



Nationaal Coördinator tegen
Discriminatie en Racisme
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2022



Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2022

**Nationaal Coördinator
tegen Discriminatie en Racisme**



Nationaal Coördinator tegen
Discriminatie en Racisme
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Onze aanbiedings- brief

30 augustus 2022

Aan de leden van het Kabinet

T.a.v. de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

H.G.J. Bruins Slot,

coördinerend minister voor de aanpak van discriminatie en racisme

Datum 30 augustus 2022

Betreft Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme

Excellentie,

Het is onacceptabel als mensen gediscrimineerd worden of als zij niet openlijk zichzelf kunnen zijn. Daarom moet er een sterke vuist gemaakt worden tegen discriminatie en racisme.

Te vaak worden mensen in Nederland gediscrimineerd. Te vaak hebben mensen het gevoel niet mee te tellen. Ruim een kwart van de Nederlanders heeft recent discriminatie ervaren. Al meerdere jaren op rij is er een toename te zien van het aantal meldingen van discriminatie en racisme. Dat vraagt om een stevige aanpak van elke vorm van uitsluiting. Een aanpak die onderstreept dat gelijkwaardigheid, rechtvaardigheid en inclusiviteit in Europees en Caribisch Nederland de norm is. Die aanpak is vervat in het bijgevoegde Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme, dat ik u hierbij aanbied.

Opdracht NCDR en draagvlak

Mijn opdracht was om op basis van gesprekken met de samenleving te onderzoeken welke extra maatregelen en ideeën wenselijk zijn en vervolgens met de verschillende departementen te bezien welke maatregelen en ideeën door het kabinet kunnen worden overgenomen en geïmplementeerd. Bijgaand Nationaal Programma kan – conform uw opdracht – op instemming rekenen van de betrokken departementen.

De afgelopen maanden ben ik met tientallen maatschappelijke organisaties en vele honderden burgers – vaak slachtoffers van discriminatie – in gesprek gegaan, middels persoonlijke gesprekken en 22 groepsbijeenkomsten in het hele land, de zogenoemde ‘Townhallsessies’. Ik heb geluisterd naar hun verhalen en signalen en naar hun ideeën om de aanpak te versterken. Het heeft mij

geraakt hoe pijnlijk de ervaringen zijn van mensen die slachtoffer werden van uitsluiting. En ook hoe ervaren uitsluiting leidt tot wantrouwen tegen de overheid, toenemende polarisatie en uiteindelijk tot mensen die helemaal afhaken. Evengoed zijn we samen met alle gesprekspartners op zoek gegaan naar kansen om de aanpak van het antidiscriminatie- en antiracismebeleid te versterken.

De meerwaarde van de keuze van het kabinet om de Regeringscommissaris tegen Discriminatie en Racisme niet als onafhankelijk adviesorgaan te positioneren, maar als coördinator tussen samenleving en departementen, is dat de maatregelen die uiteindelijk een plek hebben gekregen in het Nationaal Programma ook daadwerkelijk geïmplementeerd zullen worden. Dat levert een belangrijke bijdrage aan de aanpak van discriminatie en racisme. Het nadeel van deze werkwijze is echter dat sommige ideeën uit de samenleving al in een vroeg stadium stuiten op financiële of bestuurlijke obstakels en daardoor geen plek hebben gekregen in het Nationaal Programma. Op sommige onderdelen ben ik er echter van overtuigd dat verdergaande maatregelen of aanpassingen van beleid wenselijk en haalbaar zijn om versneld te kunnen komen tot een inclusieve samenleving. Ik neem graag de vrijheid om – in aanvulling op het Nationaal Programma – enkele van deze punten expliciet onder uw aandacht te brengen:

- In aansluiting op mijn pleidooi om van 1 juli een nationale feestdag te maken, onderschrijf ik de breed gedragen wens tot het aanbieden van formele excuses door de Nederlandse overheid voor het slavernijverleden. Het is van grote betekenis voor de nazaten van de tot slaaf gemaakten, die tot op de dag van vandaag de doorwerking hiervan ervaren. Ik deel de conclusies van het Adviescollege Dialooggroep Slavernijverleden dat erkenning gepaard moet gaan met excuses, dat het helpt bij de heling van historisch leed, maar vooral ook dat het gericht is op het bouwen van een gezamenlijke toekomst.
- Het gesprek over de vraag in hoeverre religieuze uitingen (zoals een hoofddoek, keppeltje of tulband) in de kleding van politieagenten zouden moeten worden toegestaan, is nog verre van uitgekristalliseerd. In de Tweede Kamer is in moties aangegeven dat de seculariteit van de overheid met zich meebrengt dat bij het uniform geen uitingen van geloofsovertuigingen passen. Tijdens de door mij georganiseerde Townhallsessies en gesprekken met betrokken instanties heb ik echter veelvuldig de wens gehoord dat religieuze uitingen in de kleding van politieagenten (en BOA's) worden toegestaan. Daarbij werd het standpunt gehuldigd dat dat niet afdoet aan de professionaliteit en neutraliteit van de overheid. Ik deel dit standpunt. De politie is er voor iedereen en van iedereen en dient de gehele samenleving.

Nu nog worden bepaalde groepen mensen uitgesloten om onderdeel te zijn van deze belangrijke organisatie. Neutraliteit betekent echter dat politieagenten hun werk objectief en onpartijdig doen. De gedachte dat politieagenten door het dragen van een religieus symbool hun functie niet onpartijdig kunnen uitoefenen, vind ik onjuist en onnodig stigmatiserend. Hiermee laten we de kans liggen om de politie te versterken, met name met een grote groep vrouwen.

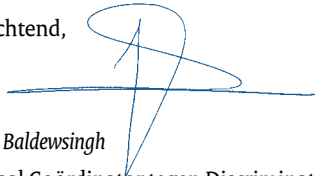
- In mijn gesprekken in de samenleving, zowel met individuele burgers als belangenorganisaties, heb ik gemerkt dat de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (de zogenoemde 'Rotterdamwet') door haar selectieve woningtoewijzing ingrijpende gevolgen heeft voor individuele woningzoekenden. Mensen worden ongelijk behandeld op grond van diverse criteria waarvan migranten bovengemiddeld de dupe worden. De wet werkt dus onbedoeld discriminerend. Mijn voorstel is om het meest omstreden artikel van de wet (artikel 8, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwkomers en mensen die al langer in de regio wonen) in zijn geheel te schrappen om elke vorm van onbedoelde discriminatie te voorkomen.

Tot slot

U heeft mij de opdracht meegegeven de rol van de NCDR werkendeweg vorm te geven. Terecht gaf u aan dat het eerste jaar vooral in het teken zou staan van 'pionieren'. Ik kijk ernaar uit om het komende jaar nader invulling te geven aan deze rol en aan de verdere groei van het Nationaal Programma. Het gesprek met maatschappelijke organisaties en burgers zal daarbij opnieuw van grote betekenis zijn. Mijn voornemen is dat gesprek de komende jaren te blijven voeren en zelfs te intensiveren.

Ik zie het Nationaal Programma als een groei-model en streef ernaar om in het najaar van 2023 te komen met een nieuw, geactualiseerd programma met aanvullende - en eveneens door het kabinet gedragen - versterkingen. Het is mijn voornemen om jaarlijks een Nationaal Programma uit te brengen in een voortdurend streven naar een Nederland waarin iedereen gelijk wordt behandeld en niemand wordt uitgesloten.

Hoogachtend,



Rabin S. Baldewsingh

Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme



Inhoudsopgave



Zie ook: np2022.bureauncdr.nl

1. Inleiding 7

1.1 Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme 12

2. Erkennen en Voorkomen 17

2.1 Inleiding 18

2.2 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Algemeen 22

2.3 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Discriminatiegronden 30

2.4 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Domeinen 37

3. Herkennen en Melden 53

3.1 Inleiding 54

3.2 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Algemeen 58

3.3 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Discriminatiegronden 61

3.4 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Domeinen 63

4. Bijstaan en Beschermen 69

4.1 Inleiding 70

4.2 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Algemeen 71

4.3 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Discriminatiegronden 75

4.4 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Domeinen 81

4.5 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Caribisch Nederland 88

Gedreven door 
gelijkwaardigheid.
 Samen voor
inclusie.

1. Inleiding



Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet luidt:

*‘Allen die zich in Nederland bevinden,
worden in gelijke gevallen gelijk behandeld.
Discriminatie [...] op welke grond dan ook,
is niet toegestaan.’*

Het eerste artikel van de Nederlandse Grondwet is gewijd aan het recht op gelijke behandeling van iedereen die zich in Nederland bevindt en benoemt onomwonden dat discriminatie niet is toegestaan. Het is een opdracht aan de wetgever, het bestuur, de rechterlijke macht en de samenleving om bij het stellen van regels of het nemen van beslissingen mensen in gelijke gevallen op een gelijke manier te behandelen. Er is formeel juridisch geen rangorde tussen de artikelen van de Grondwet. Toch is gelijke behandeling de basis, het beginpunt en de eerste voorwaarde van een rechtvaardige samenleving.

In de zomer van 2020 vonden overal ter wereld grote *Black Lives Matter*-protesten plaats. De mensen die de straat op gingen werden daartoe gedreven door de brute dood van George Floyd in de Verenigde Staten. De dood van Floyd werd een symbool van intolerantie en onrecht, ook in Nederland. Op de Dam in Amsterdam waren in juni 2020 duizenden mensen op de been om racisme als institutioneel probleem onder de aandacht te brengen. Ook het toeslagenschandaal, waarbij burgers werden bestempeld als

fraudeur enkel op basis van arbitraire kenmerken als nationaliteit, geloof of etniciteit, heeft Nederland wakker geschud voor het veelkoppige monster dat discriminatie is.

De Nederlandse overheid hoorde deze roep vanuit de samenleving. Er volgden gesprekken met de samenleving en debatten in de Tweede Kamer. Deze resulteerden onder andere in de aanstelling van een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme. Die aanstelling is geen eindpunt, maar een beginpunt. De Nederlandse overheid neemt haar verantwoordelijkheid en zet stappen om te komen tot een breed gedeelde visie op de aanpak van discriminatie en racisme. Een aanpak die de samenleving en de Nederlandse burger centraal zet en die de betrokken ministeries en andere belanghebbenden verbindt en versterkt.

De opdracht om discriminatie en racisme tegen te gaan is groot en vraagt om een aanpak op vele fronten. Tegelijkertijd ligt het risico op verkokering van de aanpak op de loer. Het Nederlandse antidiscriminatiebeleid is belegd bij verschillende ministeries. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is coördinerend met betrekking tot het antidiscriminatiebeleid in den brede en specifiek voor de aanpak op lokaal niveau. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) coördineert het emancipatiebeleid, gericht op lhbtq+ en gendergelijkheid, en werkt aan burgerschap en sociale veiligheid in het onderwijs. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) spant zich in tegen discriminatie op de arbeidsmarkt en voor de preventieve aanpak van discriminatie op

grond van herkomst, religie en huidskleur. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) coördineert de inzet voor een onbelemmerde participatie aan de samenleving van mensen met een beperking en zet zich in tegen discriminatie in de sport en in de (gezondheid)zorg. Daarnaast is dat ministerie verantwoordelijk voor de herinnering aan WOII, waaronder de Holocaust. En het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is verantwoordelijk voor de rechtsbescherming van eenieder in Nederland. De aanstelling van de Nationaal Coördinator die in samenwerking met een interdepartementale stuurgroep deze departementen en thema's nadrukkelijker met elkaar moet verbinden, sluit aan op een advies van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) dat de overheid oproept om 'gangbare beleidskokers te ontstijgen'.¹

Uit onderzoek van het SCP² blijkt dat ruim een kwart van de Nederlandse bevolking recent discriminatie heeft ervaren. Dat hoge percentage staat in schril contrast tot het belang dat wij, getuige onze Grondwet, als samenleving hechten aan gelijke behandeling. Discriminatie leidt niet alleen tot groot persoonlijk leed. Ook als samenleving lijden we eronder, zoals het SCP eveneens aangeeft. 'Wanneer mensen discriminatie ervaren, doet dat iets met hen. Sommigen trekken zich wat terug uit de samenleving: ze voelen zich daar minder bij betrokken en voelen zich minder gemotiveerd om aan die samenleving bij te dragen. Andere mensen worden onzeker, voelen zich onveilig, raken gestrest of trekken zich terug in een omgeving waar ze verwachten niet te maken te krijgen met discriminatie. Ervaren discriminatie heeft daarmee niet alleen gevolgen voor individuen,

maar ook voor de bredere samenleving.' Discriminatie en racisme hebben een directe invloed op de gezondheid, het welzijn en de waardigheid van mensen. Dat staat een volwaardige en gelijkwaardige deelname aan de samenleving in de weg.

In de afgelopen jaren hebben we in Nederland wet- en regelgeving gemaakt die gebaseerd is op geïnstitutionaliseerd wantrouwen vanuit de politiek en overheid jegens de burgers. Dit is bijvoorbeeld het geval op het gebied van belastingen, sociale zekerheid, (jeugd) zorg, onderwijs, maar bleek soms ook impliciet gericht op bepaalde groepen mensen in onze samenleving.³

Dit heeft bijgedragen aan een groeiende vertrouwensbreuk in de samenleving tussen grote groepen burgers en de politiek en de overheid. De vraag is hoe de menselijke maat weer toe te passen en hoe het systeem te veranderen in plaats van de burgers door een mal te laten gaan. Hoe kan de overheid er weer zijn voor de burgers in plaats van andersom? Hoe zetten we weer de mens centraal en niet het systeem? Hoe krijgen we de menselijke waardigheid centraal in het contact tussen burgers en overheid? Hoe krijgen we een inclusieve samenleving waarin de meerderheid ook zorg draagt voor minderheden? Hoe krijgen we meer vertrouwen in de instituties van onze democratische rechtsstaat en onze grondrechtsbeginselen, waar we procedures hebben die zijn bedoeld om partijdigheid en willekeur te voorkomen, en er niet toe leiden dat de menselijke maat uit zicht raakt? Waar de checks and balances tussen onze instituties werken en waar er een fundamentele dialoog is om te komen tot

-
1. Het SCP adviseerde de overheid recent om overheidslagen, beleidskokers en ingerichte systemen los te durven laten als startpunt van redeneren, en opgavegericht samen te werken. Het advies was om daarbij niet de bestaande structuren leidend te laten zijn, maar juist de specifieke kenmerken van de opgaven die er voor ons liggen. Een onderdeel daarvan is het betrekken van burgers en andere partijen (publiek en privaat) die nodig zijn om te komen tot oplossingen (Reflectie op het regeerakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief, Sociaal Cultureel Planbureau, p.5).
 2. *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Sociaal Cultureel Planbureau, 2020, p.11 en 12.
 3. Zie onder meer het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en het rapport *Gelijk recht doen* van de door de Eerste Kamer ingestelde Parlementaire Onderzoekscommissie effectiviteit discriminatiewetgeving.

zorgvuldige en transparante afwegingen in wet- en regelgeving tussen soms schurende doelen, maar altijd met oog voor de rechten van minderheden.

Samenleven in verscheidenheid kent verschillende uitdagingen waar de overheid, en ook andere actoren en individuen een rol in kunnen pakken om dit een succes te maken. De rol van de overheid komt voort uit de inspanningsverplichting die zij heeft om te zorgen dat burgers kunnen samenleven in verscheidenheid. Hierbij dient de overheid de verbondenheid en het wederzijdse begrip tussen groepen mensen in de samenleving te stimuleren en polarisatie en onderlinge verwijdering te voorkomen. De overheid heeft een harde verplichting als het gaat om alle burgers te beschermen tegen discriminatie en racisme. Hierbij dient de overheid ook te kijken naar het eigen handelen en de effecten van de uitvoering van bepaalde wetten op bepaalde groepen burgers. De overheid dient het goede voorbeeld te geven als het gaat om het voorgaande. Hierin moet verbondenheid en vertrouwen tussen burgers en overheid centraal staan.

Dit Nationaal Programma is het eerste programma dat de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) aanbiedt aan het kabinet en daarmee aan de Nederlandse

samenleving. Dit Nationaal Programma weerspiegelt een mensgerichte aanpak. Dat betekent dat de ervaring van de mens centraal staat. Te vaak denken we in Nederland in termen van bureaucratische processen, terwijl het bij racisme en discriminatie juist zo belangrijk is om oog te hebben voor de geleefde ervaring van mensen en de doorwerking ervan.

Discriminatie en racisme uitbannen vergt een lange adem. Dit programma is de eerste in een reeks en is een aanzet tot meerjarige coördinatie van de aanpak van discriminatie en racisme. Met dit programma zijn we er nog niet, het is een eerste stap in een groeimodel. De NCDR beoogt in dit proces een brede en blijvende verbinding met de samenleving en de betrokken ministeries als het gaat om de versterking van de aanpak van discriminatie en racisme. De vele gesprekken en bijeenkomsten die de NCDR in de afgelopen maanden heeft gehad laten zien dat er nog een wereld te winnen valt op dit vraagstuk. Dit vraagt om een lange adem en geduld, hoe moeilijk dat soms ook is. De NCDR zal daarbij blijven signaleren, aanjagen, agenderen en de verbinding blijven stimuleren tussen samenleving en overheid.

Blijf jij aan de
lijn staan
tegen racisme en
discriminatie?

DE MELDER

Nationaal Coördinator tegen
Discriminatie en Racisme

Gedreven door
gelijkwaardigheid,
samen voor inclusie

www.bureaunduni.nl

Nationaal Coördinator tegen
Discriminatie en Racisme

Gedreven door
gelijkwaardigheid,
samen voor inclusie

www.bureaunduni.nl

**RABIN BALDEWSINGH, NATIONAAL COÖRDINATOR
TEGEN DISCRIMINATIE EN RACISME**

- OOI-adviesbureaus: gemeenten (2014) tot 2018, 2019 tot 2021 en 2022 tot nu toe: Discriminatie en
Werkloosheidsbureaus (2014-2018)
- Minschewetenschappelijk Instituut tegen Discriminatie en Racisme
- OOI-adviesbureaus: 2019 tot 2021 en 2022 tot nu toe: Discriminatie en
Werkloosheidsbureaus
- OOI-adviesbureaus: 2019 tot 2021 en 2022 tot nu toe: Discriminatie en
Werkloosheidsbureaus



1.1 Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme

Motto

Gedreven door gelijkwaardigheid. Samen voor inclusie.

Missie

De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme verbindt, jaagt aan en treedt op als waakhond als het gaat om de bestrijding van discriminatie en racisme. De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme gaat voor gelijkwaardigheid, rechtvaardigheid en inclusiviteit in Europees en Caribisch Nederland.

Visie

Wij willen een inclusieve samenleving waar niemand buitengesloten wordt.

Wij streven naar een betere samenwerking en verbinding tussen overheid, politiek en samenleving in de aanpak van discriminatie en racisme.

Wij zetten ons in tegen discriminatie en racisme op alle gronden en binnen alle domeinen en voor de gelijkwaardigheid van iedereen die zich in Europees en Caribisch Nederland bevindt.

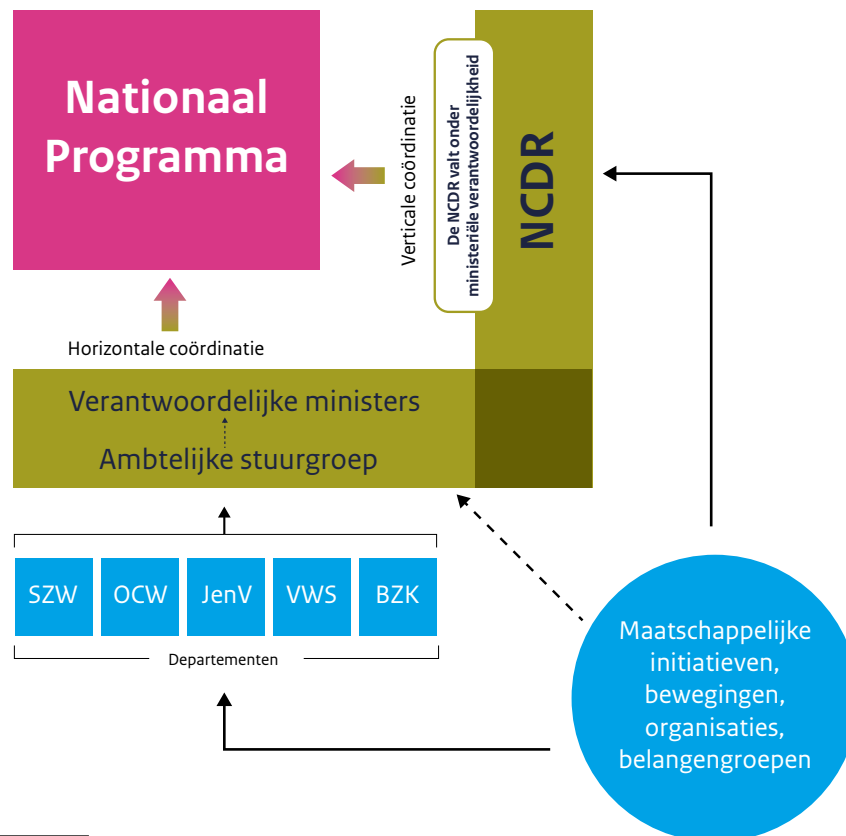
De NCDR heeft drie rollen, te weten verbinder, aanjager en waakhond. Als verbinder gaat de NCDR het gesprek aan met de samenleving, organisaties en betrokken ministeries. Vanuit de rol van aanjager blijft de NCDR het thema discriminatie en racisme agenderen bij het kabinet en houdt hij de samenleving een spiegel voor. Als waakhond zal de NCDR toezien op het behalen van de doelen uit het Nationaal Programma.

Opdracht

De NCDR valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK en werkt daarnaast samen met de ministeries van JenV, SZW, VWS en OCW. De ministers van deze departementen blijven verantwoordelijk voor het ontwikkelen, uitzetten en uitvoeren van het beleid.

De NCDR heeft als opdracht:

- het voeren van overleg met en het onderhouden van relaties met maatschappelijke initiatieven, bewegingen en belangengroepen, alsmede met betrokken bestuursorganen en bedrijven;
- het opstellen van een Nationaal Programma dat bestaat uit een meerjarig deel en een jaarlijks actieprogramma;
- het aanjagen van alle belanghebbenden om de doelen uit het Nationaal Programma te halen.



4. De NCDR bedankt alle maatschappelijke organisaties die hebben bijgedragen aan de organisatie van de townhallsessies. Zonder hun inzet was het niet mogelijk geweest om in zo'n kort tijdsbestek zo veel mensen te bereiken.

In de profielschets en taakopdracht die eerder met de Tweede Kamer is gedeeld stond onderstaand stroomschema ter illustratie van de opdracht van de NCDR. Het schema weerspiegelt de complexiteit van de opdracht.

Townhallsessies

De NCDR heeft in samenwerking met maatschappelijke partners⁴ in maart, april en mei 2022 ruim twintig townhallsessies georganiseerd. Het doel van deze sessies was om de samenleving en experts mee te laten denken over welke mogelijke versterkingen ingezet kunnen worden als aanvulling op het bestaande antidiscriminatiebeleid. Deze versterkingen worden in dit Nationaal Programma uiteengezet en toegelicht. De sessies vonden zowel online als fysiek, verspreid over Nederland, plaats. Talloze mensen en organisaties, van onderwijsinstellingen tot belangenbehartigers, en van beleidsmakers tot (ervarings)deskundigen praatten mee.

Het Nationaal Programma

Een eerste concrete opdracht aan de NCDR was het opstellen van dit Nationaal Programma. In dit programma staat de geleefde ervaring van de mens centraal. Dit programma volgt in zijn opbouw de situaties waarin een persoon in de samenleving in contact kan komen met discriminatie en racisme. Allereerst wordt stilgestaan bij alle inzet op het erkennen en voorkomen van discriminatie en racisme. Daarna wordt ingezoomd op beleid dat het herkennen en melden van ervaren discriminatie en racisme moet versterken.

Tot slot wordt stilgestaan bij het bijstaan en beschermen van slachtoffers, zowel via empowerment, als via juridische middelen.

Discriminatie moet op alle fronten worden bestreden en dus wordt in dit programma aan de verschillende discriminatiegronden en domeinen waar discriminatie in de samenleving plaatsvindt, aandacht besteed. Mede op basis van gesprekken in de samenleving constateert de NCDR dat extra aandacht nodig is voor discriminatie op de arbeidsmarkt, op de woningmarkt en in de zorg. Ook heeft de NCDR dit eerste jaar speciale aandacht voor antizwart-racisme en moslimdiscriminatie waarbij een nadruk ligt op etnisch profileren en institutioneel racisme, alsmede speciale aandacht voor discriminatie van lhbtq+ personen.

Dit Nationaal Programma moet worden gezien als een groeimodel. Het is het eerste Nationaal Programma, dat ook nog eens werkendeweg moest worden vormgegeven. Daarom konden nog niet alle onderwerpen uitputtend worden behandeld. De ambitie blijft om alles wat met discriminatie en racisme te maken heeft op termijn integraal op te nemen in dit Nationaal Programma.



Vooruitkijkend

De vele gesprekken en townhallsessies die de afgelopen periode hebben plaatsgevonden, benadrukken het belang om continue in dialoog te blijven met de samenleving. De NCDR zal deze gesprekken en townhallsessies daarom voortzetten in de tweede helft van 2022 en verder. De NCDR onderzoekt op welke wijze dit overleg een vaste vorm kan krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van een maatschappelijke adviesraad. Kortom, de NCDR heeft zich ten doel gesteld om de advisering voort te zetten op basis van de inbreng uit verschillende bronnen in de samenleving.

Leeswijzer

Het Nationaal Programma geeft een totaaloverzicht van lopend beleid dat door de betrokken ministeries van BZK, SZW, OCW, VWS en JenV wordt ingezet tegen discriminatie en racisme. Daarnaast komt de lezer in de tekst van het Nationaal Programma tekstdelen in kaders tegen. Dit zijn voorgestelde versterkingen van beleid; nieuwe initiatieven die nieuw elan moeten geven aan het bestrijden van dit onrecht in de Nederlandse samenleving.



‘Niet alles waarmee
we worden geconfronteerd
kan worden veranderd, 
maar niets kan worden
veranderd totdat het wordt
geconfronteerd.’

 James Baldwin

2. Erkennen en Voorkomen



2.1 Inleiding

In Nederland is iedereen voor de wet gelijk. Maar in de praktijk zien we dat dat niet altijd het geval is. Niet iedereen heeft dezelfde kansen en meer dan een op de vier Nederlanders heeft discriminatie ervaren.⁵ Mensen of groepen worden op basis van (persoonlijke) kenmerken anders behandeld, achtergesteld of uitgesloten van volledige deelname aan de samenleving. Dat kan in onderlinge interactie tussen burgers zijn, maar soms ook vanuit de overheid jegens burgers.

Als de overheid hierop wil bijsturen en discriminatie wil voorkomen, dan moet zij eerst erkennen dat, en in welke mate, er sprake is van discriminatie in al haar vormen: racisme, seksisme, xenofobie, homofobie, transfobie, validisme, antisemitisme, antizwartracisme, en moslimdiscriminatie en alle andere vormen van uitsluiting.

Te lang heeft de Nederlandse overheid en de Nederlandse samenleving gezegd dat institutionele discriminatie niet bestaat en gehoopt dat, door weg te kijken, problemen zich vanzelf op zouden lossen. Tegelijkertijd waren mensen ook bang om zich over racisme uit te spreken. Nederland is een polderland; dat zorgt ervoor dat verandering tijd kost. Maar weggijken levert ons als samenleving niets op. Het moment om dit van ons af te werpen en vaker te erkennen dat discriminatie ook in onze samenleving leed en schade veroorzaakt, is nu. Hiermee laten we zien dat we als samenleving volwassen worden en dat we het non-discriminatiebeginsel waarop onze Grondwet en onze samenleving gestoeld zijn, serieus gaan

nemen. Erkennen getuigt van groei van onze samenleving en is de eerste stap in het aanpakken van discriminatie.

Een groot deel van de samenleving eist die erkenning ook, met het organiseren van demonstraties, het opzetten van belangenorganisaties en -initiatieven en het opstellen van manifesten. Achtergestelde groepen worden vocaler en eisen hun gerechtvaardigde plek in onze samenleving op.

We moeten ook oog hebben voor en erkennen dat geschiedschrijving niet altijd objectief is en wordt gedaan vanuit een voorondersteld ‘objectief’ academisch perspectief. Dit geeft een eenzijdig en onvolledig beeld en doet geen recht aan de ervaringen van verschillende groepen in de Nederlandse samenleving. Dit vraagt om ruimte en aandacht voor geschiedenissen van verschillende groepen mensen in Nederland en om kennis van onze gedeelde geschiedenis om daadwerkelijk gelijkwaardig te kunnen zijn en als zodanig behandeld te worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het slavernijverleden, de Holocaust, en aan Roma en Sinti, de Molukse gemeenschap, de gastarbeiders, de lhbtqi+ gemeenschap, Aziatische gemeenschap, emancipatie van vrouwen en van mensen met een beperking.

Ook de bredere politieke aandacht groeit. De Nationaal Coördinator Antisemitisme werd aangesteld in april 2021. Eind 2021 volgde de aanstelling van de NCDR. En in april 2022 werd de Regeringscommissaris Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld

5. *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Sociaal Cultureel Planbureau, 2020.

aangesteld. Het kabinet zal in het najaar van 2022 het nationaal actieplan seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld presenteren. De uitwerking van de contouren van dat actieplan is op 27 juni 2022 gedeeld met de Tweede Kamer.⁶ Onlangs heeft het kabinet ook ingestemd met de instelling van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. Die gaat onderzoek doen naar de stand van discriminatie en racisme in Nederland. Het onderzoek richt zich op alle sectoren van de samenleving, inclusief een doorlichting op etnisch profileren en discriminatie binnen de overheid. De Staatscommissie stelt een eigen werkprogramma op en treedt daarvoor in overleg met alle relevante actoren, waaronder de NCDR. De NCDR ontvangt signalen vanuit de samenleving en deelt zijn inzichten en suggesties voor onderzoek met de Staatscommissie. Het kabinet laat hiermee zien deze thema's langdurig te willen borgen binnen de overheid, en het op een integrale manier te willen aanpakken.

In het coalitieakkoord wordt het probleem van discriminatie ook erkend als maatschappelijk probleem: 'We willen dat iedereen in Nederland vrij kan zijn. Vrij om te zijn wie je bent. Vrij van discriminatie en racisme. En vrij om jezelf te ontwikkelen. Nog te vaak krijgen Nederlanders minder kansen of worden zij uitgesloten op grond van afkomst, geslacht, kleur, ras, leeftijd, geloof, seksuele geaardheid of beperking. Dat is onacceptabel.'⁷

Erkennen kan vele vormen aannemen. In Nederland is er bijvoorbeeld een sterke traditie van herdenken. Leed en schade

'We willen dat iedereen in Nederland vrij kan zijn. Vrij om te zijn wie je bent. Vrij van discriminatie en racisme. En vrij om jezelf te ontwikkelen.'

Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 - 2025

uit het verleden erkennen kan de samenleving helpen om dit collectief een plek te geven. Denk hierbij aan 4 en 5 mei, de Holocaustherdenking en de viering en herdenking van de afschaffing van slavernij tijdens Ketikoti.

Soms is het nodig om echt verantwoordelijkheid te nemen, namelijk als de overheid de veroorzaker was van leed en schade. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de onvrijwillige sterilisatie van transgenderpersonen tot 2014. Hiervoor heeft het kabinet op 27 november 2021 excuses aangeboden voor de oude Wet Wijziging Geslacht die van 1985 tot 2014 van kracht was. Toenmalig minister Dekker van Rechtsbescherming zei toen: 'Ik hoop dat onze excuses bijdragen aan bredere maatschappelijke erkenning voor dit leed.'

Er is een maatschappelijke beweging gaande voor het nadrukkelijker erkennen van het slavernijverleden van Nederland. Zo maakten de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Utrecht excuses voor actieve betrokkenheid van de stadsbesturen bij het commerciële systeem van koloniale slavernij en wereldwijde handel in personen die tot slaaf

6. Kamerstukken II 2021-2022 34 843 nr.58.

7. Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 - 2025 - VVD, D66, CDA en ChristenUnie, p.25.

waren gemaakt. ‘Alleen als we aandachtig naar elkaar luisteren, kunnen we tot een nieuw perspectief komen op ons gezamenlijke verleden. Een nieuw narratief, waarin werkelijk plaats is voor iedereen en waarmee we sámen verder bouwen aan een gelijkwaardige samenleving,’ zei Linda Nooitmeer (Nationaal instituut Nederlands slavernijverleden en erfenis) in reactie op de excuses die burgemeester Halsema maakte in naam van het stadsbestuur van Amsterdam. Ook Den Haag overweegt om excuses aan te bieden. In het buitenland maakten steden als Londen, Liverpool, Chicago en Charleston reeds excuses. Ook andere overheidslagen zoals de provincies kijken kritisch naar hun rol in de geschiedenis. Zo heeft de provincie Noord-Holland als eerste provincie in Nederland op 1 juli jl. tijdens de regionale viering en herdenking van Ketí Koti in Haarlem excuses aangeboden voor de rol van de provincie in het slavernijverleden.⁸

Buiten steden die deze stap zetten of overwegen, zijn er meer maatschappelijke en commerciële actoren die deelnemen aan deze beweging richting erkenning. De Nederlandsche Bank heeft dit jaar tijdens de landelijke viering en herdenking van Ketí Koti excuses aangeboden voor haar rol in het slavernijverleden en onder andere een fonds opgericht voor meerjarige projecten die de doorwerking van het slavernijverleden helpen verminderen.⁹ Verder maakte ABN AMRO als eerste commerciële bank haar excuses.

De NCDR hoorde veel reacties op de toeslagenaffaire. In townhall-sessies waar werd besproken hoe de overheid institutionele discriminatie moet aanpakken, was het antwoord vaak dat dit begint

met de erkenning hiervan. Dit kan alleen als de overheid ook echt ontvankelijk is voor de signalen uit de samenleving. Vervolgens moet er de wil zijn tot kritische zelfreflectie. Dit betekent kritisch kijken naar wetten en naar beleid, naar processen, naar het werkklimaat. Daarbij moet de vraag worden gesteld of bepaalde wetten en beleid wellicht het effect hebben dat sommige mensen of groepen mensen worden uitgesloten of dat die groepen juist onevenredig worden getroffen. De eerste stappen zijn daar inmiddels in gezet. Het kabinet is in februari een consultatieronde gestart om meer inzicht te krijgen in knellende wetten en regels. Elk ministerie onderzoekt de wetten en regels waar het over gaat. Dat doen de ministeries op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met organisaties die de wetten en regels uitvoeren. En ook de door de Eerste Kamer ingestelde Parlementaire Onderzoekscommissie effectiviteit discriminatiewetgeving heeft inmiddels op 14 juni 2022 haar onderzoeksrapport ‘Gelijk recht doen’ gepubliceerd over de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie effectiever tegen te gaan.¹⁰

Onder andere het gemis van tegenmacht en reflectie heeft ervoor kunnen zorgen dat groepen mensen in onze samenleving in de problemen kwamen als gevolg van de effecten van bepaalde wetten en beleid die uitsluiting en systemische discriminatie in de hand werkten.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij lopend beleid en beleidsinterventies die zijn gericht op het erkennen en voorkomen van discriminatie en racisme.

8. https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2022/Juli_2022/Excuses_provincie_Noord_Holland_voor_slavernijverleden.

9. <https://nos.nl/artikel/2434845-de-nederlandsche-bank-biedt-excuses-aan-voor-slavernijverleden>.

10. https://www.eerstekamer.nl/overig/20220614/hoofdrapport_gelijk_recht_doen_een/f=/vltshvc8s7zo_opgemaakt.pdf.



M54 Ein

Alleen als we aandachtig
naar elkaar luisteren, kunnen we
tot een nieuw perspectief komen
op ons gezamenlijke verleden.

2.2 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Algemeen

Intersectionele benadering

Een effectieve aanpak van discriminatie en racisme vraagt om een intersectionele benadering. Discriminatie en racisme manifesteert zich op verschillende momenten en op verschillende manieren, waarbij uitsluiting en achterstelling op basis van verschillende gronden, zoals herkomst, huidskleur, gender, klasse, seksualiteit, religie en handicap zich vermengen en kunnen leiden tot specifieke vormen van discriminatie en uitsluiting in de samenleving. Bijvoorbeeld als iemand wordt uitgesloten omdat iemand zwart en moslim is, of zwart en queer, of als een moslimvrouw negatief wordt bejegend op straat omdat zij vanwege haar religie en gender een hoofddoek draagt.

Mede naar aanleiding van het Zwart Manifest en het Manifest tegen islamofobie zijn acties in gang gezet rond het thema intersectionaliteit. Om de mogelijkheden te verkennen waarop partijen, waaronder het Rijk, aan de slag kunnen met een zogenoemde intersectionele benadering om discriminatie en racisme aan te pakken, zijn in opdracht van het Ministerie van SZW kennistafels rondom het thema georganiseerd met wetenschappers, vertegenwoordigers en (ervarings-)deskundigen vanuit verschillende gemeenschappen en vertegenwoordigers uit het anti-discriminatie – en racisme werkveld. De uitkomsten van deze kennistafels geven aanleiding om handelingsperspectief op intersectionaliteit te vergroten.

11. Zie brief minister BZK van 7 juli 2022 inzake juridische definitie van racisme.

Racisme

Het zou goed zijn als in Nederland nadrukkelijker wordt stilgestaan bij de viering van 21 maart, de door de Verenigde Naties uitgeroepen 'Internationale Dag tegen Racisme en Discriminatie'. Tal van landen over de hele wereld staan op 21 maart stil bij het onrecht dat mensen elkaar aandoen door te discrimineren. De NCDR zal hierin ook zelf het voortouw nemen door jaarlijks – zo mogelijk in samenwerking met alle Antidiscriminatievoorzieningen – meerdere activiteiten rond deze dag te organiseren.

Het kabinet is voornemens om te onderzoeken wat de gevolgen zijn van een herijking van de term 'ras' in de Grondwet. De minister van BZK heeft een advies gevraagd aan het College voor de Rechten van de Mens over de juridische definitie van de term 'racisme'. Dit advies is begin juli met de Tweede Kamer gedeeld.¹¹ Naar aanleiding van dit advies zullen samen met het College verdiepende gesprekken gevoerd worden met allerlei partijen over de termen 'ras' en 'racisme'. Het kabinet geeft daarmee invulling aan het advies van het VN Committee on the Elimination of Racial Discrimination over het onderwerp. Dit voornemen sluit aan bij signalen en verhalen die de NCDR heeft gehoord in de samenleving. De NCDR ondersteunt dit voornemen omdat voor veel Nederlanders het woord 'ras' een beladen woord is. De term ras in Artikel 1 van de Grondwet kent een juridische definitie die staat voor een verzameling van noties als huidskleur en etniciteit. Het refereert juridisch gezien niet aan de term ras als 'sociaal construct', maar maatschappelijk voert het ons terug naar tijden en situaties waarbij op basis van 'ras' onderscheid werd gemaakt tussen mensen en dit gebruikt werd om ongelijke behandeling te legitimeren.

Slavernijverleden

Interdepartementaal wordt er op verschillende manieren (onder meer door middel van het herdenkingsjaar 2023 en de ontwikkeling van een Nationaal Slavernijmuseum) gewerkt aan meer kennis en bewustwording over (de doorwerking van) het slavernijverleden en het koloniale verleden, alsook de gevolgen daarvan op de maatschappelijke positie en inclusie van personen van Afrikaanse, Afro-Surinaamse en Afro-Caribische afkomst. Het adviescollege dialooggroep Slavernijverleden heeft in zijn eindrapport 'Ketenen van het verleden' uitgesproken dat erkenning een belangrijke stap is voor Nederland als geheel. Het adviescollege geeft aan dat erkenning aan de ene kant genoegdoening geeft aan degenen die onder de slavernij hebben geleden, en aan de andere kant een kritische kijk op de Nederlandse geschiedenis in bredere zin bevordert. De NCDR kan dit alleen maar onderstrepen. In kennis- makingsgesprekken en tijdens townhallsessies heeft de NCDR veel mensen gesproken over het belang dat zij hechten aan erkenning. Om die reden wordt ook veel waarde gehecht aan het herdenkings- jaar 2023.

Het herdenkingsjaar 2023 is een belangrijk moment voor de Nederlandse overheid om te markeren dat Nederland zich bewust is van fouten in het verleden en van de schadelijke gevolgen van het systeem van slavernij en de commerciële handel in tot slaaf gemaakte personen. Het vertrekpunt ligt qua reikwijdte bij het Trans-Atlantische slavernijverleden. Daarnaast is er in het Herdenkingsjaar ruimte voor alle gemeenschappen die het slavernij-

verleden en de periode van contractarbeid daarna willen herdenken. Dat zijn (niet uitputtend) de oorspronkelijke bewoners van Suriname en de eilanden, die als eersten slaafgemaakt zijn, de Chinese gemeenschap die vóór de afschaffing van de slavernij (1858) naar Suriname is gehaald voor contractarbeid, en de Surinaams-Hindo-staanse en de Javaanse gemeenschappen die vanaf respectie- velijk 1873 en 1890 naar Suriname zijn gekomen. Ook deze groepen maken deel uit van dit gedeelde verleden.' De Nederlandse overheid beoogt een jaar vol verbinding, waarin ruimte is voor herdenken en vieren, en dat zorgt voor structureel meer kennis en bewustwording over het slavernijverleden en de doorwerking daarvan in het heden.

De NCDR heeft in kennismakingsgesprekken en tijdens townhall- sessies veel mensen gesproken die van de Nederlandse regering verwachten dat deze over zal gaan tot het aanbieden van formele excuses, mede geïnspireerd door de eerder genoemde voorbeelden van lokale overheden en de private sector.

Het kabinet is bereid om een kosteloze naamswijziging mogelijk te maken voor nazaten van tot slaafgemaakte personen.

Het kabinet zal in samenspraak met betrokken partijen, rekening houdend met de uitkomsten van een wetenschappelijk onderzoek en de uitvoeringsopgave, eind 2022 besluiten op welke wijze dit wordt gerealiseerd.

Het slavernijverleden krijgt nu vaak nog weinig aandacht in onze samenleving. Terwijl er zoveel te vertellen is. Mensen zijn getekend door dat verleden. Momenteel heeft de jaarlijkse herdenking slavernijverleden op 1 juli in het Oosterpark weliswaar een nationale uitstraling (met een speech van een bewindspersoon) en wordt het sinds 2019 structureel gefinancierd door het Rijk, toch roept de NCDR op tot een nationale feest- en herdenkingsdag om de bevrijding van de slavernij te vieren in aanwezigheid van het staatshoofd. Het is van grote betekenis voor mensen die hierdoor zijn geraakt. Dit zou een nationale feestdag moeten zijn. Ook zou deze dag volgens de NCDR een keer in de vijf jaar een vrije dag moeten zijn, ingaande vanaf 2023.

Een beperkt, of eenzijdig wit perspectief op het slavernijverleden vinden we ook terug in ons straatbeeld. Straatnamen en standbeelden van personen die een actieve rol hebben gespeeld in dit verleden zijn, veelal zonder verdere toelichting, deel van onze openbare ruimte. De NCDR pleit ervoor dat door middel van bijvoorbeeld een QR-code bij het betreffende beeld of de straatnaam informatie beschikbaar komt over de rol van deze personen in het slavernijverleden, om zo het bewustzijn

over en de toegang tot dit verleden te vergroten. Dit in navolging van wat onder andere de gemeente Hoorn en Rotterdam doen met betrekking tot standbeelden en monumenten.

Institutionele discriminatie en etnisch profileren

In het coalitieakkoord geeft het kabinet aan te willen strijden tegen institutioneel racisme. Het is een belangrijke stap dat in het coalitieakkoord wordt erkend dat er ingebakken vormen van racisme en discriminatie bestaan. Het kabinet geeft aan dat overheids- en uitvoeringsorganisaties het goede voorbeeld moeten geven. Afgelopen mei heeft de staatssecretaris van Financiën erkend dat institutioneel racisme heeft kunnen plaatsvinden binnen de Belastingdienst, waaronder het DG Toeslagen.

Voor de definities van etnisch profileren en institutioneel racisme wordt door het kabinet aangesloten bij definities van het College voor de Rechten van de Mens (CRM). In december 2021 heeft het CRM zowel een mensenrechtelijk toetsingskader over etnisch profileren, als een visienota over institutioneel racisme opgesteld.¹²

Om het bewustzijn te vergroten en te zorgen dat etnisch profileren en institutioneel racisme niet plaatsvinden, de minister van BZK zal samen met het CRM zorgdragen voor een rijksbrede uitrol van het toetsingskader Discriminatie door risicoprofielen. In dat kader worden verschillende activiteiten ontplooid, zoals een werkgroep met uitvoeringsorganisaties om het toetsingskader om te zetten in

12. Zie voor een beschrijving van institutioneel racisme de brief van de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst van 30 mei 2022 over Nadere verzoeken Fraude signalering Voorziening.

een werkbaar kader en het organiseren van webinars over de toepassing van het kader. Ook is er een handboek ‘constitutionele toetsing van nieuwe wet- en regelgeving’ ontwikkeld, is er een invoeringstoets en zullen er voor juristen cursussen ontwikkeld worden om de kennis over discriminatie te vergroten. Verder wordt in het interdepartementale netwerk van klachtbehandelaars aandacht besteed aan de aanbevelingen van de Nationale ombudsman uit het rapport ‘Verkleurde beelden’ over klachtbehandeling bij etnisch profileren. Ook zal de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme een brede doorlichting doen op discriminatie en etnisch profileren bij de overheid, conform de motie-Azarkan c.s.¹³ Meer specifiek zal de Staatscommissie de regering adviseren over de mogelijkheid en wenselijkheid van een verbod voor overheidsinstanties om etniciteit te gebruiken om fraude te bestrijden, ter uitvoering van de motie Belhaj c.s.¹⁴ en over de mogelijkheid om onderscheid op grond van ras en nationaliteit in risicoprofielen alleen toe te passen ter bescherming dan wel ter ondersteuning van mensen, ter uitvoering van de motie Mutluer c.s.¹⁵

Volgens het CRM kan etnisch profileren gedefinieerd worden als het gebruik door overheidsinstanties van selectiecriteria als ras, huidskleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afkomst bij de uitoefening van toezichts-, handavings- en opsporingsbevoegdheden, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Dit kan voorkomen bij het gebruik van een

risicoprofiel. Een risicoprofiel is een verzameling van één of meer selectiecriteria op basis waarvan een bepaald risico op normovertreding wordt ingeschat en een selectiebeslissing wordt gemaakt. Een risicoprofiel kan een algoritme zijn.

Discriminatie, zoals bedoeld in Artikel 1 van de Grondwet, dat het gevolg is van het gebruik van risicomodellen dient te allen tijde te worden voorkomen. Het kabinet is niet voor het volledig beëindigen van het gebruik van risicomodellen door de overheid, omdat het een te grote impact heeft op alle vormen van dienstverlening, toezicht en handhaving – en andere overheidstaken. Het kabinet kijkt naar de rechtmatigheid (of het gebruik op basis van de geldende wet- en regelgeving is toegestaan) en naar oneigenlijk gebruik (of behalve een juridische basis er ook een objectieve rechtvaardiging bestaat). Niet alleen wordt het onrechtmatige en/of oneigenlijke gebruik van deze risicomodellen beëindigd, ook vervuilde data die dit oplevert worden verwijderd.

De departementen en uitvoeringsdiensten zijn momenteel onder coördinatie van het ministerie van BZK bezig met onderzoeken op hun beleidsterreinen naar het onrechtmatig of oneigenlijk gebruik van afkomst gerelateerde indicatoren in risicomodellen. Uiterlijk eind 2022 volgt het eindverslag.¹⁶

Voor algoritmische verwerking van persoonsgegevens zijn aanvullende instrumenten ontwikkeld om te waarborgen dat een algoritme op een verantwoorde manier wordt ontworpen en ingezet.

13. *Kamerstukken II*, 2019-2020, 35510 nr. 33.

14. *Kamerstukken II*, 2020-2021, 30 950 nr. 237.

15. *Kamerstukken II*, 2021-2022, 30 950, nr. 293.

16. Bij motie van het lid Marijnissen (SP) c.s. van 19 januari 2021 is de regering verzocht om een voorstel te doen hoe overal binnen overheidsinstellingen vervuilde data, risicomodellen en het gebruik van nationaliteit kunnen worden opgeruimd. Dit naar aanleiding van de risicomodellen en discriminatoire selectieregels die naar voren zijn gekomen uit het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvang.

Zo is door de Universiteit Utrecht de impact assessment mensenrechten en algoritmen ontwikkeld,¹⁷ een instrument dat kan worden gebruikt voordat gestart wordt met de ontwikkeling van een algoritmische toepassing. Daarnaast is door Tilburg University, de Handreiking non-discriminatie-*by-design* ontwikkeld,¹⁸ een instrument dat kan worden gebruikt bij de ontwikkeling van een algoritmische toepassing.

Voor het toepassen van ontwikkelde algoritmen heeft het ministerie van JenV ten slotte de ‘Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses’ opgesteld.¹⁹ In lijn met de motie Bouchallikh-Dekker-Abdulaziz kiest het kabinet ervoor om het gebruik van de impactassessment mensenrechten en algoritmen verplicht te stellen bij de ontwikkeling van algoritmische hoog-risico toepassingen binnen de rijksoverheid. Deze instrumenten zijn een aanvulling op het Integraal Afwegingskader (IAK) en de Data protectie impact assessment (DPIA). Omdat algoritmen ook onbedoeld of onvoorzien ongelijke effecten kunnen hebben, is het verder van belang dat er naast preventieve instrumenten ook periodiek onderzoek gedaan wordt naar de effecten van in werking genomen algoritmen. Er zal ook worden onderzocht in hoeverre de Handreiking non-discriminatie *by design* bekend is bij relevante overheidsdiensten en lokale overheden en in hoeverre de aanbevelingen worden geïmplementeerd. Het ministerie van BZK heeft alle beschikbare instrumenten verzameld in de *toolbox* datagedreven werken en in de *toolbox* ethisch verantwoorde innovatie.²⁰

Het ministerie van OCW heeft in het voorjaar van 2021 de verkenning naar de belanghebbenden en mogelijke interventies op het gebied van kunstmatige intelligentie (*artificial intelligence*- AI), gender en de arbeidsmarkt ontvangen. Hierin zijn interventies op het macro-, meso- en microniveau geïdentificeerd. Het ministerie van OCW zet zich in op het mesoniveau, onder andere door de subsidiering van het congres over dit onderwerp op 18 mei jl. en door in gesprek te blijven over het faciliteren van bewustwording en gesprekken het komende najaar. Verder heeft het ministerie van OCW dit jaar een verkenning uitgezet naar mogelijke interventies op het gebied van AI: AI en lhbtqi+ emancipatie. Dit rapport wordt na de zomer verwacht. Op basis van dit rapport zal de minister besluiten over vervolgacties op dit specifieke thema. Tot slot verleent het ministerie van OCW expertise op het gebied van sekse, gender- en seksuele diversiteit aan verschillende gremia waar overkoepelend beleid over AI en non-discriminatie wordt gemaakt, bijvoorbeeld door input te geven op de Handreiking non-discriminatie van BZK.

Het kabinet gebruikt risicoprofielen met bepaalde specifieke kenmerken van mensen niet of zo min als mogelijk. Publieke en private organisaties die gebruik maken van datasets en algoritmen moeten deze herhaaldelijk toetsen op discriminatoire uitwerking en inclusiviteit. Er komt zo spoedig mogelijk een algoritme-toezichthouder die controleert op transparantie, discriminatie en willekeur.

17. Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes | Rapport | Rijksoverheid.nl.

18. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/10/handreiking-non-discriminatie-by-design>.

19. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2021/09/24/richtlijnen-voor-het-toepassen-van-algoritmen-door-overheden-en-publieksvoorlichting-over-data-analyses>.

20. <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nieuwe-technologieen-data-en-ethiek/het-led/toolbox/> en <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nieuwe-technologieen-data-en-ethiek/publieke-waarden/toolbox-voor-ethisch-verantwoorde-innovatie/>.

Lokaal beleid

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de aanpak van discriminatie. Als lokale overheidsorganisatie weet een gemeente het beste wat er lokaal speelt. Vanuit het kabinet worden gemeenten gestimuleerd om antidiscriminatiebeleid te ontwikkelen en wordt aanbevolen om zowel in te zetten op apart beleid als een koppeling met bestaand beleid. Een beleid dat zichtbaar en merkbaar is voor de burger. Juist ook als er weinig meldingen worden gedaan van discriminatie, want ervaren discriminatie wordt te vaak niet gemeld.

Hiervoor is allereerst van belang in kaart te hebben wat de huidige stand van zaken is van het lokaal antidiscriminatiebeleid. Het Kennisinstituut inclusief samenleven (KIS) is een onderzoek gestart hoe gemeenten hiermee omgaan.

Om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van beleid zijn vanuit het Rijk verschillende handreikingen ontwikkeld, die specifieke kennis en handelingsperspectief bieden. De geactualiseerde 'handreiking antidiscriminatiebeleid voor gemeenten' en de handreiking 'Geen ruimte voor discriminatie' worden door de minister van BZK onder de aandacht gebracht van gemeenten. Daarbij wordt het belang van het versterken van de aanpak van discriminatie benadrukt. Het doel is om deze informatie op een centrale plek samen te brengen; een kennispunt ter ondersteuning van de aanpak van discriminatie door gemeenten. Ook gaat het ministerie van BZK in dit kader masterclasses aanbieden aan gemeenten en het lokale beleid in de schijnwerpers zetten op een

landelijke dag voor alle gemeenten. Hier zullen knelpunten meegenomen worden die naar voren komen uit het lopende onderzoek van KIS naar het lokaal antidiscriminatiebeleid. Elke gemeente zou expliciet een antidiscriminatiebeleid moeten hebben.

Als onderdeel van de versterking van het lokaal beleid heeft de rijksoverheid enkele handreikingen ontwikkeld. Alle gemeenten zullen worden gewezen op deze handreikingen die goede voorbeelden bevatten van lokaal antidiscriminatiebeleid. Daarnaast worden gemeenten momenteel bevraagd naar de stand van hun lokale antidiscriminatiebeleid. Dat gebeurt via twee onderzoeken; een onderzoek van het Kennisplatform Inclusief Samenleven en een onderzoek van BZK waarbij gemeenten, waarvan de lokale antidiscriminatievoorziening niet vindbaar is op hun website, gebeld worden met het verzoek om een gesprek.

In de genoemde handreiking zijn vele voorbeelden opgenomen van lokale aanpakken, bijvoorbeeld het opstellen van een kadernota of een meerjarige agenda, het opnemen van de aanpak in het coalitieakkoord of het reserveren van geld op de begroting. De NCDR zou verder een verplichting voor het College van Burgemeesters en Wethouders aan de gemeenteraad, om jaarlijks verslag uit te brengen over het gevoerde discriminatiebeleid, vinden passen in het verder borgen van het beleid. Een sterk lokale aanpak van discriminatie kan echter niet zonder sterke antidiscriminatie-

voorzieningen (ADV's) die als volwaardige partner in die aanpak worden betrokken.

De gemeenten dragen volgens de Wet gemeentelijke anti-discriminatievoorzieningen (WGA) zorg voor het bieden van toegang tot een ADV. Iedere gemeente moet hieraan voldoen. De ADV is lokaal dé expert op het gebied van discriminatie. ADV's zijn de spin in het web tussen gemeenten en de strafrechtketen en andere instanties.

Om deze rol in de lokale aanpak goed te kunnen vervullen is het van belang dat ingezet wordt op sterke ADV's met voldoende middelen en deskundigheid, die goed vindbaar en toegankelijk zijn voor de burger.

Ook wordt gekeken naar het takenpakket van de ADV's. Volgens de WGA heeft de ADV twee wettelijke taken, te weten (1) onafhankelijke bijstand verlenen aan personen bij de afhandeling van hun discriminatieklachten en (2) registratie van klachten. Bij een mogelijke uitbreiding van taken zal gekeken worden naar een rol in preventie of beleidsadvisering. Ook de verhouding van de rol van de ADV tot de andere organisaties die in de lokale aanpak acteren, zoals de gemeente, het College voor de Rechten van de Mens, de politie en het Openbaar Ministerie zal bezien moeten worden. Daarbij zet het ministerie van BZK in op de ADV als spin in het web. Een van de vragen die beantwoord moeten worden is: hoe kan een ADV een relevante rol spelen op meer plekken in de ketenaanpak, zoals bij

ZSM-aanpak?²¹ Naast het onderzoek naar aanleiding van de motie Belhaj loopt er in opdracht van het ministerie van Justitie een project waarbij het gehele ketenproces en de rollen in kaart worden gebracht om zo het proces te kunnen verbeteren. Daarnaast loopt in dit kader een onderzoek vanuit het ministerie van BZK naar de vraag hoe het meldproces zo kan worden ingericht dat het vertrouwen van de burger hierin groeit en dat het melden een duidelijke meerwaarde heeft voor de melder. Zodra het onderzoek in het najaar is afgerond gaat het ministerie van BZK samen met alle partijen aan de slag met de bevindingen en wordt er een dag georganiseerd met alle partijen die betrokken zijn bij de lokale aanpak en meldingen.

De ADV's dienen te worden versterkt. De ADV's hebben volgens de Wet Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen de taak om klachten te registreren en klagers te begeleiden. Hiernaast zou ook een preventieve taak in de aanpak van discriminatie expliciet bij de ADV's belegd moeten worden. BZK pakt dit op met de VNG en de ADV's.

21. De ZSM-aanpak is een aanpak binnen de strafrechtketen. ZSM staat voor: Zorgvuldig Snel Maatwerk. Bij ZSM wordt in elke zaak maatwerk geleverd via een aanpak die recht doet aan de belangen van de dader, het slachtoffer en de maatschappij. Voor meer informatie over ZSM-aanpak: ZSM-aanpak bij veelvoorkomende criminaliteit | Strafrechtketen.

A man wearing a black and white striped long-sleeved shirt, a black bicycle helmet, and black gloves is sitting on a red bicycle. He is looking directly at the camera with a slight smile. The background is a blurred street scene with trees and buildings.

Als lokale overheidsorganisatie
weet een gemeente het
beste wat er lokaal speelt.

2.3 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Discriminatiegronden

Antizwart racisme

Er zijn door de overheid in het kader van het VN decennium voor mensen van Afrikaanse afkomst al veel acties in gang gezet om racisme te bestrijden, maar op veel fronten is een verdere versterking van de aanpak wenselijk.²² Zo is er in reactie op de BLM-demonstraties van 2020 en de daaropvolgende Catshuisgesprekken, een interdepartementaal traject tot stand gekomen om *bottom-up* de aanpak van discriminatie en racisme te versterken. Binnen dit traject worden onderwerpen en aandachtspunten, zoals opgebracht tijdens de Catshuisgesprekken en het nadien uitgebrachte Zwart Manifest, met verschillende belanghebbenden verder verkend en - waar nodig en mogelijk - opgepakt.

Verder is het ministerie van SZW van plan te starten met een verkenning naar handelingsperspectief bij het bespreekbaar maken van racisme in de eigen omgeving. Deze verkenning volgt uit onderzoek naar oorzaken en triggerfactoren bij discriminatie van personen van Afrikaanse afkomst (2021) en betreft een verkenning naar mogelijke (bestaande) handvatten en instrumenten die ingezet kunnen worden om binnen de eigen ‘bubbel’ racistische en discriminatoire uitlatingen en gedragingen bespreekbaar te maken. Op deze wijze worden *bystanders* geactiveerd om in te grijpen bij racisme, wordt er bewustwording bij (potentiële)

daders gecreëerd en wordt er een sociale norm uitgedragen dat racisme en discriminatie niet acceptabel zijn.

Antisemitisme

De Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding (NCAB) is op 1 april 2021 ingesteld door de minister van JenV.²³ De NCAB adviseert de minister van JenV en treedt op als adviseur, aanjager en verbinder. De positie brengt expertise op het gebied van antisemitisme binnen de overheid en coördineert en ondersteunt samenwerking tussen verschillende ministeries en maatschappelijke organisaties. Hiermee bevordert NCAB de infrastructuur voor de aanpak van antisemitisme zowel binnen de overheid als daarbuiten. Daarnaast heeft de NCAB een signaleringsfunctie voor de Joodse gemeenschap en bewaakt hij welke maatregelen de beveiliging van Joodse gemeenschappen effectief waarborgen. Van 2019 tot 2021 is elk jaar 1 miljoen euro beschikbaar gesteld voor antisemitismebestrijding. De NCAB heeft als opdracht advies te geven over het vervolg dat gegeven kan worden aan projecten die in het kader van de besteding van de gelden antisemitisme zijn uitgevoerd. In het coalitieakkoord is de positie van de NCAB structureel gemaakt en is een half miljoen euro structureel budget toegewezen.

In 2022 publiceert de NCAB een Nationaal Werkplan.²⁴ In het Nationaal Werkplan zijn concrete, nieuwe acties opgenomen ter bestrijding van antisemitisme in Nederland op basis van drie pijlers: 1) Monitoren en opvolgen; 2) Onderwijs en preventie; 3) Herdenken en vieren. In navolging van het werkplan zal de NCAB zich toeleggen

22. De VN heeft de periode 1 januari 2015 – 31 december 2024 uitgeroepen tot VN Decennium voor mensen van Afrikaanse afkomst. De Nederlandse invulling van dit Decennium richt zich op het versterken van de aanpak van discriminatie en (anti-zwart) racisme. Zie voor meer informatie: Kamerstukken II, 2015-2016, 30950, 80, blg-610762.

23. Kenmerk 3314219/21/DP&O.

24. Het werkplan van de NCAB zal geplaatst worden op www.antisemitismebestrijding.nl.

op de totstandkoming van een Nationale Strategie voor anti-semitismebestrijding. Daarnaast wordt in het werkplan van de NCAB lopend nationaal en internationaal beleid belicht. Onder lopend beleid vallen onder meer projecten die voortkomen uit de antisemitismegelden van de rijksoverheid, uitwisseling met de *International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA) en de EU-strategie voor antisemitismebestrijding.

Departementen blijven daarnaast ook inzetten op het bestrijden van antisemitisme. Het ministerie van VWS subsidieert het educatieprogramma van de Anne Frank Stichting (AFS) 'Leren van de oorlog' voor educatie ter bestrijding van antisemitisme en racisme vanuit het perspectief van de Tweede Wereldoorlog (WOII). De AFS adviseert vrijwilligers om het gedrag binnen hun eigen kring te beïnvloeden: docenten, jongeren op school, fans(-coaches) in voetbalclubs en verschillende overheidsorganisaties waaronder de politie. Daarnaast subsidieert VWS de vijf Nederlandse herinneringscentra WOII waar het verhaal van WOII verteld wordt, verbonden met hedendaagse maatschappelijke vraagstukken als het belang van de rechtsstaat en het tegengaan van antisemitisme, antiziganisme en racisme. Het Nationaal Comité 4 en 5 mei verzorgt educatieproducten voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.

Het onderwijs speelt een belangrijke rol bij het bevorderen van een respectvolle samenleving en het tegengaan van racisme en discriminatie in welke vorm dan ook. In het curriculum is vanaf het

begin van het primair onderwijs tot het eind van het voortgezet onderwijs expliciet opgenomen dat er aandacht moet zijn voor de verschrikkelijke gebeurtenissen van de Holocaust.

Naast de aandacht voor Holocausteducatie zet Nederland ook in op een hernieuwde aanpak van burgerschapsonderwijs, waarmee onder leerlingen het wederzijdse begrip en kennis van elkaars culturen en godsdiensten kan worden vergroot en intolerantie kan worden bestreden. De nieuwe wet voor burgerschapsonderwijs is op 22 juni 2021 aangenomen door de Eerste Kamer en is op 1 augustus 2021 in werking getreden. De wet zorgt ervoor dat de regels voor burgerschapsonderwijs in zowel primair als voortgezet onderwijs verplichtender zijn geworden. Voor docenten die het lastig vinden om maatschappelijk moeilijke thema's zoals antisemitisme, moslimdiscriminatie en de ontkenning van de Holocaust bespreekbaar te maken, is er ondersteuning via trainingen en een helpdesk.

Moslimdiscriminatie

De kabinetsbrede aanpak van racisme en discriminatie richt zich ook op de aanpak van moslimdiscriminatie, op onder meer de arbeidsmarkt, de woningmarkt, in het onderwijs en via de strafrechtelijke aanpak. In de brede ketenaanpak zet het ministerie van SZW in op de preventieve aanpak van discriminatie naar herkomst, religie en huidskleur waaronder moslimdiscriminatie. Uit onderzoek blijkt dat vooroordelen, stereotypen en de heersende sociale norm belangrijke voorspellers zijn van racistisch en discriminatoir gedrag. De extra inzet op de aanpak van moslimdiscriminatie is aangegeven in de

Kamerbrief van 11 november 2020 en is sindsdien als volgt uitgewerkt:²⁵

1. Preventieve inzet op kennis en instrumenten die lokale overheden en sociaal professionals ondersteunen om gericht werk te maken van de aanpak van moslimdiscriminatie. Het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) speelt hierbij een belangrijke rol met onderzoek naar en publicaties over wat werkt bij het verminderen van discriminatie, waaronder het verminderen van vooroordelen. Ook werkt KIS aan de verspreiding en implementatie van antidiscriminatie-interventies bij interventieontwikkelaars en uitvoerders.
2. Er is met subsidie van de ministeries van JenV, OCW en SZW begin 2022 een Handreiking voor gemeenten gepubliceerd om specifieke discriminatiegronden aan te pakken, waaronder moslimdiscriminatie.
3. Stimuleren van de meldingsbereidheid bij moslimdiscriminatie is van belang om discriminatie te bestrijden, te sanctioneren en de omvang van deze discriminatiegrond in kaart te krijgen.

Om gemeenten en ADV's te ondersteunen in het samenwerken met lokale partijen en burgers om activiteiten te ontwikkelen om de meldingsbereidheid, waaronder bij moslimdiscriminatie, te stimuleren is een handreiking 'Vergroten meldingsbereidheid bij discriminatie: een public-design aanpak' ontwikkeld.

25. Verschillende actiepunten uit het Manifest tegen islamofobie worden meegenomen, zoals intersectionaliteit, meldingsbereidheid, inclusieve communicatie en *hate speech*.

Deze handreiking is gebaseerd op geleerde lessen uit de proeftuin 'moslimdiscriminatie melden' en omgewerkt tot een handreiking voor het ontwikkelen van lokale activiteiten die de meldingsbereidheid voor alle discriminatiegronden kunnen vergroten.

4. Om handelingsperspectief op intersectionaliteit te vergroten (aandacht voor de gestapelde gronden waarop discriminatie plaatsvindt, zoals bij moslimvrouwen) zullen twee lijnen verder verkend worden:
 - a. Een pilot van het ministerie van SZW en het ministerie van OCW met als doel een methode te ontwikkelen, uit te voeren en te toetsen, die beleidsambtenaren van het ministerie van OCW met verschillende onderwerpen in hun portefeuille die impact hebben op de discriminatie- en racisme aanpak leert om intersectioneel te denken en te werken. Bij gebleken effectiviteit zal de methode breder worden toegepast, en;
 - b. op welke wijze een meer intersectionele wijze van data-koppeling bij kan dragen aan een completer beeld van gelijkwaardige deelname aan de samenleving en een evenwichtigere beeldvorming van groepen met een migratieachtergrond.

Daarmee zullen de uitkomsten van de Kennistafels Intersectionaliteit, die een specifieke focus op de gronden moslimdiscriminatie en anti-zwart racisme kenden, voor alle discriminatiegronden breder worden verkend.

5. Inclusieve communicatie door het Rijk, te beginnen met het ministerie van SZW. Daartoe zullen verkend worden:
 - a. De beeldvorming omtrent de nieuwe CBS categorisering rond migratie. Waarin focus ligt op het toetsen van (inclusieve) terminologie voor personen met een migratieachtergrond.
 - b. Een gesprekstraject van de Expertise Unit Sociale Stabiteit in samenwerking met islamitische organisaties om gezamenlijk te verkennen welke lessen voor SZW op te pakken zijn;
6. De aanpak van *hate speech* is van groot belang bij het voorkomen van stigmatisering, uitsluiting en discriminatie als gevolg van haatzaaiende uitlatingen tegen moslims. De aanpak van *hate speech* zal worden verkend in lijn met het voorstel van de Europese Commissie om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als prioriteit aan te merken en met dit doel deze aan de lijst met eurocrimes uit artikel 83, lid 1 VWEU toe te voegen.

Het kabinet blijft zorgen voor verbinding en dialoog met de moslimgemeenschap, die gebaseerd is op vertrouwen en we blijven daarin investeren. Acties door gemeenten die gebaseerd zijn op wantrouwen, zoals heimelijke acties in het verleden in moskeeën hebben veel onrust veroorzaakt en zijn onwenselijk.

Lhbtqi+ personen

Zoals aangegeven in het coalitieakkoord vormt het regenboogstembusakkoord de basis van het lhbtqi+ beleid van dit kabinet. Het regenboogstembusakkoord zal zorgvuldig uitgevoerd worden met (initiatief)wetgeving en beleid. De minister van OCW zal hierin als coördinerend minister voor Emancipatie de samenwerking met collega-bewindslieden opzoeken. De insteek zal steeds zijn dat alle punten uit het akkoord zo snel mogelijk tot uitvoering worden gebracht. Naast de uitvoering van het regenboogstembusakkoord wordt ook gewerkt aan aanvullend lhbtqi+ beleid, voorbeelden daarvan zijn het bi+ beleid, lhbtqi+ inclusieve sport en op lokaal niveau de regenbooggemeenten. Ook worden er meerdere allianties ondersteund, zoals de alliantie Gedeelde Trots, Gedeeld Geluk van het COC, TNN en NNID.

In het onderwijs maakt het respectvol leren omgaan met seksualiteit binnen de samenleving onderdeel uit van het verplichte kerndoel-onderdeel 'seksualiteit en seksuele diversiteit'. Het ministerie van OCW zet in op het bevorderen van de acceptatie en sociale veiligheid van lhbtqi+ leerlingen. Om scholen te ondersteunen bij hun wettelijke verplichting om zorg te dragen voor een veilig schoolklimaat, wordt een uitgebreid ondersteuningsaanbod aan scholen aangeboden.

Binnen de rijksoverheid is men al bezig met het tegengaan van onnodige seksregistratie. Daarnaast is het kabinet voornemens het geslacht op identiteitskaarten met ingang van 2024/2025 te laten vervallen.

Gender

Het emancipatiebeleid van de afgelopen jaren is erop gericht geweest om de economische zelfstandigheid en financiële onafhankelijkheid van vrouwen te vergroten. Deze dragen namelijk bij aan de financiële weerbaarheid en zelfredzaamheid van vrouwen, én geven hen de vrijheid om eigen keuzes te maken in het leven. Het feit dat vrouwen op de arbeidsmarkt een minder gunstige positie hebben dan mannen, heeft zowel grote consequenties voor vrouwen zelf als voor de samenleving als geheel. Arbeidspotentieel en talent wordt daarin onbenut gelaten. Belangrijk om te constateren is dat het kabinet het van belang vindt te werken aan gendergelijkheid op de arbeidsmarkt. Daartoe staan ook diverse maatregelen opgenomen in het coalitieakkoord.

Het kabinet bevordert de arbeidsparticipatie, meer uren of dagen werk in de week en een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende posities. Het ministerie van SZW richt zich daarbij onder meer op het makkelijker maken van de combinatie van arbeid en zorgtaken en op het bevorderen van een gelijkere verdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen (verlofregelingen, kinderopvang). Ook het financieel aantrekkelijker maken van urenuitbreiding is in dat kader relevant (fiscaal beleid, stelselherziening, kinderopvangtoeslag).

Dit draagt ook bij aan het verkleinen van de loonkloof, aangezien deze onder andere samenhangt met de ongelijke positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Het ministerie van SZW en het

ministerie van OCW zetten in op het tegengaan van loonverschillen tussen mannen en vrouwen, onder meer door beter te controleren op loonverschillen. Loontransparantie is hierbij belangrijk. Het in beeld brengen van loonverschillen kan bijdragen aan bewustwording bij bedrijven, organisaties en werknemers. Hiervoor zal in ieder geval het Europese richtlijnvoorstel loontransparantie worden gevolgd. Nederland heeft op 6 december 2021 ingestemd met de Algemene Oriëntatie van dit voorstel. Als de richtlijn is aangenomen zal deze binnen enkele jaren geïmplementeerd moeten worden in Nederland. Door middel van maatregelen gericht op loontransparantie worden werkgevers verplicht om transparanter te zijn over de totstandkoming van lonen. In het voorstel is onder meer een rapportageverplichting voor (grote) bedrijven opgenomen, op grond waarvan zij jaarlijks moeten rapporteren over diverse gegevens over de loonkloof en gelijke beloning. Daarnaast bevat dit voorstel diverse onderdelen om de rechtsbescherming van werknemers verder te verbeteren.

Ook werken de ministeries van SZW en OCW samen aan het tegengaan van zwangerschapsdiscriminatie. Dat gebeurt bijvoorbeeld door in te zetten op een betere informatievoorziening, communicatie en bewustwording over rechten bij zwangerschap voor (zwangere) werknemers, werkgevers en andere belanghebbenden.

Binnen het Emancipatiebeleid van het ministerie van OCW is ook veel aandacht voor de aanpak van gendergerelateerd geweld. Genderge-

relateerd geweld is een verzamelterm voor verschillende vormen van geweld die (mede) worden veroorzaakt door ongelijke machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen en schadelijke stereotiepe opvattingen over mannelijkheid en vrouwelijkheid, met als gevolg huiselijk geweld, femicide, seksueel geweld, seksuele intimidatie en grensoverschrijdend gedrag en online geweld.

Binnen het emancipatiebeleid van OCW is er in de aanpak hiervan daarom zowel aandacht voor het doorbreken van genderstereotypen en het bevorderen van gendergelijkheid, als voor specifieke maatregelen om gendergerelateerd geweld terug te dringen en de sociale veiligheid te verbeteren. De nadruk ligt daarbij op preventie en bewustwording. OCW werkt bij de aanpak van gendergerelateerd geweld nauw samen met VWS, JenV en SZW. Hiermee wordt ook gewerkt aan de aanbevelingen van het GREVIO-comité dat toeziet op de implementatie van het Verdrag van Istanbul.

Om gendersensitieve zorg te bevorderen, zet het ministerie van OCW met name in op bejegening en bewustwording. Zo ondersteunt het ministerie de Alliantie Gezondheidszorg op Maat. ZonMW voert de taakopdracht gender en gezondheid uit, waarmee wordt gewerkt aan duurzame aandacht en integratie van sekse en gender in de onderzoeksprogrammering in gezondheid en zorg.

Om stereotypering van mannen en vrouwen in het onderwijs te voorkomen, ondersteunt het ministerie onder meer de alliantie 'Werk.en.de.toekomst'. Deze alliantie is gericht op het tegengaan

van stereotypering in het onderwijs, de arbeidsmarkt en de overheid en loopt tot eind 2022.

Het kabinet streeft naar genderdiversiteit in de top van de private en (semi)publieke sector. Sinds 1 januari 2022 is er daarom een ingroei-quotum in werking getreden voor een betere man-vrouw verhouding in de top van het bedrijfsleven. Daarnaast moeten grote bedrijven streefcijfers opstellen en verplicht rapporteren over genderdiversiteit in de top van de organisatie. Ministeries en hun uitvoeringsorganisaties gaan ernaar streven om binnen vijf jaar te komen tot 45 á 55 procent vrouwen in de (sub)top. Het kabinet legt zichzelf daarnaast een streefcijfer op van 50 procent vrouwen in de top voor benoemingen van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en adviescolleges. Wat betreft de gehele (semi)publieke sector roept het kabinet op om toe te werken naar 50 procent vrouwen in de (sub)top. Daarom komt er een wettelijke verplichting om een streefcijfer te formuleren voor de (sub)top van overige (ambtelijke) organisaties binnen de (semi)publieke sector.

45% → 55% vrouwen verwacht in de (sub)top in ministeries en hun uitvoeringsorganisaties binnen vijf jaar.

De minister van OCW zal na in het najaar van 2022 de Emancipatienota naar de Tweede Kamer sturen, waarin het aankomende beleid op gendergelijkheid en lhbtq+ gelijkheid voor de duur van dit kabinet uiteengezet is.

Onderwijs speelt een belangrijke rol
bij het bevorderen van
een respectvolle samenleving.



2.4 Lopend beleid en beleidsversterkingen

- Domeinen

Onderwijs

Eind 2020 is de beleidsagenda tegen segregatie in het onderwijs opgesteld. Met de beleidsagenda zet het ministerie van OCW zich op verschillende manieren in om segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Daarbij werkt het ministerie samen met gemeenten en schoolbesturen.

Er is een coalitie gevormd van schoolbesturen, gemeenten en andere partijen die al aan de slag zijn met het tegengaan van segregatie. Ook krijgen gemeenten de kans om de Gelijke Kansen Agenda (afspraken tussen de gemeente en de Gelijke Kansen Alliantie) uit te breiden met segregatiemaatregelen. Op de website van de Gelijke Kansen Alliantie en het Kenniscentrum Gemengde Scholen staan tal van goede voorbeelden waarmee gemeenten en schoolbesturen aan de slag kunnen. Ook is er extra geld beschikbaar voor brede scholengemeenschappen en heterogene brugklassen.

In het mbo liep in de periode 2017-2021 de Burgerschapsagenda, met daarin bestuurlijke afspraken tussen de mbo-instellingen en OCW over versterking van het burgerschapsonderwijs. De evaluatie van deze agenda wijst uit dat de impact daarvan op verbetering van de kwaliteit over de gehele linie, gering is geweest. De kwaliteit van het

burgerschapsonderwijs in het mbo is nog te vaak onder de maat. Diverse onderzoeken tonen bijvoorbeeld grote onderwijs-inhoudelijke verschillen aan tussen en binnen scholen. Het onderwijs is daarbij grotendeels afhankelijk van gedreven docenten. In samenwerking met het veld worden op dit moment diverse beleidsvoorname uitgewerkt om het burgerschapsonderwijs in het mbo te versterken. Deze hebben onder meer betrekking op een herijking van de kwalificatie-eisen voor burgerschap en intensivering van de inzet op professionalisering van docenten. De Tweede Kamer zal hierover door de minister van OCW spoedig over nader worden geïnformeerd.

De komende jaren zullen 'gelijke kansen' daarnaast prioritair zijn binnen het mbo. Samen met het veld zullen in de Werkagenda mbo-afspraken worden gemaakt over maatregelen om de kansengelijkheid te vergroten. Daaronder valt ook de aanpak van discriminatie en racisme. Mbo-scholen moeten zorgen voor een veilige en inclusieve leeromgeving, waarin studenten en personeel vrij zijn om zichzelf te kunnen zijn. Waarin studenten succesvol hun opleiding kunnen afronden en docenten hun werk kunnen doen.

Ook in het funderend onderwijs is het burgerschapsonderwijs niet op het gewenste niveau. Om deze reden is op 1 augustus 2021 de aangescherpte opdracht burgerschapsonderwijs in werking getreden. Deze wijziging van de wetsbepalingen over burgerschapsonderwijs in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs zorgt ervoor dat burgerschapsonderwijs 'meer verplichtend' wordt. De wettelijke opdracht vraagt om actief burgerschap en sociale cohesie

te bevorderen. Daarbij moet aandacht worden besteed aan ten minste: het bevorderen van de kennis van en het respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het ontwikkelen van sociaal maatschappelijke competenties. Die moeten leerlingen in staat stellen een bijdrage te leveren en deel te nemen aan onze pluriforme en inclusieve democratische samenleving.

Er is ook een zorgplicht voor scholen in het leven geroepen. Scholen moeten zorgdragen voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische samenleving, namelijk vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit.

Schooladvisering en onderadvisering hebben de aandacht van de gehele onderwijssector. Dit begint al op de opleiding: op de pabo is veel aandacht voor inclusie, toetsbewustzijn en het voorkomen van vooroordelen in brede zin. In de volgende herijking van de kennisbasis wordt ook specifiek onderadvisering als thema meegekomen. Ook ondersteunt het ministerie van OCW docenten en scholen om te komen tot een zo objectief en passend mogelijk schooladvies. Hiervoor is een handreiking opgesteld die dit jaar wordt vernieuwd.

Onderadvisering is schadelijk en moet overal in het onderwijs bestreden worden. Het speelt niet alleen bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Daarom wordt het als punt van aandacht opgepakt door lerarenopleidingen in den brede.

26. Mbo-studenten Utrecht hebben te maken met stagediscriminatie - Verwey-Jonker Instituut.

Het ministerie van OCW hecht ook belang aan cultuuronderwijs in alle onderwijssectoren. Via cultuuronderwijs wordt bijgedragen aan de brede ontwikkeling van de student als individu en als onderdeel van een groep, bijvoorbeeld doordat wordt bijgedragen aan de waardering voor diversiteit. Het is belangrijk om met de kracht van kunst en cultuur het onderwijs te verrijken. Het gaat daarbij immers om zaken als kritisch denken, de diversiteit in jezelf en de samenleving kunnen zien en weten hoe je jouw stem in deze maatschappij kan laten gelden. Met OCW-middelen wordt met de mbo card een budget beschikbaar gesteld voor alle studenten tot en met 2024 en is de subsidieregeling Cultuureducatie mbo ontwikkeld, met tevens een looptijd tot en met 2024.

Stagediscriminatie

Stagediscriminatie is een hardnekkig probleem dat veel impact heeft op jongeren, het onderwijs en de samenleving. Het is voor veel jongeren de eerste kennismaking met de arbeidsmarkt en een mogelijkheid om kennis en ervaring op te doen. Helaas blijkt uit onderzoeken en signalen dat ook bij het vinden van een stage uitsluiting en discriminatie voorkomen. Bij stagediscriminatie zien we vergelijkbare dynamieken zoals bij arbeidsmarktdiscriminatie. Uit onderzoek in de gemeente Utrecht komt naar voren dat mbo-studenten met een naam die mogelijk verwijst naar een migratieachtergrond minder kans hebben op een stageplaats dan andere studenten met een vrijwel identiek CV²⁶. Daarnaast moeten studenten met een niet-westerse migratieachtergrond significant vaker solliciteren voor een stageplek dan studenten zonder migratie-

achtergrond (ook bij gelijke omstandigheden)²⁷. Dezelfde problematiek speelt ook als het gaat om gender- en seksuele identiteit en een lichamelijke of psychische beperking. Het lijkt de tendens te zijn bij werkgevers om de voorkeur te geven aan de ‘normmedewerker’, waardoor kansenongelijkheid verder toeneemt.²⁸

In 2018 is een bestuurlijke werkagenda opgesteld om gelijke kansen naar stages te bevorderen en stagediscriminatie tegen te gaan. Deze was opgesteld in samenwerking met SZW, de MBO-Raad, JOB, SBB, VNO-NCW, MKB-NL en het College voor de Rechten van de Mens. Later is hierbij ook Stichting School en Veiligheid aangesloten. Op dit moment wordt in samenwerking met studenten, scholen en leerbedrijven gewerkt aan de herijking van de aanpak stagediscriminatie. Hierin worden nieuwe kennis en inzichten meegenomen met aandacht voor (h)erkenning van discriminatie, het beter ondersteunen van studenten bij stagediscriminatie, hulpmiddelen wat je als school of leerbedrijf kan doen om discriminatie te voorkomen en hoe het melden van (stage)discriminatie toegankelijker kan. Het ministerie van OCW presenteert dit najaar een aanpak stagediscriminatie in het mbo, als onderdeel van het Stagepact.

Hogescholen, universiteiten, de ministeries van OCW en SZW, studentenorganisaties en werkgevers hebben op 13 juli 2022 een manifest ondertekend om stagediscriminatie aan te pakken. Met het ondertekenen van een manifest tegen stagediscriminatie hoger onderwijs en een gezamenlijk meerjarig werkprogramma

onderstrepen de organisaties hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het tegengaan van stagediscriminatie, en dat ieder op zijn eigen manier aan zet is om dit complexe vraagstuk te helpen oplossen.²⁹

Op basis van het wetsvoorstel toezicht gelijke kansen werving en selectie worden werkgevers verplicht een beleid te hebben voor het tegengaan van discriminatie en het stimuleren van gelijkwaardige kansen bij werving en selectie. Deze verplichting geldt ook voor de werving en selectie van stagiairs.

Onderwijsinstellingen zouden meer de regie moeten nemen waar het gaat om het vinden van stageplekken van studenten. Hoewel ook in het mbo veel verbetering te behalen is, laten onderwijsinstellingen vooral ook in het hbo en op de universiteit studenten te veel aan hun lot over. Onderwijsinstellingen zouden aan matchmaking moeten doen waarbij ze studenten koppelen aan stageplekken en sollicitatiegesprekken door studenten meer plaatsmaken voor kennismakingsgesprekken. Uiteraard kunnen studenten ook zelf een plek vinden, maar onderwijsinstellingen zouden hierin wel een grotere rol op zich moeten nemen.

Arbeidsmarkt

Het kabinet zet stevig in op het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie, middels een integrale aanpak. Dit stond beschreven in het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021 dat liep langs de drie pijlers: kennis & bewustwording, onderzoek & instrumenten

27. ROA Factsheet.

28. De Jong et al., 2021.

29. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/13/manifest-ondertekend-om-stagediscriminatie-tegen-te-gaan>.

en toezicht & handhaving. De minister van SZW heeft op 14 juli jl. het nieuwe Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2022-2025 naar de Kamer gestuurd.³⁰

Er wordt blijvend ingezet op bewustwording en er wordt onderzoek gedaan naar effectieve interventies die bedrijven kunnen helpen om meer kansengelijkheid te creëren voor sollicitanten. Zo is in samenwerking met 21 landelijke (koepel)organisaties uit de Taskforce Werk & Integratie de Werkagenda VIA opgesteld. Doelstelling is te zorgen dat zoveel mogelijk werkgevers, scholen en gemeenten aan het werk gaan met effectieve interventies voor gelijke kansen op de arbeidsmarkt voor mensen met een migratieachtergrond. In deze werkagenda wordt in het thema ‘meer (culturele) diversiteit op het werk’ ingezet op onder meer het opstellen van een menukaart aan effectieve interventies, het openstellen van de helpdesk van Diversiteit in Bedrijf voor alle werkgevers die aan het werk willen gaan met gelijke kansen bij werving en selectie. Ook krijgen werkgevers een meer praktische ondersteuning in zogenoemde doe-netwerken of *communities of practice*.

Het ministerie van SZW wil de opgehaalde kennis en inzichten zoveel mogelijk valideren en daarop voortbouwen. Ook kent het nieuwe plan ook enkele belangrijke nieuwe accenten. Zo wil de minister ook steeds meer de grotere massa activeren om tot actie over te gaan. Hiervoor zal nog nauwer worden samengewerkt met diverse belanghebbenden, waaronder ook de werkgeversbranches.

30. Kamerstukken II 2021-2022 29 544/
30 950 nr. 1119.



Daarnaast zal dit nieuwe actieplan, naast toetreding tot de arbeidsmarkt, ook inzetten op gelijke kansen op de werkvloer.

De acties zijn gestructureerd in de volgende clusters:

- A.** Meer kennis onder werkgevers en werknemers over rechten, plichten en hoe daar invulling aan te geven (bewustwording/informereren). Dit gaat bijvoorbeeld om tijdig communiceren over verplichtingen die volgen uit wet- en regelgeving en de hulpmiddelen die kunnen worden ingezet, zowel voor werkgevers als (potentiële) werknemers.
- B.** Ondersteuning van werkgevers en het bieden van handelingsperspectief bij het toepassen van effectieve instrumenten ter bevordering van gelijkwaardige kansen. Mede op basis van diverse onderzoeken en pilots van het vorige Actieplan, wordt onder meer gewerkt aan handreikingen voor werkgevers. Een ander voorbeeld is de *e-learning* Gelijke Kansen voor met name mkb-bedrijven. Daarmee wordt aan bewustwording gewerkt over effectieve instrumenten. Ook de ondersteuning van Diversiteit in Bedrijf (en het Charter Diversiteit) loopt door.
- C.** Beter/doeltreffender (naleving van) discriminatiewetgeving. Wetgeving wordt ingezet om gelijke kansen aan te moedigen. Dit zorgt voor bewustwording en is tevens normstellend. Zo is het wetsvoorstel 'toezicht gelijke kansen bij werving en selectie' aan de Kamer aangeboden en is er een meldplicht voor intermediairs aan toegevoegd.

- D.** Monitoring, evaluatie, vergroten kennis en expertise (o.a. in trends). Landelijke trends worden gemonitord, de activiteiten worden, waar mogelijk, zoveel mogelijk geëvalueerd en belanghebbenden wisselen op reguliere basis inzichten uit om hiermee goed zicht te houden op het vraagstuk in den brede.

De minister van SZW gaat in het recent gepresenteerde actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie nader in op de beschreven clusters en activiteiten.

Inkoop Rijk

In het coalitieakkoord is opgenomen dat organisaties die zich schuldig hebben gemaakt aan discriminatie kunnen worden uitgesloten van de gunning van opdrachten door de rijksoverheid. Hiernaast moeten de mogelijkheden worden onderzocht om via aanbestedingen vaker zaken te doen met bedrijven die zich committeren aan de diversiteits- en inclusie-doelen en anti-discriminatiebeleid van de rijksoverheid. Daarbij moet worden onderzocht of een keurmerk kan worden ingevoerd voor het beoordelen van de mate van sociaal ondernemerschap ten aanzien van non-discriminatie, diversiteit en inclusiviteit.

Gunningscriteria en uitvoeringsvoorwaarden met betrekking tot anti-discriminatie, diversiteit en inclusie kunnen volgens de huidige regelgeving reeds worden gesteld als deze criteria voldoende verband houden met het 'voorwerp van de opdracht'. In de praktijk blijkt dat 'voldoende verband houden met' een rekbaar begrip is



Een brede aanpak is nodig voor het verbeteren van de instroom, doorstroom en het behoud van divers ofwel etnisch talent bij het Rijk.

en kunnen deze criteria vaker ingezet worden dan nu wordt gedaan. Bijvoorbeeld bij alle inhuur van personeel en andere personeel-gerelateerde diensten. Slechts in een beperkt aantal gevallen worden deze criteria nu echter gesteld.

De rijksoverheid rolt de borging van diversiteit en inclusie in maatschappelijk verantwoord inkoopbeleid rijksbreed uit, waarbij beleid voor diversiteit en inclusie bij leveranciers een van de prioriteiten is. Bij Europese aanbestedingen worden diversiteit en inclusie opgenomen in basisdocumenten van de rijksoverheid. Voor inkoop onder de 150.000 euro wordt onderzocht hoe diversiteit en inclusie in het pakket van eisen meegenomen kan worden. Uiteraard wordt bij de operationalisering van bovenstaande goed gekeken naar de mogelijkheden binnen de aanbestedingswet. Momenteel wordt er vanuit het ministerie OCW gewerkt aan een Europese norm diversiteit en inclusie bij organisaties.

De rijksoverheid als werkgever

De rijksoverheid streeft naar een diverse samenstelling van haar personeelsbestand en naar een inclusieve organisatie. Binnen de rijksoverheid wordt de behoefte gevoeld aan diversiteit van zienswijzen. Verschillende perspectieven, achtergronden en inzichten kunnen de denkracht van de rijksoverheid vergroten.

Binnen het Strategisch Personeelsbeleid 2025 is diversiteit en inclusie een van de speerpunten. 'Het Rijk als inclusieve organisatie: inzetten op een inclusieve overheidsorganisatie met divers samen-

gestelde teams en meer diversiteit in met name de hogere schalen. Dit onder andere vanwege de vergrijzing, de veranderende arbeidsmarkt, de veranderingen in de samenleving en de toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken.'

Uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) 2021³¹ blijkt dat er een lichte, maar gestage groei is in het aandeel medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond binnen het totale personeelsbestand. Echter, afgesproken streefcijfers worden niet altijd gehaald. Het aandeel rijksmedewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond in de hoogste schalen is een blijvend aandachtspunt, omdat de groei achterblijft. In de schalen 14-16 steeg het aandeel licht naar 3,6 procent niet-westers (een stijging van 0,3 procentpunt ten opzichte van 2020). In de schalen 17+ steeg het aandeel van rijksmedewerkers met niet-westerse migratieachtergrond met 1,2 procentpunt ten opzichte van 2020 (van 0,7 naar 1,9 procent).³²

Binnen het rijksbrede diversiteits- en inclusiebeleid zijn er specifieke doelen gesteld met betrekking tot de Banenafpraak. Voor 2022 ligt de nadruk op extra maatregelen om de instroom te verhogen, door het naar voren halen van de eerder aangekondigde centrale financieringsconstructies bij ministeries en meer inzet voor Social Return.

31. jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2021.pdf (p.21).

32. Omdat in de JBR 2021 nog de oude definitie van het CBS wordt gehanteerd ('bevolking met een westerse of niet-westerse migratieachtergrond') komt deze hier ook terug. Zie voor meer informatie over de nieuwe definitie: Nieuwe indeling bevolking naar herkomst (cbs.nl).

De gestelde doelen in de banenafpraak worden door het Rijk niet gehaald. Elk departement hanteert een eigen beleid voor de uitvoering van de banenafpraak. Er zijn signalen dat de focus vooral ligt op instroom en weinig op behoud en doorstroom. Medewerkers die vallen onder de banenafpraak ervaren dat zij lager ingeschaald worden in het functiegebouw dan collega's met vergelijkbare werkzaamheden die niet binnen de banenafpraak vallen. Hun ervaring is dat het moeilijk is om door te stromen naar een hogere schaal.

Het Rijk heeft ook haar eigen streefcijfers niet gehaald met betrekking tot het aantal medewerkers met een niet-westerse achtergrond in de hogere schalen. Er moet daarom een brede aanpak worden georganiseerd gericht op het verbeteren van de instroom, doorstroom en het behoud van divers ofwel etnisch talent. Zo zal onder meer worden ingezet op een verdere ontwikkeling van talentontwikkelingsprogramma's gericht op doorstroom van talent (onder andere met een niet-Westerse migratieachtergrond) naar hogere schalen binnen het Rijk.

Het is van groot belang om mogelijke kandidaten met een niet-westerse migratie-achtergrond in ieder geval in beeld te hebben. Daarvoor is nodig dat er ingezet wordt op een cultuurverandering die *top down* start. Denk bijvoorbeeld aan een andere samenstelling van selectiecommissies, periodiek toetsen waarom doorstroom van medewerkers met een niet-westerse achtergrond stagneert en exitgesprekken bij vroegtijdige uitstroom.

De NCDR ziet daarbij voordeel in het invoeren van de 'Rooney-regel' voor functies in de hogere schalen: bij elke vacante functie wordt ten minste één kandidaat met een niet-westerse achtergrond uitgenodigd. Hij roept de rijksoverheid op hiermee te experimenteren om te kijken welke maatregelen hierin effectief kunnen zijn. De verwachting vanuit de Algemene Bestuursdienst (ABD) is dat invoering van deze maatregel voor ABD-functies tijd nodig heeft. De komende tijd intensificeert de ABD daarom de inspanningen om het aantal kandidaten en de instroom van divers talent te vergroten. Zo worden kandidaten met een niet-Westerse migratieachtergrond in ieder geval uitgenodigd voor een (oriënterend) gesprek. Daarnaast worden kandidaten met een niet-Westerse migratieachtergrond door middel van een *search* team actief gescout en worden extra inspanningen geleverd om deze kandidaten te laten meedoen aan talentprogramma's van de ABD. Hierbij wordt ook actief buiten de rijksoverheid gezocht naar geschikte kandidaten. Ook zal geëxperimenteerd worden met andere maatregelen om het aantal benoemingen van kandidaten met een niet-Westerse achtergrond te vergroten.

De rijksoverheid gaat aan de slag met een breed pakket aan maatregelen voor de gehele rijksdienst om te bevorderen dat iedereen een gelijkwaardige kans heeft om aangenomen te worden. Hierbij valt onder andere te denken aan:

- Inclusieve arbeidsmarktcommunicatie en vacatureteksten (inclusief diversiteitsstatement in elke vacature);
- Actiever op zoek naar kandidaten met een diverse achtergrond die bij het Rijk willen werken;
- Divers samengestelde selectiecommissies;
- Zorgen voor een betere naleving van de afspraak uit het Strategisch Personeelsbeleid 2025 dat leden van selectiecommissies de training inclusief werven en selecteren hebben gevolgd;
- Criteriumgericht selectiegesprek;
- Experimenteren via pilots met innovatieve manieren van werven en selecteren, waaronder *open hiring*;
- In het coalitieakkoord is afgesproken dat de overheid aan de slag gaat met anoniem solliciteren. In overleg met andere ministeries zal het ministerie van BZK hieraan de komende periode invulling geven voor de rijksdienst, waarbij ook reeds opgedane ervaringen worden betrokken.

Naast (kwantitatieve) doelstellingen op het gebied van diversiteit, hecht de rijksoverheid ook aan een inclusieve organisatiecultuur. De stand van zaken hieromtrent zal de komende jaren onderzocht worden via een te ontwikkelen rijksbrede inclusie-monitor. Een inclusieve organisatiecultuur houdt in dat alle medewerkers actief

betrokken en opgenomen worden in de groep. Dat zij zichzelf kunnen zijn, zich vrij voelen om hun mening te geven, zich gewaardeerd en gerespecteerd voelen, en dat zij zich in een veilige leeromgeving kunnen ontwikkelen. Kortom, een organisatiecultuur waarin uitsluiting, discriminatie, pesten en intimidatie niet worden getolereerd.

Het Rijk heeft daarin als werkgever een voorbeeldrol. Daarom is onder de noemer ‘Rijk voor iedereen’ een rijksbrede versterking van de aanpak in gang gezet om discriminatie en racisme te voorkomen en te bestrijden. In de kamerbrief van 27 juni 2022 over sociale veiligheid, veilig werken en weerbaarheidsscan binnen de Rijksoverheid is ingegaan op die aanpak.³³ Discriminatie en racisme binnen de rijksoverheid is een serieus probleem dat veel extra inzet vraagt. Uit recent onderzoek blijkt dat zo’n 9 procent van de medewerkers binnen de rijksoverheid in het afgelopen jaar zelf discriminatie heeft ervaren, en 15 procent van de medewerkers gaf aan discriminatie in hun werkomgeving te hebben zien gebeuren. Dat zijn zorgelijke cijfers die de noodzaak van extra en structurele inzet onderstrepen. De voorbeeldfunctie van de rijksoverheid is belangrijk gezien de doorwerking van vooroordelen, discriminatie en racisme van (rijks)ambtenaren richting de burgers.

De aanpak van discriminatie en racisme binnen de rijksoverheid, ‘Rijk voor Iedereen’, richt zich op het:

- scherp en duidelijk communiceren van de normstelling;
- bewustwording van vooroordelen;

33. Kamerstukken II, 2021-22, 31490, nr. 417.

- vergroten van weerbaarheid en alertheid op discriminatie en racisme;
- vergroten van handelingsperspectief;
- meer bekendheid geven aan mogelijkheden om hulp te krijgen of een melding te doen of klacht in te dienen;
- adequaat oppakken van signalen en meldingen van discriminatie en racisme.

‘Rijk voor Iedereen’ zet een scala van instrumenten in, zoals omstanderstrainingen, expertbijeenkomsten, een theatervoorstelling over alledaags racisme en een ‘gereedschapskist’ voor leidinggevend. De aanpak wordt gedifferentieerd naar verschillende doelgroepen, zoals leidinggevend, omstanders, vertrouwenspersonen, en front office-medewerkers.

De politie als werkgever

De politie hanteert een instroomdoelstelling om in 2025 voor de vier randstedelijke politie-eenheden 35 procent van de nieuwe instroom te laten bestaan uit medewerkers met een migratie-achtergrond. Voor de andere eenheden zal ook een doelstelling worden bepaald. Verder wordt onderzoek gedaan naar de factoren die kunnen helpen om ongewenste uitstroom van medewerkers tegen te gaan. De politie werkt ook aan het realiseren van de banenafspraken voor arbeidsgehandicapten.



Daarnaast is er inzet op veilige en inclusieve teams. Er wordt gewerkt aan een veilige werkomgeving in teams. Daarbij hoort de omgang met discriminerend gedrag op de werkvloer en het blijvende gesprek in teams over de veiligheid en inclusiviteit. Hiervoor wordt een aantal instrumenten ontwikkeld die dit gesprek ondersteunen. Specifieke aandacht zal gaan naar leiderschap en de zorgplicht van leidinggevenden.

Zorg

Er zijn op 13 januari 2022 door het ministerie van VWS-rondetafel-gesprekken gevoerd met veldpartijen, experts en ervaringsdeskundigen om expertise op te halen voor de aanpak van discriminatie en racisme in de zorg. De uitkomsten en eventueel vervolg hierop zullen worden meegenomen in de VWS brede aanpak. Daarnaast financiert VWS het landelijk expertisecentrum Pharos dat bijdraagt aan het terugdringen van grote gezondheidsverschillen, onder meer door het delen van kennis via onderzoek, trainingen, handreikingen en het organiseren van bijeenkomsten. In 2021 is Pharos met een instellingssubsidie van VWS begonnen met de opbouw van een kennisdossier over discriminatie in de zorg, om dit thema gedurende een aantal jaren te agenderen en van een stevige kennisbasis te voorzien voor zowel beleid- als praktijkprofessionals.

Sport

Binnen het domein sport wordt op verschillende manieren ingezet op het tegengaan van discriminatie en racisme. Diversiteitsbeleid staat bij de sportbonden op de agenda. De beleidsaandacht gaat niet alleen uit naar het vergroten van de mogelijkheden tot sportdeelname, maar ook naar een meer gelijke vertegenwoordiging van verschillende groepen in de samenleving.

Diversiteit is één van de onderdelen die is meegenomen in de herziene code Goed Sportbestuur. Binnen deze code worden minimale kwaliteitseisen aan bonden gesteld onder meer op het gebied van diversiteit door bijvoorbeeld de verhoudingen man/vrouw en leeftijd. NOC*NSF heeft een Charter Diversiteit gelanceerd waarin sportbonden kunnen aantonen actief bezig te zijn met dit thema en hier actief beleid op maken. Binnen de alliantie 'Sport en bewegen voor iedereen' hebben bovendien tien partijen zich verenigd om kwetsbare doelgroepen te betrekken in de sport. Het gaat hierbij om ouderen, mensen met een beperking, mensen die leven in armoede of een andere kwetsbare situatie en om mensen met een andere culturele of seksuele achtergrond.

Het programma 'Ons voetbal is van iedereen'(OVIVI), een gezamenlijk initiatief van de ministeries van VWS, SZW, JenV en de KNVB, zet in op een effectieve aanpak van discriminatie en racisme in het voetbal. Het huidige plan loopt in principe tot eind 2022, maar wordt mogelijk verlengd. In de eerste twee voortgangsrapportages is geconcludeerd dat er met de uitvoering van de maatregelen -

Binnen het domein sport
wordt op verschillende manieren
ingezet op het tegengaan
van discriminatie en racisme.



ondanks de beperkende corona maatregelen - voortvarend van start is gegaan. Dat betekent echter niet dat de aanpak van racisme en discriminatie in het voetbal tot het verleden behoort. De aanpak gaat niet vanzelf en vergt een cultuuromslag. De aanpak werkt langs drie lijnen: (1) voorkomen (2) signaleren en (3) sanctioneren. Binnen de pijler Voorkomen kent OVIVI vier maatregelen gericht op het vergroten van bewustwording bij (toekomstige) spelers, bestuurders, trainers, officials en supporters:

- Een maatschappelijke campagne onder de naam #OneLove, om alle voetbalfans te bereiken met de boodschap van inclusie en verbinding;
- Trainingsprogramma's voor clubs gericht op werken aan bewustwording. Ook worden clubs ondersteund in het stellen van normen en het handhaven van grenzen. (Nadruk ligt op bestuurders, trainers en officials);
- Scholing voor officials en medewerkers tuchtzaken. Dit bestaat onder meer uit bijscholing van scheidsrechters in het herkennen van en omgaan met racisme en discriminatie;
- De Anne Frank stichting voert twee educatieve projecten uit: Fair Play en het Spreekkorenproject. Het Fair Play project is een spel en workshop dat erop gericht is om jongeren bewust te maken van verschillende vormen van discriminatie en hun eigen rol hierin op en om het voetbalveld. Het Spreekkorenproject zet in op bewustwording van het kwetsende effect van spreekkoren.

Online discriminatie

Naar aanleiding van de motie Van Dijk, die de regering oproept om te inventariseren hoe de aanpak van racisme en antisemitisme geïntensiveerd kan worden, voert het ministerie van JenV in samenwerking met de ministeries van BZK, OCW en SZW een inventarisatie uit. Hiermee wordt een eerste aanzet gedaan voor een plan van aanpak online *hate speech*, dat de bestrijding van online *hate speech* moet versterken. In dit plan zullen naar verwachting de volgende pijlers centraal staan: bewustwording, preventie, capaciteitsopbouw, rechtshandhaving en wet- en regelgeving. De minister van JenV zal voor het einde van het jaar het plan van aanpak online *hate speech* aan de Tweede Kamer doen toekomen.

Vooroordelen, stereotypen en de heersende sociale norm zijn belangrijke voorspellers van discriminatoir gedrag. Aan de hand van onderzoek naar online discriminatie wordt verkend op welke wijze er ingezet kan worden op bewustwording over online discriminatie en sociale normstelling (bijvoorbeeld door het activeren van omstanders). In 2022 voert KIS, met ondersteuning vanuit SZW, een onderzoek uit dat zich onder meer richt op het herkennen van online discriminatie en het inventariseren van goede voorbeelden om online discriminatie (preventief) aan te pakken.

In het coalitieakkoord 2021-2025 staat genoemd dat grote online platformen verantwoordelijk worden gehouden om desinformatie en haatzaaien op hun platformen tegen te gaan. Dit past goed bij internationale ontwikkelingen op dit terrein:

- Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in 2016 werd door de Europese Commissie, gezamenlijk met Facebook, Microsoft, Twitter en Google/YouTube een Gedragscode gepresenteerd om online *hate speech* tegen te gaan. De Gedragscode is een belangrijk instrument om online *hate speech* tegen te gaan. De belangrijkste inspanningsverplichting betreft de afdoening en eventuele verwijdering van haatzaaiende uitingen na meldingen van gebruikers binnen 24 uur. Daarnaast bevat de Gedragscode afspraken over monitoring van de afspraken. In de jaren daarna hebben onder andere Instagram, Snapchat en TikTok zich aangesloten bij de gedragscode.
- De *expert group on combatting hate speech* van de Raad van Europa heeft een nieuwe aanbeveling opgesteld voor de aanpak van *hate speech*. Hieruit blijkt dat Nederland als lidstaat van de EU een positieve verplichting heeft om de uitoefening van de fundamentele vrijheden te waarborgen en mensenrechtenschendingen te voorkomen. Verder staat hierin benoemd dat elke lidstaat een belangrijke rol heeft in de bestrijding van *hate speech* en het zorgen voor een veilige omgeving voor het maatschappelijke debat.

- De onlangs aangenomen *Digital Services Act* (DSA) beoogt de rol van platformen bij het tegengaan van illegale inhoud nader te reguleren. Het voorstel bevat onder meer nadere regels voor het laten verwijderen van illegale inhoud.

Media

Voor media ligt er de uitdaging om eenzijdige en/of stereotyperende beeldvorming van verschillende groepen (qua geslacht, gender-identiteit, seksuele gerichtheid, culturele achtergrond, leeftijd en beperking) tegen te gaan. Omdat het onderwerp raakt aan de grondwettelijk redactionele vrijheid van media, is het mandaat vanuit de overheid beperkt wat betreft interventies in relatie tot media(aanbod).

De wettelijke taakopdracht van de publieke omroep moet ook de komende jaren gehandhaafd blijven. Dit betekent dat de publieke omroep zorg draagt voor een pluriform aanbod om op deze manier bij te dragen aan representatie van de volledige samenleving. Daarnaast blijven ook de komende jaren de specifieke nadere afspraken gehandhaafd in de prestatieovereenkomst met de publieke omroep wat betreft rapportageverplichting rond diversiteit. Met ingang van 2023 zullen door de publieke omroep meer specifieke kwantitatieve en kwalitatieve doelen op het thema worden geformuleerd waarop zal worden gestuurd.

De NCDR zal de komende maanden met verschillende media in gesprek gaan over de mogelijkheden om als mediaveld zelf – zonder directe inmenging van de overheid – te komen tot maatregelen die de diversiteit in beeldvorming kunnen stimuleren.

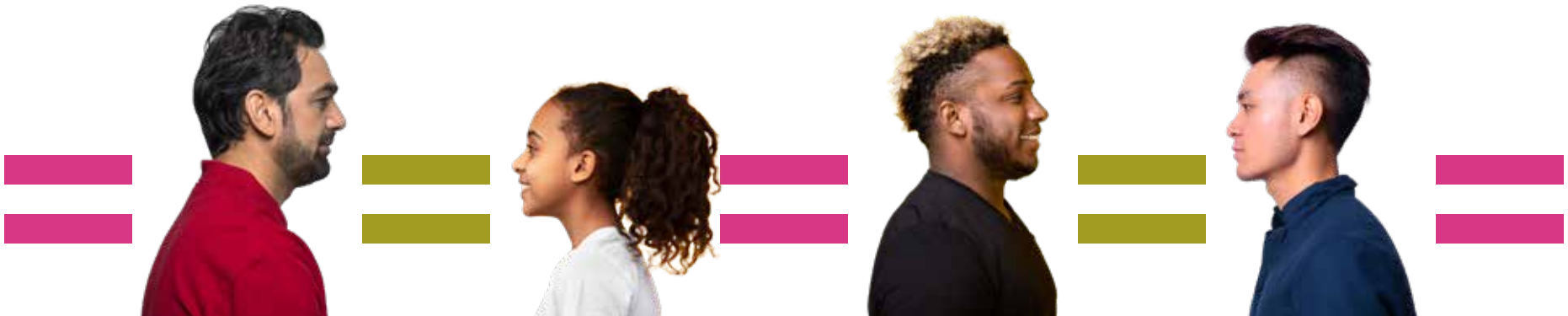
Cultuur

Het aanbod binnen de media- en cultuursector is nog onvoldoende representatief en bevat te weinig perspectieven. De media- en de cultuursector hebben de opgave om die ongelijkwaardige beeldvorming tegen te gaan.

Cultuurgoederen kunnen in de koloniale context zijn geroofd, gekocht of gekregen, maar ze zijn altijd verworven vanuit een ongerechtvaardigde machtspositie. Internationaal en ook in

Nederland wordt de roep om teruggave van geroofde kunst aan de landen van herkomst daarom steeds sterker.

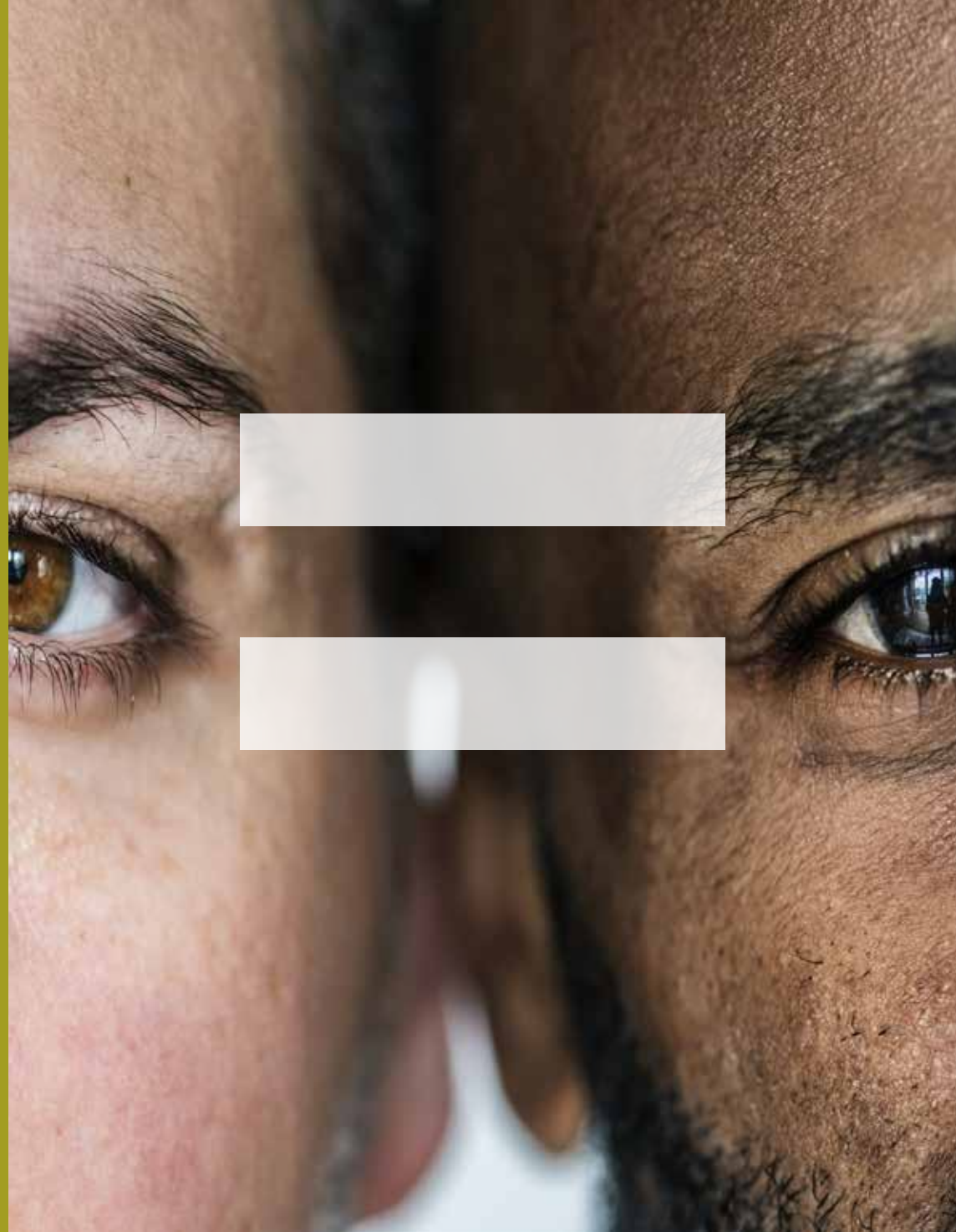
Het ministerie van OCW stimuleert en ondersteunt instellingen om de veiligheid en inclusie te vergroten, en alle vormen van uitsluiting tegen te gaan. Binnen de OCW-sectoren, waaronder de cultuursector, wil het ministerie een leer- en werkomgeving waar hier op wordt ingezet én adequaat wordt ingegaan op signalen en meldingen die een ander beeld geven. Zo initieerde de culturele sector bijvoorbeeld het meldpunt Mores voor de culturele sector. Daar kunnen medewerkers in de sector melding doen van ongewenst gedrag, waaronder discriminatie.



‘Hoe heerlijk is het,
dat niemand een minuut
hoeft te wachten 
met te beginnen
de wereld langzaam
te doen veranderen.’

 **Anne Frank**

3. Herkennen en Melden



3.1 Inleiding

Discriminatie is een veelkoppig monster. Het gebeurt in alle domeinen van de samenleving: de zorg, het onderwijs, de arbeidsmarkt, de woningmarkt, op straat, in de horeca. En het gebeurt op allerlei gronden: bijvoorbeeld op basis van etnische achtergrond, gender, geloof en levensovertuiging, seksuele oriëntatie en genderidentiteit, een handicap en leeftijd. Het is daarom van belang om in kaart te brengen welke vormen discriminatie precies aanneemt en welke burgers daar precies en op welk moment last van hebben. Nadat het probleem goed in kaart is gebracht, moet ook worden onderzocht welke aanpak precies werkt.

Het (leren) herkennen van discriminatie en racisme is van essentieel belang om die te kunnen voorkomen, monitoren, melden en bestraffen. Om te weten wat het is en hoe we het aan moeten pakken, wordt er in Nederland veel onderzoek gedaan naar discriminatie en racisme. Dit onderzoek kan ook bijdragen aan een verantwoorde keuze van beleidsdoelen en het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doelen te bereiken. Met de juiste informatie en kaders kan ook de uitvoering van interdepartementaal beleid geëvalueerd worden. Hierbij kan nationaal onderzoek (van bijvoorbeeld CBS en SCP) en internationaal onderzoek (van bijvoorbeeld OESO, VN, EU) gebruikt worden.

Het is ook belangrijk om zicht te blijven houden op de mate van ervaren discriminatie en meldingsbereidheid. Ervaren discriminatie is nu twee keer onderzocht door het SCP. Ook is recent door het CBS in

het kader van de Veiligheidsmonitor onderzoek gedaan naar ervaren discriminatie. In beide onderzoeken is ook stil gestaan bij de meldingsbereidheid. Het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) publiceert over de werkzame mechanismen in de aanpak van discriminatie. Ook wordt jaarlijks gemelde discriminatie in een cijferrapport met duiding gepubliceerd.

Precieze kennis van de manier waarop discriminatie zich uit is belangrijk, omdat het niet altijd voor de hand liggend is. Zo bleek bijvoorbeeld uit onderzoek van het SCP in 2015 dat de houding ten opzichte van homoseksueliteit in Nederland zich op een verrassende manier uit: heteroseksuelen bleken er bijvoorbeeld geen problemen mee te hebben dat homo's en lesbiennes met elkaar trouwden, maar hadden wel problemen met het zien van openlijke affectie in het straatbeeld.

Uit onderzoek blijkt ook dat waar 27 procent van alle Nederlanders discriminatie ervaart, dit onder moslims 55 procent is.³⁴ Bij de ADV's gaat een belangrijk deel van de klachten over godsdienst, waaronder over moslimdiscriminatie. Discriminatie is derhalve voor veel islamitische mensen in Nederland helaas vaak een zeer alledaagse ervaring, die grote impact heeft op hun leven.

Ook op de arbeidsmarkt kan onderzoek licht schijnen op de precieze uitwerking van discriminatie en racisme. Zo hebben het afgelopen decennium verschillende onderzoeken onder meer aangetoond dat sollicitanten met een niet-Nederlandse achternaam minder kans

34. SCP rapport *Ervaren Discriminatie in Nederland II*, maart 2020.

hebben op een uitnodiging voor een sollicitatiegesprek. En dat personen met een Nederlandse naam in de eerste selectiefase ongeveer 60 procent meer kans hebben op een uitnodiging dan personen met een Arabisch klinkende naam, ondanks een even goed cv. Ook is gebleken dat personen zonder migratieachtergrond met een strafblad voor een geweldsdelict nog steeds een grotere kans hebben op een positieve reactie na een sollicitatie, dan personen met een migratieachtergrond zonder strafblad. In Nederland blijkt discriminatie in werving en selectie van mensen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond daarnaast significant vaker voor te komen dan bijv. in Spanje en Duitsland.³⁵

Naast discriminatie op grond van afkomst, religie en huidskleur, vindt discriminatie op de arbeidsmarkt ook plaats op basis van leeftijd, sekse en seksuele gerichtheid. Transgenderpersonen en mensen die een beperking hebben, krijgen ook te maken met arbeidsmarktdiscriminatie.

Recent onderzoek van expertisecentrum Pharos heeft aangetoond dat ook in de zorg discriminatie en racisme voorkomen.³⁶ Niet altijd krijgen mensen met een migratieachtergrond dezelfde of de meest passende diagnose en behandeling in vergelijking met mensen zonder migratieachtergrond. Sommige patiënten of cliënten zouden door hun etnische afkomst juist andere, specifieke zorg moeten ontvangen, maar door de overwegend Westers georiënteerde gezondheidszorg is dat nog vaak niet het geval. De ervaren kwaliteit van de zorg en de tevredenheid over behandelingen zijn in deze

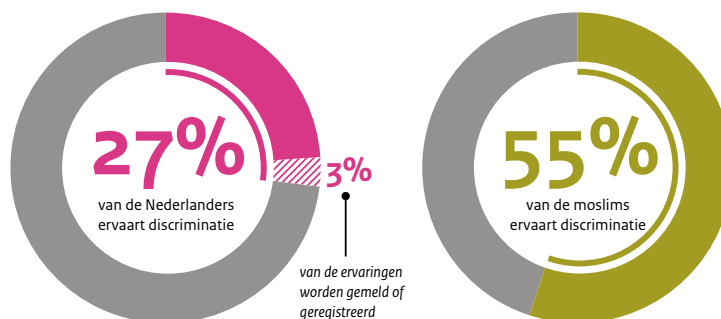
groep patiënten vaak minder hoog. Discriminatie op grond van etnische afkomst heeft invloed op de kansen die mensen hebben op een goede gezondheid. Hiermee draagt discriminatie bij aan het vergroten van de gezondheidsverschillen tussen groepen met en zonder een migratieachtergrond. Uit onderzoek blijkt dat er een duidelijk verband is tussen de mate van ervaren discriminatie en verschillende fysieke aandoeningen. Ervaren discriminatie vergroot het risico op onder meer hart- en vaatziekten, hoge bloeddruk, obesitas en een minder goed werkend immuunsysteem. Ook blijkt er een verband tussen ervaren discriminatie en negatieve gevolgen voor de mentale gezondheid. Deze verschillen bestaan overigens ook tussen verschillende genders. Zo blijven vrouwspecifieke aandoeningen onderbelicht in de zorg.

Zoals gezegd neemt discriminatie vele vormen aan en is kennis nodig om het te herkennen en aan te pakken. Meldingen over discriminatie zijn een andere belangrijke indicator in de omvang en eventuele aanpak van discriminatie. De informatie die een melding oplevert is van groot belang voor de richting van de aanpak en gerichte interventies. Daarnaast kunnen door meldingen concrete problemen aangekaart worden. En melden is een mogelijkheid om personen die discriminatie ervaren bij te staan en hulp te bieden. Uit onderzoek van het College voor de Rechten van de Mens blijkt dat de meeste organisaties waar het College discriminatie vaststelt, het oordeel van het College opvolgen door maatregelen te treffen.

35. <https://www.kis.nl/artikel/vijf-feiten-over-discriminatie-werving-en-selectie>.

36. *Discriminatie en gezondheid*, Over de invloed van discriminatie (in de zorg) op gezondheidsverschillen en wat we hieraan kunnen doen, Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen, 2022.

Er is een groot gat tussen het aantal mensen dat discriminatie ervaart en het aantal mensen dat melding daarvan doet. Zoals eerder vermeld blijkt uit het laatste onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau naar ervaren discriminatie dat 27 procent van de Nederlanders discriminatie ervaart. De jaarlijkse cijfers van de Politie, ADV's, MIND, College voor de Rechten van de Mens en de nationale ombudsman laten zien dat slechts 3 procent van de ervaringen worden gemeld of geregistreerd.



De ADV's registreerden in 2021 6.922 discriminatiemeldingen, een stijging van 26 procent ten opzichte van 2020. De politie registreerde 6.580 discriminatie-incidenten, een stijging van 7 procent. Het College ontving 739 verzoeken om een oordeel, een stijging van 16 procent. Bij MiND kwamen 339 meldingen van internetdiscriminatie binnen, minder dan de helft van het voorgaande jaar. De Nationale ombudsman ontving 321 klachten over discriminatie door overheidsinstanties, een ruime verdubbeling van het aantal klachten. De

kinderombudsman registreerde tien klachten die te maken hebben met discriminatie, drie minder dan het jaar ervoor.

De breed gedeelde wens om de meldingsbereidheid te verhogen is een prioriteit van het kabinet. In het coalitieakkoord is opgenomen dat de aangiftebereidheid omhoog moet. Het kabinet is de afgelopen jaren gestart met het verbeteren van de meldingsbereidheid. Om die bereidheid te vergroten is inzicht nodig in waarom mensen wel of niet melden. Daar is in verschillende townhall-sessies ook aandacht voor gevraagd. Uit onder andere de Proeftuin Moslimdiscriminatie Melden blijkt dat er achterliggende oorzaken van de hoge drempel van melden zijn: een gebrek aan bekendheid, een laag vertrouwen in instituties, weinig zicht op wat het resultaat is van melden en in sommige gevallen speelt ook een taalbarrière een rol.

Hieruit blijkt ook het belang van zichtbaarheid, vindbaarheid en kwaliteit van de ADV's. Ook blijkt dat een meldingsproces dat leidt tot handelingsperspectieven (en mogelijk zelfs genoegdoening) voor de melder belangrijk is.

In de rest van dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij lopend beleid en beleidsinterventies die zijn gericht op het herkennen en melden van discriminatie en racisme.



Precieze kennis van de manier waarop discriminatie zich uit is belangrijk, omdat het niet altijd voor de hand liggend is.

3.2 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Algemeen

Het kabinet zet op verschillende manieren in op het vergroten van kennis over discriminatie. Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar ervaren discriminatie en oorzaken en triggerfactoren bij specifieke vormen van discriminatie. Ook heeft het kabinet Movisie de opdracht gegeven om handreikingen voor gemeenten te ontwikkelen, onder andere op het gebied van antizwartracisme, moslimdiscriminatie, antisemitisme en antiziganisme. De nieuwe handreikingen zijn op 21 maart 2022 gepubliceerd. Op het gebied van antiziganisme wordt er ook een Tweejaarlijkse Monitor Sociale Inclusie voorbereid en is er een National Roma Contact Point dat EU-rapportages verzorgt.

Antidiscriminatievoorzieningen

Het kabinet is bezig, gezamenlijk met de ADV's en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), om de positie van de ADV's te versterken. Momenteel doet het ministerie van BZK onderzoek naar de vindbaarheid van de ADV's bij alle gemeenten. Uit de eerste resultaten van dit onderzoek blijkt dat op websites van gemeenten vaak slechts beperkte informatie over de ADV en de mogelijkheden om te melden te vinden is.

De versterking van de ADV's krijgt de komende tijd ook vorm door onderzoek te laten doen naar de manier waarop de ADV's

nu georganiseerd zijn. Het kabinet zal de motie Belhaj uitvoeren, waarin verzocht wordt te verkennen of de ADV's naar voorbeeld van het juridisch loket anders ingericht kunnen worden. Uit onderzoek uit 2017 blijkt namelijk dat de huidige inrichting leidt tot enkele knelpunten, waaronder de financiering van de ADV's. De ADV's zijn teveel afhankelijk van gemeenten, die hun eigen keuzes mogen maken over de financiering. Dit leidt er soms toe dat een ADV die meerdere gemeenten bedient te maken heeft met veel verschillende financierings- en dienstverleningsafspraken.

In 2022 begint het kabinet met het onderzoek naar de inrichting, takenpakket en financiering van de ADV's. Hierbij wordt het verzoek uit de motie Belhaj meegenomen om daarbij ook te kijken naar de organisatievorm van het Juridisch Loket. Dit onderzoek moet leiden tot een concreet voorstel dat uitgevoerd kan worden (mogelijk via een wetswijziging van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen).

Ook zal met de ADV's gekeken worden naar thema's als naamsbekendheid, kennis, kunde en kwaliteit. De ADV's ontwikkelen in 2022 een eigen strategische agenda waarin deze punten een prominente plek hebben en gaan met hun stakeholders in gesprek over de uitvoering van deze strategische agenda. Het ministerie van BZK zal daarin een belangrijke partner zijn.

Momenteel zijn niet alle ADV's lid van de branchevereniging discriminatie.nl. BZK wil samen met de branchevereniging onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de vereniging te versterken, zodat de vereniging naar de leden toe een betere rol kan pakken.

Uit onderzoek blijkt dat weinig mensen zich met hun discriminatie-ervaringen melden bij de ADV's. Verschillende redenen liggen hier aan ten grondslag. Mensen die gediscrimineerd zijn geven onder meer aan dat zij denken dat het melden geen zin heeft. De meerwaarde van melden is voor discriminatieslachtoffers dus nog vaak onduidelijk. Voor het verhogen van de meldingsbereidheid is verder ook onderzoek nodig naar de mechanismen achter het uitblijven van de meldingsbereidheid. Dit is de afgelopen tijd vormgegeven voor de meldingsbereidheid van moslimdiscriminatie, door een 'proeftuin moslimdiscriminatie melden'. Het doel van de proeftuin was om samen met lokale moslimorganisaties, ADV's, gemeenten en burgers te onderzoeken welke activiteiten zij zelf kunnen ontwikkelen om een hogere meldingsbereidheid bij moslimdiscriminatie te stimuleren.

Om gemeenten en ADV's te ondersteunen in het samenwerken met lokale partijen en burgers om activiteiten te ontwikkelen om de meldingsbereidheid - waaronder bij moslimdiscriminatie - te vergroten, is vervolgens een handreiking 'Vergroten meldingsbereidheid bij discriminatie: een *public-design* aanpak' ontwikkeld. Deze handreiking is gebaseerd op geleerde lessen uit de 'proeftuin

moslimdiscriminatie melden' en omgewerkt tot een handreiking voor het ontwikkelen van lokale activiteiten die de meldingsbereidheid voor alle discriminatiegronden kunnen vergroten.

Ook is Movisie, in opdracht van het ministerie van BZK een onderzoek gestart naar het meldproces. Het doel is om te komen tot een advies hoe het meldproces op dusdanige wijze kan worden ingericht dat melden een duidelijke meerwaarde heeft voor het discriminatieslachtoffer. Dit onderzoek is een eerste stap in de uitvoering van de motie Van Baarle over het jaarlijks onderzoeken van de meldingsbereidheid. Zodra het onderzoek eind 2022 is afgerond, is de minister van BZK voornemens om samen met de ADV's een landelijke dag van het melden te organiseren. Tijdens deze dag worden alle betrokkenen gevraagd te werken aan de oplossingen voor de knelpunten die uit het onderzoek naar voren zullen komen.

BZK zal samen met de ADV's en andere meldinstanties een landelijke dag organiseren waarbij voor het eerst alle betrokken (meld)instanties bijeen zullen komen. Tijdens deze dag, waarbij het melden centraal staat, zullen de eerste resultaten van het onderzoek naar het meldingsproces besproken worden en omgezet worden in een concreet werkprogramma dat moet bijdragen aan het vergroten van de meldingsbereidheid van mensen. De dag staat gepland voor eind 2022 of begin 2023.

Om de zichtbaarheid van de ADV's te vergroten, zouden de ADV's onder één landelijke naam moeten optreden. De huidige lage naamsbekendheid van de ADV's vormt een bedreiging voor hun effectiviteit. Lang niet alle burgers weten wat een 'antidiscriminatievoorziening' is, zeker niet als deze in verschillende regio's ook nog eens een aparte naam hebben. Dat bemoeilijkt ook het voeren van landelijke campagnes. De verwachting is dat het aantal meldingen van discriminatie zal toenemen als de ADV's onder één naam zouden opereren. Met de ADV's zal het gesprek worden aangegaan om de invoering van één naam in 2023 te realiseren.

We initiëren daarnaast een grote algemene campagne om de meldingsbereidheid van burgers te vergroten.

Politie

Om de meldings- en aangiftebereidheid van slachtoffers van discriminatoir geweld te vergroten, zet de politie in op de ondersteuning van het slachtoffer bij het doen van een melding of aangifte en op het vergroten van de kennis en expertise. Materiedeskundigen en discriminatierechercheurs van het Expertise Centrum Aanpak Discriminatie – Politie zullen expertise ontwikkelen en delen over de opvolging van meldingen en aangiftes op discriminatiegebied in den brede. Het expertisecentrum zal via deze landelijke kennis- en informatiefunctie de politie-eenheden en hun ketenpartners beter in staat stellen om discriminatievraagstukken te herkennen, op te pakken en af te handelen.

Verder zet de politie het Netwerk Divers Vakmanschap (NDV) in, waar onder meer het netwerk Roze in Blauw deel van uitmaakt. Het NDV bestaat uit politiemensen die bereid zijn om hun eigen ervaringen te delen met politiecollega's wanneer dat helpend kan zijn bij de omgang met burgers en discriminatievraagstukken. Zij krijgen hiervoor ruimte binnen hun normale werktijd. De aanname is dat een betere herkenning en afhandeling van discriminatieincidenten ook zal leiden tot een grotere aangiftebereidheid, omdat het slachtoffer toenemend vertrouwen zal hebben in een goede afhandeling van de aangifte door de politie en het Openbaar Ministerie.

Verder is ADV Radar op dit moment, met subsidie van het ministerie van JenV, begonnen met een project waarin zij samen met onder andere de politie, het Openbaar Ministerie en andere ADV's bezien hoe het proces van de strafrechtelijke aanpak van discriminatie beter gefaciliteerd kan worden. Daarnaast wordt er gekeken naar welke betekenisvolle alternatieven er zijn als het strafrecht niet de meest aangewezen of effectieve interventie is. De precieze inzet van dit project wordt de komende tijd nog verder uitgewerkt.

3.3 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Discriminatiegronden

Lhbtq+ personen

Er wordt op dit moment een onderzoek uitgevoerd naar het aantal genitale operaties bij kinderen met Differences of Sex Development (DSD)/intersekse in Nederland. De resultaten worden eind december 2022 verwacht. Daarnaast heeft VWS subsidie verstrekt voor het opstellen van een multidisciplinaire kwaliteitsstandaard DSD in Nederland, hierbij worden naast zorgaanbieders ook patiënten betrokken. De kwaliteitsstandaard zal beschrijven wat kwalitatief goede zorg is voor mensen met DSD. Het gaat hierbij zowel om de zorg voor kinderen, als de zorg voor volwassenen. Het Kennisinstituut van de Federatie Medisch Specialisten ondersteunt dit onderzoek en ook patiëntenverenigingen zijn betrokken.

Gender

Zoals in het vorige hoofdstuk benoemd, werken de ministeries van SZW en OCW aan het tegengaan van zwangerschapsdiscriminatie, bijvoorbeeld door in te zetten op een betere informatievoorziening, communicatie en bewustwording over rechten bij zwangerschap voor (zwangere) werknemers, werkgevers en andere stakeholders. Daarbij wordt specifiek ook aandacht besteed aan de wijzen waarop binnen organisaties het gesprek hierover kan worden aangegaan.

Ook voor het tegengaan van loonverschillen wordt ingezet op het herkennen, het kunnen aankaarten en melden van (vermoedens van) discriminatie. Het Europese richtlijnvoorstel (zie ook onder het vorige hoofdstuk) bevat diverse bepalingen die het voor werknemers makkelijker moet maken om loondiscriminatie te herkennen en aan te kaarten. Daarin zijn onder meer verschillende transparantiemaatregelen opgenomen waaronder het recht op informatie voor werknemers, om meer inzicht te krijgen in de vraag of er sprake is van verschillen in beloning. Ook zijn in het voorstel diverse maatregelen opgenomen ter verbetering van de rechtsbescherming van werknemers.



Moslimdiscriminatie

De registratie van moslimdiscriminatie, maar ook bijvoorbeeld de discriminatie van transgenderpersonen op basis van hun gender-identiteit, moet worden opgepakt door verschillende meldingsinstanties van discriminatie die dat nog niet doen, zoals de politie en het College voor de rechten van de Mens. Omdat er niet fijnmazig gedifferentieerd wordt tussen verschillende soorten meldingen, wordt de duiding van cijfers lastiger. Daarnaast biedt deze manier van registreren ook gemeenten minder instrumenten om gericht beleid te ontwikkelen.

Bij de inspanningen om de meldingsbereidheid van burgers te vergroten, waaronder mogelijk de genoemde brede publiekscampagne zal nadrukkelijk aandacht zijn voor discriminatie onder moslims. Er is een grote mate van onderregistratie van discriminatie bij moslims.

Tevens acht de NCDR het wenselijk dat er binnen twee jaar een onafhankelijk nationaal onderzoek wordt afgerond naar moslimdiscriminatie in Nederland. Een integraal omvattend onderzoek is nodig naar de mate waarin, in welke situaties en op welke domeinen (zoals woningmarkt, zorg, publieke ruimte, financiële dienstverlening) deze specifieke vorm van discriminatie voorkomt. De NCDR zal onder andere met de Staatscommissie Discriminatie en Racisme bespreken of dit onderzoek in hun werkprogramma kan worden ingepast.

De Wet gelaatsbedekkende kleding zal in 2023 geëvalueerd worden. Hierin wordt niet alleen de aanleiding, het nut en de noodzaak van de

wet meegenomen maar ook de effecten die deze wet heeft op de groep die het meest geraakt wordt door deze wet.

De NCDR heeft verschillende signalen ontvangen dat gemeenten de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) gebruiken wanneer sprake is van vestiging van religieuze instellingen zoals moskeeën of bepaalde kerken en scholen met een islamitische signatuur. Er dient een verkennend onderzoek te komen naar hoe vaak, met welke reden en met welk resultaat de wet Bibob door gemeenten wordt ingezet bij de vestiging van religieuze instellingen zoals moskeeën en scholen met een islamitische signatuur.

Mensen met een beperking

In de townhallsessie met mensen met een beperking is ook gesproken over het meldingsproces. Veel deelnemers gaven aan niet te melden, omdat niet duidelijk is bij deze doelgroep dat de meldpunten er ook zijn om discriminatie met betrekking tot een beperking te melden. Ook worden de meldpunten ervaren als ontoegankelijk: zo is het voor dove mensen bijvoorbeeld lastig contact te leggen met een meldpunt. Voor mensen met een licht verstandelijke beperking is het proces van melden vaak te moeilijk.

In meer algemene zin werden ook de volgende obstakels genoemd: slechte zichtbaarheid van het meldpunt, niet duidelijk wat het belang is van melden, niet duidelijk wat er gebeurt met een melding, mensen zijn niet zeker wanneer er sprake is van discriminatie.

3.4 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Domeinen

Onderwijs

Er wordt onderzoek gedaan naar segregatie in het onderwijs, naar de oorzaken daarvan en de juiste indicatoren om segregatie in beeld te brengen. Onderdeel hiervan zijn beleidssimulaties om te bekijken wat effectieve interventies kunnen zijn tegen segregatie. Ook is er een onderzoek naar stereotypering van mannen en vrouwen in het onderwijs uitgevoerd door de Onderwijsraad en Stichting School en Veiligheid.

Stagediscriminatie

We zien dat de omvang en impact van stagediscriminatie niet overeenkomt met het aantal meldingen. Weinig leerlingen en studenten maken formeel melding van stagediscriminatie en als ze dit willen doen weten ze vaak niet waar ze terecht kunnen. Daarnaast is er ook weinig vertrouwen dat de melding opgepakt en 'opgelost' wordt. Ook de onderwijsinstelling en onderwijs-professional worstelen met stagediscriminatie waarbij enerzijds de leerling/ student ondersteund moet worden en anderzijds een afhankelijkheid gevoeld wordt richting werkgevers voor stageplekken.

37. TNO studie naar interventies om arbeidsmarktdiscriminatie te verminderen en de diversiteit te vergroten. Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/25/delphi-stu-die-stand-der-wetenschap-arbeids-marktdiscriminatie>.

De NCDR vindt dat het stagediscriminatiemeldpunt in het Middelbaar Beroepsonderwijs SBB meer aandacht moet hebben voor en meer ondersteuning moet bieden aan het 'slachtoffer' van discriminatie. Geconfronteerd worden met (vermeende) discriminatie heeft veel impact op jongeren.

Arbeidsmarkt

Er lopen verschillende onderzoeken naar discriminatie op de arbeidsmarkt. Een voorbeeld is de pilot Nudging in Werving en Selectie. De vraag die hierin centraal staat is of kleine aanpassingen in het werving- en selectieproces bijdragen aan het tegengaan van onbewuste vooroordelen. Het onderzoek is afgerond met positieve resultaten. Daarnaast loopt er een onderzoek naar effectiviteit van instrumenten in werving en selectieprocedures (verdieping van de eerdere Delphi studie).³⁷ Dit onderzoek is later dit jaar gereed. De opbrengsten van dit onderzoek worden benut voor de ontwikkeling van een digitale handreiking voor bedrijven met speciale aandacht voor het MKB.

Werkgevers, waaronder de Rijksoverheid, maatschappelijke instellingen en onderwijsinstellingen worden uitgedaagd om in jaarverslagen en bestuursverslagen te rapporteren over inspanningen op het vlak van diversiteit en inclusie en het tegengaan van discriminatie en ongelijkheid (in brede zin o.a.; gender, culturele diversiteit, mensen met een beperking, seksuele gerichtheid, leeftijd). Werkgevers die het goed doen, kunnen ook via verschillende initiatieven in de schijnwerpers worden gezet.



Discriminatie is ook
op de woningmarkt niet toegestaan
en kunnen we niet tolereren.

Wonen

In 2021 zijn de resultaten van de eerste landelijke monitor naar discriminatie bij woningverhuur gepubliceerd en aangeboden aan de Tweede Kamer. Daaruit bleek dat kandidaat-huurders met een Pools of Marokkaans klinkende naam minder kans hadden om uitgenodigd te worden voor een bezichtiging dan mensen met een van origine Nederlands klinkende naam. Bovendien bleken makelaars op grote schaal bereid mee te werken aan discriminerende verzoeken. Discriminatie is ook op de woningmarkt niet toegestaan en kunnen we niet tolereren. Daarom wordt blijvend ingezet op bewustwording. Jaarlijks gaat het kabinet monitoren hoe de netto-discriminatiegraad verandert op de woningmarkt door middel van correspondentie-testen en *mystery calls*. Daarnaast is extra voorlichting digitaal beschikbaar gemaakt over de plichten van verhuurders en makelaars en de rechten van woningzoekenden en huurders. Dit jaar start een voorlichtingscampagne.

Naar aanleiding van de tweede landelijke monitor discriminatie bij woningverhuur 2022 wil de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening conform de aanbevelingen de resultaten van de monitor op regionaal niveau gaan delen met ADV's zodat zij gericht in gesprek kunnen gaan met verhuurders en verhuurbemiddelaars in gebieden waar de netto-discriminatiegraad hoog is. Op basis van de regionale data uit de landelijke monitor kunnen ADV's gericht in gesprek met verhuurders en verhuurbemiddelaars over de verplichtingen die deze partijen hebben om woondiscriminatie te voorkomen. Uit de eerste monitor bleek al dat dit soort

gesprekken bijdragen aan een grotere bewustwording in de sector over de problematiek rond woondiscriminatie. Het ministerie van BZK gaat in gesprek om te kijken welke ADV's aan de pilot mee willen werken en hoe de pilot het best kan worden ingevuld³⁸.

Gemeenten voeren zelf ook onderzoeken uit naar discriminatie bij woningverhuur door middel van *mystery guests* en correspondentie-testen. Als er op basis daarvan signalen van discriminatie zijn, geven gemeenten aan daar niet goed tegen te kunnen optreden. Het ministerie van BZK heeft eerder onderzoek laten doen naar de vraag of het mogelijk is op basis van dit soort onderzoeksresultaten harder te kunnen optreden. Dit bleek lastig, met als voornaamste reden dat er bij de testen wordt gewerkt met een fictief profiel, waarbij er geen concrete gedupeerde is.

Handhaving door gemeenten

Niet alleen op de woningmarkt, maar ook op andere domeinen geven gemeenten aan dat de juridische mogelijkheden om op te treden niet toereikend zijn. Denk bijvoorbeeld aan de horeca. Gemeenten geven aan dat zij nu weinig tot geen instrumenten hebben om het discriminatieverbod te kunnen handhaven. Er zal onderzocht worden welke handhavende en ook sanctionerende mogelijkheden er zijn, bijvoorbeeld via dwangsommen, het intrekken van vergunningen en het tuchtrecht. Gekeken moet worden hoe die benut en ingezet kunnen worden en of naast deze repressieve maatregelen nog andere oplossingen of aanvullende aanpak nodig zijn om deze problematiek aan te pakken, buiten het strafrecht.

³⁸ Kamerbrief van 29 juni 2022 inzake aanpak woondiscriminatie, *Kamerstukken II*, 2021-22 30950-922.

Als sprake is van een aanzet tot discrimineren kan dit met de huidige juridische mogelijkheden onvoldoende worden aangepakt door gemeenten. Dat is onbevredigend. Er zal onderzocht worden welke handhavende en ook sanctionerende mogelijkheden er zijn, bijvoorbeeld via dwangsommen, het intrekken van vergunningen en het tuchtrecht. Gekeken moet worden hoe die benut en ingezet kunnen worden en of naast deze repressieve maatregelen nog andere oplossingen of aanvullende aanpak nodig zijn om deze problematiek aan te pakken.

Zorg

Ook de kwaliteit van zorg die mensen ontvangen, blijkt mede afhankelijk van vooroordelen die een zorgverlener, of zelfs het zorgsysteem heeft. Deze vooroordelen kunnen desastreuze gevolgen hebben voor de mentale en fysieke gezondheid van mensen en zijn onacceptabel.

De NCDR is van mening dat nader kwalitatief onderzoek moet worden gedaan naar de reikwijdte van discriminatie in de zorg. Denk aan een onderzoek naar de situatie in verpleegtehuizen, of in de thuiszorg. Dit zou kunnen worden gedaan middels een kennisprogramma van ZonMw, of kan door de Staatscommissie worden opgepakt.

Aanbevelingen uit onderzoek wijzen als oplossingsrichting naar het aanstellen van aandachtsfunctionarissen discriminatie binnen zorginstellingen en meer persoonsgericht en cultuursensitief werken³⁹.

39. *Discriminatie en gezondheid*, Over de invloed van discriminatie (in de zorg) op gezondheidsverschillen en wat we hieraan kunnen doen, Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen, 2022, p.35.

Ook zou een apart onderzoeksprogramma naar vrouwspecifieke aandoeningen moeten worden opgesteld. En is er meer kennis nodig in de opleidingen van zorgprofessionals voor cultuur-, gender- en seksverschillen, als ook voor discriminatie in het algemeen en onbewuste discriminatie van professionals.

Online Discriminatie

Het ministerie van JenV geeft jaarlijks subsidie aan het Meldpunt Internetdiscriminatie (MiND). MiND is het landelijke meldpunt voor discriminerende uitingen op het internet. MiND publiceert jaarlijks de cijfers over het aantal meldingen. Deze cijfers worden meegenomen in de landelijke rapportage met discriminatiecijfers waarin ook de cijfers van onder meer de politie en de ADV's worden meegenomen.

Na een melding voert MiND een onafhankelijke juridische toetsing uit om te bepalen of sprake is van een strafbare discriminatoire uiting. Indien dit het geval is, stuurt MiND een verwijderverzoek naar het betreffende platform. Daarnaast kan het Openbaar Ministerie besluiten om iemand die een discriminatoire post heeft geplaatst te vervolgen of kan de officier van justitie vorderen dat het platform de illegale content verwijderd. Met ingang van 2022 is het takenpakket van MiND uitgebreid. Zo zal MiND ervoor zorgen dat de website www.mindnederland.nl ook in andere talen toegankelijk is en dat melders ook doorverwezen kunnen worden naar meldpunten van andere landen. Ook zorgt MiND in 2022 voor een doorverwijspagina

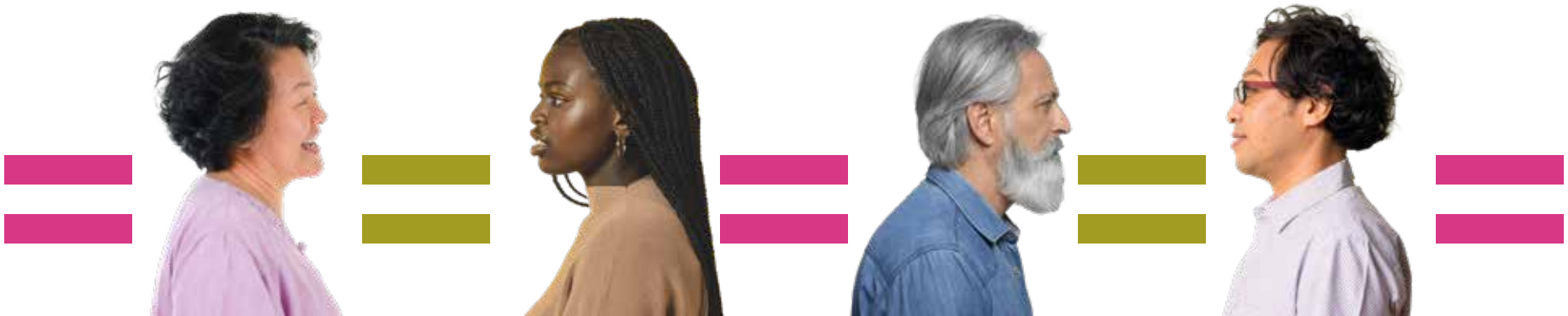
voor slachtoffers naar passende hulp of begeleiding. Verder zal MiND in 2022 actief zoeken naar samenwerking met belangenorganisaties, de IT-sector, ADV's, de politie en het Openbaar Ministerie om signalen te bundelen en bij de ketenpartners onder de aandacht te brengen.

Om de meldbereidheid te verhogen en meer inzicht te krijgen in (onder andere de omvang van) online discriminatie is het belangrijk dat het duidelijk is waar melding gemaakt kan worden van online discriminatie en online *hate speech*. MiND moet meer bekendheid krijgen en beter vindbaar zijn als centraal meldpunt voor online discriminatie.

Daarnaast moet er ook aandacht zijn voor het (nog meer) verstevigen en professionaliseren van de kennis bij de (andere) meldpunten waar online discriminatie gemeld kan worden zoals de politie en de ADV's. Voor een nog beter en uitgebreider inzicht in alle online discriminatiemeldingen (van o.a. MiND, Politie en ADV's) wordt verkend hoe dit verzameld en samengevoegd kan worden en meegenomen kan worden in de jaarlijkse rapportage over discriminatiecijfers.

Internationaal en nationaal is er al de nodige kennis vergaard en zijn er *good (en bad) practices* te vinden over online discriminatie en online *hate speech* en hoe dit kan worden tegengegaan. Er wordt verkend hoe een kennisbank kan worden opgezet om deze kennis en *practices* samen te brengen en hoe de informatie ingezet en ontsloten kan worden. Hierbij wordt ook bekeken of de kennisbank het beste bij bijvoorbeeld een centraal meldpunt of een kennisinstituut geborgd kan worden.

Er wordt nader onderzocht of *peer-to-peer* educatie kan worden ingezet om online discriminatie en online *hate speech* tegen te gaan waarbij onder andere ook wordt gekeken naar bewustwording en sociale normstelling online.



‘Eenheid zonder
verscheidenheid
is verstikkend.
Verscheidenheid zonder
eenheid is los zand.’

Koning Willem-Alexander

4. Bijstaan en Beschermen



4.1 Inleiding

Mensen gaan gebukt onder discriminatie, racisme en de uitsluiting die dat met zich meebrengt. Zo'n ervaring van uitsluiting kan desastreuze gevolgen hebben voor de deelname van het slachtoffer aan de samenleving. Het kan gevolgen hebben op de gezondheid, het welzijn en de welvaart van mensen. Discriminatie-ervaringen kunnen er ook toe leiden dat mensen afhaken op hun werk en zich afwenden van de samenleving of van de politiek.

De realiteit is dat we in een maatschappij leven waar groepen steeds meer tegenover elkaar staan. En Nederlanders zonder migratieachtergrond als groep worden voorgetrokken bij sollicitaties, op de woningmarkt en in de zorg.

Het bestrijden van ongelijkheid is onze gezamenlijke verantwoordelijkheid. Pas wanneer mensen niet het gevoel hebben dat ze een deel van zichzelf moeten ontkennen of moeten uitleggen, is er sprake van echte gelijkheid. En echte gelijkwaardigheid betekent dat mensen een keuze aan mogelijkheden hebben om het leven vorm te geven.

Bij een solide aanpak van het probleem van discriminatie en uitsluiting hoort ook het bijstaan, de empowerment van mensen in risicogroepen, en de bescherming van de slachtoffers van discriminatie.

Dit wordt ook onderstreept in het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst': 'Een democratische samenleving kan alleen functioneren als we een grens trekken als vrijheden van de ander worden bedreigd, als iedereen meedoet en discriminatie wordt bestreden.'

Om te voorkomen dat groepen mensen als minderwaardig worden behandeld op basis van een impliciete hiërarchie, zijn concrete oplossingen, beleidsmaatregelen en beschermende wetten nodig. De overheid dient daarin het voortouw te nemen en de verantwoordelijkheid te pakken. Dit zijn we ook verschuldigd aan de toekomstige generaties. Jongeren hebben recht op een hoopvolle toekomst met gelijke kansen en een stem in het debat over een duurzaam en inclusief beleid.

Kleurenblind beleid bestendigt ongelijkheden in plaats van ze te bestrijden. Een neutrale overheid bestaat niet. Net zo min als neutrale mensen bestaan.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij lopend beleid en beleidsinterventies die zijn gericht op het bijstaan en beschermen van slachtoffers van discriminatie en racisme, mede door middel van wetgeving en handhaving.

4.2 Lopend beleid en beleidsversterkingen

- Algemeen

Politie

Er is een beweging gaande om de politie nog beter te equiperen om met meldingen en aangiftes van slachtoffers van uitsluiting om te gaan. Een essentieel element in deze ontwikkeling is het realisatieprogramma Politie voor Iedereen. De Tweede Kamer wordt regelmatig via halfjaarberichten politie geïnformeerd over de ontwikkelingen.

Via het programma Politie voor iedereen is er meer aandacht voor het versterken van de netwerken die onderdeel zijn van het Netwerk Divers Vakmanschap, waaronder het Joods Netwerk en het netwerk van lhbtq+ politiemensen, Roze in Blauw. In het Programma Politie voor Iedereen zijn de veilige en inclusieve teams een belangrijke pijler. Ook is inclusief taalgebruik de norm. Bij de politie bestaat daarnaast de bondgenoten aanpak die bijvoorbeeld bestaat uit het onderhouden van relaties met netwerken van burgers uit verschillende doelgroepen.

De politiemensen die deelnemen aan het netwerk Roze in Blauw ondersteunen lhbtq+ personen onder andere bij het doen van aangifte als dat gevraagd wordt en mogelijk is. De NCDR vindt het essentieel dat het landelijk telefoonnummer van Roze in Blauw goed wordt verankerd, zodat Roze in Blauw goed bereikbaar is en meldingen kunnen worden opgevolgd.

Omdat de politie vergaande bevoegdheden heeft binnen onze samenleving, is het voor de legitimiteit en het vertrouwen in de politie van cruciaal belang dat iedereen zich rechtvaardig door de politie voelt behandeld. Het is derhalve goed dat de politie het probleem van etnisch profileren al erkent en dit actief aanpakt. Voor de politie is professioneel controleren onderdeel van het vakmanschap. De aanpak van professioneel controleren is gestart en zal verder door de politie worden uitgewerkt, aangescherpt en geïmplementeerd. Het gebruik van de Proco-app, de *virtual reality*-brillen en andere manieren van bewustwording en verantwoording bij aanhoudingen en de monitoring hiervan zijn zaken die hierin worden meegenomen. Onderzocht zou kunnen worden of de *bodycam* kan worden ingezet als controlemiddel op het handelen van de politie. Dit zou ook een beeld kunnen geven van de wijze waarop burgers zich jegens politiemensen opstellen.

In het coalitieakkoord wordt specifiek gesproken over de inzet van discriminatierechercheurs bij de politie om de deskundigheid in de eenheden bij het opnemen van aangifte van discriminatie

te verhogen. Als onderdeel van het realisatieprogramma Politie voor Iedereen voert de politie gedurende de komende drie en een half jaar een pilot uit waarin landelijke expertise wordt ontwikkeld op het gebied van de aanpak van discriminatie.

Meldingen en aangiften van discriminatie zijn van belang voor meer inzicht in de aanpak van discriminatie. Het is derhalve van belang dat de politie zoveel als mogelijk in de lijn van de Aanwijzing Discriminatie van het OM handelt als een burger aangifte wil doen van discriminatie. Hierbij is niet alleen het opnemen van de aangifte van belang, maar ook dat de burger door de politie goed wordt geïnformeerd over het verdere proces en de verwachtingen daaromtrent. Het Expertise Centrum Aanpak Discriminatie van de Politie maakt een handelingskader om de politiemedewerkers in de eenheden hierin te ondersteunen.

De politie heeft zich ten doel gesteld om zich de komende jaren verder te blijven ontwikkelen als een diverse en inclusieve organisatie. Het wil als organisatie een afspiegeling zijn van de samenleving. Voor de politie is het vanzelfsprekend dat er voor iedereen, indien geschikt, een plek is om bij de politie te werken. Een herkenbare politie is belangrijk voor de legitimiteit van de politie. Het is daarbij evenwel van belang dat diversiteit en inclusie integraal ingebed zijn binnen de organisatie. Hierbij dient gewaakt te worden dat het niet alleen gaat om het behalen van streefcijfers, maar dat ook nagedacht wordt over de doorstroom en een inclusieve werkomgeving in de organisatie.

De politie is er voor iedereen en is van iedereen en dient de gehele samenleving. De politie wil graag inclusief zijn en een afspiegeling zijn van de samenleving. Een vraag die leeft in de samenleving is hoe dit zich verhoudt tot de gestelde voorschriften uit de gedragscode lifestyle-neutraliteit, waarbij politiemedewerkers (maar ook BOA's) zich bij hun publieke optreden in uniform dienen te onthouden van uitingen die blijken geven van enige politieke, religieuze of andere voorkeur (en aldus afbreuk kunnen doen aan de neutrale, professionele veilige houding), waardoor bepaalde groepen mensen niet in aanmerking komen voor de taakuitvoering.

Tegelijkertijd heeft de Tweede Kamer onlangs ook door middel van twee moties⁴⁰ benadrukt dat de seculariteit van de overheid van bijzondere waarde is in ons staatsbestel en dat daaruit voortvloeiend bij het uniform geen uitingen van geloofsovertuiging passen. Het blijkt dat de maatschappelijke discussie over dit onderwerp nog verre van uitgekristalliseerd is. Het gesprek over de vraag in hoeverre religieuze uitingen (zoals een hoofddoek of een keppel) in de kleding van bijvoorbeeld politieagenten afdoen aan de neutraliteit van de overheid moet nader gevoerd worden. De NCDR zal met het oog op de toekomst het gesprek met alle betrokken partijen en stakeholders aangaan.

40. Kamerstukken II 2021-2022, 35925 VI, nr. 41 en nr. 56.

Voor de legitimiteit van het politieoptreden en het vertrouwen in de politie is het essentieel dat burgers klachten over de gedragingen van de politie(ambtenaren) kunnen indienen en dat deze klachten adequaat worden behandeld. De politie betreft de aanbevelingen uit het rapport 'Verkleurde beelden' van de Nationale Ombudsman bij de verdere professionalisering van de klachtenbehandeling. De politie zal daarbij ook zorgdragen voor snelle doorlooptijden van de klachtbehandeling en deze voornamelijk inrichten op waarheidsvinding van de klacht. De politie streeft naar het vergroten van de veiligheid en inclusiviteit in teams. Daarvoor wordt onder andere gewerkt aan de manier waarop wordt omgegaan met interne klachten en meldingen over discriminerend gedrag binnen de politie zelf.

In lijn met de voorstellen van de Regioburgemeesters (Strategische Agenda Regioburgemeesters 2022 -2025) moet er bij de politie een breed onderzoek door een onafhankelijk wetenschappelijk instituut worden uitgevoerd naar discriminatie en racisme binnen de organisatie, mede gericht op de effectiviteit van het eigen antidiscriminatiebeleid binnen de politie. Dit is een onderzoek dat de Staatscommissie Discriminatie en Racisme eventueel zou kunnen oppakken.

Rechtspraak

Het kan waardevol zijn om daders van discriminatie en racisme niet slechts te straffen met een boete of gevangenisstraf, maar ook te bezien of een taakstraf (of voor jeugdigen een leerstraf) zinvol is. Daders kan dan duidelijk worden gemaakt waarom discriminatie en racisme niet acceptabel zijn. Doordat zij bijvoorbeeld zien welke impact discriminatie en racisme op slachtoffers heeft, is de verwachting dat herhaling van dit gedrag kan worden voorkomen. Ter illustratie: in het verleden zijn een enkele keer door de rechter personen die zich antisemitisch hadden geuit, veroordeeld tot het verrichten van een taakstraf die deels diende te worden uitgevoerd in het Anne Frank Huis.⁴¹

Aan verschillende maatschappelijke organisaties (afhankelijk van de discriminatiegrond) kan worden gevraagd een opzet van een leerstraf te ontwikkelen, als het gaat om jeugdige verdachten. Zo mogelijk kunnen deze organisaties (zoals het Anne Frank Huis of COC) ook een bijdrage leveren aan de tenuitvoerlegging van deze leerstraf.

Er zijn goede voorbeelden van vergelijkbare sanctiemogelijkheden bij verkeersovertredingen. Een bekend voorbeeld betreft de 'Educatieve Maatregel Alcohol', waarbij iemand die is veroordeeld voor het gebruik van alcohol in het verkeer een verplichte educatieve cursus moet volgen. Op vergelijkbare wijze kan dus de 'Educatieve Maatregel Discriminatie' worden ingevoerd als vorm van alternatieve leerstraf.

41. Zie vonnis ECLI:NL:R-BUTR:2011:BP0216.

Institutioneel Racisme

Er klinkt een steeds luidere roep - in navolging van onder andere de Raad voor de Rechtspraak - om een constitutionele toets van formele wetten. Weliswaar kunnen formele wetten nu reeds getoetst worden aan de fundamentele rechtsbeginselen zoals deze zijn geformuleerd in internationale verdragen, maar het is goed om daarvoor ook onze Grondwet te gebruiken, mede omdat onze Grondwet herkenbaarder is voor burgers. Het kabinet heeft hierover onlangs een hoofdlijnenbrief gestuurd.⁴²

We moeten proberen te voorkomen dat er een element van uitsluiting zit in een wet. Ook als dit element neutraal geformuleerd is, maar in de praktijk leidt tot indirecte uitsluiting van groepen mensen, op grond van bijvoorbeeld hun sociaaleconomische klasse of inkomen. Het kabinet gaat in dat kader zo spoedig mogelijk inventariseren wat de mogelijke effecten zijn die de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) in de praktijk heeft op bepaalde groepen mensen en wat dit betekent voor hun mogelijkheid om deel te nemen aan het financiële dienstenverkeer. Dit gebeurt in het verlengde van de aangenomen motie van 30 maart 2022 die de regering verzoekt op korte termijn een onderzoek te doen naar de risicoselecties die banken ter implementatie van de Wwft gebruiken⁴³.

In het kader van het tegengaan van institutionele discriminatie is het ook van groot belang dat bestaande overheidsinspecties zicht hebben op institutionele discriminatie op hun inspectiedomein en daar waar nodig in staat zijn om te handhaven. Hiervoor wordt een algemene handreiking voor inspecties ontwikkeld.

42. Kamerstukken II, 2021-22, 35925-VII-169.

43. Kamerstukken II 2021-2022, 31477 nr. 66.



4.3 Lopend beleid en beleidsversterkingen

- Discriminatiegronden

Antizwart racisme

Er gebeurt veel op het gebied van het vergroten van de betrokkenheid van gemeenten bij de aanpak van lokale discriminatie van zwarte leden van de gemeenschap. Deze aanpak heeft ten doel om het contact tussen gemeenten en de lokale Afro-Nederlandse gemeenschappen te versterken. De NCDR vraagt aan het kabinet om extra financiële middelen vrij te maken om de betrokkenheid van gemeenten bij de VN Decade of People of African Descend te vergroten.

Moslimdiscriminatie

De aanpak van *hate speech* is van belang bij het voorkomen van stigmatisering, uitsluiting en discriminatie als gevolg van haatzaaiende uitlatingen tegen onder anderen moslims. De aanpak van *hate speech* zal verkend worden in lijn met het voorstel van de Europese Commissie om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als prioriteit aan te merken en met dit doel deze aan de lijst met eurocrimes uit artikel 83, lid 1 VWEU toe te voegen.

Antiziganisme

Een ander project dat de overheid is gestart is een pilot waarin wordt ingezet op het vergroten van de onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie van Roma- en Sinti-jongeren. Hierin treden gemeenten

en sleutelfiguren uit de gemeenschappen op als intermediair. Ook worden de gemeenschappen nadrukkelijk betrokken bij de verkenning van de onderwerpen die voor de gemeenschap zelf van belang zijn en bij de toetsing van beleidsvoornemens.

Antisemitisme

Binnen zijn mandaat houdt de NCAB zicht op de veiligheidssituatie van Joodse instellingen, die door inlichtingen- en veiligheidsdiensten gemonitord wordt. Het bewaken en beveiligen van religieuze instellingen is een decentrale aangelegenheid. Indien dreiging en risico daar aanleiding toe geven, kunnen de lokale autoriteiten passende beveiligingsmaatregelen treffen.

De NCAB is bekend met het wetsvoorstel om het vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden strafbaar te stellen. De Europese Commissie heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken op 9 juni 2021 bericht dat zij van oordeel is dat in de tekst van het Wetboek van Strafrecht onvoldoende tot uitdrukking komt dat – kort gezegd – het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide (artikel 1, eerste lid, onder c en d, van het Kaderbesluit racisme), strafbaar is. Nederland zal in reactie hierop een her-implementatievoorstel van artikel 137c naar verwachting dit voorjaar in consultatie brengen, waarin uitdrukkelijk in de wet wordt vastgelegd dat bovengenoemde specifieke gedragingen kunnen kwalificeren als groepsbelediging.

Mensen met een beperking

Sinds 2016 geldt in Nederland het VN-Verdrag handicap. Het doel van dit verdrag is het verbeteren van de positie van mensen met een beperking. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de domeinen werk, onderwijs, vervoer, cultuur, sport en andere vrijetijdsbesteding. Het verdrag geeft geen nieuwe rechten aan mensen met een beperking, maar waarborgt dat zij op voet van gelijkheid toegang hebben tot mensenrechten die voor iedereen gelden. Belangrijke grondbeginselen in het VN-Verdrag zijn: onafhankelijkheid, volledige participatie en toegankelijkheid. Het CRM houdt toezicht op de implementatie van het Verdrag in Nederland.

In 2018 is het kabinet gestart met het VWS-programma 'Onbeperkt meedoen!' om zo invulling te geven aan de implementatie van het VN-verdrag handicap. In het VN-verdrag staat wat Nederland moet doen om de positie van mensen met een beperking te verbeteren. VWS werkt hierin samen met andere ministeries, gemeenten, bedrijven en organisaties, waaronder de Alliantie VN-verdrag, een coalitie van belangenorganisaties voor mensen met een beperking (met onder meer de netwerkorganisatie Iederin).

Onbeperkt Meedoen! richt zich op de bewustwording van drempels waar mensen met een beperking in de praktijk tegenaan lopen. Een belangrijk aspect van deze bewustwording is de verandering van het medisch naar het sociaal model. Waar het medisch model een beperking als een afwijking ziet in het lichaam of de geest van een

individu, kijkt het sociaal model naar hoe de omgeving zo kan worden ingericht zodat iedereen deel kan nemen aan de samenleving. Het sociaal model is dus een ander perspectief om naar de maatschappij te kijken. Daarnaast kiest het programma Onbeperkt Meedoen! de invalshoek van participatie in plaats van discriminatie. Dit wordt gedaan op verzoek van de doelgroep zelf.

De minister van Langdurige Zorg en Sport is beleidsverantwoordelijk voor de coördinatie van het VN-verdrag handicap en heeft een plan van aanpak voor het vervolg van het programma Onbeperkt Meedoen! in april 2022 richting de Tweede Kamer gestuurd. Andere departementen zijn daarnaast aan zet voor de implementatie van specifieke inhoudelijke onderdelen uit het verdrag, waarbij op diverse inhoudelijke terreinen ook specifieke ambities in het coalitieakkoord zijn opgenomen.

In de afgelopen periode is een beweging op gang gekomen waarbij veel partijen aan de slag zijn gegaan met het toegankelijker en inclusiever maken van de samenleving. De energie die daardoor nu aanwezig is, wil het kabinet in de komende periode gebruiken om verdere stappen te zetten. Het plan van aanpak beschrijft de wijze waarop dit vervolg vorm krijgt. Onder meer via activiteiten gericht op kennis, bewustwording, de inzet van ervaringsdeskundigheid en het sluiten van inclusiepacten met initiatiefnemers die met elkaar concrete verbeteringen op het gebied van toegankelijkheid en inclusie nastreven.

Op 17 maart en 27 september 2021 informeerde het vorige kabinet de Tweede Kamer over de besluitvorming ten aanzien van de ondertekening en ratificatie van het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag handicap. Het kabinet vindt inzicht in de financiële en juridische implicaties van belang in de besluitvorming rond ratificatie van dit facultatief protocol, alsmede protocollen verbonden aan andere mensenrechtenverdragen. Een VN-evaluatie over het functioneren van de verdrag comités, die aan dit inzicht had kunnen bijdragen, heeft een vertraging met onbekende tijd opgelopen in verband met COVID-19 pandemie. Het kabinet heeft daarom aan de Raad van State gevraagd om voorlichting te geven over de financiële en juridische implicaties van de facultatieve protocollen VN-verdrag handicap, IVESCR en het derde protocol IVRK. Deze voorlichting van de Raad van State is inmiddels verkregen en het streven is om rond 1 november 2022 een reactie op deze voorlichting te geven. Mede op basis van de voorlichting van de Raad van State kan het kabinet verder te zetten stappen in overweging nemen. Vanuit belangenorganisaties, het College voor de Rechten van de Mens en de Tweede Kamer komt de roep om ook het facultatief protocol VN-Verdrag Handicap te ratificeren.

Het College voor de Rechten van de Mens heeft een ambtelijk netwerk van het VN-verdrag handicap verbindingspersonen bepleit. De eerste inrichting van dit netwerk bestaat zowel tussen als binnen ministeries. Ook heeft het College, in samenwerking met VWS, een aantal bijeenkomsten georganiseerd met medewerkers van diverse departementen en ervaringsdeskundigen.

Mensen met een beperking

De NCDR pleit ervoor het facultatief protocol VN-Verdrag Handicap spoedig te ondertekenen.

Daarnaast wordt op dit moment in opdracht van het ministerie van BZK door het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN), samen met een breed gezelschap van bouwwereld, woningcoöperaties, projectontwikkelaars, architecten, overheden en consumenten gewerkt aan een vrijwillige norm voor toegankelijk bouwen. Die norm kan gezien worden als een handleiding om toegankelijker te bouwen en komt bovenop het huidige Bouwbesluit, dat reeds algemene toegankelijkheidseisen bevat. Er wordt ook nagedacht over hoe ervoor kan worden gezorgd dat de norm zoveel mogelijk door partijen gebruikt gaat worden.

Lhbtqi+ personen

Uit onderzoek blijkt dat lhbtqi+ personen regelmatig te maken krijgen met vormen van geweld en discriminatie in de openbare ruimte. OCW zet in op preventie, middels het bevorderen van acceptatie. Om de veiligheid van lhbtqi+ personen te bevorderen, heeft het ministerie van JenV samen met het ministerie van OCW en de G4-gemeenten, het Actieplan Veiligheid lhbt 2019-2022 opgesteld. Hiermee wordt ingezet op het vergroten van de sociale veiligheid op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Binnen de samenwerkingsverbanden Veilige Steden, Regenboogsteden en Regenboogprovincies worden lagere overheden gestimuleerd om beleid te ontwikkelen ter voorkoming van geweld.

Ook wordt op dit moment door het ministerie van JenV, via het WODC, en in samenwerking met het ministerie van OCW, een onderzoek uitgezet om meer inzicht te krijgen in de daderprofielen van daders van geweld tegen lhbtqi+ personen. De uitkomsten hiervan kunnen bijdragen aan toekomstig beleid om de veiligheid van lhbtqi+ personen te bevorderen.

Het kabinet ondersteunt de Alliantie Gelijkspelen, een alliantie die zich inzet om een veilige sfeer te creëren voor alle topsporters, amateurs en fans en tegen homofobie en transfobie in de sport. In het verlengde hiervan is er ook binnen de alliantie ‘Sport en bewegen voor iedereen’ aandacht voor dit thema. Daarnaast ondersteunt OCW de alliantie ‘Gedeelde trots, gedeeld geluk’. Deze alliantie richt zich op de sociale acceptatie en veiligheid van lhbtqi+ personen.

Conversiepraktijken (ook bekend als zogenoemde homogenezing of (homo)conversietherapie) die gericht zijn op het veranderen van de seksuele identiteit, genderidentiteit en/of genderexpressie keurt het kabinet af. Om de menselijke waardigheid van eenieder te kunnen waarborgen wil het kabinet deze praktijken nu en in de toekomst voorkomen en tegengaan. Het onderzoek ‘Verkenning van juridische en beleidsmatige interventies ter voorkoming en bestrijding van ‘conversietherapie’ is afgerond en op 16 mei 2022 mede namens de ministers van OCW, JenV en BZK naar de Tweede Kamer verzonden. De beleidsreactie op de verkenning is op 5 juli 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd.⁴⁴ Deze verkenning is een vervolg op het rapport

‘Voor de verandering’, dat op 28 mei 2021 aan de Tweede Kamer is verzonden.

Voor de uitwerking van een dergelijk wettelijk verbod kijkt het kabinet met interesse uit naar het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamer en het advies van de Raad van State. Een verbod is normstellend en biedt steun voor mensen die conversiepraktijken hebben ondergaan

Er zijn in Europees Nederland zeker vijftien aanbieders die pogen om de seksuele- of genderidentiteit van mensen te veranderen, te onderdrukken of te ‘verbleken’. Conversiepraktijken leiden natuurlijk niet tot verandering van de seksuele gerichtheid of genderidentiteit. Wel blijkt uit tal van onderzoeken dat de slachtoffers ernstige gevolgen ondervinden, uiteenlopend van depressie tot zelfmoordpogingen. Daarom roept de NCDR het parlement op om het initiatiefwetsvoorstel om conversiehandelingen strafbaar te stellen in Europees en Caribisch Nederland te omarmen. Voor de uitwerking van een wettelijk verbod kijkt het kabinet met interesse uit naar het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamer en het advies van de Raad van State.

Ook is in opdracht van de Tweede Kamer onderzocht hoe het transitieverlof voor transgender personen kan worden gerealiseerd, omdat bestaande verlofregelingen onvoldoende handvatten bieden hiervoor. Op de uitkomsten van dit rapport zal dit jaar worden gereageerd.

44. Kamerstukken II 2021-2022 30420, nr. 371.

In reactie op het rapport van de Staatscommissie Herijking Ouderschap is een regeling voor deelgezag uitgewerkt voor personen die nauw betrokken zijn bij de verzorging en opvoeding van een kind, maar die nu geen gezag hebben. Ook is er gewerkt aan een wetsvoorstel over draagmoederschap.

De aanscherping van de Algemene wet gelijke behandeling zorgt er voor dat de rechtspositie van transgenderpersonen en intersekse-personen nu ook expliciet verankerd is in de wet.

Discriminatie van bijvoorbeeld non-binaire, intersekse en transgender personen is op dit moment niet expliciet verboden in het Wetboek van Strafrecht. Transgender, intersekse en non-binaire personen zijn daarom niet wettelijk beschermd tegen (openbaarmaking van) groepsbelediging, terwijl zij wel veel met discriminatie te maken hebben. Daarnaast zijn de termen 'hetero- of homoseksuele gerichtheid' niet inclusief. In de wet moet de term 'seksuele gerichtheid' worden gebruikt. Ook moet onderzocht worden of de termen geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie moeten worden toegevoegd.

In de Tweede Kamer ligt momenteel een wetsvoorstel dat ertoe strekt de procedure rondom het wijzigen van geslachtsregistratie te vereenvoudigen: onder andere de deskundigenverklaring en leeftijdsgrens komen te vervallen.

Ongeveer 4 procent van de Nederlanders identificeert zich niet als man of vrouw. Ze zijn bijvoorbeeld non-binair. Deze groep ervaart tal van ongemakkelijke situaties in het dagelijks leven als gevolg van het feit dat er nu alleen officiële registratie als man of vrouw mogelijk is. Het zou eenvoudig mogelijk moeten worden om zonder tussenkomst van de rechter de officiële geslachtsregistratie te laten doorhalen met een 'X'. De NCDR volgt het wetsvoorstel hiertoe met belangstelling.

A photograph of two young women embracing warmly at what appears to be a Pride event. The woman on the left has short, vibrant purple hair and wears black-rimmed glasses and a red and purple patterned top. The woman on the right has long brown hair tied back and is smiling. In the background, a large rainbow flag is visible, and another person is blurred. The scene is outdoors and festive.

Lhbtq+ personen krijgen regelmatig te maken met vormen van geweld en discriminatie in de openbare ruimte.

4.4 Lopend beleid en beleidsversterkingen

- Domeinen

Onderwijs

De minister van Pimair en Voortgezet Onderwijs gaf in een brief aan de Tweede Kamer over het versterken van de sociale veiligheid op scholen aan dat wordt ingezet op de volgende versterkingen:

1. De lat hoger leggen ten aanzien van de sociale veiligheid zodat alle leerlingen en leraren zich vrij en veilig voelen;
2. betere hulp en nazorg voor leerlingen en ouders als het onverhoopt toch niet goed loopt en;
3. waar nodig eerder en steviger ingrijpen.

Bij de uitwerking en het nastreven van deze ambities zal specifiek aandacht zijn voor kwetsbare leerlingen zoals lhbtq+ jongeren. Daarbij wordt uitgegaan van wat er specifiek voor nodig is om hun (gevoel van) veiligheid te vergroten. Dit gebeurt door gerichte aandacht binnen generieke interventies en met aanvullende maatregelen speciaal voor deze groepen.⁴⁵

Zorg

Het ministerie van VWS zet met de VWS-Brede Aanpak Discriminatie en Gelijke Kansen op een gecoördineerde wijze in op het tegengaan van discriminatie en het bevorderen van gelijke kansen (met hierin specifieke aandacht voor discriminatie als belemmerende factor)

binnen het VWS beleid. Het gaat hier om de bekende gronden van discriminatie, zoals: leeftijd, geslacht, seksuele gerichtheid, ras, godsdienst, nationaliteit, handicap, politieke overtuiging, burgerlijke staat of arbeidsvorm. De aanpak combineert verbinding, bewustwording, en kennisvergaring gericht op handelingsperspectief voor de beleidspraktijk van VWS in afstemming met veldpartijen.

Het terugdringen van gezondheidsverschillen is een belangrijke pijler in de landelijke nota Gezondheidsbeleid met daarin de ambitie dat in 2024 zowel de levensverwachting van mensen met een lage Sociaal Economische Status (SES) als het aantal jaren in goed ervaren gezondheid voor mensen met een lage én een hoge SES toegenomen is. Programma's als GIDS (Gezond in de Stad) en Kansrijke Start gericht op de aanpak van gezondheidsverschillen dragen bij aan het halen van deze ambitie. Met het stimuleringsprogramma Gezond in de stad (GIDS) worden meer dan 150 gemeenten ondersteund met het opzetten van een brede, integrale aanpak om gezondheidsverschillen te verkleinen. Met het programma Kansrijke Start werkt het Rijk samen met gemeenten en professionals uit het sociale- en medische domein in lokale coalities aan een kansrijke start voor zoveel mogelijk kinderen in de eerste 1000 dagen van hun leven. Onder regie van VWS werkt de interdepartementale stuurgroep Impact op Gezondheid ook aan een interdepartementale aanpak van gezondheidsachterstanden. Binnen de programma's en de inzet van Expertisecentrum Pharos is het bevorderen van gezondheidsvaardigheden een belangrijk aandachtspunt.

⁴⁵ Kamerstukken II 2021-2022 31293, nr. 611.

Arbeidsmarkt

Onder het vorige kabinet is het wetsvoorstel Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie voorbereid en aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het vorige regeerakkoord en verplicht werkgevers en intermediairs, om een werkwijze voor werving en selectie op te stellen met voldoende waarborgen om discriminatie tegen te gaan en gelijke kansen te realiseren. Uit deze werkwijze moet blijken dat de werkgever of de intermediair het werving- en selectieproces zodanig heeft ingericht dat deze is gericht op het voorkomen van arbeidsmarktdiscriminatie. Zo dient de werving en selectie gebaseerd te worden op voor de functie relevante functie-eisen, dient deze inzichtelijk en controleerbaar te zijn en systematisch te worden ingericht en toegepast. De Nederlandse Arbeidsinspectie krijgt toezichthoudende bevoegdheden en kan bij overtreding werkgevers en intermediairs – na het opleggen van een eis tot naleving – beboeten.

In het coalitieakkoord staat opgenomen dat een meldplicht zal worden ingevoerd voor organisaties die zich schuldig maken aan discriminatie of racisme. Deze meldplicht zal aan dit wetsvoorstel worden toegevoegd. De uitzendbranche speelt een belangrijke rol op de arbeidsmarkt en daarmee ook bij het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt. Zij brengt vraag en aanbod van werk samen en speelt een rol bij het bieden van gelijke kansen bij werving en selectie.

Met deze meldplicht worden intermediairs verplicht verzoeken die tot arbeidsmarktdiscriminatie kunnen leiden te melden bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Intermediairs dienen daarbij te beschikken over een procedure hoe met discriminerende verzoeken wordt omgegaan en deze procedure te volgen op het moment dat er vermoedens zijn van een discriminerend verzoek. Dit heeft tot doel het verder tegengaan en het voorkomen van discriminerende verzoeken van opdrachtgevers. In overleg met onder andere de uitzendbranche is gezocht naar een vorm die het meest effectief kan zijn, waarbij intermediairs als onderdeel van de procedure bij discriminerende verzoeken het gesprek met opdrachtgevers kunnen aangaan over een discriminerend verzoek. Zo kan een deel van de verzoeken al worden opgelost. Wanneer dat onvoldoende effect heeft, dient tot melding over te worden gegaan. De Nederlandse Arbeidsinspectie kan op basis van de meldingen overgaan tot controle van het werving- en selectiebeleid van de betreffende opdrachtgever en kan bij overtreding – na het opleggen van een eis tot naleving – beboeten. De Arbeidsinspectie houdt ook toezicht bij de intermediair op het hebben van een procedure en op de invulling en uitvoering van deze procedure.

Wonen

In het coalitieakkoord is aangekondigd dat er een ‘meldplicht, registratieplicht of verhuurvergunning’ wordt ingesteld waarmee ‘gemeenten de mogelijkheid krijgen discriminatie en malafide verhuurders gericht aan te pakken’.

Op dit moment ligt het wetsvoorstel Goed Verhuurderschap ter behandeling in de Tweede Kamer. In dit wetsvoorstel wordt een afdwingbare landelijke basisnorm voor goed verhuurderschap, in de vorm van algemene regels geïntroduceerd. Deze regels gelden voor alle verhuurders en verhuurbemiddelaars. Een van deze regels ziet op het voorkomen en tegengaan van discriminatie. Dit houdt in dat een verhuurder of verhuurbemiddelaar zich dient te onthouden van iedere vorm van ongerechtvaardigd onderscheid door:

- een helder en transparant selectieproces te hanteren;
- gebruik te maken van objectieve en niet-discriminerende selectiecriteria en deze ook duidelijk te communiceren en;
- de keuze voor de gekozen huurder te motiveren aan de afgewezen kandidaat huurders.

Gemeenten krijgen ten aanzien van particuliere verhuurders de taak om op de algemene regels bestuursrechtelijk te handhaven. In aanvulling op de algemene regels, krijgen gemeenten de bevoegdheid om een vergunningsplicht in te stellen voor de verhuur van “reguliere woonruimte” en “verblijfsruimte aan arbeidsmigranten”. Om de handhaving voor gemeenten te vergemakkelijken, worden

gemeenten in het wetsvoorstel verplicht om een laagdrempelig meldpunt in te richten waar huurders, woningzoekenden en anderen (anoniem en kosteloos) terecht kunnen met signalen en klachten over ongewenst gedrag van verhuurders of verhuurbemiddelaars. Daarnaast wordt momenteel door de gemeente Utrecht onderzocht of een meldplicht een effectief aanvullend instrument is om discriminatie bij woningverhuur aan te pakken. Als een verhuurder een discriminerend verzoek doet bij een makelaar zal er in dat geval een verplichting komen om dit te melden. De gemeente Utrecht werkt in een proeftuin uit of dit in de praktijk juridisch houdbaar, effectief en uitvoerbaar is. Daarnaast wordt gekeken in hoeverre *mystery calls* kunnen bijdragen aan de handhaving van de meldplicht. In het kader van dit onderzoek wordt ook gekeken naar de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

46. Erasmus University Rotterdam (2020): <https://www.eur.nl/nieuws/een-ongelijke-verdeling-van-kansen>.

47. Rapport Selectieve woningtoewijzing. Landelijke evaluatie van artikel 8, 9 en 10 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, RIGO, 29 maart 2021; Kamerstukken II, 2020/21, 33 340, nr. 24.

48. Er zijn uitzonderingen: deze eis geldt bijvoorbeeld niet voor jongeren die een opleiding volgen (ingeschreven bij DUO) en voor gepensioneerden. Mocht een vergunning niet worden verleend dan kan de gemeente bij schrijvende gevallen gebruikmaken van de hardheidsclausule in artikel 8 (en 10) van de wet.

49. Als woningzoekenden geen vergunning wordt verleend moeten zij voldoende mogelijkheden houden om elders binnen de regio passende huisvesting te vinden. De minister vraagt hierover advies van de provincie bij beoordeling van de aanvraag van de gemeente.

50. *Garib vs. The Netherlands*, EHRM 6 November 2017, case number 43494/09.

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp, de zogenoemde ‘Rotterdamwet’) biedt gemeenten de mogelijkheid om selectieve woningtoewijzing toe te passen in bepaalde kwetsbare buurten. Deze bijzondere maatregel draagt bij aan een beter perspectief voor bewoners en gelijke kansen voor kinderen. Onderzoek van de Erasmus Universiteit toont aan dat opgroeien in een kwetsbare wijk je in de rest van je leven aanzienlijk minder kansen biedt.⁴⁶ Anderzijds kan de inzet van selectieve woningtoewijzing ingrijpende gevolgen hebben voor individuele woningzoekenden die ook in die gebieden willen wonen. Het beperkt immers de vrijheid van vestiging. Gemeenten kunnen bij de woningtoewijzing eisen stellen aan de aard van het inkomen (artikel 8), voorrang verlenen op basis van bepaalde sociaaleconomische kenmerken, bijvoorbeeld aan bepaalde beroepsgroepen (artikel 9) of woningzoekenden screenen op overlastgevende en criminele gedragingen (artikel 10).

De maatregelen leiden tot meer gemengde en sociaaleconomisch minder kwetsbare buurten. Anderzijds blijkt het effect op de leefbaarheid lastig aantoonbaar, omdat de inzet van deze maatregel onderdeel is van een veelomvattende integrale gebiedsaanpak en externe factoren ook van invloed zijn.⁴⁷

Bij toepassing van artikel 8 kunnen gemeenten voor een bepaalde kwetsbare buurt een huisvestingsvergunning weigeren aan woningzoekenden zonder inkomen uit werk.^{48,49} Zo wordt gestreefd naar een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling in sociaaleconomisch opzicht en naar het tegengaan van een sterke segregatie van inkomens.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft hierover geoordeeld dat toepassing van selectieve woningtoewijzing op grond van artikel 8 geen schending is van het EVRM en dat de beperking van de vrijheid van vestiging gerechtvaardigd is.⁵⁰

In de huidige criteria van artikel 8 is er een onderscheid tussen woningzoekenden zonder inkomen uit werk, die al zes jaar of langer in de regio wonen, en die er korter dan zes jaar wonen. Alleen de laatste groep wordt door de maatregel geraakt en dat kan ook gevolgen hebben voor nieuwkomers. Daarnaast hebben de betrokken gemeenten in het kader van de landelijke evaluatie aangegeven dat artikel 8 aanpassing behoeft voor een effectievere uitvoering.

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is voornemens om de Wbmgp aan te passen aan de hand van evaluatie van deze wet, waarbij bovenstaande overwegingen ook kunnen worden betrokken. Dit najaar zal de Kamer hierover worden bericht.

Lokaal beleid

De aanpak van discriminatie op lokaal niveau vraagt om een veelzijdig beleid. Het is onder andere van belang signalen en trends van discriminatie in iedere wijk goed op te pakken, om preventieve en repressieve maatregelen te nemen, en om partijen samen te brengen en te betrekken in de aanpak. Discriminatie ziet daarnaast op vele gronden en raakt aan allerlei terreinen. Denk aan discriminatie in de woonomgeving, op scholen,

bij de sportvereniging, en op de werkvloer, maar ook aan demonstraties, vernielingen van een moskee, graffiti op een joodse begraafplaats. Bovendien kan discriminatie verschillende groepen treffen. De aanpak van discriminatie raakt daardoor aan verschillende beleidsterreinen en afdelingen binnen de gemeenten. Het is niet alleen van belang dat op al deze plekken binnen de gemeente bewustzijn en beleid op het gebied van discriminatie is. Ook is het relevant dat er verbinding wordt gelegd tussen de aanpak vanuit al die kanten en dat de verantwoordelijkheid voor de gehele aanpak van de gemeente centraal belegd is. Daarom is het wenselijk dat er binnen ieder College van Burgemeester en Wethouders een portefeuillehouder is aangewezen. Hierover zal door het ministerie van BZK het gesprek met de VNG en gemeenten gevoerd worden.

Bij de aanpak van discriminatie is een belangrijke taak voor gemeenten weggelegd. Ten eerste om ervoor te zorgen dat de aanpak van discriminatie echt op de politieke agenda staat. Maar ook omdat de lokale politiek menskracht en financiële middelen kan vrijmaken voor een betere opvang van slachtoffers van discriminatie en racisme. Ook het college van burgemeester en wethouders heeft hierin een rol. De NCDR roept burgemeesters op om hun rol hierin te pakken. BZK gaat in kaart brengen of, hoe en in welke mate in de gemeentelijke coalitie akkoorden antidiscriminatiebeleid voorkomt.

Horeca

Horecadiscriminatie is net als andere vormen van discriminatie niet verenigbaar met het discriminatieverbod en gelijkheidsbeginsel, zoals neergelegd in onze Grondwet en zoals onder meer nader uitgewerkt in het wetboek van Strafrecht en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). In artikel 7 van de Awgb is een verbod neergelegd op ongeoorloofd onderscheid op grond van onder andere afkomst bij het aanbieden van goederen en diensten, waaronder de toegang tot horecagelegenheden. Dit betekent dat het niet is toegestaan om iemand de toegang tot een horecagelegenheid te weigeren op grond van zijn afkomst.

Daarnaast kan discriminatie in de horeca strafbaar zijn op grond van artikel 137g of 429quater Wetboek van Strafrecht. Ook kan de persoon in kwestie de eigenaar van de horecagelegenheid aansprakelijk stellen voor de geleden (immateriële) schade (civiel rechtelijke weg).

Het is voor de aanpak van horecadiscriminatie van groot belang om te werken aan herkenning van het probleem, gedragsverandering binnen de horeca en verhoging van de meldingsbereidheid bij slachtoffers. Gemeenten kunnen een belangrijke rol spelen bij het voorkomen en aanpakken van horecadiscriminatie. Dit door beleid te ontwikkelen en zo nodig bestuursrechtelijke maatregelen te treffen.

Om de lokale aanpak van discriminatie te ondersteunen is aan alle gemeenten in het voorjaar van 2018 de 'Handreiking antidiscrimina-

tiebeleid gemeenten' aangeboden. In de handreiking is onder meer beschreven wat gemeenten kunnen doen om discriminatie in de horeca aan te pakken. Hierbij wordt verwezen naar de 'Handreiking aanpak horecadiscriminatie door de gemeente'.

Er is een grote rol weggelegd voor de ADV's en Panels Deurbeleid. Bij deze organisaties kunnen klachten over discriminatie gemeld worden, waarna er ondersteuning geboden kan worden in de vorm van een nader onderzoek en bemiddeling. Ook kunnen zij een check uitvoeren op deurbeleid, en advies geven.



Online

Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van (online) discriminatie. In het jaarlijkse rapport Cijfers in Beeld rapporteert het OM over de specifieke discriminatiefeiten en de commune feiten met een discriminatieaspect, waaronder de feiten die plaatsvonden op het internet.

Op 8 december 2021 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd waarin het voornemen staat om de lijst met euro-crimes uit art. 83 VWEU uit te breiden met *hate crime* en *hate speech*. Artikel 83 VWEU omvat de vaststelling van gemeenschappelijke regels voor bepaalde, in het eerste lid van die bepaling opgenomen strafbare feiten, de zogenoemde 'eurocrimes', waaraan de Commissie heeft voorgenomen *hate crime* en *hate speech* toe te voegen. Artikel 83, lid 1 VWEU biedt de Commissie een grondslag om voorstellen voor richtlijnen te doen. Het Nederlandse kabinet staat positief tegenover het voorstel om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven aan de lijst van artikel 83, lid 1 VWEU toe te voegen.



De NCDR pleit voor een spoedige opheffing van het formele en feitelijke verschil in mensenrechtenbescherming tussen Europees- en Caribisch Nederland.

4.5 Lopend beleid en beleidsversterkingen - Caribisch Nederland

Discriminatie is verboden. Of je nu in het Europese deel van Nederland of op de eilanden in Caribisch Nederland bent. Het recht op gelijke behandeling en het discriminatieverbod - gegarandeerd in artikel 1 van onze Grondwet en in internationale verdragen zoals het Europees Verdrag van de Rechten van de mens - is ook van toepassing in Caribisch Nederland. Momenteel is de gelijke behandelingswetgeving nog niet (geheel) van toepassing in Caribisch Nederland. Dit is onder andere het gevolg van afspraken tussen de rijksoverheid en de openbare lichamen over beperkte invoering van wetgeving (legislatieve terughoudendheid) na de staatkundige wijziging in 2010. Met de introductie van het *comply- or-explain*-principe wordt afstand genomen van de legislatieve terughoudendheid. De komende tijd zal in het kader van de introductie van het *comply-or-explain*-principe bevestigd worden welke wetgeving aangepast moet worden. Een aanpassing van de gelijkebehandelingswetgeving maakt onderdeel uit van deze operatie.

Het ministerie van BZK zal in het najaar van 2022 het verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om gelijkebehandelingswetgeving in te voeren voor Caribisch Nederland afronden. Op basis van deze verkenning zullen mogelijke vervolgstappen gezet worden, samen met de eilanden.

Op dit moment is er in de bescherming van mensenrechten sprake van een differentiatie rond het thema gelijke behandeling. Discriminatie is in het Europese- en Caribische deel van Nederland verboden. Artikel 1 van onze Grondwet en ook de internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, zijn ook van toepassing in Caribisch Nederland. Echter, de gelijke behandelingswetgeving is grotendeels nog niet van toepassing in Caribisch Nederland.

Voor het verbeteren van de mensenrechten is een goede infrastructuur nodig. Het is onder meer nodig om spoedig een meldpunt voor discriminatie op de eilanden te installeren waar inwoners terecht kunnen met vragen en klachten over de overheid, werkgevers of anderszins. In Europees Nederland is krachtens de WGA geregeld dat burgers zoveel mogelijk in hun directe leefomgeving terecht kunnen voor bijstand als ze te maken krijgen met discriminatie. Met deze wet is de toegang voor iedere burger tot een ADV gewaarborgd. Deze wet is niet van toepassing in Caribisch Nederland. Een spoedige implementatie van deze voorziening in Caribisch Nederland is een vereiste.

51. Kamerstukken II 2021-2022 28
345, nr. 256.

De NCDR pleit voor een spoedige opheffing van het formele en feitelijke verschil in mensenrechtenbescherming tussen Europees- en Caribisch Nederland. Dit kan door een concreet tijdpad uit te zetten voor spoedige implementatie van de gelijke behandelingswetgeving in Caribisch Nederland en de uitvoering van mensenrechten-verdragen, o.a. het VN-Verdrag Handicap, maar ook de bekrachtiging van het Verdrag van Istanbul. Dit verdrag stelt eisen aan de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld op velerlei vlakken. Het Verdrag trad op 1 maart 2016 in Europees Nederland in werking. In Caribisch Nederland niet. De staatssecretaris van VWS heeft bij brief van 25 februari 2022 aan de Tweede Kamer toegezegd stappen te ondernemen voor bekrachtiging van het Verdrag in Caribisch Nederland en aangekondigd dat hij voornemens is het Verdrag in 2025 te bekrachtigen.⁵¹

De rechten van lhbtq+ personen in Caribisch Nederland dienen ook gelijk te worden getrokken met bestaande rechten in Europees Nederland. Zo is de 'transgenderwet' (die nu in Nederland van kracht is (en waarin is vastgelegd dat alleen een deskundigen-verklaring hoeft te

worden overlegd) in Caribisch Nederland nog niet van kracht. Op dit moment hebben transgenderpersonen alleen de optie om aanpassingen in de geslachtsregistratie in Europees Nederland, volgens de Nederlandse procedure, te regelen en het dan te laten inschrijven op de BES. Dit is onnodig omslachtig en kostbaar voor betrokkenen.

Artikel 227 van het Burgerlijke Wetboek BES bepaalt ook nog steeds dat een kind alleen geadopteerd kan worden door een paar van verschillend geslacht (en een alleenstaande). Dat is in NL al in 2009 veranderd. Verder is ook het partnerpensioen voor partners van hetzelfde geslacht nog niet geregeld.

Ook de kerndoelen over seksuele diversiteit gelden nog niet in Caribisch Nederland. De nieuwe burgerschapsopdracht (met daarin een passage over een veilige omgeving ongeacht onder meer seksuele gerichtheid) is in Caribisch Nederland nog niet van kracht. De NCDR roept de overheid op om dit ook zo spoedig mogelijk op te pakken.



Colofon

Ontwerp & vormgeving
VormVijf, Den Haag

Tekst
Bureau NCDR

Fotografie
iStock, UnSplash, Freepik, Bureau NCDR, Mediatheek Rijksoverheid

Het Nationaal Programma is ook online te raadplegen via np2022.bureauncdr.nl.

Dit is een uitgave van

Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Adres: Postbus 20011, 2500 EA, Den Haag

Website: www.bureauncdr.nl

E-Mail: contact@bureauncdr.nl

September 2022