nationale veiligheid te beschermen, neemt het kabinet maatregelen.² Het kabinet is zich ervan bewust dat dergelijke maatregelen gevolgen kunnen hebben voor andere grondrechten, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de vrijheid van meningsuiting, van godsdienstvrijheid en van betoging of vergadering, alsmede het verbod op discriminatie. Bij de beantwoording van de vraag of de inbreuken op deze rechten gerechtvaardigd zijn, wordt beoordeeld en afgewogen of de maatregelen noodzakelijk zijn voor de bescherming van de nationale veiligheid – waaronder ook het voorkomen, opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven wordt verstaan – en (zodoende) binnen de democratische rechtsstaat passen. Het kabinet benadrukt dat bij de bestrijding van terrorisme de waarden van de democratische rechtsstaat moeten worden gewaarborgd, vooral omdat terrorismebestrijding in het teken staat van de bescherming of de verwezenlijking van grondrechten. Bij de uitwerking van de verschillende maatregelen is dit telkens nauwlettend in ogenschouw genomen.

Totstandkoming van nieuwe wetgeving

Het College doet enkele aanbevelingen over het opstellen van wetten en maatregelen op het gebied van terrorismebestrijding om de mensenrechten te waarborgen. In mijn brief van 22 maart 2016,³ in reactie op Motie Klein c.s. inzake constitutionele toetsing door de wetgever, wordt uiteengezet op welke wijze de constitutionele toets (waaronder een toets over de overeenstemming met mensenrechten) deel uitmaakt van het wetgevingsproces. In aanvulling daarop merkt het kabinet het volgende op.

Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen van het College dat bij de totstandkoming van wetten en maatregelen op het gebied van

² Zie *Kamerstukken II*, 29 754. De zesde rapportage over de voortgang van de uitvoering van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme is op 11 juli 2016 naar de Tweede Kamer gestuurd (*Kamerstukken II* 2015/16, 29 754, nr. 390).

³ *Kamerstukken II* 2015/16, 34300-VII, nr. 62.

terrorismebestrijding de vraag gesteld moet worden of deze echt noodzakelijk zijn, of er niet al wettelijke mogelijkheden voor zijn en of de maatregelen effectief zijn om terrorisme te bestrijden c.q. te voorkomen. Dit laatste impliceert tevens een beoordeling of de voorgenomen maatregelen geen averechtse effecten opleveren. In de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel verantwoordt het kabinet zich over de gemaakte keuzes in het wetsvoorstel. Daarnaast toetst de Afdeling advisering van de Raad van State alle wetsvoorstellen en AMvB's op de criteria van noodzakelijkheid en effectiviteit. Bovendien komen deze vragen aan de orde in het debat met de Tweede en Eerste Kamer over de wetsvoorstellen. Het kabinet is van oordeel dat op deze wijze wetgeving tot stand komt in een democratisch besluitvormingsproces met inachtneming van de rechtsstatelijke waarden en bescherming van de mensenrechten. Vervolgens heeft de rechter een belangrijke rol door in concrete situaties de toepassing van maatregelen te toetsen en rechtsbescherming te bieden tegen onrechtmatig overheidsoptreden.

Wat terrorismebestrijding in het bijzonder betreft, merkt het kabinet op dat het beleid ter zake, met inbegrip van de regelgeving en de maatregelen uit het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme,⁴ onder andere gebaseerd is op het Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland (DTN) dat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (NCTV) opstelt. Het DTN is een analyse van de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland. Het DTN wordt viermaal per jaar gepubliceerd. Op basis van het DTN wordt ook het dreigingsniveau voor het Europese deel van Nederland vastgesteld. Sinds maart 2013 is het niveau substantieel⁵ (niveau 4 op een schaal van 5). Dit betekent dat de kans op een aanslag reëel is, zonder dat er op dit moment concrete aanwijzingen daarvoor zijn. De terroristische dreiging in Nederland komt momenteel voornamelijk van de jihadistische beweging. Enerzijds doordat uit Nederland afkomstige jihadisten aansluiting zoeken bij terroristische organisaties (al dan niet in het buitenland), anderzijds doordat aanhangers van het jihadisme zich ook in ons land openlijk manifesteren. De noodzaak voor de voorgestelde maatregelen komt voort uit deze dreigingsinschatting. Er is dan ook geen sprake van beleid en regelgeving als reflex op terroristische aanslagen, maar van beleid en regelgeving naar aanleiding van een periodieke analyse en de noodzaak tot bescherming van de nationale veiligheid. Tot slot kan nog worden gewezen op de nationale contraterrorismestrategie waarin een raamwerk voor het effectief tegengaan van de extremistische en terroristische dreiging voor de komende vijf jaar wordt gegeven.⁶ Deze strategie vormt dus de basis voor de toekomstige beleidsinzet.

Effectiviteit van contraterrorismemaatregelen

Het kabinet deelt niet het oordeel van het College dat de diverse wetsvoorstellen die voortvloeien uit het Actieprogramma Integrale aanpak jihadisme niet of

⁴ Brief van 29 augustus 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754 nr. 253.

⁵ Brief van 11 juli 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 29 754, nr. 390.

⁶ Brief van 11 juli 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 29 754, nr. 391.

nauwelijks een effectieve bijdrage leveren aan de bestrijding van terrorisme en het waarborgen van de nationale veiligheid van Nederland.

Terrorisme is het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.⁷ In de maatregelen die het kabinet neemt, wordt een uitgebalanceerde en integrale aanpak nagestreefd rekening houdend met de doelstellingen van het terrorisme. Dit betekent dat er naast repressieve maatregelen eveneens aandacht is voor preventieve maatregelen en het tegengaan van maatschappelijke spanningen als gevolg van angst voor terrorisme. Het kabinet is zich er terdege van bewust dat de voorgestelde maatregelen geen garantie bieden dat er nooit een aanslag in Nederland wordt gepleegd. Het kabinet acht het echter van groot belang dat zoveel mogelijk drempels worden opgeworpen die het plegen van een aanslag bemoeilijken, uiteraard met inachtneming van de hierboven gememoreerde grondrechten. Voor de nieuwe Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding geldt een wettelijk voorgeschreven evaluatie. De uitkomst daarvan zal een grote rol spelen bij de vraag of geldingsduur van de tijdelijke wet na ommekomst van vijf jaar moet worden verlengd. Ook in de gevallen waarin niet is voorzien in een formele evaluatie zal de effectiviteit van de maatregelen nauwlettend in de gaten worden gehouden.

Het College werpt in de jaarrapportage de vraag op of voorgenomen maatregelen in het kader van terrorismebestrijding averechtse effecten kunnen opleveren, zoals toename van maatschappelijke spanningen en polarisatie, risico op vervreemding en verwijdering.

Met het College is het kabinet van oordeel dat repressieve maatregelen alléén ontoereikend zijn om terroristische dreiging te voorkomen. Het voorkomen van nieuwe aanwas van personen die zich aangetrokken voelen tot extremistisch gedachtegoed, is voor het kabinet een belangrijk interventiegebied in de bestrijding van terrorisme.⁸ Het onderzoek '2 werelden, 2 werkelijkheden' laat zien dat jongeren steeds vaker in verschillende werelden leven die elkaar onvoldoende begrijpen. Dit kan tot spanningen leiden, met name wanneer aanslagen in het buitenland de boosheid over en de angst voor terrorisme enerzijds en discriminatie en uitsluiting anderzijds vergroten. Om deze redenen zijn preventieve maatregelen en programma's nodig om radicalisering van individuen tegen te gaan en spanningen tussen bevolkingsgroepen te verminderen.⁹ Het risico op averechtse effecten of ongewenste neveneffecten zal zich met name kunnen voordoen bij grootschalige toepassing van de maatregelen. Dat is echter niet het geval: de maatregelen zullen incidenteel en zeer gericht worden toegepast. Bovendien zal bij de concrete toepassing in individuele gevallen de vraag of een bepaalde overheidsmaatregel een averchts

⁷ Brief van 11 juli 2016, *Kamerstukken II 2015/16*, 29 754, nr. 391, (blg-779604, rapport Nationale contraterrorismestrategie 2016 – 2020).

⁸ Brief van 11 juli 2016, *Kamerstukken II 2015/16*, 29 754, nr. 391.

⁹ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 300-VIII, nr. 129.

effect zal sorteren uitdrukkelijk in de afweging worden betrokken. Van een bepaalde (bijvoorbeeld vrijheidsbeperkende) maatregel zal worden afgezien indien de verwachting is dat de betrokkene met andere maatregelen nog van (verdere) radicalisering kan worden afgehouden.

Tijdelijke duur van terrorismebestrijdingswetten

Wat betreft de aanbeveling van het College om alleen nieuwe wetten op het gebied van terrorismebestrijding te maken die in duur beperkt zijn, merkt het kabinet op dat het te ver voert om in ieder wetsvoorstel aangaande terrorismebestrijding een horizonbepaling op te nemen. Of een tijdelijke duur in de rede ligt, zal per wetsvoorstel beoordeeld dienen te worden. De ingrijpende aard van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot grondrechten kan reden zijn om een heroverwegingsmoment in te bouwen na een bepaalde periode, om te bezien of het wenselijk is de bevoegdheden die in een bepaalde regeling zijn vervat te behouden.¹⁰

Voorafgaande rechterlijke toetsing

Het College doet de aanbeveling om terrorismebestrijdingsmaatregelen altijd te onderwerpen aan voorafgaande rechterlijke toetsing wanneer deze maatregelen diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer en bewegingsvrijheid.

Toezicht door de rechter biedt essentiële bescherming tegen een disproportionele uitwerking van terrorismebestrijdingsmaatregelen. Het kabinet acht voorafgaande rechterlijke toetsing bij alle bestuurlijke maatregelen echter niet noodzakelijk.

Tegen bestuursrechtelijke besluiten van de overheid staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht rechtsbescherming open bij de bestuursrechter. Het uitgangspunt is immers dat het bestuur bestuurt en de rechter controleert. De bescherming van de nationale veiligheid is bij uitstek een taak van het bestuur. Waar het aankomt op de vraag of een bepaalde maatregel noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid, komt een zekere beoordelingsvrijheid (margin of appreciation) toe aan het bestuur. Dat de maatregelen op het terrein van terrorismebestrijding liggen, is in zichzelf onvoldoende rechtvaardiging voor voorafgaande rechterlijke toetsing in afwijking van het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Het zou onjuist zijn om te veronderstellen dat hiermee sprake is van een slechtere rechtsbescherming dan wanneer de maatregel door de rechter zou worden opgelegd. Het bestuursrecht kent een aantal voorzieningen die verzekeren dat snel een rechterlijk oordeel kan worden

¹⁰ In het wetsvoorstel *Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding* heeft het kabinet gekozen een bepaling op te nemen dat de wet vijf jaar na inwerkingtreding vervalt. In combinatie met de bepaling dat binnen drie jaar inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk naar de Staten-Generaal gezonden dient te worden, resulteert dit in een heroverwegingsmoment. In het wetsvoorstel *Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid* is door de Tweede Kamer een amendement aangenomen dat ertoe leidt dat vijf jaar na inwerkingtreding van de wet alle wijzigingen van rechtswege worden teruggedraaid. Beide wetsvoorstellen zijn momenteel aanhangig bij de Eerste Kamer.

verkregen omtrent de toelaatbaarheid van de maatregel. Ten aanzien van de antiterrorismewetsvoorstellen is in aanvulling op de gebruikelijke bestuursrechtelijke toetsing voorzien in extra waarborgen. Zo wordt geregeld dat ambtshalve beroep wordt ingesteld bij intrekking van het Nederlanderschap in geval betrokkene zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie (wetsvoorstel Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid) en wordt de bezwaarfase overgeslagen, zodat zo snel mogelijk een rechterlijk oordeel kan worden verkregen over de getroffen maatregelen (wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding).

Kenbaarheid van en verweer tegen contraterrorismemaatregelen

Het College waarschuwt voor ongrijpbare overheidsinterventies. Veelal zou een AIVD-ambtsbericht ten grondslag liggen aan het optreden van verschillende (gemeentelijke) instanties en zou onduidelijk zijn wat de aanleiding is voor deze overheidsbemoedienis. Dit zou het voor de burger moeilijk maken om rechtsmiddelen in te stellen tegen de overheidsinterventies.

Het kabinet merkt op dat besluiten van overheidsorganen die een inmenging vormen op het leven van burgers, kunnen worden aangevochten bij de bestuursrechter. Dit is ook het geval voor besluiten die (mede) zijn gebaseerd op ambtsberichten van de AIVD. Weliswaar is het dan niet in alle gevallen mogelijk de informatie van de AIVD, waarop het besluit is gebaseerd, (geheel) openbaar te maken of te delen met betrokkene. Dit om de werkzaamheden en werkwijzen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of de veiligheid van bronnen niet in gevaar te brengen. Het is daarmee echter niet onmogelijk om verweer in te stellen tegen overheidsmaatregelen. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent een specifieke procedure voor de wijze waarop de vertrouwelijke informatie in de rechterlijke procedure kan worden betrokken (artikel 8:29 Awb). Met een beroep op gewichtige belangen, waaronder de nationale veiligheid, kan de verstrekking van de vertrouwelijke informatie worden geweigerd dan wel kan deze uitsluitend met de rechtbank gedeeld worden. Indien de rechtbank oordeelt dat beperkte kennisneming van de informatie gerechtvaardigd is (hierop bestaat dus rechterlijke controle), kan zij slechts met toestemming van de betrokkene mede op grondslag van deze vertrouwelijke informatie uitspraak doen. De Awb-regeling bevat een uitwerking van de balans tussen enerzijds de kwetsbaarheid dat betrokkene geen kennis kan nemen van de vertrouwelijke informatie die ten grondslag ligt aan bepaalde overheidsmaatregelen en anderzijds de zwaarwegende belangen die in de weg staan aan verstrekking van deze informatie aan betrokkene. Het kabinet is op grond van het voorgaande van oordeel dat de rechtsbescherming die betrokkene kan zoeken bij de bestuursrechter tegen bepaalde overheidsmaatregelen voldoende is vormgegeven.

Voor zover de AIVD taken uitoefent die ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van personen, worden deze uitgeoefend in het belang van de nationale veiligheid en op basis van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv

2002). De uitoefening van bevoegdheden door de AIVD is in die wet nader genormeerd en is waar het de meest ingrijpende bevoegdheden betreft onderworpen aan toestemming door de minister. Daarbij wordt uitdrukkelijk getoetst aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Op de uitoefening van de bevoegdheden door de AIVD, maar ook op het uitbrengen van ambtsberichten aan allerlei instanties, wordt toezicht uitgeoefend door de onafhankelijke Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De CTIVD heeft inmiddels op dit vlak tientallen rapporten uitgebracht, die door de verantwoordelijke minister met de Tweede Kamer worden besproken. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om klachten in te dienen bij de minister, waarbij de CTIVD als onafhankelijke klachtinstantie adviseert. Is men het niet eens met de zienswijze van de minister op de klacht, dan staat de weg naar de Nationale Ombudsman open. Tot slot staat de weg naar de rechter open. Soms is dat de bestuursrechter, bijvoorbeeld bij weigering van inzageverzoeken; soms de civiele rechter, indien men meent dat door de AIVD (lees: de Staat) een onrechtmatige daad is gepleegd.

Specifieke wetsvoorstellen

Het kabinet zal nu nog ingaan op enkele opmerkingen van het College over bepaalde wetsvoorstellen op het terrein van veiligheid en terrorismebestrijding.

- *Intrekken Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid in geval van aansluiting bij een terroristische organisatie in het buitenland¹¹*
Het College merkt op dat deze maatregel niet of gebrekkig effectief is en zorgt voor maatschappelijke tweedeling. Het kabinet acht het van belang dat het legaal terugkeren naar Nederland in de in dit wetsvoorstel bedoelde gevallen onmogelijk wordt gemaakt. Dat wordt bewerkstelligd door betrokkene gelijktijdig met de intrekking van zijn Nederlandschap tot ongewenst vreemdeling te verklaren. Dat feitelijke, illegale terugkeer naar Nederland niet volledig onmogelijk is gemaakt, is geen reden om af te zien van maatregelen die terugkeer ernstig bemoeilijken. Wat betreft de tweedeling die wordt gemaakt tussen personen met één nationaliteit en personen met meerdere nationaliteiten, merkt het kabinet op dat dit onderscheid niet nieuw is. Dat – anders dan in het geval van fraude bij verkrijging – het Nederlandschap niet kan worden ingetrokken indien betrokkene uitsluitend over de Nederlandse nationaliteit beschikt, vloeit dwingend voort uit de verdragsrechtelijke verplichting tot het voorkomen van staatloosheid waar Nederland aan gebonden is. Het kabinet weersprekt dan ook met klem dat bipatride Nederlanders hiermee in wezen tot tweederangs Nederlanders worden gemaakt omdat alleen van hen het Nederlandschap kan worden ingetrokken. Het is verdragsrechtelijk toegestaan te voorzien in de mogelijkheid van verlies van de nationaliteit indien een persoon door zijn gedrag de essentiële

¹¹ Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid, *Kamerstukken II 2015/16*, 34 356 (R2064).

belangen van de Staat ernstig schaadt, onder voorwaarde dat betrokkene hierdoor niet staatloos wordt. Van deze mogelijkheid maakt Nederland gebruik.

- *Termen en bevoegdheidsafbakening in voorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*

Het College stelt dat bepaalde termen in het wetsvoorstel niet duidelijk genoeg zijn afgebakend. Het kabinet is van mening dat, zoals ook in de memorie van toelichting en andere stukken in het kader van de parlementaire behandeling tot uitdrukking is gebracht,¹² de criteria waarop het College doelt voldoende duidelijk zijn en dat de criteria voldoen aan het vereiste van voorzienbaarheid. Daarbij is van belang dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waar het gaat om maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid, een zekere beoordelingsruimte biedt aan de lidstaten. Het EHRM aanvaardt dat niet elke handeling of gedraging die een gevaar voor de nationale veiligheid vormt, op voorhand is te voorspellen en te beschrijven. Dat niet al te lichtvaardig met het begrip "gedragingen op grond waarvan een persoon in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan" wordt omgegaan, wordt gewaarborgd in het noodzakelijkheidsvereiste. Bij het besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel moet de noodzakelijkheid van de maatregel gemotiveerd kunnen worden. Dit zal slechts in uitzonderlijke situaties aan de orde zijn. Het is daarbij goed te onderkennen dat het moet gaan om *gedragingen*. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen aan personen, die – blijkend uit persoonlijke gedragingen – een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen. Dat is iets anders dan alleen het huldigen van een radicaal gedachtegoed. Het kabinet volgt het College dan ook niet in de stelling dat het enkel huldigen van een bepaald radicaal gedachtegoed reeds een reden kan vormen voor het opleggen van een van de bestuurlijke maatregelen.

- *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv)*

Het College wijst op de voorziene uitbreiding van de bevoegdheden tot het onderscheppen van telecommunicatie en gegevensoverdracht door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, in het bijzonder de bulkinterceptie. Dit zou een grote impact hebben op de privacy en communicatievrijheid van alle Nederlanders. De noodzaak van een dergelijke inbreuk is naar het oordeel van het College niet overtuigend onderbouwd, waarbij men zich de vraag stelt of dat überhaupt mogelijk is. Het College is voorts van oordeel dat het toezicht op de uitoefening van de bevoegdheden tot communicatieonderschepping op een gekunstelde manier is vormgegeven die mogelijk niet zo'n sterke rechtsbescherming oplevert. In dat kader poneert het College tevens de stelling dat de onafhankelijkheid van de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) minder gewaarborgd is

¹² Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2015/16*, 34 359, nr.3, p. 12 e.v.

dan de rechter, hetgeen overigens door het College niet verder wordt onderbouwd. Ook zou de toets door de TIB slechts een momentopname zijn. Het kabinet merkt op dat het voorstel voor een nieuwe Wet op de inlichtingen- veiligheidsdiensten op 28 oktober 2016 bij de Tweede Kamer is ingediend.¹³ De door het College aangestipte thema's (het toezicht en de bulkinterceptie) komen in het advies dat de Raad van State over het wetsvoorstel heeft uitgebracht uitgebreid aan de orde.¹⁴ Anders dan het College acht de Raad van State de noodzaak tot uitbreiding van de bevoegdheden waar het College op wijst wel voldoende beargumenteerd. Daarmee wordt het standpunt van het kabinet ter zake ondersteund. Ook acht de Raad van State – waar het gaat om de vraag of het stelsel EVRM-proof is – dat het wetsvoorstel een aanzienlijk aantal belangrijke waarborgen bevat, waarmee wordt voldaan aan de vereisten die door het EHRM gesteld worden. Wel uit de Raad van State kritiek op de *effectiviteit* van het in het wetsvoorstel voorgestelde stelsel van toezicht. Deze kritiek is weer anders dan hetgeen het College in zijn reactie op het ontwerpvoorstel in het kader van de internetconsultatie heeft aangegeven, namelijk dat er zou moeten worden voorzien in zowel een voorafgaande toestemmingverlening door een onafhankelijke instantie voor de inzet van bijzondere bevoegdheden als in bindende rechtmatigheidsoordelen van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD). Volgens de Raad van State zou een onafhankelijke toets door de TIB juist moeten worden geschrappt en het toezicht (zij het niet bindend) bij de CTIVD moeten worden geconcentreerd. Het kabinet heeft – om redenen uiteengezet in het nader rapport¹⁵ – gemeend geen gevolg te moeten geven aan het advies van de Raad van State op dit onderdeel. Het kabinet is van oordeel dat er – zeker met de voorgestelde aanpassingen van de TIB (conform het advies van de Raad van State) – met de invoering van de TIB mede in combinatie met een klachtstelsel met bindende oordelen, adequate rechtsbescherming wordt geboden. De voorgestelde benoemingsprocedure voor de leden van de TIB (vergelijkbaar met die van de CTIVD) en andere wettelijke waarborgen rondom de rechtspositie van de leden, brengen naar het oordeel van het kabinet mee dat er sprake is van een onafhankelijke instantie die EVRM-proof is.

- *Wetsvoorstel Computercriminaliteit III*

Het College uit zijn zorgen om de omvangrijke privacy-inbreuken ten gevolge van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel regelt dat de politie op bevel van de officier van justitie en na machtiging van de rechter-commissaris de bevoegdheid krijgt een geautomatiseerd werk, zoals een computer of een smartphone, binnen te dringen en hierin onderzoekshandelingen te verrichten als onderdeel van haar onderzoek. Door de voortschrijdende techniek is voor de bestrijding van ernstige misdrijven het gebruik van dergelijke *hack*bevoegdheden noodzakelijk.

¹³ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 588, nr. 2.

¹⁴ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 588, nr. 4.

¹⁵ *Ibid.*

Naar aanleiding van de advisering van de Raad van State en met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is het wetsvoorstel aangepast en is de inzet van de meest vergaande bevoegdheden (het op afstand binnendringen in een geautomatiseerd werk, gevolgd door het doorzoeken van alle gegevens die in dat werk zijn opgeslagen en het overnemen van die gegevens) beperkt tot gevallen waarin sprake is van verdenking van zeer ernstige misdrijven waarop een wettelijke strafbedreiging van acht jaren of meer gevangenisstraf is gesteld en bij verdenking van enkele misdrijven die naar hun aard worden gepleegd met behulp van een geautomatiseerd werk (zoals een DDOS-aanval). Deze laatste misdrijven moeten zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. De misdrijven die raakvlakken hebben met de vrijheid van meningsuiting, zoals de belediging (art. 137c Sr), het aanzetten tot haat (art. 137d Sr) of de openbaarmaking van beledigende uitlatingen (art. 137e Sr), zullen niet worden aangewezen. Het kabinet is van mening dat hiermee ook tegemoet is gekomen aan de geuite zorgen van het College in de jaarrapportage.

Lokaal beleid

Anders dan in vorige jaren, spreekt het College in de jaarrapportage over 2015 niet alleen de Rijksoverheid, maar ook de gemeenten aan op hun verantwoordelijkheden op het gebied van mensenrechten. Het kabinet onderschrijft deze nieuwe aanpak van het College. Zoals o.a. is toegelicht in de brief van 3 juni 2015 over decentralisaties en mensenrechten, hebben gemeenten evenals de Rijksoverheid een zelfstandige verantwoordelijkheid voor het naleven van de bestaande mensenrechtenverplichtingen.¹⁶ Met de decentralisaties in het sociaal domein heeft deze verantwoordelijkheid aan betekenis toegenomen. Tegelijkertijd deelt het kabinet de conclusie van het College dat de decentralisaties ook kansen bieden vanuit mensenrechtelijk perspectief, doordat de gemeenten dichterbij de burger staan.

In de jaarrapportage over 2015 spoort het College de gemeenten aan om aandacht te hebben voor groepen en individuen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, te zorgen voor toegankelijke en beschikbare zorg, en burgers goed op de hoogte te stellen van hun recht op een onafhankelijke cliëntondersteuner. Hieronder zal kort worden ingegaan op het beleid van de Rijksoverheid op de vraagstukken waarop het College de gemeenten specifiek aanspreekt. Daarnaast zal een reactie gegeven worden op de aanbevelingen die het College aan de Rijksoverheid doet met betrekking tot onderzoek naar de gevolgen van de transitie op mensenrechten.

¹⁶ *Kamerstukken II 2014/15, 33 826, nr. 8.*

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015)

Gemeentelijke verantwoordelijkheid Wmo 2015

Het is per 1 januari 2015 een gemeentelijke verantwoordelijkheid om op basis van de Wmo 2015 binnen de kaders van die wet (lokaal) effectief beleid te voeren en dat op basis van maatwerk toe te passen in individuele situaties. De staatssecretaris van VWS informeert de Tweede Kamer periodiek over de stand van zaken van deze hervorming, laatstelijk op 2 mei 2016. Deze uitvoerige rapportage 'Voortgang en ambitie Wmo, volwaardig meedoen'¹⁷ biedt onder meer inzicht in de drie prioritaire doelstellingen voor een geslaagde transitie en transformatie van zorg en ondersteuning. Versterking van de positie van de cliënt staat op één. Ten tweede moet daadwerkelijk maatwerk worden geboden in levensbrede ondersteuning, gericht op participatie en zelfredzaamheid, en ten derde wordt een inclusieve samenleving bevorderd, verrijkt door maatschappelijke initiatieven. Daar waar zorg en ondersteuning goed wordt afgestemd op de individuele vraag en kenmerken van betrokkene, is geen sprake van willekeur.

Een van de maatregelen om een goede afstemming tussen de vraag en de geboden ondersteuning te bereiken, is het aanbod van voldoende onafhankelijke cliëntondersteuning. Gemeenten zijn op grond van de Wmo 2015 gehouden om deze beschikbaar te hebben en inzet daarvan mogelijk te maken indien een burger daarom vraagt. Zoals het College adviseert, is het inderdaad van belang dat de gemeente ook zelf het initiatief neemt om mensen op die mogelijkheid te wijzen.

Financiële draagkracht en zorgmijding

Met de decentralisaties hebben gemeenten een bredere verantwoordelijkheid gekregen voor de ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van kwetsbare burgers. Hun instrumentarium en ook financiële mogelijkheden zijn tegelijkertijd verruimd. Daar waar nodig levert de gemeente ondersteuning, die passend moet zijn. Dit vraagt maatwerk, ook in financiële zin. In het uitvoeringsbesluit Wmo2015 zijn met betrekking tot de eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen nadere regels gesteld in een algemene maatregel van bestuur.

Deze regels zijn noodzakelijk om te waarborgen dat in alle gemeenten sprake is van een uniforme systematiek voor het vaststellen van inkomens- en vermogensafhankelijke bijdragen. Het kabinet acht het, omdat het om financiële draagkracht gaat, wenselijk om cumulatie te voorkomen van eigen bijdragen van de cliënt op grond van de Wmo 2015 met eigen bijdragen van de echtgenoot (op grond van de Wet Langdurige Zorg, Wlz). De cliënt is geen eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening verschuldigd, indien de echtgenoot een eigen bijdrage voor de Wlz betaalt.

Het kabinet heeft er onlangs voor gekozen om Wmo-clianten vanaf 2017 tegemoet te komen door middel van een landelijke aanpassing (parameters) van

¹⁷ *Kamerstukken II 2015/16, 29 538, nr. 214.*

de maximale eigen bijdrage voor Wmo-ondersteuning. Voor niet AOW-gerechtigde meerpersoonshuishoudens leidt deze maatregel tot een aanzienlijke verlaging van de eigen bijdrage voor Wmo-ondersteuning. De andere typen huishoudens profiteren in meer of mindere mate ook van de verlaging van de eigen bijdrage voor Wmo-ondersteuning. Een uitgebreide toelichting op deze maatregel is opgenomen in de kamerbrief van 5 oktober jl.¹⁸

Het is van belang dat cliënten vooraf op de hoogte worden gesteld van de hoogte van de eigen bijdrage. Samen met de VNG, het CAK en cliëntenorganisaties zijn er reeds diverse verbeteringen en vereenvoudigingen uitgevoerd in de communicatie over de eigen bijdrage en de informatievoorziening vanuit gemeente richting de cliënt. Wanneer de cliënt bewust wordt van het feit dat er sprake is van een eigen bijdrage en de cliënt een inschatting van de persoonlijke maximale hoogte van de eigen bijdrage heeft gekregen, kan dat voor een cliënt reden zijn om af te zien van de ondersteuningsvraag. De gemeente zal dan moeten bezien of er dan sprake is van ongewenste zorgmijding, zodat eventueel maatwerk kan worden geboden met de aan gemeenten beschikbare instrumenten. Op dit moment wordt in opdracht van VWS en VNG een onderzoek uitgevoerd naar de mate waarin de gemeenten dit doen.

Huishoudelijke hulp

Op basis van de Wmo 2015 hebben cliënten die voor hun zelfredzaamheid of participatie zijn aangewezen op maatschappelijke ondersteuning, hier recht op indien uit onderzoek blijkt dat de cliënt daarin niet kan voorzien door eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met andere personen uit zijn sociale netwerk. Dit onderzoek volgt op basis van de wet op een melding van de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning en is met tal van waarborgen omgeven. De geboden maatschappelijke ondersteuning moet een passende bijdrage leveren aan het langer thuis kunnen blijven wonen van de cliënt. De hoogste rechter heeft inmiddels bevestigd dat huishoudelijke hulp onder de Wmo 2015 valt.¹⁹

Huiselijk geweld

De Wmo 2015 regelt ook dat gemeenten de verantwoordelijkheid dragen voor het bieden van (vrouwen)opvang. Daarnaast biedt de wet waarborgen voor de kwaliteit van voorzieningen en voor de cliënt. De gemeenten hebben middelen gekregen om uitvoering te geven aan hun wettelijke taken. Niet-rechtmatig verblijf vormt in beginsel geen obstakel voor de toegang tot slachtofferhulp en opvang. Daarnaast voeren de VNG en de Federatie Opvang gezamenlijk het door VWS gefinancierde project 'Regioaanpak Veilig Thuis uit'. Binnen dit project is aandacht voor de in-, door- en uitstroom bij de vrouwenopvang, de kwaliteit van de opvang en de voorwaarden waaronder ambulantisering van de hulpverlening mogelijk is.

¹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 550-XVI, nr. 10.

¹⁹ ECLI:NL:CRVB:2016:1402.

Vrouwen

Het College constateert dat de ontwikkelingen in de zorg in het bijzonder voelbaar zijn voor vrouwen. Op dit moment is 58% van de mantelzorgers vrouw.²⁰ Het kabinet is van mening dat het wenselijk is de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen te verhogen. Het is aan gemeenten om de ondersteuning van mantelzorgers gendersensitief in te richten, zodat mantelzorg en economische zelfstandigheid gecombineerd kunnen worden en zorgtaken niet vooral bij vrouwen terecht komen. Daarbij is de rol van de Rijksoverheid om gemeenten ondersteuning te bieden. In dat kader heeft het kabinet in 2015 een expertmeeting gendersensitief beleid bij gemeenten ondersteund. Dit heeft er onder andere toe geleid dat in trainingen voor keukentafelgesprekken aandacht is gekomen voor genderaspecten. Daarnaast ondersteunt de overheid ook de voortzetting van het project Werk&Mantelzorg onder de naam 'Next Step'. Een onderdeel van dit project is om werkgevers op hun verantwoordelijkheid te wijzen om met zowel vrouwelijke als mannelijke werknemers de mogelijkheden te bespreken om werk en mantelzorg te combineren. Verder levert ook het project 'Kracht on Tour' van de minister van OCW een bijdrage door regionaal en landelijk afspraken te maken tussen werkgevers, gemeenten en onderwijsinstellingen om het bewustzijn over economische zelfstandigheid te vergroten en vrouwen te stimuleren (meer) te gaan werken.²¹

Jeugdzorg, kindermishandeling en jeugd GGZ

In de jeugdwet is duidelijk geregeld dat gemeenten de verantwoordelijkheid dragen voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. De gemeenten hebben via de integratie-uitkering sociaal domein financiële middelen gekregen om uitvoering te geven aan hun wettelijke taken. De Veilig Thuis-organisaties (onder regie van de gemeenten) vervullen een belangrijke rol in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Zij onderzoeken vermoedens van geweld en geven adviezen aan professionals hoe te handelen bij vermoedens van kindermishandeling. In opdracht van de VNG en de ministeries van VWS en VenJ is een programma gestart voor de verbetering en doorontwikkeling van Veilig Thuis.

Onderwijs

Gemeenten ontvangen in het kader van de Leerplichtwet en de RMC-wetgeving informatie over welke jongeren veel verzuimen en welke jongeren het onderwijs hebben verlaten zonder een startkwalificatie. Het gaat hierbij om jongeren die nog geen havo, vwo of mbo2-opleiding minimaal hebben afgerond. Scholen melden het verzuim of de uitval bij DUO, en via DUO ontvangt de gemeente deze informatie.

Op basis van deze informatie en het contact dat gemeenten hierover hebben met scholen, kunnen gemeenten samen met scholen actie ondernemen om deze

²⁰ Informele hulp: wie doet er wat?', SCP, 2015.

²¹ www.krachtontour.nl.

jongeren weer terug naar het onderwijs te begeleiden. Als dit niet haalbaar is, kan gekeken worden of de route naar arbeid mogelijk is.

Gemeenten en scholen maken samen afspraken over hoe ze het verzuim en de uitval terug dringen. Hiervoor maken ze eerst een analyse van de uitval. Vervolgens bekijken ze in gezamenlijkheid welke maatregelen ze moeten nemen om de uitval terug te dringen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om betere afspraken over de overstap van het voortgezet onderwijs naar het mbo, of maatregelen voor extra begeleiding van jongeren met multiproblematiek. Vanuit het ministerie van OCW is er extra geld beschikbaar om deze maatregelen te financieren.

Mensen met een beperking/chronisch zieken

In het kader van de wetgeving bij het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is alle relevante wet- en regelgeving tegen het licht gehouden van de eisen die het Verdrag stelt. In het kader van de ratificatie van het Verdrag is een aantal wetwijzigingen doorgevoerd en daarmee voldoet de Nederlandse wetgeving aan de vereisten uit het Verdrag. Met dit in gedachte wordt voorts gewerkt aan verdere verwezenlijking voor de verbetering van de positie van mensen met een handicap of chronische ziekte.

Naar de mening van het kabinet bieden de transities goede aanknopingspunten voor de verbetering van de positie van mensen met een handicap of chronische ziekte, zoals het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap voorstaat. Voor verdere implementatie van dat verdrag wordt momenteel het 'Platform Inclusie' opgericht. Hierin zullen nadere maatregelen op gemeentelijk niveau worden gestimuleerd, zodat de positie van mensen met een handicap of chronische ziekte verder wordt versterkt. Momenteel is een kwartiermaker bezig met de inrichting van dit platform, in samenspraak met onder andere gemeenten en mensen met een handicap of chronische ziekte zelf.

Arbeidskansen voor mensen met een arbeidsbeperking

De Participatiewet biedt gemeenten kaders voor de invulling van de opdracht om deelname aan de arbeidsmarkt van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen. Gemeenten kunnen binnen deze kaders en het eigen (gemeentelijk) beleid mensen met een arbeidsbeperking die dat nodig hebben ondersteunen bij hun arbeidsdeelname. De gemeenteraad moet bij verordening beleid vaststellen voor het aanbieden van re-integratievoorzieningen, zoals de uitwerking van het instrument loonkostensubsidie en de voorziening beschut werk en werkvoorzieningen. De personen die door de Participatiewet worden geraakt, moeten worden betrokken bij de vaststelling van dit beleid. Zo moeten zij vroegtijdig in staat worden gesteld om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen. De gemeenteraad moet bij verordening vaststellen hoe dit wordt geregeld. Ook dienen gemeenten het bepaalde in het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in acht te nemen. De Participatiewet, daarbij geflankeerd door de banenafspraken en de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten, levert daarmee een verdere bijdrage aan de versterking van

gelijke kansen voor mensen met een beperking en sluit aan bij de doelstelling van het VN-verdrag en meer specifiek artikel 27 daarvan.²² De Participatiewet wordt gemonitord en geëvalueerd. De ervaringen van en gevolgen voor cliënten maken onderdeel uit van deze evaluatie.

Het College merkt op dat mensen die niet tot de doelgroep van de banenafspraken behoren, minder kans hebben op werk. Als voorbeeld worden mensen met een arbeidshandicap genoemd die per uur meer dan het minimumloon kunnen verdienen, maar vanwege hun beperking slechts parttime kunnen werken. In reactie hierop wil het kabinet aangeven dat het criterium voor de beoordeling of iemand tot de doelgroep van de banenafspraken behoort (iemand moet volgens UWV per maand niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen) ook geldt voor mensen met een medische urenbeperking. Wanneer iemand met een medische urenbeperking per uur het wettelijk minimumloon kan verdienen maar per maand niet (omdat de betreffende persoon maar een bepaald aantal uur kan werken) behoort de betreffende persoon tot de doelgroep van de banenafspraken. Het kabinet wil benadrukken dat iedereen een kans verdient op de arbeidsmarkt. Bij de keuze van de doelgroep van de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten heeft het kabinet de keuze voor de afbakening van de doelgroep heel zorgvuldig afgewogen. De afbakening sluit ook aan op de afspraken uit het sociaal akkoord, dat de basis voor de banenafspraken is. Het doel is om de mensen die weinig kansen op een reguliere baan hebben, meer kansen te geven. Met deze wet krijgen de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt extra kansen. Elke afbakening betekent dat er mensen niet tot de doelgroep van de banenafspraken behoren. Het blijft mogelijk dat gemeenten ook voor deze mensen instrumenten inzetten, zoals voorzieningen gericht op werk (waaronder een jobcoach), re-integratietrajecten, scholing, sollicitatietrainingen, tijdelijke vormen van loonkostensubsidie, een proefplaatsing, participatieplaatsen, enzovoorts. Ook kunnen gemeenten de werkgever (financieel) ondersteunen bij het realiseren van noodzakelijke aanpassingen van de werkplek voor een werknemer met een arbeidsbeperking.

Onderzoek naar gevolgen transitie op mensenrechten

Het College roept de Rijksoverheid op om onderzoek te doen naar de gevolgen van de transitie in het sociaal domein vanuit het perspectief van de mensenrechten. Daarnaast vraagt het College de centrale overheid ervoor te zorgen dat gemeenten gegevens verzamelen die inzicht geven in de mate waarin de mensenrechten van burgers zijn beschermd en waar de knelpunten zijn.

De systeemverantwoordelijkheid van de centrale overheid voor de realisatie van mensenrechten houdt inderdaad niet op bij de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden. Het kabinet deelt echter niet het oordeel van het College dat monitoring en gegevensverzameling in deze context daardoor noodzakelijk,

²² In dit artikel wordt bepaald dat staten die partij bij het verdrag zijn het recht van personen met een handicap erkennen op werk, op voet van gelijkheid met anderen. De verwezenlijking van dit recht moet worden gewaarborgd en bevorderd door het nemen van passende maatregelen.

effectief of efficiënt zijn. Ten eerste maakt de grote verscheidenheid aan mensenrechtenverplichtingen het zeer ingewikkeld om indicatoren vast te stellen aan de hand waarvan het mensenrechtenniveau in gemeenten gemeten kan worden. Daarnaast zou gegevensverzameling op die schaal een onevenredige last voor gemeenten met zich meebrengen. Ten slotte doet kwantitatief onderzoek aan de hand van gegevensverzameling ook geen recht aan de mogelijkheid voor gemeenten om maatwerk te leveren.

Onderzoek naar de gevolgen van de transities wordt op verschillende deelterreinen reeds gedaan, zij het uit breder perspectief dan alleen dat van mensenrechten. Het hierboven genoemde rapport 'Voortgang en ambitie Wmo, volwaardig meedoen' is hier een voorbeeld van. Ook wordt zoals benoemd de Participatiewet gemonitord en geëvalueerd, alsmede de Wmo en de Jeugdwet. Daarnaast heb ik in mei van dit jaar de eerste overall rapportage sociaal domein naar uw Kamer gestuurd²³ en ben ik voornemens om de tweede in 2017 te laten volgen.

Discriminatie

Het derde door het College gekozen hoofdthema in de Jaarrapportage 2015 is 'Discriminatie'. Het College vraagt hierin niet alleen aandacht voor de aanpak van discriminatie in het algemeen, maar ook specifiek voor stagediscriminatie en de participatie van mensen met een beperking.

Aanpak van discriminatie

De toelichting op de kabinetsaanpak van discriminatie, zoals begin 2016 neergelegd in het Nationaal actieprogramma tegen discriminatie,²⁴ zet uiteen wat de verstreckende gevolgen kunnen zijn van uitsluiting en discriminatie. Niet alleen voor een getroffen individu maar ook voor de samenleving. Het College vraagt dan ook terecht aandacht voor de vele belemmeringen die het gevolg kunnen zijn van discriminatie en de vereiste bewustwording hierover. Daarom richt het Actieprogramma zich op meerdere maatschappelijke terreinen en ziet het, naast de aanpak van bewuste vormen van discriminatie, ook op naar de aanpak van onbewuste vormen van discriminatie.

Met de meerjarige overheids campagne, 'Zet een streep door discriminatie', wordt niet alleen de aandacht gericht op het mensenrechtelijke aspect van het discriminatieverbod (door artikel 1 van de Grondwet centraal te stellen in een deel van de koepelcampagne) maar ook op de verschillende, concrete deelreinen van de maatschappij waar discriminatie kan voorkomen. Zo was de deelcampagne die de minister van SZW in samenwerking met OCW als eerste deelcampagne onder deze koepelcampagne in mei 2016 startte, gericht op discriminatie in de werving- en selectiefase als gevolg van onbewuste vooroordelen. Ook op de website van de campagne (www.discriminatie.nl) wordt toegelicht hoe

²³ Kamerstukken II 2015/16, 34 477, nr. 1 en bijlagen.

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 30 950, nr. 84.

discriminatie kan leiden tot de aantasting van de menselijke waardigheid en welke schadelijke effecten kunnen optreden voor het individu en de samenleving als geheel. Verder wordt binnen de City Deal Aanpak Jeugdwerkloosheid gewerkt aan bewustwording bij scholen, werkgevers en jongeren zelf over discriminatie en het overbruggen van negatieve beeldvorming bij de zoektocht naar een stage.

Het kabinet stelt de maatschappelijke gevolgen van discriminatie niet alleen aan de orde bij het formuleren en uitvoeren van het discriminatiebeleid. Ook in bredere trajecten waarin bijvoorbeeld de bescherming van de democratische rechtsstaat en de rechtsorde centraal staan, is het kabinetsbeleid gericht op de bevordering van verbinding in de samenleving, gemeenschappelijke waarden en het gelijkheidsbeginsel. Binnenkort zal ik de kabinetsreactie op de motie-Van Dam²⁵ naar uw Kamer zenden en daarin uitwerken hoe op verschillende beleidsterreinen het uit- en overdragen van gedeelde waarden door de overheid opgenomen of versterkt kunnen worden.

Stagediscriminatie

Om ervoor te zorgen dat scholen een veilige omgeving bieden om discriminatie bij stages bespreekbaar te maken voor studenten en docenten, zet de minister van OCW samen met de minister van SZW via de City Deal Aanpak Jeugdwerkloosheid in op drie maatregelen.

Ten eerste wordt samen met mbo-instellingen ingezet op bewustwording van de invloed van discriminatie bij de beroepspraktijkvorming (bpv) door het organiseren van bijeenkomsten met experts op het gebied van discriminatie bij de bpv voor docenten, bpv-coördinatoren en leerwerkcoaches. Daarnaast gaan mbo-instellingen samen met antidiscriminatievoorzieningen aan de slag met het trainen van docenten, bpv-coördinatoren en studenten in het omgaan met mogelijk discriminerende uitingen bij het zoeken naar een stage of (leer)baan. Het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (MDRA) heeft hiervoor trainingen ontwikkeld.

Ten tweede hebben niet-westerse allochtone studenten als zij eenmaal stage hebben gelopen een even grote kans op een baanaanbod als autochtone jongeren. Daarom werken de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), het Servicepunt LOB mbo en onderzoekers samen om mbo-instellingen te ondersteunen bij het organiseren van oriënterende bedrijfsbezoeken, waarbij jongeren en werkgevers vroegtijdig met elkaar in contact worden gebracht. Zo leert de werkgever de jongere kennen als werknemer en individu in plaats van als onderdeel van de groep waartoe hij behoort.

Tot slot kan ook een goede introductie van jongeren door iemand die al een band heeft met de werkgever, ervoor zorgen dat de werkgever eerder geneigd is de jongere aan te nemen. Daarom start op verschillende mbo-instellingen de uitvoering van een peercoachingsproject, waarin mbo-niveau-4 studenten coaches

²⁵ *Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 259.*

zijn van mbo-niveau-2 studenten. De coaches introduceren en ondersteunen de mbo-2-studenten bij hun leerbedrijf en de niveau-4 studenten leren wat het inhoudt om iemand te begeleiden en te coachen.

De activiteiten die worden ondernomen tegen discriminatie bij de bpv worden samengevoegd in een toolbox, die beschikbaar gesteld wordt op www.discriminatie.nl en de website van het Servicepunt LOB mbo.

Op 23 september jl. heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een brief uitgebracht n.a.v. het rapport van het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) over stagediscriminatie in het mbo.²⁶ Deze brief gaat verder op dit vraagstuk in.

Participatie van mensen met een handicap

De aanpak van de implementatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap gebeurt zoveel mogelijk van onderaf. Dat vraagt om een structuur waarin de betrokkenheid van alle maatschappelijke partijen is geborgd.

Er komt daarom een bureau: een 'Platform Inclusie'. Dit platform heeft tot taak de noodzakelijke beweging in de samenleving met betrokkenheid van partijen inclusief de doelgroep te stimuleren, activiteiten aan te zwengelen en afspraken te maken. Het platform ondersteunt daarbij gemeenten, organisaties en sectoren om tot concrete plannen te komen ter verbetering van maatschappelijke en politieke participatie van mensen met een beperking. Momenteel is een kwartiermaker bezig met de vormgeving van het platform.

Op landelijk niveau zal voorts in bestuurlijk overleg waarin de betrokken partijen vertegenwoordigd zijn, de voortgang van de implementatie worden gevolgd en bevorderd. Aan de hand van de informatie die verschaft wordt en de ervaringen uit de praktijk, zal beoordeeld worden of nadere regels noodzakelijk zijn om het proces te bevorderen of bij te sturen.

Het College geeft aan dat bij veel mensen onbekend is dat ook het niet verrichten van aanpassingen die hindernissen wegnemen om mensen met een beperking op gelijke voet met anderen te kunnen laten meedoen aan het maatschappelijk leven, in strijd kan zijn met het wettelijk verbod op discriminatie naar handicap en chronische ziekte.

Per 1 januari 2017 treedt een algemene norm voor toegankelijkheid, vastgelegd in de Wgbh/cz, in werking. Een nadere duiding van deze algemene norm is onderwerp van een AMvB die momenteel wordt opgesteld. Daarin zal onder andere worden beschreven wat 'het treffen van voorzieningen van eenvoudige aard' behelst.

²⁶ *Kamerstukken II 2016/17, 31 524, nr. 300.*

Overige zorgpunten van het College

Naast de aanbevelingen op de drie hoofdthema's, heeft het College in de jaarrapportage ook enkele zorgpunten en ontwikkelingen geïdentificeerd. Op een aantal belangrijke zorgpunten gaat het kabinet graag nog in.

Mensenrechten bij de opvang van asielzoekers

In de jaarrapportage gaat het College in op de (crisis)noodopvangvoorzieningen die zijn ingericht ten tijde van de hoge instroom van asielzoekers, en de gevolgen voor de bewoners van deze tijdelijke opvangvoorzieningen. Het College concludeert dat de toegang tot mensenrechten voor volwassenen voldoende geborgd was, maar wijst wel op risico's in dit kader, vooral als er sprake is van langdurig verblijf in de tijdelijke opvangvoorzieningen. Voor wat betreft kinderen wijst het College op de hoeveelheid verhuisbewegingen en de tijdige toegang tot onderwijs.

De regering acht het van belang om te benadrukken dat diverse partijen, zoals het COA, gemeenten en maatschappelijke organisaties tijdens de verhoogde asielinstream in gezamenlijkheid alle zeilen hebben moeten bijzetten om iedere asielzoeker een bed en de benodigde basisvoorzieningen te kunnen bieden. Hetzelfde geldt voor de IND wat betreft het afdoen van de grote hoeveelheid asielaanvragen en nareisaanvragen. Parallel aan de inzet om voldoende opvangcapaciteit te genereren zijn er inspanningen verricht om de voorzieningen in tijdelijke locaties, daar waar nodig, te verbeteren.

In het bestuursakkoord tussen VNG en het kabinet van 27 november 2015 zijn voorts afspraken gemaakt om structureel meer stabiliteit in de opvang te bewerkstelligen, en om kortdurende opvangvormen en daarmee veelvuldige verhuisbewegingen te voorkomen. Voor wat betreft het beperken van verhuisbewegingen, van met name kinderen, heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd aan de Kamer om te inventariseren welke maatregelen in dit kader genomen zouden kunnen worden. Het kabinet onderschrijft voorts het belang van tijdige toegang tot onderwijs voor kinderen. Het uitgangspunt is dan ook dat nog vóór de opening van een opvanglocatie het onderwijs is geregeld.

Op 28 april 2016 heeft het kabinet met gemeenten afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat vluchtelingen met een verblijfsvergunning zo snel mogelijk zelfstandig, volwaardig en gezond aan het werk kunnen, naar school gaan of op een andere manier een bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving. Met dit uitwerkingsakkoord wordt naast de al bestaande afspraken uit het bestuursakkoord over opvang een sluitende aanpak gecreëerd van noodopvang tot participatie in de samenleving.

Onderdak voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf

Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat aanvragen om verblijf in Nederland zorgvuldig worden beoordeeld. De uitkomst van die beoordeling kan zijn dat een

vreemdeling niet in Nederland mag blijven. In die gevallen heeft de vreemdeling de wettelijk plicht om Nederland te verlaten. Ook dan kan onderdak worden verkregen in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL), onder de voorwaarde dat de vreemdeling actief werkt aan zijn vertrek uit Nederland. In een uitspraak van 26 november 2015 heeft zowel de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State²⁷ als de Centrale Raad van Beroep²⁸ geoordeeld dat door de regering hiermee voldoende invulling wordt gegeven aan de uit het internationaal recht voortvloeiende internationale (positieve) verplichting opvang te bieden aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. In een beslissing van 5 juli 2016²⁹ heeft ook het EHRM geoordeeld dat de meewerkplicht aan terugkeer voor onderdak in de VBL niet strijdig is met het EVRM, en dat Nederland niet tekort schiet ten aanzien van zijn verplichtingen onder het EVRM voor de situatie van een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf.

Politie en positie slachtoffer

In het kader van huiselijk geweld stelt het College dat de politie teveel is gericht op dossiervorming en het aanleveren van een vervolgbare zaak bij het Openbaar Ministerie. Daardoor krijgt het slachtoffer te weinig aandacht.³⁰ Het kabinet verwijst voor een kabinetsreactie op deze zorgpunten naar de brieven met een beleidsreactie aan de Tweede Kamer van 11 februari 2016³¹ en van 22 juni 2016.³² Het kabinet waardeert de inzet die de politie pleegt om meer focus te leggen op de bescherming van het slachtoffer (waaronder bij de aanpak van huiselijk geweld). De focus op het slachtoffer vergt van politiemedewerkers dat zij niet alleen vanuit strafrechtelijk oogpunt huiselijk geweld benaderen, maar juist ook, in samenwerking met partners zoals Veilig Thuis, te kijken naar de (beschermings)behoeften van het slachtoffer. Het kabinet verwacht dat de in de beleidsreacties genoemde maatregelen de komende jaren de bescherming van kwetsbare slachtoffers van huiselijk geweld verder zullen verbeteren. Een voorbeeld is de ontwikkeling van een instrument door de politie voor de individuele beoordeling van elk slachtoffer op kwetsbaarheid en de vraag of er extra beschermingsmaatregelen genomen moeten worden (EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers).

Huwelijkse gevangenschap

Het College benoemt enkele knelpunten bij het tegengaan van huwelijkse gevangenschap. Bij huwelijkse gevangenschap kunnen, afhankelijk van de

²⁷ ECLI:NL:RVS:2015:3415.

²⁸ ECLI:NL:CRVB:2015:3803.

²⁹ EHRM 5 juli 2016, *Hunde t. Nederland*, appl.no. 17931/16.

³⁰ Het College baseert haar conclusies op een TNO-rapport over huiselijk geweld (Vink e.a. 'Huiselijk geweld gemeld en dan...?', TNO: Leiden 2015) en twee onderzoeken naar aanleiding van een tragisch incident waarbij een ex-partner zijn slachtoffer om het leven bracht (Eenhoorn e.a. 'Conclusies en aanbevelingen onderzoeksrapport TweeSteden', 2016 en Onderzoeksrapport TweeSteden van de Politie, eenheid Zeeland-West-Brabant, 2016). Deze rapporten betreffen een onderzoek naar één politie-eenheid en één type huiselijk geweld. De aanpak van bedreiging/stalking door ex-partners wordt breder onderzocht.

³¹ *Kamerstukken II 2015/16*, 28 345, nr. 158.

³² *Kamerstukken II 2015/16*, 29 628, nr. 644.

omstandigheden, verschillende strafbare feiten aan de orde zijn, waarvoor vervolging kan plaatsvinden. Indien er sprake is van het dwingen om iets te doen (bijvoorbeeld 'ja' te zeggen tijdens een huwelijksvoltrekking), niet te doen of te dulden, kan er sprake zijn van strafbare dwang (artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht). Artikel 285a van het Wetboek van Strafrecht stelt het opzettelijk beïnvloeden van iemands vrijheid om een verklaring af te leggen voor een rechter of ambtenaar strafbaar. Het Nederlands recht biedt geen mogelijkheid om in Nederland een religieus huwelijk te ontbinden. Een religieus huwelijk is niet ten overstaan van een bevoegde autoriteit gesloten en geldt om die reden in Nederland niet als een huwelijk. Toch zijn er wel juridische middelen. Als een man weigert mee te werken aan de ontbinding van een religieus huwelijk in het land van herkomst, kan de vrouw bij de Nederlandse rechter vorderen om haar man hiertoe te sommeren. Een scheiding weigeren kan een vorm van dwang (huwelijksgevangenschap) zijn en daarmee strafbaar. Aan het niet naleven van het bevel tot medewerking kan de rechter een dwangsom verbinden. Deze mogelijkheid is bij de Nederlandse Orde van Advocaten onder de aandacht gebracht. Bovendien is het in Nederland strafbaar om als bedienaar van de godsdienst een huwelijksplechtigheid te verrichten voordat partijen hebben doen blijken dat hun huwelijk ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand is voltrokken (artikel 449 van het Wetboek van Strafrecht). Strafverzwaring is mogelijk bij recidive binnen twee jaar.

Het kabinet bestrijdt huwelijksgevangenschap voornamelijk door middel van preventie. Op initiatief en met financiering van het ministerie van SZW startte in 2013 het landelijke project "Taboes bespreken" waaraan diverse organisaties meewerkten. In dit kader gingen 160 voorlichters op pad om taboes bespreekbaar te maken in de eigen culturele en religieuze gemeenschappen. Thema's waren o.a. eengerelateerd geweld, seksuele diversiteit, huwelijksdwang en huwelijksgevangenschap. Ook in 2016 en 2017 zijn hiervoor financiële middelen beschikbaar.

Met het Actieplan Zelfbeschikking (2015-2017) wil de overheid ertoe bijdragen dat mensen bewust zijn van hun recht om zelf keuzes te maken over hun eigen leven. Hier valt ook het recht op vrije partnerkeuze en op echtscheiding onder. Een van de activiteiten is het project "Professionalisering van peer educators en voorlichters uit eigen kring" dat door Kennisplatform Integratie & Samenleving wordt uitgevoerd. De organisaties van de voorlichters over taboeonderwerpen en hun voorlichtingsaanbod zijn vanaf eind 2016 in te zien op www.kis.nl.

ZSM-werkwijze

Het College benoemt in de rapportage enkele zorgpunten over de ZSM-werkwijze. Het verwijst hierbij naar de conclusies van de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR) in een onderzoek uit 2014 naar de OM-strafbeschikking, waaronder de strafbeschikking in ZSM-zaken.

Allereerst merkt het kabinet ter verduidelijking op dat het ZSM-traject en de OM-strafbeschikking in een procedure samen kunnen vallen, maar in principe los staan van elkaar. Wat betreft de OM-strafbeschikking verwijst het kabinet naar de

beleidsreactie van 26 februari 2015 op het rapport van de PGHR voor de maatregelen die zijn genomen ter verbetering van de positie van de verdachte.³³ Op 6 juli 2016 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze en de uitgangspunten voor een structurele regeling van de rechtsbijstand in het kader van de ZSM-werkwijze.³⁴ Het College merkt op dat na 1 maart 2016 rechtsbijstand bij politieverhoor ook in ZSM-zaken verplicht is. Ter nuancering merkt de regering op dat de bijstand van een raadsman een recht is van de verdachte, en dus geen plicht betreft.

Levenslange gevangenisstraf

Het EHRM heeft zich in een aantal zaken uitgelaten over de verenigbaarheid van de levenslange gevangenisstraf met artikel 3 EVRM (verbod op onmenselijke behandelingen of bestraffingen). Zoals het College terecht opmerkt is een levenslange gevangenisstraf op zichzelf niet onverenigbaar met mensenrechtenstandaarden. Volgens het EHRM is een levenslange gevangenisstraf niet problematisch zolang deze *de jure* en *de facto* kan worden gereduceerd. Ook levenslanggestraften moeten een perspectief op vrijlating houden, zo stelt het EHRM. Op 5 juli 2016 heeft ook de Hoge Raad arrest gewezen over de oplegging en tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in verband met de eisen van artikel 3 EVRM. De Hoge Raad oordeelde in dit arrest dat het huidige beleid in strijd is met het EVRM, nu een perspectief op vrijlating ontbreekt. De Hoge Raad houdt de zaak aan tot september 2017 in afwachting van politieke besluitvorming over de voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf.

In de brieven van 2 juni 2016 en 2 september 2016 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf uiteengezet.³⁵ Op 8 september 2016 heeft een debat met de Tweede Kamer plaatsgevonden over de levenslange gevangenisstraf. De voorgenomen wijzigingen van de Staatssecretaris zien op het oprichten van een adviescollege dat na 25 jaar detentie, en vervolgens periodiek, zal toetsen of een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor re-integratieactiviteiten. Met dergelijke activiteiten wordt een gedetineerde de mogelijkheid geboden zich (verder) voor te bereiden op een daadwerkelijke terugkeer in de maatschappij. Tijdens de gratieprocedure wordt getoetst of met de voorzetting van de straf nog een legitiem doel wordt gediend. Het kabinet is van oordeel dat met deze voorgenomen wijzigingen de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf voldoet aan de eisen van het EVRM. Hiermee wordt gewaarborgd dat de levenslange gevangenisstraf ook in de toekomst opgelegd kan en zal blijven worden.

³³ Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 29 279, nr. 225, Beleidsreactie bij het rapport "Beschikt en Gewogen" van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

³⁴ Zie voor een uitgebreider overzicht de Kamerbrief over de tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze: *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 334, Reactie op 'Snel, Zorgvuldig en Betekenisvol, Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze'.

³⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 325 en *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, nr. 338.

Vrijheidsbeperkingen in de zorg

Voor de ouderenzorg en de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking werkt de overheid aan het terugdringen van dwangzorg en het oneigenlijk gebruik van psychofarmaca met behulp van de actieprogramma's 'Gedwongen zorg' en 'Het kan beter met minder'. Door verschillende acties, onder andere coaching en kennisontwikkeling, wordt met en door professionals in de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking of dementie gewerkt aan de cultuur en gedragsverandering bij het toepassen van gedwongen zorg. Gedwongen zorg is een ultimatum remedium. Zorgverleners treden in overleg met elkaar en met de cliënt of zijn wettelijke vertegenwoordiger, en gaan samen op zoek naar de oorzaken van het gedrag dat afgewend moet worden en mogelijke vrijwillige alternatieven. Deze werkwijze zal een wettelijke grondslag krijgen als het wetsvoorstel Zorg en Dwang geïmplementeerd kan worden.

Binnen de GGZ zijn afspraken gemaakt om vrijheidsbeperking van patiënten terug te dringen. Het blijft van belang dat GGZ-instellingen blijven investeren in het terugdringen van separeren en afzonderen. Ook is het belangrijk dat GGZ-instellingen rond dit thema meer van elkaar gaan leren. Bij de cultuuromslag die nu gaande is wordt gezocht naar alternatieven om dwang en drang te voorkomen, hebben lichtere interventies de voorkeur op zwaardere en wordt de regie zoveel en zo lang mogelijk bij de patiënt gelegd. Deze aanpak vindt zijn weerslag in het wetsvoorstel verplichte GGZ. Vroegsignalering heeft daarbij een belangrijke rol: hoe eerder je problematisch gedrag herkent, des te groter de kans dat separatie uitblijft.

De GGZ is al enkele jaren actief om dwang te reduceren. Nieuwe voorzieningen zoals de High Intensive Care (HIC) en de Extra Beveiligde Kamers (EBK) passen hierbij. Met de EBK's worden de ruimtes om patiënten te separeren vriendelijker ingericht dan de huidige separatieruimtes. Het beleid van instellingen is erop gericht het separeren helemaal af te schaffen. Twaalf grote GGZ-instellingen tekenden deze zomer een manifest waarin ze afspraken dat in 2020 niet meer gesepareerd wordt.

Een andere manier om separatie te voorkomen is door mensen niet gedwongen op te nemen maar thuis te behandelen. Met het wetsvoorstel verplichte GGZ wordt de mogelijkheid geboden gedwongen zorg (bijvoorbeeld dwangmedicatie) ook thuis te verlenen, waardoor gedwongen zorg (waaronder separatie) niet langer gekoppeld is aan een gedwongen opname. De behandeling vindt dan plaats door ACT en FACT-teams. Door patiënten niet op te nemen, kan separatie worden voorkomen.

Naar de oorzaak van een eventuele stijging van het aantal separaties is meer onderzoek nodig over een langere termijn waar gekeken wordt naar patiëntkenmerken, leeftijdsopbouw, de duur van de dwang, etc. De Wet verplichte GGZ biedt een grondslag om cliënten over een langere periode te volgen, waarbij de gegevens geanonimiseerd worden.

Onderwijs voor kinderen met een beperking

Het College spreekt zijn zorg uit over de toegang van kinderen met een beperking tot scholen. Met de invoering van passend onderwijs hebben scholen een zorgplicht gekregen. Voor elke leerling die extra ondersteuning nodig heeft, moet de school onderzoeken wat de leerling aan onderwijsondersteuning nodig heeft en of zij dit zelf kan bieden. Als dat (eventueel met hulp vanuit het samenwerkingsverband passend onderwijs) niet mogelijk is, of als er onevenredige aanpassingen nodig zijn, dan zoekt de school in overleg met de ouders een andere school die een passend aanbod kan bieden en die de leerling wil toelaten. Komen school en ouders er samen niet uit, dan kunnen zij advies vragen aan het samenwerkingsverband passend onderwijs. Ook kunnen zij zich over de invulling van het aanbod laten adviseren door een onderwijs(zorg)consulent. Ten slotte hebben ouders sinds de invoering van passend onderwijs de mogelijkheid om kosteloos een beroep te doen op de landelijke geschillencommissie passend onderwijs, om een oordeel te vragen over een besluit over toelating, verwijdering of over het ontwikkelingsperspectief van een leerling.

Het kabinet vindt dat alle kinderen een passende plek moeten krijgen in het onderwijs. Veel samenwerkingsverbanden en scholen zijn hier al goed mee op weg. Om hen te ondersteunen bij het invullen van de zorgplicht, worden verschillende acties ondernomen. Zo is er extra aandacht besteed aan het informeren van scholen en ouders: op www.passendonderwijs.nl wordt informatie gegeven over de zorgplicht en er is een flyer 'Een passende onderwijsplek vinden voor uw kind' beschikbaar gesteld waar kort de stappen van de aanmelding en mogelijkheden van ouders onder elkaar zijn gezet. Ouders kunnen zich ook bij de Inspectie van het Onderwijs melden als zij de indruk hebben dat de school van hun voorkeur de zorgplicht niet nakomt. De inspectie kan scholen daar dan op aanpakken.

Verder voert het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) in opdracht van het ministerie van OCW een onderzoeksprogramma uit naar de evaluatie van passend onderwijs (2014-2020). Binnenkort start een onderzoek onder samenwerkingsverbanden naar de gevolgen van de invoering van passend onderwijs. In dit onderzoek zullen ook de zorgplicht en de positie van ouders worden meegenomen.

Tot slot

Het kabinet waardeert de wijze waarop het College ieder jaar een overzicht biedt van de vele mensenrechtelijke vraagstukken die in Nederland leven. Tegelijkertijd is er het besef dat het onmogelijk is om alle ontwikkelingen in het brede mensenrechtendomein in één rapportage of brief te behandelen. Het kabinet blijft daarom ook aandacht houden voor die mensenrechtelijke onderwerpen die niet in deze kabinetsreactie genoemd zijn. Alleen op die manier kan het hoge beschermingsniveau van mensenrechten in Nederland behouden en – waar mogelijk of noodzakelijk – verbeterd worden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk