

Datum  
29 April 2026

Op 3 maart is het 6<sup>e</sup> rapport over Nederland door de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) gepubliceerd. In het monitoringsrapport doet ECRI vijftien aanbevelingen aan Nederland die zien op het bestrijden van racisme, discriminatie, vreemdelingenhaat, antisemitisme en intolerantie. Amnesty International is door uw ministerie gevraagd om een reactie.

### 1. Onderwerp integratie en inclusie, D: Moslims.

#### **Moslimdiscriminatie is rassendiscriminatie**

Moslimdiscriminatie is een urgent en toenemend probleem in Nederland.<sup>1</sup> Na 11 september 2001 werden Moslims het mikpunt van zowel openlijke als heimelijke monitoring en surveillancemaatregelen. Deze praktijken leidde tot uitholling van de mensenrechten van Moslims waaronder hun vrijheid van meningsuiting, vrijheid van religie, vrijheid van vereniging, recht op privacy en recht op nondiscriminatie, maar ook de toegang tot onderwijs, werk, huisvesting en sport.<sup>2</sup>

Academici<sup>3</sup> en ook Amnesty<sup>4</sup> wijzen erop dat de ‘racialisering’ van Moslims als religieuze minderheid leidde tot discriminerende en racistische wetten, beleidslijnen en praktijken. In dit proces van racialisering wordt het moslim-zijn afgeleid uit veronderstelde “islamitische” namen, kleding, of gedragingen. Vervolgens wordt dit gezien als problematisch, bedreigend dan wel minderwaardig. Ondanks de zeer uiteenlopende etnische en religieuze verschillen worden bijvoorbeeld Marokkanen of Turken in Nederland steeds meer gehomogeniseerd als één raciale categorie als ‘Moslims in Nederland’.<sup>5</sup> In die context kan discriminatie van Moslims gezien worden als discriminatie op grond van ras.

Amnesty ziet een reëel risico op etnisch profileren en discriminatie van (vermeende) Moslims als gevolg van maatregelen tegen terrorisme door de Nederlandse overheid. Deze maatregelen richten op vroegtijdige signalering van radicalisering en zijn dus gericht zijn op individuen en organisaties die niet verdacht worden van het plegen van strafbare feiten.

Onderzoeksjournalisten hebben onthuld dat gemeenten, met steun van de Nationaal

---

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2026/04/15/discriminatiecijfers-2025>

<sup>2</sup> Amnesty International, *Regional Overview of Islamophobia in Europe*, juni 2022, PACE-submission/Islamophobia-1-June-2022.pdf, pp. 4-10; Amnesty Nederland, *Paspoortmaatregel en uitreisverbod, mensenrechten in de strijd tegen terrorisme*, September 2017, AMN\_17\_13\_Rapport-paspoortmaatregelen-uitreisverbod\_web.pdf; Amnesty Nederland en Open Society Justice Initiative, *Inhumane and Unnecessary: Human Rights Violations in Dutch High-Security Prisons in the Context of Counterterrorism*, October 2017, AMN\_17\_26\_Report-on-TA-regime.pdf

<sup>3</sup> Regioplan et al., *Nationaal Onderzoek Moslimdiscriminatie (2025)*, <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2025/03/23089-Eindrapport-Nationaal-onderzoek-moslimdiscriminatie-Regioplan-Ercomer-31jan25.pdf>

<sup>4</sup> Amnesty International, *Regional Overview of Islamophobia in Europe*, Juni 2022, pp. 1-2.

<sup>5</sup> Uit artikel 1 lid 1 IVUR volgt dat ras een juridische verzamelterm is voor ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming. De ECRI spreekt in haar aanbeveling over het tegengaan van rassendiscriminatie over ‘gronden zoals ras, huidskleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afstamming’. Anders dan voor onderscheid op grond van religie is voor onderscheid op grond van ras de facto geen ruimte.

Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid,<sup>6</sup> en het ministerie van SZW<sup>7</sup> heimelijk onderzoek deden naar moskeeën en moslims. De Autoriteit Persoonsgegevens concludeerde op basis van onderzoek dat de gegevensverzameling door het ministerie van SZW onrechtmatig was.<sup>8</sup> Ook blijken vele tientallen Nederlandse moslims, waarvan in elk geval een deel nooit verdachte is geweest, op geheime ‘terreurlijsten’ te staan.<sup>9</sup> Het nationaal onderzoek moslimdiscriminatie concludeert dat moslims het slachtoffer zijn van geïnstitutionaliseerde hypersurveillance in de publieke ruimte en onevenredig vaak als verdacht worden gezien in hun interacties met overheidsinstanties en overheidsdiensten, zelfs als het gaat om reguliere administratieve procedures die niets te maken hebben met het voorkomen van terrorisme.<sup>10</sup>

Amnesty International sluit zich daarom aan bij de aanbeveling van ECRI om “hoge prioriteit te geven aan het voorkomen en bestrijden van anti-moslimracisme en -discriminatie”. Amnesty International pleit voor erkenning van moslimdiscriminatie als urgent probleem in het nieuwe regeringsbeleid en de ontwikkeling van adequaat beleid dat Nederlandse Moslims moet beschermen.

#### Aanbevelingen:

- **Ontwikkel een effectieve strategie voor de voorkoming en bestrijding van moslimdiscriminatie. Participatie van vertegenwoordigers van uiteenlopende bewegingen en organisaties van en voor Moslims moet hierbij verzekerd zijn.**
  - **Doe onafhankelijk onderzoek naar antiterrorismemaatregelen en de mate waarin Moslims en islamitische organisaties worden geraakt in de uitoefening van hun fundamentele rechten en vrijheden, het recht op non-discriminatie in het bijzonder.**
2. Concreet voorbeeld: trek Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding in

ECRI is verontrust over de “banalisering van vooroordelen en discriminatie tegen Moslims” en wijst naar “verschillende wetten die met name Moslims negatief kunnen raken” (p.6).

Een concreet voorbeeld hiervan is de wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding (Wgbk).<sup>11</sup> Uit een recente evaluatie blijkt dat deze wet een sterk negatief effect heeft gehad op de kleine (100 tot 400) groep moslimvrouwen die soms een nikab of boerka draagt, en dat het heeft bijgedragen aan hun toegenomen isolatie en gevoel van onveiligheid.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> ‘Undercover naar de moskee. Hoe gemeenten al jaren een bedrijf inhuren om heimelijk islamitische organisaties te onderzoeken’, NRC, 15 oktober 2021

<sup>7</sup> ‘Minister van Sociale Zaken deed ook geheim onderzoek naar moskeeën’, NRC, 19 september 2023

<sup>8</sup> De AP heeft na onderzoek het ministerie in april 2025 opgedragen om de gegevens over moslims te vernietigen omdat deze onrechtmatig zijn verzameld. *AP draagt minister SZW op gegevens moslims over twee maanden te vernietigen*, zie: nieuwsbericht <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/apdraagt-minister-szw-op-gegevens-moslims-over-twee-maanden-te-vernietigen>.

<sup>9</sup> ‘Nederlandse burgers die onterecht op geheime terreurlijst staan moeten het zelf oplossen’, Algemeen Dagblad, 1 juni 2023, *Nederlandse burgers die onterecht op geheime terreurlijst staan, moeten het zelf oplossen* | Binnenland | AD.nl. ‘Politie gaf ook niet-verdachte Nederlanders op voor terroristenlijst FBI - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek

<sup>10</sup> Regioplan en ERCOMER/Universiteit Utrecht, januari 2025, Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie, p. 23 en 65.

<sup>11</sup> *Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding* (in werking getreden op 1 Augustus 2019).

<sup>12</sup> Verwey-Jonker Instituut, *Evaluatie Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding*, Mei 2024.

In de kabinetsreactie over de wetsevaluatie schrijft de minister van BZK dat de objectieve rechtvaardiging van het onderscheid “is gelegen in het belang van onderlinge communicatie om een kwalitatief verantwoorde dienstverlening en veilige omgeving te waarborgen”.<sup>13</sup> Echter, in dezelfde kamerbrief, stelt de minister dat “de wet een beperkte en indirecte bijdrage levert aan het verbeteren van de communicatie en het gevoel van veiligheid in de openbare ruimte.”<sup>14</sup> Het Verweij-Jonker Instituut heeft gesignaleerd dat het de vraag is of een evaluatie van de effectiviteit van de wet echt mogelijk is.<sup>15</sup> Er zijn namelijk in vijf jaar tijd “niet of nauwelijks incidenten gemeld” en “geen enkele keer een boete gegeven of op grond van de wet een proces-verbaal uitgeschreven”.<sup>16</sup>

Als voor het onderscheid veroorzaakt door de Wgbk geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat, is er sprake van discriminatie op grond van ras, geslacht en religie, resp. intersectionele discriminatie. De toets aan het discriminatieverbod omhelst de toetsing van de effectiviteit van de wet. Nu de effectiviteit van de Wgbk beperkt is of zich zelfs helemaal niet laat evalueren, is hier sprake is van discriminerende wetgeving.

Daarnaast vormt deze wet ook een beperking van de godsdienstvrijheid – ongeacht of er wel of geen sprake is van discriminatie. De vrijheid van godsdienst is niet onbegrensd. De overheid mag deze inperken maar alleen voor zover dat dit dringend noodzakelijk en proportioneel is. De noodzaak van het strafrechtelijk verbod, te weten de bevordering van de onderlinge communicatie, kwaliteit van dienstverlening of veiligheid, was bij invoering al niet overtuigend onderbouwd. Uit het onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut blijken deze beoogde effecten ook niet. De dringende noodzaak voor dit strafrechtelijk verbod is er dus niet en (ook) daarom is deze inperking van de godsdienstvrijheid in strijd met de mensenrechten.

**Amnesty adviseert de minister van BZK om gevolg te geven aan de aanbeveling van ECRI om “wetgeving, beleid en werkwijzen te herzien om te waarborgen dat deze niet leiden tot directe of indirecte discriminatie van moslims”, en de Wgbk te herzien of in te trekken.**

### 3. “IV: Specifieke onderwerpen inzake Nederland”: discriminerende risicoprofilering

ECRI wijst op racistische en discriminerende profileringspraktijken die aan het licht zijn gekomen bij rechtshandhavers (bijv. politie) en in de sociale zekerheid, en maakt zich ernstig zorgen over de ontwikkeling en inzet van algoritmische risicoprofileringsystemen in Nederland. Dit is in overeenstemming met onderzoek door Amnesty International, die in 2024 de noodklok luidde omdat etnisch profileren een structureel en overheidsbreed probleem is.<sup>17</sup> In de afgelopen jaren hebben de schandalen vanwege discriminerende risicoprofilering door overheidsorganisaties zich opgestapeld. Etnisch profileren is een ernstige vorm van rassendiscriminatie, wordt door mensen als vernederend en stigmatiserend ervaren en tast het vertrouwen in de overheid aan.

---

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 34349 nr. 32, p.4 <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D44491>

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 34349 nr. 32, p.3 <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D44491>

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 34349 nr. 32, p.2 <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D44491>

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 34349 nr. 32, p.3 <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D44491>

<sup>17</sup> Amnesty International, *Etnisch Profileren Is Overheidsbreed Probleem* (2024), <https://www.amnesty.nl/actueel/het-kabinet-moet-burgers-beschermen-tegen-etnisch-profileren>.

ECRI is verheugd dat er een aantal maatregelen zijn genomen om waarborgen tegen discriminatie te ontwikkelen, maar onderstreept dat de inspanningen van de Nederlandse overheid onvoldoende zijn geweest om etnisch profileren effectief te bestrijden,<sup>18</sup> en dat het toezicht op en de controle van proactieve controles door rechtshandavingsfunctionarissen verbeterd moeten worden.<sup>19</sup> Hiertoe geeft ECRI een aantal aanbevelingen toegespitst op “rechtshandavingsfunctionarissen” (para 117) en “andere functionarissen” (para 125).

In para 125 geeft ECRI-aanbevelingen over risicoprofileringsalgoritmes. Aanbeveling i) adviseert de autoriteiten om maatregelen te nemen om zorg te dragen dat algoritmische systemen “uitsluitend gebruikt moeten worden in situaties waar het gebruik ervan gepast is”.<sup>20</sup> Aanbeveling ii), iii) en iv) zien op mitigerende maatregelen *na* de inzet van risicoprofilering.

Amnesty International sluit zich aan bij aanbeveling i) en roept het kabinet op om nadruk te leggen op de uitvoering van aanbeveling i). Amnesty heeft eerder het kabinet opgeroepen om heel voorzichtig te zijn met de inzet van risicoprofilering bij criminaliteits- en fraudebestrijding en in de context van migratie. De ervaring leert echter dan overheidsorganisaties al te snel uitgaan van de veronderstelde noodzaak en effectiviteit van risicoprofilering ten aanzien van alternatieve selectiemiddelen. Dit ondanks de vele schandalen van de afgelopen jaren en ondanks een recent onafhankelijk advies dat kritisch is over de effectiviteit van risicoprofilering.<sup>21</sup>

**Gelet op het voorgaande geeft Amnesty de volgende aanbevelingen:**

- **Stop alle algoritmische risicoprofileringsystemen die op dit moment worden gebruikt voor het opsporen van misbruik of fraude met sociale regelingen.**
- **Leg vast dat strikt aselekt controleren het uitgangspunt is voor alle overheidscontroles die zich richten op burgers zonder dat er concrete, geïndividualiseerde aanwijzingen zijn voor wetsovertreding.**
- **Leg vast dat algoritmische risicoprofileringsystemen alleen gebruikt worden als het recht op non-discriminatie kan worden gegarandeerd in overeenstemming met internationale mensenrechtenstandaarden, en de nodige waarborgen zijn ingebouwd om de bescherming van alle andere rechten te garanderen, waaronder het recht op privacy en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.**
- **Voer een doeltreffend systeem in voor het registreren van identiteitscontroles c.q. staandhoudingen met fouillering door rechtshandavingsfunctionarissen (zg. stopformulieren).**

#### 4. De verplichting om maatregelen tegen etnisch profileren te nemen

Op grond van het internationaal recht is de staat verplicht om het recht op non-discriminatie niet alleen te respecteren, maar ook te beschermen en realiseren. Dat is

---

<sup>18</sup> Para 112.

<sup>19</sup> Para 116.

<sup>20</sup> Para 125.

<sup>21</sup> Wetenschappelijke Adviesraad Politie, *Navigeren in Niemandslan*d: Zeven Urgente Uitdagingen Rondom Digitalisering En AI in Politiewerk (2025), <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/publicaties/2025/rapport-navigeren-in-niemandslan-van-de-wetenschappelijke-adviesraad-politie-2025.pdf>; Nationale Politie, *Reactie Korpschef Op Adviesrapport WARP - Navigeren in Niemandslan* (2025), <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/publicaties/2025/reactie-korpschef-op-adviesrapport-navigeren-in-niemandslan.pdf>.

zowel een positieve als negatieve verplichting. Het discriminatieverbod vereist dat de staat ervoor zorgt dat wet- en regelgeving, circulaire, richtlijnen of beleid discriminatie niet toestaan of tot gevolg hebben. Ook bij de werkwijze van alle openbare instellingen en ambtenaren bij het uitvoeren van wetgeving, het verlenen van diensten of het vervullen van overige functies mag geen sprake zijn van discriminatie. Manieren om dit te bereiken zijn onder meer het opleggen van een gelijkheidsplicht aan publieke autoriteiten.

## **Amnesty pleit voor het wettelijk invoeren van een Gelijkheidsplicht Publieke Sector, in lijn met advies van onder meer de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.<sup>22</sup>**

### 5. Stel expliciete normen om discriminatie effectief te bestrijden

Het uitdragen van sociale normen is een van de belangrijkste interventies om institutioneel racisme effectief te bestrijden.<sup>23</sup> Ook Amnesty International heeft meermaals gewezen op het belang hiervan. Mede omdat het kabinet nalaat om een eenduidige norm over het gebruik van ras en etniciteit in risicoprofielen te stellen, stagneert de aanpak van etnisch profileren.<sup>24</sup> Dit geldt overigens ook voor discriminerende risicoprofilering op gronden als sociaaleconomische status.<sup>25</sup> Indirect onderscheid op grond van ras bij risicoprofilering kan zich met name voordoen wanneer gegevens over sociaaleconomische status zoals inkomen, opleiding en woonsituatie, worden gebruikt als risico-indicator.<sup>26</sup>

In 2024 publiceerde Amnesty International een rapport over het discriminerende systeem van DUO, waaruit bleek dat studenten gediscrimineerd zijn op grond van 'ras' en 'sociaaleconomische status'.<sup>27</sup> De overheid heeft nooit erkend van discriminatie door DUO gebaseerd was op deze wettelijk beschermde gronden, en spreekt van 'migratieachtergrond' en 'opleidingsniveau'. Amnesty International dringt erop aan dat het erkennen van discriminatie op de juiste gronden, en het wettelijk beschermen ervan, een sterk normerend effect heeft dat bijdraagt aan een effectieve bestrijding van institutionele discriminatie.

Equinet, het European Network of Equality Bodies, deed in 2021 de aanbeveling aan nationale wetgevers om de lijst met beschermde gronden uit te breiden met sociaaleconomische status. Equinet merkt op dat "mensen die in minder bevoorrechte sociaaleconomische omstandigheden leven het slachtoffer zijn van stereotypering, vooroordelen, stigmatisering en discriminatie vanwege hun sociaaleconomische situatie".<sup>28</sup> In 2022 nam de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een resolutie aan die lidstaten oproep om sociaaleconomische status als grond voor discriminatie op te nemen in hun nationale wetgeving voor gelijke behandeling.<sup>29</sup> De Parlementaire Onderzoekscommissie concludeerde

---

<sup>22</sup> Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS): Naar Wettelijke Verankering van Een Proactieve Aanpak van Discriminatie Door de Overheid* (2025), <https://www.staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/5/19/briefadvies---gelijkheidsplicht-publieke-sector/Briefadvies-Gelijkheidsplicht+Publieke+Sector.pdf>.

<sup>23</sup> Movisie and Kennisplatform Inclusief Samenleven, *Wat Werkt Bij Het Verminderen van Discriminatie* (2025), <https://www.movisie.nl/publicatie/wat-werkt-verminderen-discriminatie>.

<sup>24</sup> Amnesty International, *Etnisch Profileren Is Overheidsbreed Probleem*.

<sup>25</sup> Amnesty International, *Roekeloze Risicoprofilering: Studenten in Nederland Geschaad Door Discriminerende Fraudeaanpak* (2024), <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2024/11/Amnesty-2024-rapport-Roekeloze-risicoprofilering-DUO.pdf?x99298>.

<sup>26</sup> Amnesty International, *Xenophobe Machines* (2021), p. 22, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/4686/2021/nl/>.

<sup>27</sup> Amnesty International, *Roekeloze Risicoprofilering: Studenten in Nederland Geschaad Door Discriminerende Fraudeaanpak*.

<sup>28</sup> Equinet, *Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU*, 2021, p. vi.

<sup>29</sup> PACE Resolutie 2022/2432, 26 april 2022, par. 12.2.

in haar rapport over de effectiviteit van gelijkebehandelingwetgeving dat “de normstelling niet volledig is” en dat de wetgever zou kunnen overwegen om andere gronden toe te voegen aan lijst beschermde gronden: “Gedacht kan worden aan de gronden sociale afkomst en sociaaleconomische status”.<sup>30</sup>

Ook het College voor de Rechten van de Mens (CRM) heeft recent geadviseerd om de grond ‘sociaaleconomische status’ expliciet op te nemen in gelijkebehandelingwetgeving. Het CRM stelde dat het uitbreiden van de lijst discriminatiegronden “zou kunnen bijdragen aan erkenning en bewustwording van en bescherming tegen” vormen van discriminatie die “relatief wijdverspreid zijn, inclusief intersectionele vormen ervan”.<sup>31</sup>

Amnesty International kan zich daarom niet vinden in de keuze van het kabinet om het advies van het CRM naast zich neer te leggen.<sup>32</sup> De minister geeft aan “weinig meerwaarde” te zien in deze maatregel en zegt liever in te zetten op o.a. “versterking van het HBO en de positie van MBO studenten”.<sup>33</sup> Dit zijn gewenste verbeteringen, maar onvoldoende om de aanbevelingen van internationale mensenrechtenorganisaties en toezichthouders daadwerkelijk gevolg te geven. Betere bescherming tegen discriminatie op grond van sociaaleconomische status is in Nederland hoognodig.

#### **Aanbevelingen:**

- **Draag ondubbelzinnig uit dat het discriminatieverbod geen ruimte laat voor kenmerken zoals ras, huidskleur, etniciteit, etnische en nationale afkomst, religie, nationaliteit en andere afkomstgerelateerde gegevens in selectiebeslissingen en risicoprofilering, ook niet in combinatie met andere kenmerken. Leg dit vast in de wet of in een bindende richtlijn.**
- **Erken dat DUO studenten discrimineerde op grond van zowel ras als sociaaleconomische status.**
- **Voeg sociaaleconomische status toe aan de lijst beschermde gronden in nationale anti-discriminatiewetgeving.**
- **Leg vast dat het gebruik van ras, sociaaleconomische status en andere beschermde kenmerken als criteria in algoritmische risicoprofileringssystemen verboden is.**

---

<sup>30</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal, *Gelijk Recht Doen. Rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie*. (2023), 69.

<sup>31</sup> College voor de Rechten van de Mens, *Advies College: vul wetgeving aan met bescherming tegen discriminatie vanwege opleiding* | College voor de Rechten van de Mens (2024), <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/e6986ac9-f2b2-4f91-be38-b1f0912a8b44>.

<sup>32</sup> Kabinetsreactie op het advies van het College voor de Rechten van de Mens over opname van de grond ‘opleidingsniveau’ in de Algemene wet gelijke behandeling, 30 September 2025, <https://open.overheid.nl/documenten/d49c9fe3-2e85-4406-a034-9f6e81bc00ab/file>

<sup>33</sup> Kabinetsreactie op het advies van het College voor de Rechten van de Mens over opname van de grond ‘opleidingsniveau’ in de Algemene wet gelijke behandeling, pagina 4.