

Geadresseerde

College B&W Enschede
Postbus 20
7500 AA Enschede
Tevens per email:
m.nijkamp@enschede.nl

Onderwerp

Discriminatie van
Zorgondernemers in
Enschede

Datum

9 september 2026

Stichting PiLP
Keizersgracht 177
1016 DR Amsterdam
Nederland

Contact

T +31(0)20 261 0191
M contact@pilp.nu
W pilp.nu

Registratie

KVK 88508536
RSIN 864659246

Geachte college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede en geachte mevrouw mr. Nijkamp,

Namens Discriminatie.nl Enschede en een groep van ongeveer tien zorgondernemers van kleur (hierna: "cliënten") die actief zijn in (de regio) Enschede, stuurden we u op 26 mei 2026 een brief waarin we namens cliënten verzochten om een gesprek (bijlage 1).

In deze brief schreven wij dat onze cliënten hebben aangegeven dat zij menen dat ze gediscrimineerd worden door (medewerkers van) de gemeente Enschede. De brief stuurden wij mede namens het antidiscriminatiebureau van Enschede, Discriminatie.nl. In de brief hebben wij enkele situaties beschreven die volgens cliënten getuigen van discriminatie door de gemeente. Ook hebben wij onze zorgen geuit over het gebruik van informatie vanuit de FSV, of een samenwerking met het RIEC en/of LSI vanwege de risico's op discriminatie die deze instanties en instrumenten met zich meebrengen. Wij gaven aan dat dit alles tezamen leidde tot, op zijn minst, een zorgelijk vermoeden van discriminatie.

Wij gaven aan juridische stappen te kunnen ondernemen namens cliënten, maar we benadrukten dat cliënten het gevoel hadden weinig gehoord te worden door de gemeente Enschede in hun klachten en hun ervaringen.

We sloten daarom onder andere af door aan te geven dat cliënten eerst graag in gesprek zouden gaan met de burgemeester en de betrokken ambtenaren. Om hun ongenoegen te kunnen uiten, maar ook om te proberen wederzijds begrip te vinden. En wellicht om over en weer meer vertrouwen te kunnen vinden voor de toekomst.

Uw reactie van 24 juni 2026 op het verzoek om een gesprek was zeer afwijzend (bijlage 2). U wil niet in gesprek met onze cliënten. U stelt dat, omdat de zorgondernemers niet met naam genoemd worden en zonder aanlevering van alle feiten die ten grondslag liggen aan de brief van 26 mei 2026, *'de gemeente (...) een dergelijke ongefundeerde aantijging alleen maar van de hand [kan] wijzen met de algemene reactie dat de gemeente Enschede niet discrimineert. De beschuldiging wordt hierbij dan ook nadrukkelijk van de hand gewezen.'*

Het is, op zijn zachtsgezegd, spijtig en pijnlijk dat u besloten heeft op deze manier te reageren op het verzoek om een gesprek. Uw reactie is daarnaast ook onjuist en in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur en de Algemene Wet Gelijke Behandeling ("Awgb").

Strijdigheid met beginselen van behoorlijk bestuur

Vooropgesteld: u krijgt een brief van een advocatenkantoor waarin wordt aangegeven dat het gemeentelijke antidiscriminatiebureau en tien zorgondernemers die werkzaam zijn binnen uw gemeente menen dat er sprake is van discriminatie door uw gemeente. Ze willen hierover met u in gesprek om hun zorgen toe te lichten. U wijst dat af. U weigert de zorgen, ervaringen en klachten te horen van burgers die in uw gemeente discriminatie ervaren.

U kunt in dit stadium geen oordeel geven over de discriminatieklachten van onze cliënten. Dat vereist nader onderzoek en, op zijn minst, een gesprek hetgeen u weigert.

Natuurlijk is het naar en vervelend om te horen dat er burgers en een antidiscriminatieorganisatie zijn die aangeven dat er gediscrimineerd zou worden in Enschede door de gemeente. Dat is uiterst vervelend voor het College van B en W en uiterst vervelend voor de betrokken medewerkers.

Maar stel nu eens dat cliënten gelijk hebben. Dan is dat voor hen al helemaal naar en vervelend, natuurlijk. En in dat geval heeft u slachtoffers van discriminatie op een onbehoorlijke wijze de deur gewezen, terwijl u niet zeker wist, of kon weten, of er sprake was van discriminatie in het beleid van de gemeente.

Uw reactie op de brief die namens cliënten gestuurd is, is daarmee een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het verbod op vooringenomenheid. Volgens deze beginselen van behoorlijk bestuur dient u alle relevante feiten en belangen mee te wegen – ook als die wellicht vervelend overkomen – en de burger met open vizier tegemoet te treden.¹

Strijdigheid met Awgb

Klachten over discriminatie vallen onder de Awgb, zoals ook in onze brief van 26 mei 2026 is uiteengezet. De Awgb verbiedt niet alleen discriminatie maar vereist ook dat alle klachten over discriminatie zorgvuldig en voortvarend worden opgepakt. Een zorgvuldige klachtenbehandeling vereist een deugdelijk onderzoek. Dat wil zeggen dat in ieder geval het principe van hoor en wederhoor dient te worden toegepast.

In tegenstelling tot hetgeen u in de brief stelt, geldt voor het indienen van een discriminatieklacht niet de voorwaarde dat alleen geklaagd kan worden over discriminatie als alle bewijsstukken worden overlegd. Voor een klacht over discriminatie geldt namelijk geen enkel vereiste of geen enkele bewijsdrempel. De zorgvuldige klachtbehandeling, waar hoor en wederhoor onderdeel van uitmaakt, heeft juist tot doel om een discriminatieklacht te onderzoeken. En iedere klacht moet zorgvuldig worden behandeld en voortvarend worden opgepakt.

Ook voor het indienen van een discriminatieklacht in rechte geldt niet de bewijsdrempel die u stelt in de brief. Artikel 10 van de Awgb bepaalt dat burgers feiten aan moeten voeren die een onderscheid *kunnen doen vermoeden*.

Dát is de juridische toets, waaraan voldaan is met de brief van 26 mei 2026 en met het aanbod van een gesprek. In het gesprek willen cliënten die feiten verder aanvoeren, ze willen daar graag over gehoord worden.

¹ PG Awb I, p. 178.

Mochten ze vervolgens, als volgende stap, in rechte willen klagen, dan zullen ze die feiten ook daar aanvoeren.

Het juridisch kader dat u aanhaalt in uw brief van 24 juni 2026, namelijk dat cliënten eerst met onderbouwing en stukken zouden moeten komen die concreet en verifieerbaar zijn, is dan ook onbegrijpelijk, en evident onjuist.

Cliënten klagen over discriminatie. Er zijn feiten aangevoerd en er is gewezen op het gebruik door de gemeente Enschede van systemen die een risico op discriminatie met zich meebrengen, zoals het RIEC. De brief van 26 mei 2026 bevat duidelijk een discriminatieklacht – voor zover u dat nog niet als zodanig gezien had. Wij verzoeken u hierbij in ieder geval expliciet om de brief van 26 mei 2026 en deze brief te zien en behandelen als een klacht.

U dient een dergelijke klacht te onderzoeken en zorgvuldig op te pakken, ook volgens uw eigen klachtenbeleid. U dient dan op zijn minst hoor- en wederhoor toe te passen.

Het weigeren om op zijn minst in gesprek te gaan, vanwege gesteld onvoldoende bewijs, is onjuist, in strijd met de wet en onbehoorlijk.

Reden voor anonimiteit

U geeft ook nog aan dat cliënten 'uit de anonimiteit zullen moeten treden' voordat u überhaupt overweegt een gesprek aan te gaan. Ook dit is een bevreemdende voorwaarde voor het aangaan van een gesprek. Niet alleen is de brief niet anoniem, maar vanuit ons advocatenkantoor gestuurd, ook werd de brief mede geschreven namens Discriminatie.nl Enschede. De individuele cliënten hebben nooit gesteld dat zij niet bereid zijn zich bekend te maken. Sterker nog, zij hebben aangegeven in persoon aanwezig te willen zijn bij een gesprek met uw gemeente en de betrokken ambtenaren. Zij hebben ervoor gekozen niet in deze eerste brief met naam en toenaam te worden genoemd. Dat is niet gek. Als mensen door een bestuursorgaan gediscrimineerd worden of zich gediscrimineerd voelen, is het zeer begrijpelijk dat ze in een eerste brief aan datzelfde bestuursorgaan door hun advocaat zich hierover nog niet met naam en toenaam kenbaar willen maken.

Ook vreesden cliënten dat hun namen wellicht in het publieke domein bekend zouden worden. Deze vrees was, zo bleek later, terecht, nu de brief die is verzonden is gelekt aan de pers.

Verzoek brief te beschouwen als klacht

Wij verzoeken u deze brief te zien als een klacht. Wij verzoeken u ook de brief van 26 mei 2026 als klacht te zien, of die hier, in deze klacht, als ingelast te beschouwen. Met deze brief klagen cliënten tevens specifiek over de wijze waarop er door u is omgegaan met hun eerste melding, en verzoek om onderzoek en een gesprek.

Ook als er echt helemaal geen enkele sprake is van discriminatie in de gemeente Enschede jegens zorgondernemers van kleur, is het behoorlijk, juist en verplicht om te luisteren naar de ervaringen en zorgen van deze burgers en van Discriminatie.nl Enschede.

Namens cliënten verzoeken wij u uw eigen beleid op te volgen en hoor en wederhoor toe te passen. Ook om de ervaringen en zorgen van cliënten aan te horen.

Indien u blijft weigeren in gesprek te gaan, zullen wij cliënten adviseren verdere juridische stappen te zetten.

Wij verzoeken u om uiterlijk binnen drie weken, dus op 30 september 2026, op deze brief te reageren. Vernemen we niets, dan gaan we ervan uit dat u bij uw standpunt blijft.

Graag vernemen we van u.

Hoogachtend,

mr. J. Klaas
Advocaat

mr. K.V. Meiring
Juridisch Medewerker



Bijlage 1 – Brief d.d. 26 mei 2026

Geadresseerde

College B&W Enschede
Postbus 20
7500 AA Enschede

Onderwerp

Discriminatie van
Zorgondernemers in
Enschede

Datum

26 mei 2026

Stichting PiLP
Keizersgracht 177
1016 DR Amsterdam
Nederland

Contact

T +31(0)20 261 0191
M contact@pilp.nu
W pilp.nu

Registratie

KVK 88508536
RSIN 864659246

Geacht college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede,

Namens Discriminatie.nl Enschede en een groep van ongeveer tien zorgondernemers van kleur (hierna: "cliënten") die actief zijn in (de regio) Enschede, wenden wij ons tot u met het navolgende.

Cliënten menen dat zorgondernemers van kleur in Enschede door de gemeente Enschede op verschillende manieren worden gediscrimineerd. Volgens cliënten vindt de discriminatie plaats op meerdere niveaus, zoals bij de toekenning van zorgovereenkomsten, bij de behandeling van zorgondernemers van kleur door gemeenteambtenaren en bij de inzet en insteek van fraude-onderzoeken.

Cliënten hebben de indruk dat ze mede vanwege hun afkomst, minder kans maken in de gemeente Enschede (hierna ook: "de gemeente") om te kunnen ondernemen en dat ze slechter worden behandeld dan witte ondernemers. Ze ontvangen minder vaak een uitnodiging voor zorgaanbestedingen, worden sneller beticht van fraude en krijgen in dat kader meer en strengere vragen voorgelegd. We zullen dit hieronder uitwerken.

Cliënten hebben ons verzocht te onderzoeken wat voor hen de juridische mogelijkheden zijn deze discriminatie aan te vechten.

Wij zien daarvoor zeker mogelijkheden. Zoals hieronder verder zal worden uitgewerkt, kwalificeert het slechter behandelen van een groep ondernemers (mede) vanwege hun afkomst namelijk als discriminatie. Dit is in strijd met artikel 1 van de Grondwet de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving en internationale mensenrechtenverdragen.

Voordat zij juridische stappen in zetten zouden cliënten eerst met de gemeente Enschede in gesprek willen gaan. In dit gesprek zouden cliënten graag van u horen of u zich herkent in het door hen geschetste beeld en of de gemeente voornemens is de gestelde discriminatie te stoppen.

We verzoeken u in dit stadium dan ook om een gesprek.

Cliënten willen dit gesprek in ieder geval graag voeren met de burgemeester en met de betrokken ambtenaren, met name mevrouw Anita Wildeborg en de heren Bert Grob en Martin Oudejans.

Feiten

Cliënten hebben niet alleen onderling contact, maar spreken ook regelmatig witte zorgondernemers in Enschede. Mede door deze gesprekken is bij cliënten het beeld ontstaan dat zorgondernemers van kleur veel vaker te maken hebben gekregen met fraudeonderzoeken en met het stopzetten van zorgcontracten dan hun witte collega's. Zij signaleren verschillen in de wijze van benadering en de hoeveelheid en aard van de vragen die gesteld worden in het kader van fraude. Cliënten hebben alle tien te maken gehad met fraudeonderzoeken en beëindigingen van contracten. Ook zijn er tegen enkele cliënten strafrechtelijke procedures gestart vanwege fraude of soortgelijke beschuldigingen. Bij geen van de cliënten is het daarbij ooit tot een veroordeling gekomen.

Hieronder zullen twee voorbeelden, die cliënten in gesprekken met Discriminatie.nl Enschede en PiLP hebben benoemd en met stukken hebben aangeleverd, nader worden toegelicht.

Twee voorbeelden

Bij één cliënt werd de zorgverlening aanvankelijk voor een bedrag van € 400.000,- gefinancierd door de gemeente Enschede.

Op basis van informatie uit de Fraude Signalering Voorziening (hierna: "FSV"), besloot de gemeente het contract ineens op te zeggen en de volle €400.000 terug te claimen. Deze claim werd vervolgens weer ingetrokken door de gemeente. Cliënt is nooit veroordeeld voor enige vorm van fraude of andere gerelateerde wetsovertredingen.

Cliënt meent dat de gemeente niet beschikte over voldoende gefundeerd bewijs van fraude, maar vooral handelde op basis van vooroordelen en discriminatie.

Begin 2017 deed de gemeente aangifte tegen het zorgbedrijf van een andere cliënt. Volgens eigen onderzoek van de gemeente zou dit zorgbedrijf het jaar ervoor namelijk slecht werk hebben geleverd en hebben gesjoemeld met gedeclareerde uren. Ook beëindigde de gemeente het zorgcontract. Daarbij liet de gemeente na een nog openstaande rekening van €100.000 te betalen. Door de beëindiging van het zorgcontract ging het zorgbedrijf van cliënt failliet. De gemeente diende bij de curator vervolgens een vordering van € 700.000 in.

Justitie heeft de zaak echter gesponeerd vanwege onvoldoende bewijs. De curator schrapte de vordering van de gemeente van €700.000 van de lijst.

Op enig moment heeft cliënt een rapport van consultancybureau Price Waterhouse Coopers (hierna: "PWC") in handen gekregen. Dit rapport was geschreven in opdracht van de regio Twente en dateerde van vóór 2017 – dus nog voor de aangifte en de beëindiging van het zorgcontract. Uit het rapport bleek dat het zorgbedrijf van cliënt niet te veel had gedeclareerd en cliënt eerder een vordering op de gemeente had voor te weinig uitbetaalde uren.

De zorgondernemer kan de besluitvorming van de gemeente om hem aan te pakken dan ook niet anders duiden dan etnisch profileren.

FSV, RIEC en LSI

Op basis van de voor ons beschikbare gegevens zijn een aantal zorgcontracten gestopt en zijn fraudeonderzoeken ingesteld in Enschede op basis van informatie vanuit de FSV, het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (hierna: "RIEC") en/of de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (hierna: "LSI").

Het gebruik van informatie vanuit de FSV, of een samenwerking met het RIEC/LSI is niet zonder risico's. Dit zal hieronder worden uitgewerkt.

FSV

De Belastingdienst heeft tussen 2012 en 2020 gebruik gemaakt van de FSV. Dit systeem fungeerde als een zwarte lijst waar vermoedens van fraude werden geregistreerd. In 2022 stelde het kabinet vast dat het FSV een vorm van institutioneel racisme mogelijk heeft gemaakt.¹

RIEC

Het RIEC ondersteunt partners, zoals de gemeente, maar ook de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie, bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Via één van onze cliënten hebben wij een RIEC-signaalformulier ingezien. Partners van het RIEC kunnen via een dergelijk formulier een "signaal indienen" als zij vermoedens hebben van georganiseerde criminaliteit. Het formulier wordt onder andere door de Belastingdienst gebruikt voor het opleggen van fiscale sancties.

Op het formulier dat aan ons is overlegd, is te zien is dat het geboorteland en de nationaliteit van een zorgaanbieder van kleur worden vermeld. Ook wordt er een onnodige en daarmee problematische verwijzing naar de Roma gemeenschap gemaakt.

In 2022 heeft de Belastingdienst in een brandbrief (bijlage 1) aandacht gevraagd voor het ontbreken van een wettelijke basis voor het opnemen van gegevens als geboorteland en nationaliteit in het signaalformulier. Volgens de Belastingdienst is het verstrekken van deze informatie niet noodzakelijk en niet proportioneel. De Belastingdienst heeft dan ook uitdrukkelijk verzocht om deze informatie uit het formulier te verwijderen.

Zie in dit kader ook het rapport 'Etnisch Profileren is een overheidsbreed probleem'², van Amnesty International Nederland (hierna: "Amnesty"). Hierin staat dat de politie nationaliteit, geboorteland en/of geboorteplaats heeft verwerkt, onder meer om lijsten van personen en rapportages op te stellen. Volgens Amnesty heeft de politie onvoldoende getoetst of deze verwerkingen discriminerend werken.³ Hoewel het rapport ziet op de handelwijze van politieagenten, gaat eenzelfde redenatie vanzelfsprekend ook op voor andere overheidsfunctionarissen.

¹ <https://over-ons.belastingdienst.nl/persbericht-aandacht-voor-institutioneel-racisme-binnen-toezicht-belastingdienst-en-toeslagen/>

² <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2024/03/Amnesty-2024-Rapport-Etnisch-profileren-is-overheidsbreed-probleem-2.pdf?x17005>

³ Etnisch Profileren is een overheidsbreed probleem. p. 69

LSI

De LSI is een samenwerkingsverband tussen onder andere gemeenten, de Belastingdienst, het UWV, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de politie voor de opsporing van fraude met uitkeringen, toeslagen en belastingen.⁴

De Tweede Kamer, experts en ambtenaren hebben hun zorgen geuit over de potentieel discriminerende werkwijzen van de LSI.⁵ Ook Amnesty heeft dit in het hiervoor genoemde rapport aan de kaak gesteld. In 2024 werd in het "Eindrapport Privacy en non-discriminatie bij samenwerking in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams" geconcludeerd dat binnen de LSI onvoldoende waarborgen bestaan om (indirecte) discriminatie te voorkomen.⁶

Juridische gronden

Cliënten hebben de overtuiging dat de gemeente hen slechter behandelt en benadert dan witte zorgondernemers. Ze menen dat de gemeente - onterecht en onvoldoende gemotiveerd - velen van hen heeft beschuldigd van fraude. Daarnaast menen zij dat de fraude onderzoeken disproportioneel worden uitgevoerd.

Ook zijn, zoals hiervoor is uiteengezet, door meerdere instanties zorgen geuit over mogelijk discriminerende praktijken binnen samenwerkingsverbanden waar de gemeente Enschede deel van uitmaakt (zoals het LSI) en systemen die de gemeente Enschede gebruikt (zoals FSV). Vaststaat bovendien dat bij de opsporing van fraude gebruik wordt gemaakt van een RIEC-formulier, waarin de nationaliteit en het geboorteland van de zorgaanbieder ten onrechte wordt vermeld.

Discriminatie, dan wel etnisch profileren, is niet alleen zeer stigmatiserend en schadelijk, maar ook verboden op grond van het (internationale) recht.

Het verbod op discriminatie is vastgelegd in meerdere internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke wetgevingsinstrumenten, alsook in het Nederlands recht. Zie bijvoorbeeld artikel 1 van de Grondwet en de bepalingen uit de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Daarnaast is het discriminatieverbod vastgelegd in artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: "EVRM") en artikel 1 van het Twaaftde Protocol bij het EVRM (hierna: "het Protocol"). De kern van deze bepalingen is

⁴ Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek

⁵ Etnisch profileren is een overheidsbreed probleem, p. 28.

⁶ Privacy en non discriminatie bij samenwerking in de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Pagina 56: "In LSI-verband bestaan geen proceswaarborgen specifiek gericht op het voorkomen van discriminatie. Bij de partners is er vooral bewustzijn van het risico op directe discriminatie. Het risico op indirecte discriminatie is onderbelicht. Het bewustzijn op dit onderwerp maakt een ontwikkeling door in LSI-verband, maar dat is nog niet vertaald naar beleid. Bij de keuze voor een project vindt geen formele toets plaats specifiek met het oog op het potentieel maken van onderscheid. Ook wordt de rechtvaardiging van eventueel onderscheid niet getoetst. Hiermee is niet gezegd dat er daarvoor geen waarborgen zijn; dit is soms wel onderwerp van gesprek in projecten. Met de wijk-/doelgroepanalyse op basis van objectieve data wordt impliciet het risico op discriminatie verkleind. Validatie van de gebruikte risico-indicatoren om tot signalen te komen is geen onderdeel van het projectplan, maar sommige partners werken intern wel met een vorm van validatie. Partners hebben geen inzicht in elkaars manier van verzamelen/selecteren van signalen en kunnen daarom niet controleren of daarbij ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt. Dit terwijl zij wel een gezamenlijk belang hebben bij het voorkomen van discriminatie bij een LSI-project. Van tussentijdse evaluatie/monitoring/andere mechanismen om gaandeweg het proces in een project het risico op (onbedoeld) indirect ongerechtvaardigd onderscheid te ondervangen is niet gebleken. Dat geldt ook voor kwaliteitsbewaking: die rol is niet formeel toebedeeld" <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/18/eindrapport-privacy-en-non-discriminatie-bij-samenwerking-in-de-landelijke-stuurgroep-interventieteams>

dat niemand anders zal worden behandeld op basis van, onder andere, ras, huidskleur, taal, religie, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, het behoren tot een minderheid, geboorte of andere status. Hierbij merken wij op dat de term 'ras' in het vervolg van deze brief uitsluitend zal worden gebruikt in de juridische zin van het woord.

Etnisch profileren is een vorm van discriminatie en ziet op het gebruik door wetshandhavers, zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging, van criteria zoals etniciteit, kleur, taal, religie of afkomst.

De voor etnisch profileren relevante bepalingen zijn te vinden in de Algemene wet gelijke behandeling (hierna: "AWGB") en de verdragen zoals het EVRM, het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (hierna: "IVUR"), het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: "IVBPR"), de Richtlijn rassengelijkheid en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: "Handvest").

Discriminatie op grond van ras

In Enschede gaat het in de kern om de vraag of zorgaanbieders van kleur anders worden behandeld dan witte zorgaanbieders. Die andere behandeling van zorgaanbieders van kleur ziet onder andere op het minder vaak toegewezen krijgen van zorgcontracten, het vaker worden onderworpen aan onderzoeken/controles, het moeten beantwoorden van meer vragen, het sneller worden beticht van fraude en het niet of minder betrokken worden bij aanbestedingen – dit alles ten opzichte van witte zorgaanbieders.

De gemeente handelt hierbij als contractspartij in haar privaatrechtelijke hoedanigheid. Dat betekent dat het handelen van de gemeente valt onder de AWGB onder het terrein aanbieden van goederen en diensten⁷. Ook bij fraudebestrijding, waarbij de gemeente nagaat of de zorgondernemer de overeenkomst naleeft, handelt de gemeente in haar privaatrechtelijke hoedanigheid. Dit optreden valt daarmee onder AWGB.

Alleen voor zover de gemeente bij fraudebestrijding jegens zorgondernemers gebruikmaakt van specifieke overheidsbevoegdheden en daarmee optreedt in haar publiekrechtelijke hoedanigheid, valt dit handelen (vooralsnog⁸) buiten het bereik van de AWGB. Dat neemt niet weg dat het in dat geval wél kan worden getoetst aan het discriminatieverbod van artikel 14 van het EVRM, zoals hierna wordt toegelicht.

Op grond van de AWGB is aan cliënten om feiten aan te voeren die onderscheid *doen vermoeden*, de gemeente dient vervolgens te *bewijzen* dat niet in strijd met de wet is gehandeld (artikel 10 AWGB). Cliënten menen dat met de hiervoor aangedragen omstandigheden voldoende feiten zijn aangevoerd die onderscheid kunnen doen vermoeden op grond van ras.

Op het RIEC formulier wordt het geboorteland en de nationaliteit van de zorgondernemer geregistreerd terwijl hier geen aanleiding voor is. Ook worden er onnodige verwijzingen gemaakt naar bijvoorbeeld de Roma gemeenschap. Hiermee is reeds het vermoeden gevestigd dat de afkomst van de zorgondernemers een rol speelt. Het College voor de rechten van de Mens oordeelde eerder in zaken rondom de Toeslagenaffaire dat registratie van afkomst of nationaliteit, zonder functionele

⁷ Artikel 17 en 7a AWGB

⁸ De AWGB zal worden uitgebreid waarbij eenzijdig overheidshandelen ook onder de AWGB zal vallen. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/03/27/kabinet-wet-gelijke-behandeling-ook-van-toepassing-op-overheid>

noodzaak, en gekoppeld aan risicoslectie of fraudelonderzoek voldoende aanwijzingen opleveren dat de herkomst een rol heeft gespeeld⁹. Omdat dit vermoeden niet weerlegd kon worden was er sprake van direct onderscheid op grond van ras.

Naast de verwijzingen in het RIEC formulier en andere registraties hebben de zorgondernemers tal van voorbeelden waaruit blijkt dat zij anders worden behandeld dan witte zorgaanbieders. Twee van die voorbeelden zijn hierboven uiteengezet. Zij menen daarom ook dat er sprake is van direct onderscheid op grond van ras. Dit is verboden. Er kan juridisch géén objectieve rechtvaardiging (goede reden) worden aangedragen voor direct onderscheid. De enige uitzondering op direct onderscheid betreft het geval dat er een wettelijke uitzondering is, hiervan is echter geen sprake.

Artikel 14 EVRM: toetsingskader

Het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM is rechtstreeks van toepassing in de Nederlandse rechtsorde en vormt een aanvulling op de AWGB. Niet alleen het privaatrechtelijke handelen maar ook het publiekrechtelijk handelen van de gemeente ten aanzien van fraudebestrijding valt onder het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: "het EHRM") in het kader van artikel 14 EVRM blijkt dat bij de vraag of er sprake is van verboden discriminatie, het volgende toetsingskader van toepassing is:

- (1) Is er sprake van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen?
- (2) Zo ja, bestaat er een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling?

Deze twee vragen zullen hieronder verder worden uitgewerkt.

(ad 1) Ongelijke behandeling van gelijke gevallen?

Bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van ongelijke behandeling, is relevant op basis van welke discriminatiegrond onderscheid wordt gemaakt. Daarbij maakt het EHRM onderscheid tussen 'verdachte' en 'niet-verdachte' discriminatiegronden. Het EHRM beschouwt zowel ras als nationaliteit als verdachte gronden.¹⁰

Indien gesteld wordt dat sprake is van onderscheid op basis van een verdachte discriminatiegrond, dan dient de zogenaamde 'but for'-toets toegepast te worden. Deze toets houdt in dat het EHRM onderzoekt of de behandeling gunstiger zou zijn geweest als een bepaald persoonskenmerk, genoemd in artikel 14 EVRM, afwezig was geweest.

Indien dit het geval is, dan is er sprake van een verschil in behandeling. Indien meerdere factoren bij de besluitvorming een rol hebben gespeeld, gaat het EHRM na of het discriminerende element doorslaggevende betekenis heeft gehad.¹¹

In het kader van de zogenoemde 'but for'-toets is relevant dat ook wanneer meerdere gronden aan een beslissing bijdragen, een verboden onderscheid nog steeds aanwezig kan zijn. Dit volgt onder meer uit de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag in de zaak

⁹ College voor de Rechten van de Mens, oordeel 2025-62

¹⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c409ea31-2c00-4318-9a45-d47ad8a2ca7f/pdf>, p. 26.

¹¹ J.H. Gerards, Sdu Commentaar EVRM, art. 14 EVRM, par. 2.2.2; EHRM 11 oktober 2011, nr. 53124/09, *Genovese t. Malta*, par. 39

over etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee (hierna: "Kmar").¹² Eisers werden in deze procedure bijgestaan door PiLP. Het hof oordeelde dat het feit dat ook andere factoren een rol spelen, niet uitsluit dat ras of etniciteit mede bepalend is geweest. Zelfs wanneer andere factoren op zichzelf doorslaggevend kunnen zijn, kan ras of etniciteit óók doorslaggevend zijn in die zin dat, als dat kenmerk zou ontbreken en alle overige omstandigheden gelijk blijven, de selectie niet zou hebben plaatsgevonden.¹³

Toegepast op de situatie in Enschede geldt dat zorgondernemers zich doorgaans in vergelijkbare omstandigheden bevinden. Nu zorgondernemers ervaren dat zij structureel anders worden behandeld en aanzienlijk vaker worden geconfronteerd met fraudeonderzoeken en het beëindigen van zorgcontracten dan hun witte collega's, wijst dit erop dat hun afkomst een rol speelt bij de besluitvorming. Gelet hierop kan worden geconcludeerd dat is voldaan aan de 'but for'-toets.

(ad 2) Objectieve en redelijke rechtvaardiging?

Indien eenmaal vaststaat dat er een verschil in behandeling is tussen de zorgondernemers, is het aan de gemeente om aan te tonen dat daarvoor een rechtvaardiging bestaat.¹⁴ Het EHRM neemt in constante jurisprudentie aan dat onderscheid op basis van 'verdachte' gronden zoals ras of etniciteit, alleen gerechtvaardigd is indien daarvoor 'very weighty reasons' zijn. Het EHRM drukt het ook zo uit dat in zo'n geval het begrip objectieve en redelijke rechtvaardiging 'as strictly as possible' moet worden uitgelegd.¹⁵ De 'very weighty reasons' test betekent dat hoge eisen moeten worden gesteld aan de gerechtvaardigdheid van de nagestreefde doelstelling, alsmede aan de geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de ongelijke behandeling.¹⁶ In de praktijk wordt daaraan bijna nooit voldaan.¹⁷

Het EHRM is verder van oordeel dat indien het onderscheid 'exclusively or to a decisive extent' is gebaseerd op etniciteit, voor dat onderscheid geen objectieve rechtvaardiging kan bestaan.¹⁸ Indien een onderscheid wordt gemaakt dat niet 'exclusively or to a decisive extent' is terug te voeren op ras of etniciteit, maar wel voldoet aan de 'but for' test, dient de gemeente nog aan te tonen dat voor dat onderscheid 'very weighty reasons' bestaan.¹⁹

Van een objectieve rechtvaardiging voor het verschil in behandeling lijkt volgens cliënten geen sprake te zijn.

¹² Gerechtshof Den Haag, 14 februari 2023 (ECLI:NL:GHDHA:2023:173).

¹³ Gerechtshof Den Haag, 14 februari 2023 (ECLI:NL:GHDHA:2023:173), r.o. 8.13.

¹⁴ EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 en 55974/00, *Timishev t. Rusland*, par. 57; EHRM 18 oktober 2022, nr. 34085/17, *Muhammad t. Spanje*, par. 94.

¹⁵ Bijvoorbeeld EHRM 22 december 2009, nrs. 27996/06 en 34836/06, *Sejdić en Finci t. Bosnië Herzegovina*, par. 44.

¹⁶ J.H. Gerards, Sdu Commentaar EVRM, art. 14 EVRM par. 3.1.

¹⁷ J.H. Gerards, The margin of appreciation doctrine, the very weighty reasons test and grounds of discrimination p. 9 (prod. 97 bij memorie van grieven); EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10, *Biao t. Denemarken*, par. 93; EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00, *D.H. e.a. t. Tsjechië*, par. 196: "Where the difference in treatment is based on race, colour or ethnic origin, the notion of objective and reasonable justification must be interpreted as strictly as possible." In gelijke zin EHRM 10 november 2022, nrs. 49636/14 en 65678/14, *Bakirdžien E.C. t. Hongarije*, par. 50.

¹⁸ EHRM 13 december 2005, nr. 55762/00 en 55974/00, *Timishev t. Rusland*, par. 58; EHRM 13 november 2007, nr. 57325/00, *D.H. e.a. t. Tsjechië*, par. 176; EHRM 24 mei 2016, nr. 38590/10, *Biao t. Denemarken*, par. 94.

¹⁹ Dat het om twee verschillende toetsen gaat blijkt ook uit de (door de griffie van het EHRM opgestelde) Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention, updated 31 August 2022, par. 107.

Conclusie

Clënten menen dat er binnen de gemeente Enschede sprake is van discriminatie en etnisch profileren ten aanzien van zorgaanbieders van kleur. Zij baseren dit op basis van hun eigen ervaringen en die van hun witte collega's, meerdere documenten, zoals het RIEC-signaalformulier, de media-uitingen over de fraudeaanpak in de gemeente Enschede ten aanzien van zorgondernemers en het juridische kader rondom discriminatie en etnisch profileren.

Natuurlijk moet zorgfraude aangepakt worden. Zorgfraude is ook zeer schadelijk voor de samenleving. Maar elke aanpak van de overheid moet wel eerlijk en onbevooroordeeld zijn, en niet mede zijn ingegeven door discriminatie en etnisch profileren.

Discriminatie en etnisch profileren is immers niet alleen pijnlijk en schadelijk voor de mensen die het direct raakt, het is ook schadelijk voor de samenleving als geheel en de democratische rechtsstaat. Door op basis van vooroordelen mensen anders te behandelen, stoot je ze af van je gemeenschap en samenleving.

Clënten hebben Discriminatie.nl en PiLP benaderd om te kijken of er eventueel juridische stappen gezet zouden kunnen worden. Wij denken zeker dat er juridische mogelijkheden bestaan.

Echter, cliënten gaven ook aan de gemeente tot nu toe weinig gehoor heeft gegeven aan hun klachten. Ze zouden daarom eerst graag in gesprek gaan met de burgemeester en de betrokken ambtenaren. Om hun ongenoegen te kunnen uiten, maar ook om te proberen wederzijds begrip te vinden. En wellicht om over en weer meer vertrouwen te kunnen vinden voor de toekomst.

Graag zouden wij van de gemeente horen hoe de burgemeester en de betrokken ambtenaren staan tegenover de ervaringen en stellingen van cliënten.

Is er een beleid of praktijk waarbij mogelijk ruimte is ontstaan voor discriminatie en etnisch profileren? Of meent u dat dat niet aan de hand is of kan zijn? Waarop zou u dat in dat geval dan baseren? Hoe duidt u de ervaringen van onze cliënten? En hoe ziet u de samenwerkingsverbanden LSI en RIEC en het gebruik van FSV vanwege de risico's op discriminatie die deze met zich meebrengen?

Het lijkt ons het beste om voor deze vragen een gesprek in te plannen. Hierbij kunnen we de agenda samen met u opstellen. Het gesprek kan plaatsvinden op het stadhuis of een andere locatie die u uitkomt. Graag stemmen we met u een moment af waarop onze cliënten en u beschikbaar zijn.

Graag vernemen we van u.

Hoogachtend,

mr. J. Klaas
Advocaat

mr. K.V. Meiring
Juridisch Medewerker



Belastingdienst

54

Adres: Postbus 18500, 3501 CM Utrecht

Ministerie van Justitie & Veiligheid
t.a.v.Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage**Midden- en
Kleinbedrijf**Croeselaan 14
3521 CA Utrecht
Postbus 18500
3501 CM Utrecht
www.belastingdienst.nl**Behandeld door**E-mail
@belastingdienst.nlDatum
7 januari 2022Onze referentie
LC ITE

Bijlagen

Betreft: gebruik bijzondere persoonsgegevens

V
Geachte

Hierbij vraag ik uw aandacht voor het volgende. In de werkgroep GEB RIEC, die zich bezig houdt met het opstellen van een GEB m.b.t. de gegevensverwerkingen in RIEC-verband, is geconstateerd:

- dat het signaaldocument, ingebruik binnen RIEC verband om te overwegen de integrale samenwerking te starten, de rubriek 'nationaliteit' en de rubriek 'land van herkomst' bevat.
- dat het signaaldocument wordt gevuld met BRP-gegevens. Deze BRP-gegevens worden doorgaans verstrekt door de politie of de betrokken gemeente. BRP-gegevens bevatten, naast NAW en BSN, ook het gegeven 'nationaliteit' en 'land van herkomst'.
- dat BRP gegevens standaard worden verstrekt bij het invullen van het signaaldocument.

Op grond van de AVG kan het verstrekken van de gegevens 'nationaliteit' en 'land van herkomst' leiden tot verwerking van het persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijkt. Deze gegevens worden in de AVG beschouwd als een bijzondere categorie van persoonsgegevens waarvoor extra bescherming geldt.

Voor het standaard verstrekken van bovengenoemde gegevens binnen het RIEC-samenwerkingsverband ontbreekt echter een duidelijke wettelijke grondslag. Daarnaast is het standaard verstrekken van deze gegevens niet noodzakelijk en niet proportioneel.

Op dit moment is er geen aanleiding te veronderstellen dat de bewuste gegevens ~~verantwoord~~ ~~zamen met het~~ ~~naam~~ onrechtmatig onderscheid te maken tussen

Gezien het bovenstaande acht de Belastingdienst het noodzakelijk hier actie op te (laten) zetten. Daarom heb ik de verantwoordelijke regiodirecteuren dringend verzocht de voorzitter van de regionale stuurgroepen RIEC te informeren alsmede deze de opdracht te laten geven aan de hoofden RIEC - voor zover dat nog niet aan de orde is - per direct te stoppen met het verwerken van het gegevens 'nationaliteit' en 'land van herkomst' in het signaaldocument. Ook heb ik opdracht laten geven aan de hoofden RIEC om per direct in het signaaldocument de rubrieken 'nationaliteit' en de rubriek 'land van herkomst' te verwijderen en deze met terugwerkende kracht te verwijderen.

Onze referentie
LC ITE

Ik heb de regiodirecteuren verder verzocht te (laten) bewaken dat binnen hun regio de RIECs de aanbevolen acties daadwerkelijk uitvoeren. Tot slot heb ik opdracht gegeven intern onderzoek te doen of de gegevens 'nationaliteit' en 'land van herkomst' een rol hebben gespeeld bij de beslissing over te gaan tot een integrale aanpak binnen het RIEC samenwerkingsverband en indien dit het geval is wat de gevolgen hiervan zijn.

Indien u vragen heeft ten aanzien van het bovenstaande verzoek ik u contact op te nemen met

Tot slot deel ik u mede dat ik tevens het hoofd LIEC heb geïnformeerd.

Hoogachtend,

Bijlage 2 – Reactie Gemeente Enschede d.d. 24 juni 2026

Juridische Zaken**Gemeenteadvocaat**

Stichting PILP
T.a.v. mr. J. Klaas
Keizersgracht 122
1016 DR Amsterdam

Uitsluitend per e-mail: jklaas@pilp.nu en contact@pilp.nu

Datum	Uw kenmerk	Ons Kenmerk	Behandeld door	Telefoon
24 juni 2026		Enschede- Stichting PILP MN/ch	Mw. mr. M. Nijkamp	053 4818191

Onderwerp

Reactie op uw brief d.d. 26 mei 2026

Geachte confrère,

De gemeente Enschede, hierna verder aangeduid als "de gemeente", heeft mij gevraagd te reageren op uw brief van 26 mei jl.

U treedt op voor de Landelijke Vereniging Tegen Discriminatie, ook bekend als Discriminatie.nl, en voor ongeveer tien anonieme zorgondernemers van kleur, zoals u ze aanduidt. Namens deze partijen beschuldigt u de gemeente Enschede van discriminatie en etnisch profileren.

Gesteld wordt dat de zorgondernemers die u vertegenwoordigt op verschillende manieren en op meerdere niveaus gediscrimineerd worden. Volgens uw cliënten vindt discriminatie plaats:

- bij de toekenning van zorgovereenkomsten,
- bij de behandeling door gemeenteambtenaren en
- bij de inzet en insteek van fraudeonderzoeken.

Deze voorbeelden worden niet onderbouwd aan de hand van verklaringen of stukken waaruit die discriminatie blijkt.

Naast vorenstaande stelt u dat deze zorgondernemers de indruk hebben dat ze mede vanwege hun afkomst in de gemeente minder kans maken om te kunnen ondernemen en dat ze slechter worden behandeld dan witte ondernemers. Zo zouden uw cliënten minder vaak een uitnodiging krijgen voor zorgaanbestedingen, sneller worden beticht van fraude en krijgen ze in dat kader meer en strengere vragen voorgelegd. Ook deze stellingen worden gedaan zonder ook maar enige onderbouwing en stukken waaruit dat is af te leiden.

Daarnaast wordt gesteld dat een aantal zorgcontracten gestopt zijn en fraudeonderzoeken zijn ingesteld op basis van informatie vanuit de FSV, het RIEC en/of de LSI. Wederom, geen onderbouwing en stukken waar dat uit blijkt.

Uw cliënten uiten een ernstige beschuldiging aan het adres van de gemeente en van een aantal zelfs bij naam genoemde medewerkers van de gemeente. Een dergelijke forse beschuldiging dient gepaard te gaan met en gebaseerd te zijn op concrete en objectief vast te stellen feiten. Uit uw brief blijken deze feiten niet.

De gemeenteadvocaat is onderdeel van:

Programma Directie
Afdeling IDVL
Team Juridische Zaken

Postadres:
Postbus 20
7500 AA Enschede

Bezoekadres:
Langestraat 24
7511 HC Enschede

Secretariaat: 053 481 81 91

**ENSCHDE**

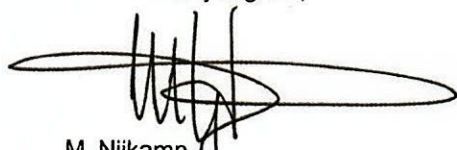
Dat uw cliënten deze beschuldiging doen zonder dat aan te tonen blijkt ook wel uit de alinea's in uw brief waar staat *Cliënten menen* en *Cliënten hebben de indruk ...* (onderstreping door ondergetekende). Mening en indrukken kunnen geen basis zijn voor een beschuldiging van discriminatie.

In de brief wordt zonder nadere concretisering en verifieerbare feiten gesteld dat wordt gediscrimineerd. De gemeente kan een dergelijke ongefundeerde aantijging alleen maar van de hand wijzen met de algemene reactie dat de gemeente Enschede niet discrimineert. De beschuldiging wordt hierbij dan ook nadrukkelijk van de hand gewezen.

U vraagt namens uw cliënten om een gesprek. Nog los van het feit dat nu uw cliënten anoniem zijn de gemeente niet weet met wie dat gesprek zal zijn, geldt dat uw brief dusdanig ongefundeerd en niet onderbouwd is dat een gesprek op basis van deze brief niet aan de orde is. De gemeente nodigt u uit om de beschuldigingen te concretiseren en te onderbouwen met stukken. Na beoordeling van die onderbouwing aan de hand van stukken zal de gemeente haar standpunt over het wel of niet een gesprek aangaan met uw cliënten heroverwegen. Daarbij merk ik op dat uw cliënten uit de anonimiteit zullen moeten treden; de gemeente wil weten met wie ze van doen heeft.

Tot slot het volgende. In uw brief noemt u medewerkers van de gemeente Enschede bij naam. Deze medewerkers worden daarmee, kijkend naar de inhoud van uw brief, in een discriminatoire context geplaatst. Zoals u weet werken en handelen ambtenaren voor, namens en uit naam van de gemeente en nimmer op persoonlijke titel. Als goed werkgever dienen wij onze werknemers te beschermen als zij buiten de gebruikelijke lijnen worden genoemd of benaderd. Mocht er in de toekomst wel een gesprek komen dan zal dat in elk geval niet zijn met deze medewerkers.

Met vriendelijke groet,



M. Nijkamp
Gemeenteadvocaat