Staatscommissie
tegen Discriminatie
en Racisme

Discriminatie door *breken*

Naar een overheid die
discriminatie en racisme
bestrijdt en voorkomt

Juni 2026

Eindrapport

Artikel 1. Nederlandse Grondwet

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

Discriminatie door*breken*

Naar een overheid die
discriminatie en racisme
bestrijdt en voorkomt

Voorwoord

Discriminatie en racisme zijn wereldwijde fenomenen, die ook in ons land voorkomen. Ze raken aan de kern van onze samenleving en aan de basis van onze rechtsstaat: dat ieder mens gelijkwaardig is, in gelijke gevallen gelijk behandeld wordt en gelijke kansen heeft. De inzichten in dit rapport laten zien dat deze fundamentele rechten weliswaar in artikel 1 van de Grondwet staan, maar in de praktijk worden geschonden. Verandering is hard nodig.

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme heeft in 2022 van de Tweede Kamer de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar de stand van discriminatie en racisme in Nederland. Daarnaast kreeg de staatscommissie de taak om de hele overheid door te lichten op discriminatie en etnisch profileren. Ook is gevraagd te reflecteren op profilering door de overheid en te adviseren over beter beleid en regelgeving voor de aanpak van discriminatie en racisme. Gedurende haar looptijd bracht de staatscommissie verschillende thematische voortgangsrapportages uit. Vier jaar later ligt dit eindrapport voor u. Het is het resultaat van uitgebreid wetenschappelijk onderzoek, gesprekken met betrokkenen uit alle delen van de samenleving en intensieve reflectie op de rol van de overheid.

Wat dit eindrapport vooral duidelijk maakt, is dat discriminatie geen incident is, maar een structureel fenomeen. Het is verankerd in instituties, werkwijzen en aannames en werkt vaak onzichtbaar door. Dit vraagt om een structurele aanpak, terwijl de huidige overheidsaanpak zich voornamelijk beperkt tot het achteraf reageren op individuele incidenten. De afzijdigheid van de overheid op dit thema staat bovendien in schril contrast met de maatschappelijke bewegingen die de afgelopen decennia naar voren zijn gestapt om verandering te eisen.

De staatscommissie constateert dat de overheid een dubbele rol heeft wat betreft discriminatie en racisme. Zij is hoeder van grondrechten, maar kan ook zelf bijdragen aan ongeoorloofde ongelijke behandeling. Dit vraagt om introspectie, om een overheid die kritisch naar haar eigen positie en handelen kijkt. Bovenal vraagt het om een fundamentele koerswijziging: van reactief naar proactief, van afzijdig naar richtinggevend, van besluitvorming óver mensen naar besluitvorming mét mensen.

Een effectieve aanpak van discriminatie en racisme is van essentieel belang. Gezien de in artikel 1 van de Grondwet genoemde gronden, heeft iedereen direct of indirect met discriminatie te maken. Discriminatie heeft enorme impact op het leven van mensen. Het kost de samenleving bovendien miljarden om hersteloperaties uit te voeren.

In dit rapport presenteert de staatscommissie een actieagenda met concrete oplossingsrichtingen om discriminatie en racisme structureel te doorbreken. Deze acties vragen om politieke moed, leiderschap, bestuurlijke en ambtelijke inzet en maatschappelijke betrokkenheid.

Maar belangrijker nog: ze vragen om het besef dat gelijkheid en gelijkwaardigheid geen vanzelfsprekendheden zijn, maar voortdurende aandacht en actie vereisen. Discriminatie doorbreken is namelijk geen eenmalige opgave. Het is een blijvende verantwoordelijkheid van ons allemaal. Dit rapport is bedoeld als aansporing – en als uitnodiging – om die verantwoordelijkheid gezamenlijk te nemen. Met dit rapport beoogt de staatscommissie nadrukkelijk ook maatschappelijke organisaties te steunen in hun rol als aanjagers van verandering, pleitbezorgers van gelijke rechten en kritische partners van de overheid.

Veel mensen en organisaties hebben op verschillende manieren actief bijgedragen aan het werk van de staatscommissie. De staatscommissie bedankt externe auteurs, reviewers, adviseurs en gesprekspartners voor hun constructieve input en waardevolle bijdragen.

Namens de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme,

Dr. Joyce Sylvester, voorzitter

Inhoudsopgave

Samenvatting 8

1. Introductie 11

1.1 Instelling en opdracht van de staatscommissie 11
1.2 Voortgangsrapportages van de staatscommissie 15
1.3 Focus van dit rapport 16
1.4 Toekomstvisie: een antidiscriminerende overheid 17
1.5 Leeswijzer 18

2. Een langdurige strijd tegen discriminatie en racisme 20

2.1 Veranderingen in de afgelopen 100 jaar 20
2.2 Discriminatie en racisme blijven hardnekkig 26
2.3 De structurele achterstelling van Caribisch Nederland 32
2.4 Democratische urgentie 36
2.5 Tot slot: het belang van rechtsstatelijke instituties, duurzame bescherming en een sterk maatschappelijk middenveld 37

3. Wat belemmert de aanpak van discriminatie en racisme? 38

3.1 Gebrek aan representatie vergroot risico's op discriminatie 38
3.2 Aanpak van discriminatie en racisme is incidentgericht en reactief 45
3.3 Overheid en politiek houden zich te afzijdig 51
3.4 Tot slot: samenhang tussen de verklaringen 60

4. Actieagenda voor het doorbreken van discriminatie en racisme 64

4.1 Verbreed het perspectief: neem meerstemmigheid als uitgangspunt 67
4.2 Maak maatschappelijke ongelijkheden zichtbaar: organiseer structurele monitoring en inzicht 70
4.3 Borg een duurzame aanpak van discriminatie: pak de regie en voorkom discriminatie 73
4.4 Maak werk van een antidiscriminerende overheid: stop met profilering en vernieuw de non-discriminatiewetgeving 76
4.5 Neem je verantwoordelijkheid: draag bij aan gelijkheid en gelijkwaardigheid 79
4.6 Tot slot: discriminatie doorbreken is een blijvende opdracht 82

Bijlagen 85

Bijlage 1 | Uitvoering van de opdracht 86
Bijlage 2 | Instellingsbesluit 94
Bijlage 3 | Context en werkwijze 98
Bijlage 4 | Aanbevelingen uit voortgangsrapportages 102
Bijlage 5 | Moties 108
Bijlage 6 | Samenstelling staatscommissie 115
Bijlage 7 | Externe bijdragen 116

Samenvatting

Discriminatie en racisme raken de hele samenleving. Direct of indirect heeft iedereen met discriminatie te maken en de impact ervan is groot. De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (hierna: staatscommissie) is in 2022 ingesteld op verzoek van de Tweede Kamer, met de opdracht om wetenschappelijk onderzoek te doen naar discriminatie en racisme in Nederland. De nadruk ligt hierbij specifiek op discriminatie door de overheid. Daarbij heeft de staatscommissie er bewust voor gekozen om onderzoek te doen in zowel Europees als Caribisch Nederland. In de afgelopen jaren heeft de staatscommissie al een deel van haar bevindingen gepubliceerd in verschillende voortgangsrapportages en andere publicaties. Dit eindrapport brengt deze inzichten samen, verbindt ze in overkoepelende observaties en beschrijft de lessen die gedurende het proces zichtbaar zijn geworden. Op basis daarvan biedt dit eindrapport de overheid en de samenleving een actieagenda om discriminatie en racisme te bestrijden en te voorkomen.

In de afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat discriminatie en racisme ook binnen en door de Nederlandse overheid structurele problemen zijn. De staatscommissie heeft daarom een duidelijke toekomstvisie: een overheid die zelf niet discrimineert, gelijkheid en gelijkwaardigheid actief bevordert en daarmee het goede voorbeeld geeft voor de samenleving.

De strijd tegen discriminatie en racisme is er één van de lange adem. 100 jaar geleden zag Nederland er fundamenteel anders uit. Met dank aan de inzet van maatschappelijke organisaties en bewegingen is op het gebied van discriminatie en gelijkheid sindsdien veel ten positieve veranderd. Maar waar de meest zichtbare, expliciete vormen van discriminatie worden aangepakt, blijven de subtielere, dieper verankerde vormen hardnekkig bestaan. Ondanks de ernst van het probleem blijft de voortgang in het bestrijden van die dieper verankerde vormen van discriminatie en racisme door en bij de overheid achter. De staatscommissie signaleert hiervoor drie samenhangende verklaringen:

Ten eerste worden wetgeving en beleid vaak ontwikkeld vanuit een beperkt perspectief. Overheidsorganisaties vormen nog onvoldoende een representatieve afspiegeling van de bevolking. Daarnaast worden mensen die direct geraakt worden door discriminatie onvoldoende structureel betrokken. Ervaringen en expertise klinken onvoldoende door in wetgeving, beleid, dienstverlening en toezicht. Dit vraagstuk is extra urgent voor Caribisch Nederland, waar de afstand tot het landelijke bestuur nog groter is.

Ten tweede is de aanpak van discriminatie en racisme reactief en gericht op incidenten. Het stelsel van rechtsbescherming en toezicht is voornamelijk gericht op een aanpak achteraf, niet op preventie vooraf. Doordat monitoring ontbreekt, blijven structurele patronen van discriminatie en de impact ervan buiten beeld. Bovendien maakt deze reactieve benadering het moeilijk om te anticiperen op nieuwe vormen van discriminatie in een veranderende samenleving.

Ten derde houden overheid en politiek zich afzijdig. Politici en bewindspersonen stellen zich geregeld terughoudend of ontkennend op bij het benoemen van discriminatie en racisme. Deze afzijdigheid beperkt zich niet tot woorden; ook in daden vermijdt de overheid bindende keuzes en structurele sturing. Dit is problematisch. Wie de macht heeft om te handelen en ervoor kiest dat niet te doen, houdt de status quo in stand.

Deze drie verklaringen zijn nauw verwant en vragen om een samenhangende aanpak. Daarom presenteert de staatscommissie een actieagenda met vijf oplossingsrichtingen en tien specifieke acties. Deze zijn gericht op de versterking van maatschappelijke betrokkenheid, kennisontwikkeling, bestuur, wetgeving en toezicht. Hierin is met name de overheid aan zet, maar ook voor de samenleving is een belangrijke rol weggelegd:

Neem meerstemmigheid als uitgangspunt

Dit zorgt voor een verschuiving van besluitvorming óver naar besluitvorming mét mensen. Hiertoe zijn de volgende acties noodzakelijk:

1. **Maak de overheid een daadwerkelijke afspiegeling van de samenleving**
2. **Betrek burgercollectieven en inwoners structureel bij wetgeving, beleid, uitvoering en toezicht**

Organiseer structurele monitoring en inzicht

Een gerichte aanpak van discriminatie en racisme kan niet zonder betrouwbare expertise en (ervarings)kennis. Deze acties zijn nodig:

3. **Stimuleer structurele dataverzameling en kennisontwikkeling over discriminatie**
4. **Investeer in wederkerige kennis van Caribisch Nederland**

Pak de regie en voorkom discriminatie

Een krachtige aanpak van discriminatie en racisme vraagt om duidelijke sturing, institutionele verankering en een anticiperende, lerende overheid. Onderneem de volgende acties:

5. **Versterk centrale regie, coördinatie en actie op het thema discriminatie**
6. **Voer de Discriminatietoets Beleidsprocessen en Discriminatietoets Publieke Dienstverlening in voor de gehele publieke sector**

Stop profilering en vernieuw de non-discriminatiewetgeving

Alleen achteraf ingrijpen bij discriminatie en racisme is niet genoeg. Pak discriminatie en racisme proactief aan. Hiertoe zijn de volgende acties essentieel:

7. **Stop met lopende en voorgenomen toepassingen van datagedreven profilering bij de uitvoering van taken en diensten**
8. **Veranker wettelijke preventie via de Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS) en vernieuw het non-discriminatierecht**

Draag bij aan gelijkheid en gelijkwaardigheid

Discriminatie en racisme raken de hele samenleving en iedereen heeft hierin een verantwoordelijkheid. Het is noodzakelijk dat degenen met de meeste macht de grootste bijdrage leveren. Tegelijkertijd kan iedereen onderdeel zijn van de beweging richting meer gelijkwaardigheid. Onderneem de volgende acties:

9. **Maak gelijkheid en gelijkwaardigheid ook in Caribisch Nederland de standaard**
10. **Samenleving: stel gelijkheid en gelijkwaardigheid als norm en leef deze zelf actief na**

De tien acties zijn onderling verbonden: kennis voedt beleid, preventie ondersteunt handhaving en meerstemmigheid vormt hierin een rode draad. Samen vormen de acties een meerjarige route naar een overheid en samenleving die discriminatie en racisme actief voorkomen en bestrijden. Om te waarborgen dat deze koerswijziging daadwerkelijk wordt ingezet, roept de staatscommissie het kabinet op om een borgings- en monitoringscommissie op te richten om de implementatie van de acties van de staatscommissie aan te jagen en te bewaken.

> **Discriminatie doorbreken. Dat vergt moed, moreel leiderschap, maatregelen, middelen, meerstemmigheid en voortdurende inzet van ons allen.**

1. Introductie

Discriminatie is in Nederland bij wet verboden. Ondanks dit verbod, vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet, blijft discriminatie in de praktijk een veelvoorkomend en hardnekkig probleem. Discriminatie en racisme zijn diepgeworteld in alle sectoren van onze samenleving. Zij doen zich voor op de arbeidsmarkt, in de zorg, op de woningmarkt, in het onderwijs en ook bij de overheid zelf.[1] Uit onderzoek blijkt dat het aantal meldingen van discriminatie bij de politie en andere officiële instanties al jaren toeneemt. In 2025 steeg het aantal meldingen bij meldpunt Discriminatie.nl bijvoorbeeld met meer dan 70 procent.[2] Daarbij komt dat volgens schattingen miljoenen inwoners[3] discriminatie ervaren, maar de meesten van hen hiervan geen melding maken.[4] Dit betekent dat miljoenen inwoners ervaren dat zij of hun naasten ongelijk worden behandeld of worden uitgesloten van volwaardige deelname aan de samenleving. Uiteindelijk wordt iedereen hierdoor direct of indirect geraakt.

In dit rapport bundelt de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (hierna: staatscommissie) inzichten uit vier jaar onderzoek. Het biedt de overheid, maatschappelijke organisaties, experts, burgercollectieven en inwoners kennis, handvatten en instrumenten om discriminatie en racisme te herkennen, te voorkomen en tegen te gaan. Deze introductie schetst de achtergrond, instelling en opdracht van de staatscommissie. Daarna volgt een beknopt overzicht van het onderzoek dat zij in de afgelopen vier jaar via voortgangsrapportages heeft gepubliceerd. Tot slot wordt de specifieke focus van dit rapport toegelicht en de toekomstvisie op een 'antidiscriminerende' overheid gepresenteerd.

1.1 Instelling en opdracht van de staatscommissie

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme is in 2022 ingesteld voor een periode van vier jaar, op verzoek van de Tweede Kamer. Aanleiding vormden onder meer de Black Lives Matter-protesten en de toeslagenaffaire. De staatscommissie heeft als opdracht om wetenschappelijk onderzoek te doen naar discriminatie en racisme in Nederland.

Kader 1. Artikel 1 Grondwet

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

In het instellingsbesluit is vastgelegd dat de staatscommissie onderzoek doet naar de stand van discriminatie en racisme in de Nederlandse samenleving. De staatscommissie richt zich in haar onderzoek daarnaast specifiek op discriminatie bij en door de Nederlandse overheid. Daarbij

1. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2023). *Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland. Eerste inzichten en vervolg*.
2. Walz, G. & Fiere, B. (2026). *Discriminatiecijfers in 2025. Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland*. Art. 1.
3. De staatscommissie spreekt bewust van 'inwoners' en verwijst daarmee naar iedereen die zich in Nederland bevindt, waaronder burgers, asielzoekers en toeristen. Het discriminatieverbod is namelijk van toepassing op "allen die zich in Nederland bevinden".
4. Centraal Bureau voor de Statistiek. (2026). *Veiligheidsmonitor 2025*.

heeft de staatscommissie er nadrukkelijk voor gekozen om onderzoek te doen in zowel Europees als Caribisch Nederland. Met Caribisch Nederland wordt verwezen naar Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze eilanden zijn bijzondere gemeenten van Nederland. De eilanden vallen daarmee rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid. Juist daarom besteedt de staatscommissie hier bijzondere aandacht aan.

De opdracht aan de staatscommissie is tweeledig. Ten eerste moet de staatscommissie, op basis van wetenschappelijk onderzoek, in kaart brengen wat de aard, omvang en oorzaken zijn van discriminatie en racisme in Nederland. Daarbij onderzoekt zij verschillende sectoren van de Nederlandse samenleving en in elk geval de woningmarkt, de arbeidsmarkt, het onderwijs en de zorg. Ten tweede moet de staatscommissie twee onderwerpen met betrekking tot de overheid uitwerken. Het eerste onderwerp is een brede doorlichting op (risico's op) discriminatie en etnisch profileren in werkwijzen en organisatieculturen van de hele overheid. Het tweede onderwerp is een verkenning van de vraag of, en onder welke voorwaarden, overheidsinstanties etniciteit mogen gebruiken in de bestrijding van fraude. Daarbij hoort ook een reflectie op de vraag of onderscheid op grond van 'ras'[5] en nationaliteit in risicoprofielen alleen nog kan worden ingezet om mensen te beschermen of te ondersteunen.

Discriminatie is in Nederland bij wet verboden. Desondanks blijft discriminatie in de praktijk een veelvoorkomend en hardnekkig probleem. Miljoenen inwoners ervaren dat zij of hun naasten ongelijk worden behandeld of worden uitgesloten van volwaardige deelname aan de samenleving. Uiteindelijk wordt iedereen hierdoor direct of indirect geraakt.

Op basis van haar onderzoek adviseert de staatscommissie de regering over wat nodig is in beleid, regelgeving en praktijk om discriminatie en racisme te voorkomen en te bestrijden, in het bijzonder bij de overheid. Het volledige instellingsbesluit van de staatscommissie, inclusief opdracht, is te lezen in bijlage 2. Bijlage 3 omschrijft de context waarin deze opdracht tot stand kwam en de werkwijze van de staatscommissie.

5. De term 'ras' vindt zijn oorsprong in de koloniale tijd, toen men dacht dat de mensheid bestond uit verschillende rassen. Vanuit biologisch perspectief klopt dit niet: er is slechts één menselijk ras. Om dit te benadrukken, plaatst de staatscommissie de term 'ras' tussen aanhalingstekens.

Kader 2. Definities

Discriminatie: het maken van onderscheid dat op enigerlei wijze krenkend is of een ongerechtvaardigd nadeel oplevert, of zodanig is dat de benadeelde niet als gelijkwaardig mens wordt gezien. Hierbij kan het behalve om expliciet beschermde discriminatiegronden of identiteitskenmerken ook gaan om discriminatie "op welke grond dan ook". Het kan dus ook gaan om gronden die (nog) niet expliciet in de Grondwet zijn vastgelegd, zoals opleiding of leeftijd.[6]

Racisme: een theorie, idee of opvatting waarbij mensen in groepen worden onderverdeeld op basis van vermeende 'rassen'. Hierbij worden één of meer groepen als superieur en andere groepen als minderwaardig beschouwd. Dit onderscheid wordt gemaakt op basis van kenmerken die historisch met 'ras' worden geassocieerd. Het gaat hierbij vaak om uiterlijke kenmerken, zoals huidskleur en haartype. Het kan echter ook gaan over sociaal-culturele aspecten, zoals cultuur, religie, (nationale) herkomst of migratieachtergrond.[7] Racisme is niet hetzelfde als discriminatie op grond van 'ras'. Discriminatie op grond van 'ras' is een juridisch begrip dat bescherming biedt tegen onterechte benadeling, uitsluiting of ongelijke behandeling op kenmerken zoals huidskleur, religie of afkomst – samengevat onder de verzamelterm 'ras'. De staatscommissie kiest ervoor om zich in haar werkzaamheden vooral te richten op discriminatie op grond van 'ras' in plaats van op racisme. Op sommige plekken in dit rapport wordt racisme wel extra uitgelicht.

Institutionele discriminatie: het verschijnsel dat processen, beleid of geschreven en ongeschreven regels van organisaties leiden tot structurele discriminatie op een bepaald (identiteits)kenmerk, bijvoorbeeld etniciteit, gender of seksualiteit. Institutionele discriminatie is verankerd in de culturen en structuren van organisaties en instituties. Het kan niet worden herleid tot de vooroordelen of gedragingen van een enkel individu. Institutionele discriminatie betreft maatschappelijk diep ingebedde patronen die op grote schaal leiden tot ongelijke behandeling.[8]

Structurele discriminatie: het verschijnsel dat ongelijkheid tussen groepen wordt veroorzaakt en in stand wordt gehouden doordat verschillende maatschappelijke domeinen op elkaar inwerken en daarmee ongelijkheid versterken. Denk hierbij aan domeinen zoals het onderwijs, de arbeidsmarkt, woningmarkt, gezondheidszorg en rechtspraak. Hierbij wordt gekeken naar het maatschappelijke systeem als geheel: niet wat er binnen één organisatie misgaat, maar hoe de inrichting van de samenleving ongelijkheid reproduceert. Zo kan het opgroeien in een arme wijk leiden tot minder toegang tot goed onderwijs, wat vervolgens de kansen op de arbeidsmarkt verkleint, wat weer de mogelijkheden op de woningmarkt beperkt.

6. Deze definitie ontleent de staatscommissie aan: Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving. (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*.

7. Deze definitie is grotendeels gebaseerd op de definitie van institutioneel racisme van het College voor de Rechten van de Mens (CRM). Zie de CRM-brief "Advies definitie racisme" van 25 mei 2022 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wel verbreedt de staatscommissie het kenmerk 'ras' naar gerelateerde kenmerken (bijvoorbeeld etniciteit).

8. Ook deze definitie is grotendeels gebaseerd op de CRM-brief "Advies definitie racisme" van 25 mei 2022. Tegelijk erkent de staatscommissie 1) dat dit ook op basis van andere kenmerken dan ras kan plaatsvinden; 2) dat voor het institutionele karakter achterliggende theorieën, ideeën of opvattingen over minderwaardige en superieure groepen geen voorwaarde zijn.

Deze patronen zijn geworteld in historisch gegroeide machtsverhoudingen en worden weerspiegeld in culturele normen, beleid en wetgeving. Structurele discriminatie kan plaatsvinden op elk (identiteits)kenmerk, zoals etniciteit, gender, religie of sociaaleconomische achtergrond. Waar institutionele discriminatie betrekking heeft op processen en regels binnen organisaties, verwijst structurele discriminatie naar het bredere maatschappelijke systeem, oftewel de samenhang tussen domeinen.[9]

Cumulatieve discriminatie: het verschijnsel dat discriminatie zich niet beperkt tot één moment of één plek, maar zich opstapelt in de *ervaringen en levensloop van individuen en over generaties*. Daardoor kunnen de gevolgen groter worden dan op basis van losse incidenten te verwachten valt. *Waar* structurele discriminatie kijkt naar hoe het maatschappelijke systeem ongelijkheid tussen groepen produceert, kijkt cumulatieve discriminatie naar wat die ongelijkheid betekent in mensenlevens. Cumulatieve discriminatie kan zich op drie manieren voordoen. Ten eerste kan discriminatie zich binnen één domein opstapelen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt: van afwijzing bij sollicitaties, tot minder kansen op ontwikkeling, promotie en uiteindelijk minder pensioenopbouw. Ten tweede kan discriminatie in het ene domein doorwerken in een ander domein: discriminatie in het onderwijs, bijvoorbeeld via lager schooladvies of minder stagekansen, kan de toegang tot werk en inkomen beperken. Dat heeft ook effect op financiële zekerheid en toekomstkansen. Ten derde kunnen de effecten generatie op generatie doorwerken: achterstanden in onderwijs, gezondheid of vermogensopbouw beperken ook de mogelijkheden van kinderen en kleinkinderen.[10]

Intersectionaliteit: een benadering die zichtbaar maakt dat mensen niet te reduceren zijn tot één specifieke identiteit of bevolkingsgroep. Iemand heeft bijvoorbeeld niet alleen een bepaald geslacht, maar behoort ook tot een bepaalde etnische groep, is praktisch of theoretisch opgeleid en is arm of rijk. Deze kenmerken kunnen elkaar bovendien versterken in hoe iemand wordt behandeld. Intersectionaliteit helpt om te begrijpen dat discriminatie vaak op meerdere gronden tegelijk speelt en dus voor mensen binnen dezelfde groep verschillend kan uitpakken. Binnen één etnische of religieuze minderheid kunnen mannen en vrouwen bijvoorbeeld verschillende discriminatie-ervaringen hebben. Hetzelfde geldt voor mannen die praktisch zijn opgeleid ten opzichte van mannen die theoretisch zijn opgeleid.[11] Bovendien kan intersectionaliteit inzicht geven in hoe verschillende vormen van structurele discriminatie (bijvoorbeeld op etniciteit en gender) tegelijk werken en elkaar versterken.[12]

9. Bonilla-Silva, E. (1997). Rethinking racism. Toward a structural interpretation. *American Sociological Review, 62*(3), 465-480. Bailey, Z. D. et al. (2017). Structural racism and health inequities in the USA. Evidence and interventions. *The Lancet, 389*(10077), 1453-1463.

10. Blank, R. M. (2005). Tracing the economic impact of cumulative discrimination. *The American Economic Review, 95*(2), 99-103.

11. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Keer op keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa*.

12. Cho, S. et al. (2013). Toward a field of intersectionality studies. Theory, applications and praxis. *Signs: Journal of Women in Culture and Society 38*(4), 785-810.

13. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2023). *Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland. Eerste inzichten en vervolg*.

1.2 Voortgangsrapportages van de staatscommissie

De staatscommissie heeft in de afgelopen vier jaar verscheidene voortgangsrapportages uitgebracht binnen thematische werklijnen. Deze voortgangsrapportages hebben geholpen om de brede en omvangrijke opdracht die de staatscommissie in het instellingsbesluit heeft meegekregen behapbaar te maken. Gezamenlijk vormen deze voortgangsrapportages een antwoord op de opdracht aan de staatscommissie.

De werklijnen van de staatscommissie hebben betrekking op 1) de stand van discriminatie en racisme in Nederland; 2) wet- en regelgeving; 3) het doorlichten van de overheid op (risico's op) discriminatie; 4) profilering en 5) Caribisch Nederland. Hieronder worden de beknopte uitkomsten per werklijn beschreven. In bijlage 1 worden de opbrengsten van de werklijnen schematisch weergegeven en verder toegelicht. Bijlage 4 geeft een samenvatting van de aanbevelingen uit de verschillende voortgangsrapportages.

Met betrekking tot de stand van discriminatie en racisme in Nederland heeft de staatscommissie verscheidene rapporten uitgebracht. Het rapport over de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme maakt duidelijk dat discriminatie in alle sectoren van de Nederlandse samenleving voorkomt.[13] Voor dit rapport heeft de staatscommissie onderzoek laten uitvoeren door het Verwey-Jonker Instituut en Movisie naar discriminatie op de woningmarkt, in de zorg en in sport en cultuur.[14] Deze onderzoeken sluiten aan bij het onderzoeksrapport van de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving, dat discriminatie op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in de sociale zekerheid en bij de politie behandelt.[15] In de essaybundel over de doorwerkingen van het slavernijverleden laten verschillende auteurs zien hoe ons verleden invloed heeft op discriminatie en racisme in het heden.[16] Daarnaast geeft het rapport over intersectionele en cumulatieve discriminatie inzicht in hoe discriminatie bepaalde groepen keer op keer raakt.[17] Tot slot laat de staatscommissie de wisselwerking zien tussen discriminerende uitingen op sociale media, in de Tweede Kamer en in kranten.[18]

In de adviezen over wet- en regelgeving heeft de staatscommissie zich gericht op twee verschillende onderwerpen. Allereerst heeft de staatscommissie onderzoek gedaan naar een betere juridische aanpak van (institutionele) discriminatie door de overheid, in het licht van de toeslagenaffaire. Hiertoe pleit de staatscommissie voor de invoering van een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS): een plicht voor overheidsinstanties om bij hun taakuitoefening altijd rekening te houden met het belang van non-discriminatie en gelijke behandeling.[19] Daarnaast heeft de staatscommissie een toekomstvisie op het non-discriminatierecht geformuleerd. Deze komt voort uit preadviezen die in opdracht van de staatscommissie zijn geschreven door wetenschappers in samenwerking met mensen uit de (rechts)praktijk en mensen die zelf discriminatie ervaren.[20]

14. In opdracht van de staatscommissie zijn de volgende rapporten geschreven: Hoogenbosch, A. et al. (2023). *Verkenning discriminatie en racisme op de woningmarkt*. Verwey-Jonker Instituut.
Badou, M. et al. (2023). *Verkenning discriminatie en racisme in de zorg*. Movisie.
De Wit, N. et al. (2023). *Verkenning discriminatie en racisme in sport en cultuur*. Verwey-Jonker Instituut.

15. Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving. (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan.*

16. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2023). *Doorwerkingen van slavernijverleden. Meervoudige perspectieven op de relatie tussen verleden en heden*.

17. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Keer op keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa.*

18. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2026). *Tussen Kamer, krant en sociale media. De wisselwerking tussen de Tweede Kamer, landelijke kranten en sociale media in de verspreiding van discriminerende uitingen*.

19. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid*.

20. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

Aan haar taak om (semi-)overheidsorganisaties door te lichten op discriminatie en etnisch profileren heeft de staatscommissie invulling gegeven via de ontwikkeling van de discriminatietoets. Met deze discriminatietoets kunnen organisaties, in enkele bijeenkomsten en onder begeleiding van een procesbegeleider, risico's op discriminatie in hun werkprocessen opsporen en aanpakken. De staatscommissie heeft verschillende varianten van de discriminatietoets ontwikkeld. De Discriminatietoets Beleidsprocessen en de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening[21] zijn complementair aan elkaar: waar de een inzicht geeft in de risico's op discriminatie en racisme bij de totstandkoming van beleid, detecteert de ander risico's in uitvoering en dienstverlening.

Wat betreft haar opdracht om te adviseren over profilering constateert de staatscommissie dat huidige datagedreven profileringspraktijken op gespannen voet staan met drie principes van rechtvaardig overheidshandelen: rechtsstatelijkheid, democratische kwaliteit en bestuurlijk vermogen. Daarom adviseert de staatscommissie om te stoppen met lopende en voorgenomen toepassingen van profilering en in te zetten op alternatieve methoden, zoals aselecte controles.[22]

De inzichten en aanbevelingen uit bovenstaande werklijnen zijn van toepassing op heel Nederland, inclusief Caribisch Nederland. De staatscommissie heeft Caribisch Nederland als bijzonder aandachtspunt door haar werk heen laten lopen, omdat de specifieke historische, bestuurlijke, sociaaleconomische en geografische context van de eilanden om gerichte aandacht vraagt. Dat heeft zich vertaald in concrete activiteiten. Zo is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar hoe de discriminatietoets vorm zou kunnen krijgen in Caribisch Nederland.[23] Op basis daarvan is een versie van de discriminatietoets ontwikkeld die qua taal en voorbeelden past bij de Caribische context. Deze versie van de discriminatietoets wordt in Caribisch Nederland gebruikt. Daarnaast heeft de staatscommissie werkbezoeken aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba gebracht om het gesprek aan te gaan met bestuurders en bewoners. Tot slot heeft de staatscommissie in samenwerking met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek een kennissessie georganiseerd over de vraag wat nodig is om de kennisachterstand over Caribisch Nederland structureel in te lopen.

Samen vormen deze werklijnen en activiteiten een antwoord op de opdracht aan de staatscommissie en het fundament waarop dit eindrapport is gebouwd.

1.3 Focus van dit rapport

Er is al veel bekend over de aard en oorzaken van discriminatie en racisme. Zo laat onderzoek zien dat discriminerende uitingen en handelingen geen incidenten zijn, maar terugkerende verschijnselen die mensen keer op keer treffen. Discriminatie en racisme staan bovendien niet op zichzelf: zij zijn ingesleten in overtuigingen, in structuren en in instituties en daardoor wijdverspreid tot in de haarvaten van de samenleving. Daarnaast hebben discriminatie en racisme historische wortels, denk bijvoorbeeld aan het

21. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Discriminatie in dienstverlening. Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en bestrijden*.

22. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2026). *Principes voor profilering. Een kritisch perspectief op de toepassing van datagedreven profilering door de overheid*.

23. Pullen, E., Zwiers, M., & Dankers, V. (2024). *Caribisch Nederland in beeld. De toepassing van het doorlichtingsplan en -instrument van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. USBO Advies & Universiteit Utrecht. [In opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme].

slavernijverleden. Door de geschiedenis heen zijn er grote stappen gezet richting gelijkheid. Deze vooruitgang is mede tot stand gekomen door de ontwikkeling van nationale, Europese en internationale normen voor gelijke behandeling en non-discriminatie, die stap voor stap zijn verankerd in wetgeving, rechtspraak en beleid. Tegelijkertijd blijven discriminatie en racisme diep verankerd in de samenleving en zijn huidige vormen in vele opzichten minder goed zichtbaar.

In de afgelopen 10 jaar zijn er bovendien verscheidene parlementaire onderzoeken geweest die niet alleen problemen schetsen, maar ook oplossingen bieden. Zo worden in het onderzoeksrapport *Gelijk recht doen* van de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) duidelijke stappen omschreven die de overheid moet zetten om institutionele discriminatie tegen te gaan.[24] In reactie op het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)[25] omschrijft het kabinet welke stappen er binnen de overheid gezet gaan worden om discriminatie te voorkomen.[26] In het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening *Blind voor mens en recht* wordt de noodzaak benadrukt dat de grondwettigheid van wetten wordt getoetst, dat de overheid kan worden aangesproken op discriminerende handelingen en dat er meer kennis over data komt bij de overheid. Daarnaast wordt in dit rapport beschreven dat er in de uitvoering veel meer aandacht en oog nodig is voor de mensen om wie het gaat, met al hun diversiteit en verscheidenheid.[27]

Desondanks ziet de staatscommissie dat er (te) weinig gebeurt met de inzichten uit deze onderzoeken. Daarom geeft de staatscommissie in dit eindrapport antwoord op de vraag **waarom de aanpak van discriminatie en racisme door de overheid achterblijft en wat de overheid daaraan kan doen**. Bovendien deelt ze een actieagenda om concreet aan de slag te gaan met het doorbreken van discriminatie en racisme.

1.4 Toekomstvisie: een antidiscriminerende overheid

In de afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat discriminatie en racisme niet alleen een probleem zijn in de samenleving, maar ook binnen de Nederlandse overheid. De toeslagenaffaire,[28] etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee,[29] discriminerende algoritmes bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO),[30] een lagere beloning voor vrouwelijke rechters,[31] en institutioneel racisme bij de gemeente Utrecht[32] en het ministerie van Buitenlandse Zaken[33] zijn slechts enkele recente, meer bekende voorbeelden van (indirecte) discriminatie door en bij de overheid.

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme heeft met haar werk dan ook een duidelijk doel voor ogen: een niet-discriminerende overheid. Een overheid die niet discrimineert, klinkt als een heel simpele wens. Tegelijkertijd ziet de staatscommissie steeds opnieuw dat de overheid hier nog ver van verwijderd is.

De staatscommissie streeft bovendien niet enkel naar een niet-discriminerende overheid, maar ook naar een antidiscriminerende

24. Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving. (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*.
25. Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). *Ongekend onrecht*.
26. Rijksoverheid. (2021, 15 januari). *Kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht'*.
27. Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. (2024). *Blind voor mens en recht*.
28. Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). *Ongekend onrecht*.
29. NOS Nieuws. (2023, 14 februari). *Hof verbiedt etnisch profileren marechaussee bij controles*.
30. NOS Nieuws. (2024, 11 november). *Geld terug voor studenten na discriminerende fraudeopsporing*.
31. College voor de Rechten van de Mens. (2026, 5 maart). *College oordeelt: vrouwelijke rechters ongelijk beloond door de Staat*.
32. Fermin, A. et al. (2022). *Institutioneel racisme bij de gemeente Utrecht? Een verkennende studie naar processen van uitsluiting op vier beleidsterreinen*. Bureau Omlo.
33. Omlo, J. et al. (2022). *Racisme bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een verkennend onderzoek*. Bureau Omlo.

overheid. De overheid moet meer doen dan niet discrimineren. De overheid moet zich actief inzetten om discriminatie te voorkomen en gelijkheid te bevorderen. De staatscommissie ambieert een overheid die iedereen gelijkwaardig behandelt en die menswaardigheid hoog in het vaandel heeft. Ook omdat de overheid daarmee het goede voorbeeld geeft voor de samenleving. Een samenleving waarin iedereen tot diens recht komt, zichzelf kan ontplooien en mee kan en mag doen.

> **De overheid moet zich actief inzetten om discriminatie te voorkomen en gelijkheid te bevorderen.**

Deze opgave is niet nieuw. Zij sluit aan bij een bredere ontwikkeling in het internationale en Europese mensenrechtelijke kader, waarin staten niet alleen worden verplicht om discriminatie te verbieden, maar ook om dit actief te voorkomen en gelijkheid te bevorderen. Deze positieve verplichtingen vragen om een overheid die niet afwacht, maar verantwoordelijkheid neemt voor het tegengaan van structurele ongelijkheid. Vanuit deze toekomstvisie en verantwoordelijkheid bekijkt de staatscommissie welke verbeteringen nodig zijn in de huidige wetgeving, het huidige beleid en de praktijk.

1.5 Leeswijzer

Om het onderzoek van de staatscommissie historisch en internationaal in te kaderen, licht hoofdstuk 2 van dit rapport de langdurige strijd tegen discriminatie toe. Want discriminatie en racisme zijn historisch verankerde fenomenen. Door de geschiedenis heen zijn er grote stappen gezet richting gelijkheid, maar tegelijkertijd zijn veel vormen van discriminatie en racisme hardnekkig en is er nog veel om verder aan te werken. Hoofdstuk 3 brengt de inzichten samen die de staatscommissie in de afgelopen vier jaar heeft gedeeld via voortgangsrapportages. Aan de hand van deze inzichten en ander wetenschappelijk onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag wat de verdere aanpak van discriminatie en racisme door de overheid belemmert. Hieruit vloeien oplossingen voort. In hoofdstuk 4 presenteert de staatscommissie een actieagenda voor het doorbreken van discriminatie en racisme. Om meer inzicht te geven in de verschillende vormen van discriminatie en racisme en de impact die dit heeft op (groepen) mensen, heeft de staatscommissie interviews afgenomen met vertegenwoordigers van enkele belangenorganisaties. Deze interviews staan verspreid door het rapport en benadrukken de verscheidenheid aan discriminatie-ervaringen en de urgentie om werk te maken van de aanpak van discriminatie en racisme. In een aantal kaders licht de staatscommissie haar werk toe.

Kader 3. Discriminatietoets gemeente Arnhem

In 2024 heeft de gemeente Arnhem meegedaan aan de pilot van de staatscommissie met de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening.[34] Voor de gemeente was deelname aan de pilot een unieke kans om als organisatie de stap te zetten van bewustwording naar actie. Zo geeft wethouder Maurits van de Geijn aan: "In de afgelopen jaren hebben we als gemeente al flink ingezet – in de vorm van het stadsprogramma Inclusief Arnhem – op de bewustwording en het bestrijden van discriminatie en racisme. Dit programma richt zich op de stad en óók op onze eigen organisatie. De mogelijkheid die de discriminatietoets biedt om ook daadwerkelijk onderzoek te doen naar specifieke dienstverleningsprocessen sprak ons aan, omdat dit een waardevolle toevoeging is op het palet aan maatregelen dat we al hebben ingezet." De gemeente Arnhem heeft de discriminatietoets gebruikt om de manier waarop de gemeente adresonderzoek doet onder de loep te nemen. Dat proces heeft veel impact op het leven van mensen in de stad. Adresonderzoekers komen letterlijk achter de voordeur van mensen. Bovendien hebben adresonderzoekers de bevoegdheid mensen uit te schrijven uit de Basisregistratie Personen (BRP), waarmee ze ook recht op tal van toeslagen en uitkeringen verliezen.

Met een enthousiast team van onderzoekers, managers en adresonderzoekers is de gemeente Arnhem aan de slag gegaan met de discriminatietoets. Er is kritisch gekeken naar het volledige proces van het adresonderzoek: van wettelijke regelingen en intern uitvoeringsbeleid tot aan de uitvoering in de praktijk. Het team is tot de conclusie gekomen dat er duidelijke risico's op discriminatie aanwezig waren, omdat niet helder was op basis van welke criteria meldingen worden opgepakt. Daardoor hadden de medewerkers veel ruimte om zelf te bepalen welke meldingen prioriteit kregen en welke vervolgstap passend was. In de praktijk vielen ze daarbij terug op routine en eerdere ervaringen, bijvoorbeeld met bepaalde wijken, panden of bevolkingsgroepen. De gemeente Arnhem heeft geconcludeerd dat ze werk te doen hadden om de gevonden risico's op discriminatie weg te nemen. Dat hebben ze gedaan door beleid en werkprocessen te herzien en door casusbesprekingen en kritische intervisie onderdeel te maken van de manier van werken. Dit alles met als doel een lerende organisatie te worden, waar er ruimte en veiligheid is om te spreken over complexe afwegingen en mogelijke onbewuste vooroordelen.

Zie voor meer informatie: www.discriminatietoets.nl.

34. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Discriminatie in dienstverlening. Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en bestrijden*.

2. Een langdurige strijd tegen discriminatie en racisme

100 jaar geleden zag Nederland er fundamenteel anders uit dan nu. Er is sindsdien veel veranderd. Elke generatie leverde strijd voor gelijke rechten en elke generatie boekte vooruitgang. Die vooruitgang kwam niet vanzelf, maar werd afgedwongen door mensen die zelf met discriminatie te maken hadden en zich organiseerden. Zij gingen vaak in tegen de weerstand van de meerderheid, van instituties en van de overheid. Die strijd vergde moed, volharding en het nemen van persoonlijke risico's.

> **Vooruitgang kwam niet vanzelf, maar werd afgedwongen door mensen die zelf met discriminatie te maken hadden. Die strijd vergde moed, volharding en het nemen van persoonlijke risico's.**

De maatschappelijke strijd ging hand in hand met een geleidelijke ontwikkeling van het gelijkebehandelingsrecht. In Nederland, maar ook in Europees en internationaal verband, ontstonden normen die gelijke behandeling expliciet beschermen en staten verplichten om discriminatie tegen te gaan. De juridische verankering speelde een belangrijke rol in het afdwingen en bestendigen van verworven rechten.

Maar deze strijd is er vooral een van verschuivende vormen: waar sommige zichtbare, expliciete vormen van discriminatie zijn of worden aangepakt, zijn subtielere, dieper verankerde vormen blijven bestaan. Soms nemen die nieuwe gedaanten aan die moeilijk te herkennen zijn, zoals een fraude-algoritme dat in de praktijk bepaalde groepen onevenredig selecteert. Juist deze minder zichtbare discriminatie vormt vandaag een van de grootste uitdagingen. Hieronder worden de langdurige strijd tegen discriminatie en racisme en de huidige ontwikkelingen verder toegelicht.

2.1 Veranderingen in de afgelopen 100 jaar

Door geschiedenissen van diverse gemeenschappen naast elkaar te leggen, worden vergelijkbare patronen zichtbaar: discriminatie is stap voor stap wettelijk afgeschaft en gelijke behandeling is verankerd, maar achterblijvende vormen van discriminatie blijken hardnekkig en nieuwe

vormen ontstaan. Hieronder licht de staatscommissie een aantal voorbeelden van verschillende gemeenschappen uit. Deze voorbeelden zijn bedoeld om het patroon zichtbaar te maken; ze vormen geen compleet overzicht van de veranderingen in de afgelopen 100 jaar.

2.1.1 Emancipatie in brede zin

Iets meer dan 100 jaar geleden mochten vrouwen in Nederland niet stemmen. Decennia van activisme en mobilisatie leidden tot belangrijke veranderingen, waardoor in 1919 de Kieswet werd gewijzigd en vrouwen stemrecht kregen. Dit gold echter niet voor heel Nederland. In Suriname en op de Nederlandse Antillen kregen vrouwen pas in 1948 stemrecht.[35] Ook in Europees Nederland hadden mannen en vrouwen op dat moment op veel vlakken nog geen gelijke rechten. Zo waren gehuwde vrouwen tot 1956 in Nederland niet handelingsbekwaam. Zonder toestemming van hun echtgenoot konden zij bijvoorbeeld geen contract tekenen of een bankrekening openen.[36] Ook op de arbeidsmarkt was ongelijkheid wettelijk nog toegestaan. Pas in 1980 trad een wet in werking die het werkgevers verbood om onderscheid te maken tussen mannen en vrouwen wanneer zij hetzelfde werk doen, bijvoorbeeld in salaris.[37] Seksueel geweld was nog niet in alle gevallen verboden. Zo heeft het tot 1991 geduurd voordat verkrachting binnen het huwelijk strafbaar werd gesteld.[38]

De strijd tegen discriminatie is er vooral één van verschuivende vormen: waar sommige zichtbare, expliciete vormen van discriminatie worden aangepakt, zijn subtielere en dieper verankerde vormen blijven bestaan.

Iets meer dan 50 jaar geleden was het strafbaar om als volwassene seksuele contacten te hebben met iemand van hetzelfde geslacht die jonger was dan 21 jaar. Een vrouw van 21 jaar die een seksuele relatie had met een vrouw van 20, was dus strafbaar. Deze strafbaarstelling had grote gevolgen voor persoonlijke levens. De zedenpolitie legde dossiers aan van vermoedelijke homoseksuele mensen; duizenden mensen kregen gevangenisstraf.[39] Uiteindelijk werd in 1971 de minimumleeftijd gelijkgetrokken met die voor heteroseksuele stellen, namelijk 16 jaar.[40] Maar ook daarna hadden homo- en heteroseksuele stellen nog geen gelijke rechten. Tot het begin van de 21ste eeuw konden homoseksuele stellen alleen een geregistreerd partnerschap aangaan, maar niet trouwen. In 2001 was Nederland het eerste land ter wereld dat het burgerlijk huwelijk openstelde voor paren van hetzelfde geslacht.[41] Pas

35. Atria. (2019, 1 januari). *Vrouwenkiesrecht in Nederland*.
36. Heppener, L. (2024, 10 april). *Geen vrouwenarchief zonder mannelijke toestemming*. Atria.
37. Overheid.nl. (2026, 1 januari). *Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen*.
38. Estrada Londoño, J. (2023, 6 maart). *Nederlands feminisme en de strijd tegen geweld*. Atria.
39. Galesloot, H. (2012). *'Bewaar mij voor de waanzin van het recht'. 100 jaar strafrecht en homoseksualiteit in Nederland*. IHLIA.
40. Swiebel, J. (2019). Het einde van artikel 248bis. Kantelpunt in de relatie tussen de homobeweging en de overheid. *Tijdschrift voor Genderstudies*, *22*(3), 231-248.
41. Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2001). *Wet openstelling huwelijk* [wetsvoorstel].

recent is er langzaam meer aandacht gekomen voor de rechten van intersekse en transgender personen. In 2018 is voor het eerst iemands geslacht in het paspoort gewijzigd naar genderneutraal ('X') nadat een rechter hierover uitspraak had gedaan.[42] Non-binaire personen hebben echter nog altijd geen wettelijke mogelijkheden om hun genderregistratie te wijzigen in X. In 2023 is een wetsvoorstel dat dit mogelijk moet maken in consultatie gegaan, maar het proces heeft vertraging opgelopen.[43]

In 1901 is de leerplicht ingevoerd. Vanaf dit moment waren kinderen van zes tot twaalf jaar verplicht om onderwijs te volgen. Dit gold echter niet voor kinderen met een visuele of auditieve beperking. Pas vanaf 1947 gold de leerplicht ook voor hen.[44] Er bleven toen nog veel andere barrières over voor mensen met een beperking. In 2006 namen de Verenigde Naties het VN-verdrag Handicap aan. In dit verdrag is wettelijk vastgelegd dat mensen met een beperking gelijkwaardig mee moeten kunnen doen aan de samenleving. Het duurde echter nog tot 2016 voordat de Nederlandse overheid dit verdrag accepteerde en tot op heden geldt het niet voor Caribisch Nederland.[45] Het interview met Ieder(in), de koepelorganisatie voor mensen met een beperking of chronische ziekte, laat zien welke hindernissen mensen met een beperking nog altijd ervaren in het dagelijks leven (interview 1).

2.1.2 Rassenhiërarchie in wetgeving

De afschaffing van de slavernij in het Koninkrijk der Nederlanden vond iets meer dan 150 jaar geleden plaats.[46] Het duurde tot 2022 voordat er namens de regering excuses werden aangeboden voor het Nederlandse slavernijverleden aan alle tot slaaf gemaakten die wereldwijd onder het handelen van de Nederlandse staat hebben geleden en aan al hun nazaten.[47] 100 jaar geleden had het Koninkrijk der Nederlanden echter nog wel verschillende overzeese koloniën. In deze koloniën gold een rassenhiërarchie in wetgeving, die bepaalde welke inwoners wel en niet volledig Nederlands staatsburger waren. Zo hadden zogenaamde 'inlanders' in Nederlands-Indië een tweederangs Nederlandse nationaliteit. Zij werden 'Nederlandse onderdanen, niet-Nederlander' genoemd.[48] Dit betekende bijvoorbeeld dat ze geen politieke ambten konden bekleden.[49] Bij de onafhankelijkheid van Indonesië in 1949[50] en bij de onafhankelijkheid van Suriname in 1975[51] beperkte de overheid zo veel mogelijk wie de Nederlandse nationaliteit kon krijgen.

In Europees Nederland is tijdens de Tweede Wereldoorlog ook een rassenhiërarchie in wet- en regelgeving vastgelegd. Vanaf begin 1941 werden bijvoorbeeld steeds meer beroepen, vervoersmiddelen en plekken verboden voor Joden.[52] Tijdens de Duitse bezetting (1940-1945) werkte de Nederlandse overheid bovendien mee aan de identificatie en deportatie van Joodse burgers. Er was verzet en er waren mensen die Joden hielpen onderduiken, maar tegelijkertijd werkten delen van de overheid mee in het vervolgingsproces: in de administratie, bij de politie en in het vervoer.[53] Uiteindelijk zijn meer dan 100.000 Joodse mensen vanuit Nederland gedeporteerd en vermoord, ongeveer driekwart van de Joodse bevolking in Nederland. In 2020 bood toenmalig premier Rutte

42. NOS Nieuws. (2018, 19 oktober). *Geen M of V, maar X: voor het eerst paspoort veranderd in genderneutraal*.

43. Overheid.nl. (2023). *Wet vereenvoudiging non-binaire geslachtsvermelding* [consultatie].

44. Van Trigt, P. W. (2020, 2 juni). *1916 Staatscommissie. Onderzoek tot verbetering van het lot van blinden en halfblinden*. Canon Sociaal Werk.

45. College voor de Rechten van de Mens. (z.d). *Mensen met een beperking. VN-verdrag handicap*.

46. Landman, I. (2020, 3 juli). *1863 of 1873? Wanneer werd de slavernij nou (echt) afgeschaft?* NOS Nieuws.

47. Rijksoverheid. (2022, 19 december). *Excuses regering voor slavernijverleden Nederland*.

48. Lauret, L. B., & Fatah-Black, K. J. (2025). Citizenship categories and their legacies in the Dutch post-colonial politics. In S. de Lange et al. (Reds.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford University Press.

49. Fatah-Black, K. J., & Lauret, L. (2024). (Post) koloniaal burgerschap en interdisciplinariteit. In K. J. Fatah-Black, & L. Lauret (Reds), *Koloniaal burgerschap. Geschiedenis en erfenis* (pp. 9-24). Boom.

50. Heijs, E. J. M. (1995). *Van vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen (1813-1992)*. Radboud Universiteit.

51. Lauret, L. B., & Fatah, K. J. (2025). Citizenship categories and their legacies in the Dutch post-colonial politics. In S. de Lange et al. (Reds.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford University Press.

namens de regering excuses aan voor het handelen van de overheid tijdens de bezetting.[54]

2.1.3 Cultuuromslag

De langdurige strijd tegen discriminatie en racisme heeft ertoe geleid dat er vandaag de dag in veel gevallen wettelijk gelijkheid is voor verschillende groepen in de samenleving. Daarnaast heeft er een cultuuromslag plaatsgevonden, waardoor veel vormen van discriminatie en racisme minder acceptabel zijn geworden. Het proces van zo'n cultuuromslag kan treffend geïllustreerd worden met het debat rondom de figuur van Zwarte Piet. Wat de meeste Nederlanders decennialang als onschuldige traditie zagen, werd vanaf 2013 een onderwerp van discussie. Het publieke debat over de figuur van Zwarte Piet leidde tot een langzame maar gestage verandering van de collectieve mening.[55] Steeds vaker werd de figuur herkend als een culturele praktijk met racistische wortels. Er kwamen steeds meer aanpassingen bij intochten, in winkels en op tv. In 2025 heeft actiegroep Kick Out Zwarte Piet zichzelf opgeheven. De organisatie zegt hun doelen bereikt te hebben: Zwarte Piet is 'gedenormaliseerd'.[56] Dit is een goed voorbeeld van de onmisbare rol die burgercollectieven spelen bij emancipatieprocessen. Deze krachten zijn en blijven keihard nodig.

De felle reacties op het protest tegen de figuur van Zwarte Piet, inclusief expliciet racistisch geweld tegen demonstranten, maken enerzijds zichtbaar hoe diep dergelijke patronen verankerd kunnen zijn, ook in een samenleving die zichzelf als tolerant beschouwt.[57] Anderzijds laat de geleidelijke verschuiving in publieke opinie en praktijk zien dat verandering mogelijk is wanneer onzichtbaar gemaakte uitsluiting eenmaal zichtbaar is gemaakt.

Burgercollectieven spelen een onmisbare rol bij de cultuuromslag die nodig is voor emancipatieprocessen. Deze krachten zijn en blijven keihard nodig.

52. Anne Frank Stichting. (z.d.). *Verboden voor Joden*.
53. Kemperman, J. (2025, 21 mei). *NIOD-onderzoek naar de gemeente Amsterdam tijdens WOII*. NIOD.
54. NOS Nieuws. (2020, 26 januari). *Excuses Rutte: overheid schoot tekort tijdens de Holocaust*.
55. Kennisplatform Inclusief Samenleven. (2018, 15 november). *De langzame maar gestage metamorfose van Zwarte Piet*.
56. Nieuwsuur. (2025, 15 november). *Actiegroep Kick Out Zwarte Piet stopt: 'Nederland moet stokje overnemen'*.
57. Schols, H., & Maussen, M. (2025). Changing conceptions of racism in the Netherlands. From interpersonal bias to racism as institutional. *Ethnic and Racial Studies*, 1–9.

Interview 1

‘Veel voorzieningen zijn niet toegankelijk voor mensen met een beperking’



Interview met Thijs Hardick en Xan Koster, beleidsmedewerkers bij Ieder(in), koepelorganisatie voor mensen met een beperking of chronische ziekte

“De groep Nederlanders met een beperking is groot en divers. Mensen met een visuele beperking ervaren andere problemen dan mensen in een rolstoel. Maar over het algemeen ervaart onze achterban op alle levensterreinen hindernissen, levenslang en levensbreed. Denk bijvoorbeeld aan de woningmarkt, waar een groot tekort is aan huizen voor rolstoelgebruikers of mensen met autisme. Of ontoegankelijk openbaar vervoer, waardoor mensen niet naar werk of vrienden toe kunnen. Kun je wel zelf rijden en wil je met een gehandicaptenparkeerkaart parkeren, dan zijn de regels in elke gemeente anders. Het zijn allemaal dingen waar je zonder beperking niets van merkt, maar die het veel Nederlanders lastig maken.

Wij horen bij onze doelgroep zelden het woord ‘discriminatie’ vallen, maar toch is dat regelmatig het geval. Volgens het VN-verdrag Handicap uit 2016 is de toegankelijkheid van openbare voorzieningen een mensenrecht. En dat kunnen we vaak niet bieden in Nederland. Veel websites zijn bijvoorbeeld niet toegankelijk. Of een heel ander probleem: openbare toiletten en rolstoeltoegankelijke toiletten zijn schaars. Ook ons onderwijssysteem is ongelijk. Jongeren met een beperking komen al snel terecht in het speciaal onderwijs, maar dat biedt weinig carrièrekansen. Daarmee kun je meestal niet op gelijke voet participeren in de samenleving.

Soms zit de ongelijkheid in ogenschijnlijk kleine dingen. Tot voor kort was het alarmnummer 112 alleen telefonisch bereikbaar, waardoor doven en slechthorenden er bijvoorbeeld geen gebruik van konden maken. Inmiddels is 112 gelukkig ook via sms, 112APP en Teletolk te bereiken.

Vaak krijgen mensen met een beperking niet de hulp die ze nodig hebben. Veel gemeenten gaan er bijvoorbeeld van uit dat mensen met weinig energie, die desondanks toch werken, best zelf hun huishouden kunnen doen. Maar soms maakt juist die hulp het mogelijk dat ze kunnen werken. En als je hulp krijgt om uit bed te komen, maar die komt pas laat in de ochtend, dan kun je niet vroeg op je werk zijn. Mede door dit soort belemmeringen zijn mensen met een beperking structureel armer. Een groot deel van de arbeidsmarkt is nog ontoegankelijk en de uitkeringen zijn laag.

Vooral vrouwen met een beperking hebben het lastig. Ze hebben, mede door vooroordelen van werkgevers en extra zorgtaken thuis, meer moeite met het vinden van werk dan mannen met een beperking. Daardoor zijn ze vaak afhankelijk van anderen en extra kwetsbaar voor seksueel geweld of misbruik. En in Caribisch Nederland hebben mensen met een beperking het zwaar. Daar zijn amper voorzieningen. Er zijn bijvoorbeeld geen stoepen, zodat mensen in een rolstoel de weg op moeten. Maar daar worden ze vaak vanaf gehaald door de politie.”

2.2 Discriminatie en racisme blijven hardnekkig

Er is de afgelopen 100 jaar dus veel vooruitgang geboekt, maar hardnekkige en diepgewortelde vormen van discriminatie en racisme blijven voortbestaan. Er zijn talloze onderzoeken die aantonen dat mensen ook nu gediscrimineerd worden op een haast onuitputtelijke lijst van gronden, zoals op basis van religie,[58] herkomst[59] of sociaaleconomische status.[60]

Zo ervaren vrouwen op verschillende vlakken discriminatie. Nog steeds verdienen vrouwen gemiddeld minder loon dan mannen voor vergelijkbaar werk.[61] De loonkloof in Nederland is gemiddeld 10,5 procent per uur.[62] Hoewel de loonkloof kleiner wordt, duurt het in het huidige tempo nog tientallen jaren voordat mannen en vrouwen gelijk worden beloond. Recent oordeelde het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) in een aantal klachtzaken dat de Staat vrouwelijke rechters heeft gediscrimineerd door hen minder te betalen dan hun mannelijke collega's.[63] Ook bouwen vrouwen nog steeds een veel lager pensioen op dan mannen: de genderpensioenkloof is 40 procent. Volgens het College leidt de nieuwe Pensioenwet tot indirecte discriminatie van vrouwen. Daarom moeten zij gecompenseerd worden.[64] Daarnaast krijgt bijna 50 procent van de vrouwen die tijdens hun zwangerschap werkten of werk zochten, te maken met zwangerschapsdiscriminatie.[65] Bovendien ervaren vrouwen onevenredig veel seksueel grensoverschrijdend gedrag. Vergeleken met mannen zijn vrouwen meer dan twee keer zo vaak slachtoffer.[66]

Ook lhbtqia+ personen ervaren meer geweld en uitsluiting op allerlei maatschappelijke terreinen, zoals op school, in de zorg en op de werkvloer.[67] Zij hebben in toenemende mate te maken met discriminerende uitingen, online en offline.[68] Bescherming hiertegen verschilt echter per groep. In de wetsartikelen die groepsbelediging strafbaar stellen, ontbreekt de discriminatiegrond geslacht. Discriminerende beledigingen over transgender personen, intersekse personen en cisgender vrouwen kunnen daarom niet op basis van deze artikelen worden vervolgd. Het wetsvoorstel[69] dat dit mogelijk moet maken is in 2020 in consultatie gegaan, maar het wetsproces heeft vertraging opgelopen.[70] Daarnaast worden emancipatieverworvenheden van de ene groep soms ingezet om een andere groep uit te sluiten. Homo-emancipatie wordt bijvoorbeeld soms gebruikt als maatstaf voor nationale identiteit: wie homoseksualiteit niet accepteert, zou niet passen bij 'Nederland'. In dat soort gevallen worden migranten en moslims vaak als voorbeeld genoemd, terwijl homofobe uitingen in andere contexten minder aandacht krijgen.[71] De bescherming van homorechten is dan niet alleen een doel op zich, maar ook een manier om bepaalde groepen als niet passend bij de Nederlandse samenleving neer te zetten. Zo worden verschillende vormen van discriminatie met elkaar verbonden op een manier die uitsluiting kan versterken, waarmee ongelijkheid in stand kan worden gehouden.

Bovendien zijn de openbare ruimte, het openbaar vervoer en de arbeidsmarkt ondanks de invoering van het VN-verdrag Handicap nog

58. De Cuba, S. et al. (2025). *Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie*. Regioplan.

59. Feddes, A. R. et al. (2024). *Onderzoek naar ervaren discriminatie en racisme bij mensen met een (Zuid-) Oost-Aziatische herkomst in Nederland*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

60. Terlouw, A. B. (2022). Klassisme. Discriminatie op grond van sociale status. Toevoeging van de gronden sociale afkomst en/of sociaal-economische status aan de Nederlandse anti-discriminatiewetgeving? *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, *47*(4), 403–422.

61. Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 29 april). *Loonverschil tussen mannen en vrouwen steeds kleiner*.

62. Atria. (2025, 24 november). *De loonkloof*.

63. College voor de Rechten van de Mens. (2026). *Oordelen 2026-35*; *2026-36*; *2026-37*; *2026-38*.

64. College van de Rechten van de Mens. (2022, 7 april). *College geeft advies over wetsvoorstel aanpassing pensioenstelsel*.
Zie ook: Senden, L. A. J., & Visser, M. C. B. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

65. Van Kesteren, J. et al. (2026). *In verwachting van gelijke behandeling. Inzicht in vermoedelijke en herkende discriminatie wegens zwangerschap en pril moederschap*. SEO.

66. Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024). *Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag 2024*.

67. Panteia, Movisie & Ipsos I&O. (2024). *Lhbtiqa+-monitor 2024*.

lang niet voor iedereen toegankelijk.[72] In het openbaar vervoer zijn bijvoorbeeld bushaltes vaak ontoegankelijk en liften regelmatig defect.[73] In Caribisch Nederland geldt het VN-verdrag Handicap bovendien nog altijd niet.[74]

2.2.1 Discriminatie is institutioneel verankerd

De genoemde voorbeelden maken duidelijk dat discriminatie niet alleen in wetten zit die ongelijkheid in stand houden. Discriminatie is een structureel en institutioneel fenomeen. Ook als wetten veranderen, zijn er nog historische erfenissen waardoor ongelijke machtsverhoudingen in stand kunnen blijven. Bovendien kunnen cultuur, processen, beleid en geschreven en ongeschreven regels ook tot structurele ongelijkheid leiden. Discriminatie heeft dus niet alleen betrekking op individuen die discrimineren, maar het gaat ook over institutionele en structurele patronen: diepgewortelde beelden en werkwijzen die op grote schaal leiden tot ongelijke behandeling. Cruciaal is dat dit niet bewust of opzettelijk hoeft te gebeuren. Juist daarom is bij institutionele discriminatie de uitkomst bepalend. Wanneer een procedure, protocol, regel of werkwijze er structureel toe leidt dat bepaalde groepen nadelig worden geraakt, is er sprake van institutionele discriminatie, ongeacht de intentie.

Discriminatie gaat ook over patronen: diepgewortelde beelden en werkwijzen die leiden tot ongelijke behandeling.

Institutioneel racisme is bovendien niet los te zien van het Nederlandse slavernij- en koloniale verleden. Hoewel een direct causaal verband moeilijk te onderzoeken is, laten verschillende studies zien dat er wel degelijk verbanden en patronen bestaan tussen dit verleden en hedendaagse vormen van ongelijkheid en discriminatie. Raciaal hiërarchische denkbeelden, die in het verleden expliciet waren verankerd in wetgeving en maatschappelijke structuren, werken door in hedendaagse beeldvorming, kennisproductie en institutionele praktijken. Zo zijn stereotyperingen en eenzijdige historische perspectieven zichtbaar in lesmateriaal in het onderwijs, is er ondervertegenwoordiging van Afro-Nederlanders in de wetenschap en bestaan er ongelijkheden in de gezondheidszorg waar die uitgaat van de witte mannelijke ‘standaardpatiënt’. Ook belemmeren culturele en raciale vooroordelen gelijke kansen van mensen met een Afrikaanse, Latijns-Amerikaanse en Zuidwest-Aziatische herkomst op de arbeidsmarkt en de woningmarkt.[75] Deze doorwerkingen maken duidelijk dat institutioneel racisme niet slechts een hedendaags fenomeen is, maar geworteld is in historische machtsverhoudingen die zich in aangepaste vormen blijven reproduceren.[76]

68. Walz, G., & Fiere, B. (2026). *Discriminatiecijfers in 2025. Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland*. Art. 1.
69. Kamerstukken II, 36510, nr. 2. (2024, 7 maart).
70. Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2024). *Wijziging van de Awgb en het WvSr*.
71. Bracke, S. (2012). From ‘saving women’ to ‘saving gays’: Rescue narratives and their dis/continuities. *European Journal of Women’s Studies*, 19(2), 237–252. Mepschen, P. et al. (2010). Sexual politics, orientalism and multicultural citizenship in the Netherlands. *Sociology*, 44(5), 962-979.
72. College voor de Rechten van de Mens. (z.d.) *Mensen met een beperking. VN-verdrag handicap.*
73. College voor de Rechten van de Mens. (2023). *Reizen in het dagelijks leven: toegang tot vervoer en mobiliteit. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2023*.
74. College voor de Rechten van de Mens. (2025, 14 april). *Het VN-verdrag handicap in Caribisch Nederland*.
75. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2023). *Doorwerkingen van slavernijverleden. Meervoudige perspectieven op de relatie tussen heden en verleden*.
76. Zie ook: Van Douwen, N., Koulen, S-J., & Sylvester, J. (2025, 27 juni). *Hoe het slavernijverleden kan doorwerken in hedendaagse ervaringen met discriminatie en racisme*. Sociaal Bestek.

Patronen van institutionele discriminatie en institutioneel racisme manifesteren zich op verschillende niveaus tegelijk en versterken elkaar. Hierbij kunnen drie niveaus onderscheiden worden: het individuele niveau, het organisatieniveau en het maatschappelijke niveau.

Individueel niveau: allereerst bepalen onze snelle oordelen en aangeleerde stereotypen hoe mensen worden benaderd. Denk aan artsen die klachten van patiënten met een migratieachtergrond minder serieus nemen,[77] leraren die meisjes een lager schooladvies geven dan jongens ondanks vergelijkbare scores op toetsen,[78] of rechters die hogere straffen opleggen aan verdachten met een migratieachtergrond dan aan verdachten zonder een migratieachtergrond.[79] In zulke situaties beïnvloeden stereotypen mede de inschatting wie 'hulp verdient' en wie gecontroleerd moet worden op fraude, bijvoorbeeld op basis van herkomst, gender, sociaaleconomische positie of beperking.[80]

Organisatieniveau: ten tweede worden ongelijkheden vastgelegd en gereproduceerd via procedures, regels en de heersende organisatiecultuur. Dit gaat verder dan de optelsom van individuele vooroordelen: het is de inrichting van de organisatie zélf die bepaalde groepen systematisch kan benadelen, zelfs wanneer individuele medewerkers objectief proberen te handelen. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van profilering in fraudebestrijding, waarbij in het verleden gegevens over postcode of dubbele nationaliteit als voorspeller werden gebruikt. Ook op de arbeidsmarkt uit dit zich in structurele barrières, bijvoorbeeld wanneer procedures standaard een 'vlekkeloze beheersing van de Nederlandse taal' eisen voor functies waar dit feitelijk niet noodzakelijk is. Door dit soort vastgelegde processen reproduceert ongelijkheid zich op organisatieniveau, zonder dat daar nog een bewuste menselijke beoordeling aan te pas hoeft te komen.

Maatschappelijk niveau: ten derde legitimeren dominante normen en beelden welke groepen 'erbij horen' en welke niet. Die beelden werken door in hoe organisaties hun beleid, toezicht en dienstverlening inrichten en vormen daarmee vaak de voedingsbodem voor de vastgelegde procedures die op organisatieniveau ongelijkheid reproduceren.
Een concreet voorbeeld is de maatschappelijke discussie over de zogenoemde 'Bulgarenfraude' in 2013, waarin fraude al snel werd verbonden aan Bulgaren en andere Oost-Europese groepen. Wat volgde was niet alleen een verscherpt politiek debat, maar ook een ingrijpende nasleep voor mensen met een Oost-Europese achtergrond. Zij werden vaker gecontroleerd, vaker gewantrouwd bij overheidsloketten en kregen het gevoel dat zij bij voorbaat als verdacht werden gezien.
Zulke beelden kunnen normaliseren en vervolgens doorwerken op organisatieniveau, bijvoorbeeld in de hardheid van fraudebestrijding en controles.[81] Zo kan een maatschappelijk mensbeeld de basis vormen voor organisatiepraktijken die bepaalde groepen mensen onevenredig raken.

Discriminatie moet daarom niet enkel worden gezien als individueel incident, maar als een structureel risico dat standaard aanwezig is in de manier waarop onze samenleving en instituties zijn ingericht. Pas als

77. Zemouri, C. et al. (2024). Exploring discrimination and racism in healthcare. A qualitative phenomenology study of Dutch persons with migration backgrounds. *BMJ Open*, *14*(6), e082481.

78. Dienst Uitvoering Onderwijs. (2025). *Verschil in schooladviezen tussen jongens en meiden. Meiden op achterstand*.

79. Jong, P. W. et al. (2025). *Van verdenking tot vrijheidsstraf. Een statistisch onderzoek naar de invloed van migratieachtergrond op uitkomsten in de Nederlandse strafrechtketen*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.

80. Harrits, G. S. (2019). Stereotypes in context: How and when do street-level bureaucrats use class stereotypes? *Public Administration Review*,*79*(1), 93–103. Jilke, S., & Tummers, L. (2018). Which clients are deserving of help? A theoretical model and experimental test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 226–238.

81. Van Atteveldt, W. et al. (2024). *Tussen ambitie en uitvoering. Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van dertig jaar sociale zekerheid*. Vrije Universiteit Amsterdam. Blijleven, W. et al. (2023). *Mensbeelden achter beleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

discriminatie als zo'n 'standaardrisico' herkend wordt, kunnen instituties op een manier worden ingericht die dit risico actief verkleint.

2.2.2 Er is niet alleen vooruitgang, er is ook backlash

Hoewel er in de afgelopen 100 jaar veel is verbeterd op het gebied van discriminatie en racisme in Nederland, is er niet enkel sprake van vooruitgang. Wereldwijd is er zelfs sprake van een zogenoemde *backlash*, waarbij gelijke rechten onder druk komen te staan en antidiscriminatie-initiatieven worden afgeschaft.[82] Verworvenheden kunnen bovendien niet alleen maatschappelijk, maar ook juridisch teruggedraaid worden. Recente internationale ontwikkelingen maken dit duidelijk. Zo is het recht op abortus in de Verenigde Staten in de afgelopen jaren ingeperkt.[83] Turkije stapte in 2021 uit een internationaal verdrag over het bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.[84] In het Verenigd Koninkrijk bepaalde het hooggerechtshof in 2025 dat de term 'vrouw' enkel verwijst naar mensen die met vrouwelijke geslachtsorganen zijn geboren. Deze uitspraak sluit transgender vrouwen uit van de wettelijke definitie van 'vrouw'.[85]

> **Wereldwijd is er sprake van backlash: gelijke rechten komen onder druk te staan en antidiscriminatie-initiatieven worden afgeschaft.**

Ook in Nederland nemen discriminatie en ongelijkheid op sommige vlakken juist toe. Zo komen haatzaaiende uitingen in Nederland steeds vaker voor. Denk hierbij bijvoorbeeld aan antisemitische retoriek en oproepen tot geweld tegen transgender personen.[86] In 2025 maakten transgender mensen 51 procent vaker melding van discriminatie dan het jaar ervoor.[87] De coronapandemie heeft daarnaast geleid tot een toename in discriminatie van mensen met een (Zuid)Oost-Aziatische herkomst.[88] Sinds de pandemie ervaren zij vaker racistisch gedrag en een versterking van bestaande stereotypen. Onderzoek laat bovendien zien dat discriminatie tegen moslims steeds meer is genormaliseerd.[89] Het interview met het Contactorgaan Moslims en Overheid, deelnemer aan het Overlegorgaan Joden, Christenen en Moslims illustreert dit (interview 2).

Bovendien creëren maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, zoals de opkomst van kunstmatige intelligentie (AI), nieuwe vormen van discriminatie en racisme. Denk bijvoorbeeld aan algoritmische profilering die bestaande vooroordelen over bepaalde groepen reproduceert, digitale dienstverlening die bepaalde groepen uitsluit,[90] en online platformen waar selectie plaatsvindt op basis van naam, uiterlijk of postcode. Het is daarom essentieel om de langdurige strijd tegen discriminatie en racisme niet te bezien als een verhaal van enkel vooruitgang.

82. Europees Parlement. (2025). *Measures needed to counter the sharp decline in democracy and human rights worldwide*. Amnesty International. (2025). *The state of the world's human rights. Amnesty International Annual Report 2025*.

83. NOS Nieuws. (2022, 24 juni). *Amerikaans Hooggerechtshof schrapt landelijk recht op abortus*.

84. NOS Nieuws. (2021, 20 maart). *Turkije stapt uit Istanbul-verdrag, dat geweld tegen vrouwen bestrijdt*.

85. NOS Nieuws. (2025, 19 april). *Protest in Londen tegen uitspraak hof over trans vrouwen in VK*.

86. European Commission against Racism and Intolerance. (2026). *ECRI - Country monitoring in the Netherlands*.

87. Transgender Netwerk (2026). *Discriminatie tegen transgender mensen opnieuw enorm gestegen*.

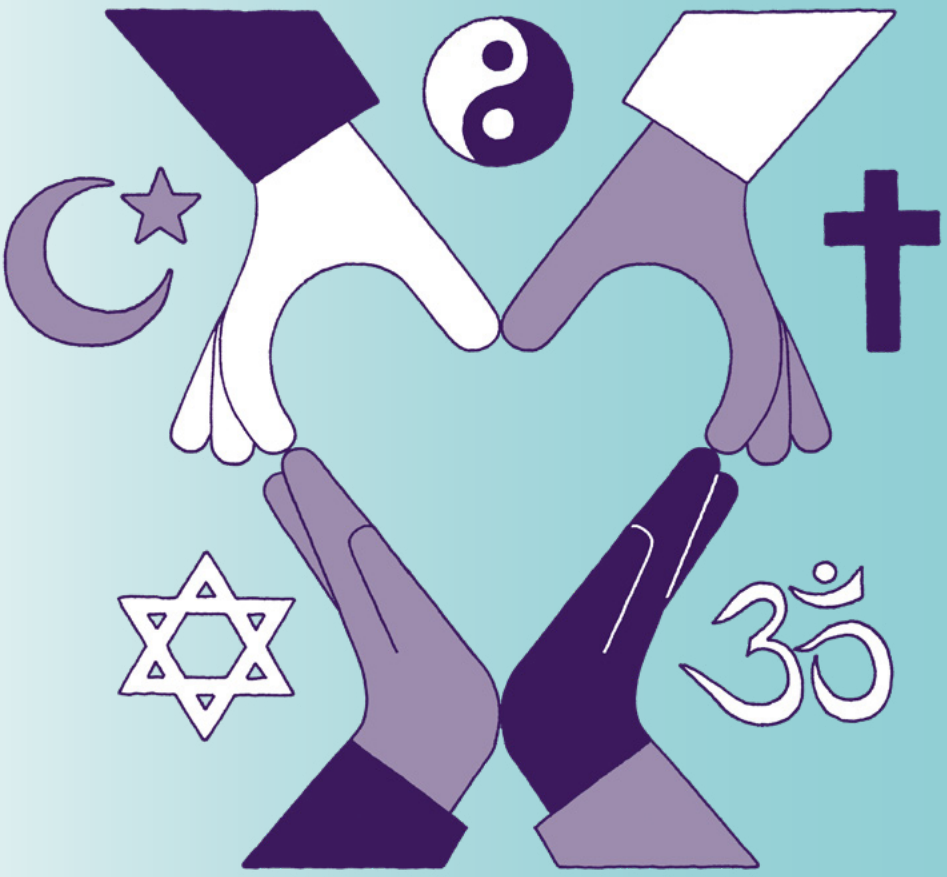
88. Feddes, A. R. et al. (2024). *Onderzoek naar ervaren discriminatie en racisme bij mensen met een (Zuid-) Oost-Aziatische herkomst in Nederland*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

89. De Cuba, S. et al. (2025). *Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie*. Regioplan.

90. Kuipers, G. et al. (2026). *Toegankelijk. Toch? Over het wat en hoe van essentiële (gedigitaliseerde) dienstverlening*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Interview 2

‘Moslims liggen geregeld onder een vergrootglas bij overheidsinstanties’



Interview met Mushin Köktaş, voorzitter dagelijks bestuur van het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) en deelnemer aan het Overlegorgaan Joden, Christenen en Moslims (OJCM)

“Nederland is niet meer zo tolerant als vroeger. Ik spreek veel moslims die het gevoel hebben dat ze er niet helemaal meer bij horen. Dat komt deels door online haatberichten of opmerkingen op straat, maar ook doordat ze regelmatig onder een vergrootglas liggen bij overheidsinstanties. De overheid ziet moslims vaak als een mogelijk gevaar en houdt islamitische organisaties nauwlettend in de gaten. Moskeeën moeten hun donaties bijvoorbeeld steeds opnieuw verantwoorden, omdat er angst is voor banden met Gaza of terroristische organisaties. Maar hoe kun je als moskeebestuurder precies weten waar dat geld vandaan komt? Donaties zijn vaak anoniem. Ook bij banken lopen islamitische organisaties tegen drempels aan. Bij het openen van een bankrekening krijgen ze veel vragen over witwassen. Ook christenen uit moslimlanden, zoals Syrië, hebben daar last van. Zij hebben islamitisch klinkende namen en moeten daardoor extra verantwoording afleggen.

Binnen het Overlegorgaan Joden, Christenen en Moslims bespreken we hoe onze achterban discriminatie ervaart en hoe we dat samen kunnen oplossen. Denk bijvoorbeeld aan het ontbreken van gebedsruimten bij onderwijsinstellingen. Vooral joden en moslims hebben in Nederland steeds vaker te maken met discriminatie. De oorlog in Gaza heeft het wantrouwen tegenover beide groepen vergroot. Opruiende uitspraken van Tweede Kamerleden helpen daar niet bij. Die hebben een enorme invloed op onze achterban, vooral op jongeren die hier zijn geboren en getogen. Zij zien zichzelf als onderdeel van Nederland, maar worden door de politiek regelmatig in een hoek gedrukt. Ik hoor van mijn joodse collega’s dat veel scholieren en studenten op hun school niet durven te zeggen dat ze joods zijn. Ze zijn bang dat ze geassocieerd worden met Israël en voelen zich daardoor niet veilig.

Discriminatie door overheidsinstanties komt helaas nog regelmatig voor. Bij de misstanden bij DUO en de Belastingdienst werden onevenredig veel moslims geraakt. Ook is er nog veel discriminatie op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld op basis van namen of foto’s. Daarnaast hoor ik regelmatig verhalen van moslims die op straat worden lastiggevallen. Vooral moslima’s hebben daar last van. Sommigen durven niet meer alleen de straat op. Ik hoop dat het de komende jaren beter wordt, maar op dit moment gaat het niet de goede kant op. We moeten meer met elkaar praten en elkaar beter leren kennen. Want ondanks onze verschillen vormen we samen één samenleving.”

2.3 De structurele achterstelling van Caribisch Nederland

Het institutionele karakter van discriminatie komt scherp naar voren in de verhouding tussen Europees Nederland en het Caribische deel van het Koninkrijk. De ongelijkheden die in Caribisch Nederland bestaan zijn geen incidenten, maar het resultaat van wetgeving, bestuurlijke verhoudingen en beleid. Ze zijn historisch gegroeid en blijken in de praktijk moeilijk te doorbreken; ondanks jarenlange signalering en kritiek blijft de vooruitgang in het terugdringen ervan beperkt.

In 1986 werd Aruba een apart land binnen het Koninkrijk der Nederlanden; in 2010 volgden Curaçao en Sint Maarten. Hoewel de inwoners van deze landen Nederlands staatsburger zijn, mogen de meeste van hen niet stemmen voor de Tweede Kamer en hebben zij ook geen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer. Daarmee hebben zij slechts beperkte invloed op de besluiten van het Nederlandse parlement die wel gevolgen hebben voor het Koninkrijk als geheel.[91] Dit wijst op een ongelijke machtsverhouding tussen de verschillende landen in het Koninkrijk.

De ongelijkheden die in Caribisch Nederland bestaan zijn geen incidenten. Ze zijn historisch gegroeid en blijken moeilijk te doorbreken.

Bij de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010 werden Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijzondere gemeenten van Nederland. Zij vormen sindsdien een volwaardig onderdeel van het land. Maar volwaardige gelijkheid is daarmee niet bereikt. De context op Bonaire, Sint Eustatius en Saba vraagt om maatwerk en de rijksoverheid zet hierin belangrijke stappen. Toch wachten inwoners van Caribisch Nederland al tien jaar of langer op bescherming bij huiselijk geweld die voor andere Nederlanders al lang vanzelfsprekend is. Mensenrechtenverdragen die in Europees Nederland gelden, zoals het Verdrag van Istanbul[92] en het VN-verdrag Handicap, gelden nog niet voor Caribisch Nederland. Ratificatie van het VN-verdrag Handicap wordt op zijn vroegst in 2031 verwacht. Voor het Verdrag van Istanbul is nog geen datum in zicht.[93] Ook ontbreken op de eilanden socialezekerheidsvoorzieningen die in Europees Nederland al lang bestaan, zoals een toereikende huurtoeslag, een werkloosheidsuitkering, het kindgebonden budget, schuldhulpverlening en verschillende voorzieningen voor mensen met een chronische ziekte.[94] Dit, gecombineerd met de hoge kosten voor levensonderhoud op de eilanden, zorgt ervoor dat in Caribisch Nederland relatief meer inwoners in armoede leven dan in Europees Nederland. De Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland beschrijft de schrijnende armoede en bestaansonzekerheid op de eilanden in haar advies uit 2023. Waar in

91. Raad van State. (2024). *70 jaar Statuut voor het Koninkrijk. Samenwerking op basis van wederzijds begrip*.

92. Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, ook wel aangeduid als het Verdrag van Istanbul.

93. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2026, 3 februari). *Voortgang ratificatie VN-Verdrag Handicap en Verdrag van Istanbul Caribisch Nederland* [Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer].

94. College voor de Rechten van de Mens. (2025). *Vijftien jaar na 10-10-10. De belofte van gelijkheid en de grenzen van het 'comply or explain'-principe*. Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme. (2026). *Gelijkwaardigheid als grondwettelijke opdracht. Ongelijkheid tussen Europees en Caribisch Nederland doorbroken*.

Europees Nederland wordt geschat dat 1 op de 17 mensen in armoede leeft, is de schatting voor Caribisch Nederland dat dit 1 op de 3 mensen raakt.[95]

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur concludeerde in 2025 dat er potentieel onwenselijke verschillen bestaan in de beleidsinzet tussen Europees en Caribisch Nederland, onder meer op het gebied van infrastructuur, klimaatverandering en gezondheid.[96] In januari 2026 oordeelde de rechtbank Den Haag dat de Nederlandse overheid meer moet doen om inwoners van Bonaire te beschermen tegen klimaatverandering. Het uitblijven van concrete maatregelen schendt hun mensenrechten en behandelt hen ongelijk ten opzichte van inwoners van Europees Nederland.[97] De Onderwijsraad concludeerde bovendien dat het Nederlandse onderwijssysteem onvoldoende is afgestemd op de situatie van Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Het recht op goed onderwijs is daardoor onvoldoende gewaarborgd.[98] Vanwege de kleinschaligheid en grote afstand tot Europees Nederland ontbreekt de ondersteunende infrastructuur die in Europees Nederland vanzelfsprekend is, waardoor scholen hun leerlingen niet altijd de ondersteuning kunnen bieden die zij nodig hebben.

Een deel van het probleem is dat wetgeving, instrumenten en beleidsmaatregelen in Den Haag worden ontwikkeld vanuit een Europees-Nederlands perspectief en vervolgens ongewijzigd of niet worden toegepast op de Caribische eilanden. Dit terwijl de specifieke historische, culturele en bestuurlijke context en geografische ligging van de eilanden vragen om een op maat gemaakte benadering en specifieke inzet om de leefomstandigheden op een gelijkwaardig niveau als Europees Nederland te krijgen. Zoals hierboven beschreven zijn er verschillende rapporten en onderzoeken die de ongelijke behandeling van Caribisch Nederland signaleren. Toch blijft structurele verandering tot nu toe uit. Deze ongelijkheden worden geïllustreerd in het interview met Bonaire's Innovation and Technology Lab over de ervaringen van jongeren op Bonaire (interview 3).

Zelfs waar ongelijkheden zichtbaar, gedocumenteerd en breed erkend zijn, blijft structurele verandering uit wanneer politieke wil, bestuurlijke coördinatie en institutioneel vermogen ontbreken.

De situatie in Caribisch Nederland laat bij uitstek zien wat in het algemeen geldt voor de aanpak van discriminatie en racisme in Nederland. Zelfs waar ongelijkheden zichtbaar, gedocumenteerd en breed erkend zijn, blijft structurele verandering uit wanneer politieke wil, bestuurlijke coördinatie en institutioneel vermogen ontbreken.

95. Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland. (2023). *Een waardig bestaan. Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*.

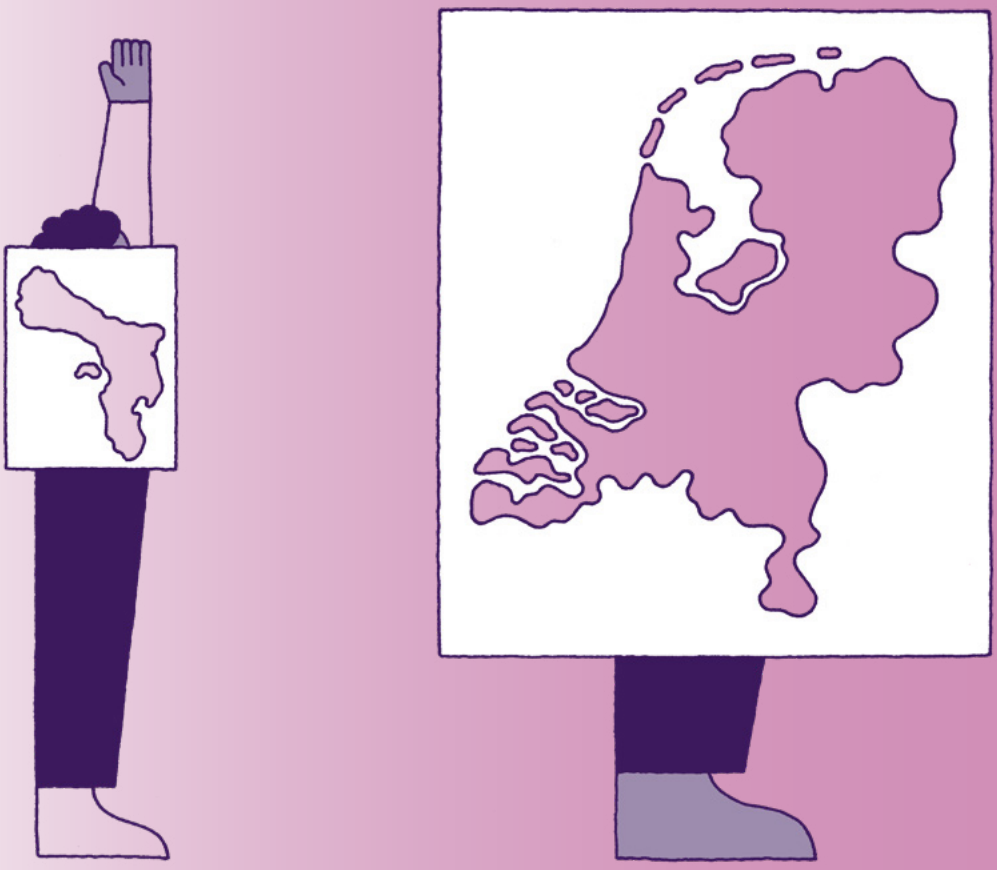
96. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. (2025). *Samen naar beter: aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland*.

97. Rechtbank Den Haag (2026, 28 januari). ECLI:NL:RBDHA:2026:1344.

98. Onderwijsraad. (2026). *Onderwijs in Caribisch Nederland*.

Interview 3

‘Jongeren op Bonaire hebben het gevoel niet mee te tellen’



Interview met Tirzah Richards, bestuurslid bij Bonaire’s Innovation & Technology Lab (BIT-Lab)

“Bonaire is sinds 2010 een Nederlandse gemeente. Wij hebben Nederlandse straatnaamborden, supermarkten en regels. Maar de omgeving is hier natuurlijk compleet anders. En dat wringt soms. Een goed voorbeeld zijn de strenge Nederlandse regels die wij hebben voor zorgprofessionals. Zorgverleners moeten voldoen aan Nederlandse eisen, zoals de BIG-registratie. Zorgopleidingen in de regio bieden die papieren niet, ook al zijn er in Latijns-Amerika prima studies. Het gevolg is dat veel lokale jongeren naar Europees Nederland moeten om te studeren. En we halen veel zorgverleners uit Europees Nederland om vacatures op te vullen, terwijl die geen Papiaments praten; de moedertaal van veel patiënten.

De taal is sowieso een ding. Op school wordt Nederlands gegeven, maar verder spreekt iedereen Papiaments. Toch zijn alle overheidsfuncties in het Nederlands. Lokale bewoners worden min of meer gedwongen om Nederlands te spreken en worden daar in het werk op afgerekend.

Nog steeds worden er voor veel bestuursfuncties Europese Nederlanders aangetrokken. In 2010 moest er van alles op de schop: het belastingstelsel, wetten en infrastructuur. Daarvoor kwamen veel mensen tijdelijk uit Europees Nederland. Die neiging om experts van buiten Bonaire te halen is blijven hangen. Er heerst nog vaak het idee dat alles uit het buitenland beter is. Ik zie dat ook bij trainingen of workshops. Er zijn genoeg mensen uit Caribisch Nederland die dat zouden kunnen doen, maar die komen maar lastig aan werk. Vooral lokale jongeren hebben het gevoel dat ze niet meetellen.

Het ontbreekt ook vaak aan cultuursensitiviteit. Enkele jaren geleden was er bijvoorbeeld een subsidieaanvraag voor pleeggezinnen in de jeugdzorg, waarin stond dat ze een kamer met verwarming moesten bieden. Die hebben we hier helemaal niet op Bonaire. Ook zou het kind een eigen kamer moeten hebben, terwijl de meeste kinderen hier met broers of zussen op een kamer slapen. Zo’n subsidie gaat dan aan eilandbewoners voorbij, omdat ze in Den Haag weinig aandacht lijken te hebben voor Bonaire. Het voelt soms alsof wij niet helemaal gelijk zijn aan andere Nederlandse gemeenten. Je ziet dat bijvoorbeeld terug in de gevolgen van klimaatverandering. Bonaire heeft daar veel last van, maar er wordt vanuit de Nederlandse overheid nauwelijks in geïnvesteerd. Ook onze gemeentelijke budgetten zijn vaak lager en er wordt weinig lokaal onderzoek gedaan.

Met BIT-Lab proberen we de uitdagingen van jongeren op Bonaire onder de aandacht te brengen bij de lokale en Haagse politiek. Veel jongeren gaan studeren in Europees Nederland of Latijns-Amerika en blijven daarna weg. Wij proberen hun kennis te behouden en te bundelen, om het leven op het eiland te verbeteren. De laatste jaren gaat dat gelukkig steeds beter.”

2.4 Democratische urgentie

De strijd tegen discriminatie en racisme raakt aan de kern van de democratische belofte dat ieder mens telt en dat iedereen gelijkwaardig is. Wanneer inwoners ervaren dat zij niet op gelijke wijze worden behandeld, worden ze geschaad: in economische, sociale, culturele, fysieke of mentale zin. Bovendien brokkelt hun vertrouwen in instituties en in de samenleving af.[99] Het voorkomen en bestrijden van discriminatie is daarmee geen bijzaak, maar een noodzakelijke voorwaarde voor de legitimiteit van onze democratie en rechtsstaat.

> **Wanneer inwoners ervaren dat zij niet op gelijke wijze worden behandeld, worden ze geschaad in economische, sociale, culturele, fysieke of mentale zin.**

Dat Nederland hier nog een lange weg in te gaan heeft, blijkt niet alleen uit de stand van zaken in eigen land. Ook internationale vergelijkingen maken dit zichtbaar. In een Europees onderzoek onder etnische minderheidsgroepen rapporteerden respondenten in Nederland vaker ervaringen van discriminatie dan het EU-gemiddelde. Zo ervaart 35 procent discriminatie bij contact met publieke of private diensten, tegenover een gemiddelde van 16 procent in de EU.[100] Uit onderzoek van de staatscommissie blijkt bovendien dat mensen in Nederland relatief vaak cumulatieve discriminatie ervaren vergeleken met andere Europese landen.[101] Op het gebied van gender is Nederland in de *Global Gender Gap Index*, een jaarlijkse vergelijking van de voortgang die landen boeken in het bevorderen van gelijkheid tussen mannen en vrouwen, teruggevallen van plek 28 in 2024 naar plek 43 in 2025.[102] Deze internationale signalen benadrukken de urgentie van een krachtige en structurele aanpak van discriminatie en racisme, ook in 2026.[103]

De overheid heeft hierin een bijzondere verantwoordelijkheid. Zij is wetgever, werkgever, dienstverlener en beschermer van grondrechten en kan dus zowel hoeder van gelijkheid zijn als veroorzaker van ongelijkheid. Recente schandalen hebben laten zien hoe diep discriminatie en racisme kunnen inslijten in beleid, algoritmen en uitvoeringspraktijken. Zij hebben het vertrouwen in de overheid aangetast, maar ook iets blootgelegd: de noodzaak dat de overheid op haar eigen rol reflecteert en zichzelf onderwerpt aan de norm van gelijke behandeling.

99. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Keer op keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa.*

100. European Union Agency for Fundamental Rights. (2017). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey - Main results*.
European Union Agency for Fundamental Rights. (2019). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Summary of main results – NL*.

101. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Keer op keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa*.

102. World Economic Forum. (2025). *Global Gender Gap Report 2025*.

103. European Commission against Racism and Intolerance. (2026). *Sixth report on the Netherlands, adopted on 3 December 2025*.

2.5 Tot slot: het belang van rechtsstatelijke instituties, duurzame bescherming en een sterk maatschappelijk middenveld

De geschiedenis van de strijd tegen discriminatie en racisme laat een duidelijk maar weerbarstig patroon zien. Vooruitgang wordt geboekt, vaak stap voor stap, door mensen en bewegingen die ongelijkheid zichtbaar maken en ter discussie stellen. Deze ontwikkeling weerspiegelt ook de groei van het mensenrechtelijke kader, waarin gelijke behandeling en non-discriminatie zijn uitgegroeid tot kernnormen van de democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd blijkt die vooruitgang nooit definitief. Verworvenheden staan onder druk, krijgen tegenreacties, of worden in aangepaste vorm ondergraven door nieuwe, minder zichtbare mechanismen van uitsluiting.

Deze dynamiek maakt duidelijk dat gelijke rechten niet alleen bevochten moeten worden, maar ook duurzaam moeten worden beschermd en verankerd. Formele gelijkheid in wetgeving is een noodzakelijke stap, maar onvoldoende zolang institutionele en maatschappelijke patronen ongelijkheid blijven reproduceren. Het mensenrechtelijk kader vereist van staten in toenemende mate dat zij de norm van non-discriminatie en gelijkheid actief waarborgen.

De langdurige strijd tegen discriminatie en racisme leert daarmee drie belangrijke lessen. Ten eerste dat een weerbare rechtsstaat stevige instituties nodig heeft die actief toezien op gelijke behandeling en die in staat zijn om nieuwe vormen van discriminatie tijdig te herkennen en tegen te gaan. Ten tweede dat verworven rechten en vooruitgang expliciet en duurzaam moeten worden verankerd in wet- en regelgeving, beleid en uitvoering, zodat zij niet afhankelijk blijven van wisselende maatschappelijke of politieke opvattingen. Ten derde dat een sterk en kritisch maatschappelijk middenveld onmisbaar is: het zijn juist maatschappelijke organisaties, activisten en burgercollectieven die ongelijkheid agenderen, zichtbaar maken en verandering afdwingen.[104] Tegen deze achtergrond analyseert de staatscommissie in het volgende hoofdstuk waarom de huidige aanpak van discriminatie en racisme tekortschiet en welke structurele belemmeringen effectieve bestrijding in de weg staan.

104. Esajas M. & Spijkerboer, T.P. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

3. Wat belemmert de aanpak van discriminatie en racisme?

Er is in Nederland veel kennis beschikbaar over discriminatie en racisme, over de domeinen waarin het voorkomt, over de mechanismen die het in stand houden en over interventies die kunnen helpen. Toch constateert de staatscommissie dat de voortgang in preventie en aanpak vanuit de overheid achterblijft en dat grotere, structurele stappen uitblijven. Daarvoor is ook introspectie nodig. De staatscommissie beschrijft in dit hoofdstuk waar het misgaat en houdt de overheid daarmee een spiegel voor: een overheid die discriminatie en racisme wil voorkomen, moet bereid zijn kritisch naar zichzelf te kijken.

> **Een overheid die discriminatie en racisme wil voorkomen, moet bereid zijn kritisch naar zichzelf te kijken.**

Op basis van vier jaar onderzoek en gesprekken met bestuurders, politici, ambtenaren en het maatschappelijk middenveld signaleert de staatscommissie drie samenhangende verklaringen voor het gebrek aan vooruitgang in de aanpak van discriminatie en racisme door de overheid: 1) een benadering die onvoldoende vertrekt vanuit de ervaringen en kennis van de mensen en gemeenschappen die geraakt worden door discriminatie en racisme, 2) een aanpak van discriminatie die te incidentgericht en reactief blijft, en 3) een afzijdige en vaak ontkennende houding ten opzichte van discriminatie en racisme van overheid en politiek. Hieronder worden deze constateringen toegelicht.

3.1 Gebrek aan representatie vergroot risico's op discriminatie

De staatscommissie constateert dat wetgeving en beleid vaak worden geformuleerd, ontwikkeld en uitgevoerd vanuit een beperkte set stemmen en perspectieven. Dit gebrek aan representatie kan de legitimiteit en de kwaliteit van beleid en wetgeving aantasten. Dat gaat niet alleen over wie er bij de overheid in dienst zijn, maar ook over welke perspectieven en ervaringen daadwerkelijk meetellen in besluitvorming.[105]

Onderzoek laat zien dat bij een gebrek aan representatie de ervaringen, kennis en expertise van ontbrekende groepen niet of slecht meegenomen worden in besluitvormingsprocessen.[106] Dit leidt ertoe dat signalen van mensen die discriminatie ervaren niet worden gehoord, niet

105. Krislov, S. (1974). *Representative bureaucracy.* Englewood Cliffs. Çelik, S. (2020). Meer vrouwen in het openbaar bestuur. Lessen uit de publieke sector. *Beleid en Maatschappij, 47*(1), 64–75.

106. Jhagroe, S., & Salazar-Morales, D. (2025). A theory of policy coloniality. The role of race and colonial knowledge in policy formulation. *Critical Policy Studies*, 1–21.

tijdig worden herkend of onvoldoende serieus worden genomen. Het probleem is daarmee niet alleen dat bepaalde stemmen onvoldoende vertegenwoordigd zijn, maar dat het systeem bovendien onvoldoende is ingericht om naar die stemmen te luisteren.

Wanneer de aansluiting met de samenleving tekortschiet, worden beleid en wet- en regelgeving sneller ontworpen vanuit een versmald wereldbeeld. Dan kunnen stereotypen in het recht en het beleid sluipen.[107] Ook kan discriminatie in regels, processen en uitvoering over het hoofd worden gezien.[108] Aannames over 'de gemiddelde burger' worden gemakkelijker genormaliseerd omdat ze niet systematisch worden bevraagd en interventies sluiten minder goed aan bij de werkelijkheid van uitvoering.[109] Het interview met Colored Qollective laat zien hoe belangrijk het is dat er in overheidsbeleid aandacht is voor intersectionaliteit en de verscheidenheid aan groepen in de samenleving (interview 4).

3.1.1 Gebrek aan representatie binnen de overheid

Het gebrek aan representatie binnen de overheid komt met name doordat overheidsorganisaties, vooral in de hogere functies, nog onvoldoende een afspiegeling vormen van de bevolking. De *Monitor Genderdiversiteit 2025* laat zien dat vrouwen gemiddeld 40,5 procent van de topfuncties van het Rijk bezetten, een lichte daling ten opzichte van 2024 (41,2 procent).[110] Het aandeel medewerkers met een herkomst buiten Europa in de schalen 13-14 bedroeg eind 2025 14 procent, bij een streefwaarde van 16 procent in 2026.[111] In schaal 15 en hoger stond het aandeel op 10 procent, ook onder de doelstelling van 12 procent in 2026. Het is onwaarschijnlijk dat de doelstellingen tijdig worden behaald. De groei van het aandeel medewerkers met een herkomst buiten Europa lijkt bovendien af te vlakken. Daarnaast laat onderzoek zien dat discriminatie en racisme ook binnen de overheid voorkomen op de werkvloer. In een recent onderzoek naar racisme binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken gaven medewerkers met een migratieachtergrond aan dat hun ideeën en inbreng geregeld worden genegeerd.[112]

> **Het systeem is onvoldoende ingericht om te luisteren naar stemmen van mensen die geraakt worden door discriminatie.**

De overheid erkent het belang van representatie, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de doelstellingen voor diversiteit en inclusie benoemd in de *Monitoringsrapportage Diversiteit en Inclusie*.[113] Ook het rapport van de visitatiecommissie van de Algemene Bestuursdienst (ABD) benoemt een diverse en inclusieve rijkstop als "cruciaal voor het functioneren van het Rijk, want zo kan de overheid gehoor geven aan wat er in de samenleving speelt en leeft".[114] Desondanks vormen overheidsorganisaties nog onvoldoende een afspiegeling van de samenleving.

107. Steijns, J. M., i.s.m. Azoural, R. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

108. Hassan, M. (2023). The psychological impact of discrimination on minority groups. Implications for policy and practice. *Journal Of Psychology, Health And Social Challenges, 1*(2), 132-148.

109. Roeters, A. (2026). *Van een systeemblik naar oog voor mensen. Over afstand, aannames en echte aansluiting*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

110. Vlaanderen, M. et al. (2026). *Moedig voorwaarts. Genderdiversiteit in de top van de (semi)publieke sector*. [Monitor Genderdiversiteit 2025]. SEO.

111. Centraal Bureau voor de Statistiek. (2026). *Barometer Culturele Diversiteit Het Rijk*.

112. Omlo, J. et al. (2022). *Racisme bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een verkennend onderzoek*. Bureau Omlo.

113. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Monitoringsrapportage Diversiteit en Inclusie 2022*.

114. Kamerstukken II, 31490, nr. 335. (2024, 19 januari).

Interview 4

‘Onze achterban is dubbel gemarginaliseerd en daar is weinig aandacht voor in beleid’



Interview met Srishagon Abraham,
duo-voorzitter van Colored Qollective

“Met Colored Qollective zetten we ons in voor geracialiseerde[115] lhbtqia+ mensen.[116] Een groot deel van onze achterban is gevlucht uit het land van herkomst en een deel zit nog in een asielprocedure. Die procedures zijn zwaar. Je moet dan bewijzen dat je queer bent, maar hoe doe je dat? De meesten hebben dat juist geheim moeten houden in hun geboorteland. Het is vaak de reden dat ze gevlucht zijn. Door forse asielbezuinigingen en achterstanden bij de IND zitten ze maanden, soms jaren in onzekerheid. Ondertussen mogen ze niet werken en kunnen ze geen eigen leven starten. Ze moeten blijven wachten in asielzoekerscentra, waar lhbtqia+ mensen regelmatig te maken krijgen met discriminatie.

Daarnaast is er sprake van een toenemende dehumanisering van asielzoekers. Denk bijvoorbeeld aan het geplande bezoek aan de Efteling met jonge asielzoekers, waar veel kritiek op kwam en uiteindelijk werd geannuleerd. Sociale activiteiten met asielzoekers wekken weerstand op. Daarom organiseren wij safe(r) space-bijeenkomsten, waarbij queer asielzoekers veilig samen kunnen komen.

Onze achterban is dubbel gemarginaliseerd. Ze hebben niet alleen last van uitsluiting door hun huidskleur of etnische achtergrond, maar ook vanwege hun genderidentiteit of geaardheid. Dat resulteert regelmatig in eenzaamheid en isolement. Vooral trans vrouwen van kleur hebben het lastig. In het overheidsbeleid zie ik weinig aandacht voor intersectionaliteit. Veel maatregelen zijn gericht op een enkele doelgroep. En als er wel aandacht is, vertaalt die zich niet altijd naar de praktijk. Transzorg is een goed voorbeeld. In beleidsstukken staat 'toegang tot transzorg' als speerpunt. Maar tegelijkertijd wordt er bezuinigd op transklinieken. Bij onze transkliniek in Utrecht staat de wachttijd inmiddels op twee jaar.

Ook de zorg is in Nederland nog niet heel inclusief. Veel zorg heeft ‘de witte man’ als standaardreferentie, waardoor mensen met een donkere huidskleur vaker te maken hebben met misdiagnoses. Denk bijvoorbeeld aan apparaatjes die het zuurstofgehalte meten door de huid, die onbetrouwbaar blijken te zijn bij een donkere huidskleur. Ook loopt onze doelgroep tegen veel raciale en culturele vooroordelen aan, waardoor klachten worden onderschat. Pijn wordt bij mensen van kleur bijvoorbeeld vaker onderschat. En wat ik echt erg vind: conversietherapie, waarbij mensen ‘bekeerd’ worden tot heteroseksualiteit, is in Nederland nog steeds toegestaan.

De afgelopen jaren zijn er dingen verbeterd, maar ook verslechterd. Er is meer aandacht voor de positie van gemarginaliseerde gemeenschappen, maar tegelijkertijd ook meer polarisatie. Vooral online zien we meer haatberichten en racistische opmerkingen. Dat beïnvloedt het taalgebruik op straat. Onze doelgroep wordt steeds vaker uitgescholden en vijandig benaderd. Ook hebben ze op de arbeidsmarkt te maken met discriminatie, op basis van hun naam, huidskleur, etnische achtergrond, genderexpressie of geaardheid. In discriminatiecijfers zien we dit terug.”

115. Racialisering verwijst naar het proces waarbij mensen worden ingedeeld in groepen op basis van hoe ze eruitzien, hun naam, (veronderstelde) achtergrond of religie. Aan die indeling worden vaak bepaalde ideeën en verwachtingen gekoppeld, bijvoorbeeld over gedrag, normen of loyaliteit. Zo kunnen mensen als ‘moslim’, ‘Jood’ of ‘migrant’ worden gezien, ongeacht of zij zichzelf ook zo beschouwen.

116. Stichting Colored Qollective werd in 2018 opgericht door en voor geracialiseerde (*racialised, othering door ras*), geëtniseerde (*ethnicised, othering door etniciteit*) en gemigrantiseerde (*migrantised, othering door het proces van (geïllegaliseerde) migrant, asielzoeker of vluchteling worden door het uitsluitende systeem van een staat*) lgbtqia+-mensen.

3.1.2 Gebrek aan burgerbetrokkenheid

Gebrek aan representatie binnen de overheid kan deels worden gecompenseerd door op een structurele en betekenisvolle manier perspectieven, inzichten en ervaringen in te winnen van (groepen van) inwoners. Eerder benadrukte het onderzoeksrapport *Gelijk recht doen* van de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving al hoe belangrijk het is om de mensen om wie het gaat te betrekken bij het wetgevingsproces.[117] Op papier lijkt de overheid zich hier ook van bewust te zijn. Het inwinnen van perspectieven van belanghebbenden is bijvoorbeeld onderdeel van het beleidsproces.[118] Ook een toets die de effecten van beleid en wet- en regelgeving meet op de gelijkheid tussen mannen en vrouwen (de zogeheten 'gendertoets') is formeel onderdeel van het werkproces.[119] Uit onderzoek blijkt echter dat instrumenten zoals het Beleidskompas[120] en de gendertoets[121] maar zeer beperkt worden gebruikt. Bovendien bevat het Beleidskompas voor andere discriminatiegronden dan gender geen vergelijkbare toets.

Dat bestaande instrumenten onvoldoende worden gebruikt, wijst op een dieperliggend probleem. Machtsverschillen bepalen wie toegang heeft tot inspraak, welke stemmen als 'redelijk' of 'deskundig' worden gezien en welke inbreng uiteindelijk gewicht krijgt. Daarom vraagt betekenisvolle participatie niet alleen om een goed proces, maar ook om een democratische cultuur, houding en besluitvorming: de bereidheid om verschillen serieus te nemen, ruimte te maken voor tegenspraak en te accepteren dat de ander anders mag zijn.[122] Wanneer participatie wordt georganiseerd binnen de bestaande kaders en aannames van beleidsmakers, zonder ruimte voor tegenspraak, is zij niets meer dan een symbolisch inspraakmoment. Deelnemers ervaren dan dat hun inbreng wordt gehoord maar niet werkelijk invloed heeft op besluitvorming. Betekenisvolle participatie vraagt om de bereidheid om de eigen aannames te laten bevragen, ook wanneer dat ongemakkelijk is.

Daar komt bij dat als de overheid burgerparticipatie organiseert, dit vaak gebeurt rond individuele ervaringsverhalen. Die verhalen zijn waardevol omdat ze de impact van beleid en uitvoering voelbaar maken en beleidsmakers tot een andere manier van kijken kunnen brengen. Maar individuele verhalen alleen zijn niet genoeg. Burgercollectieven en *grassroots*-bewegingen beschikken over het vermogen om persoonlijke ervaringen te verbinden met een bredere analyse en om te zetten in strategisch handelen gericht op structurele verandering. Waar de overheid veelal reactief opereert, bouwen deze collectieven al langer aan de kennis, netwerken en werkwijzen die nodig zijn om discriminatie en racisme te doorbreken.

De observaties van de staatscommissie bevestigen dit beeld. Gesprekken met ambtenaren tijdens bijeenkomsten van de discriminatietoets laten zien dat ambtenaren nog onvoldoende gewend zijn om structureel en betekenisvol perspectieven van inwoners en burgercollectieven in te winnen. Burgerbetrokkenheid is nog te vaak incidenteel, laat in het proces, beperkt tot consultatie bij het ontwikkelen van beleid en niet bij

117. Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving. (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*.

118. Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2025, 16 december). *Beleidskompas. Wie zijn belanghebbenden en waarom?*

119. Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2025, 13 november). *Beleidskompas. Gevolgen voor burgers: Effecten op gelijkheid*.

120. Koppenjan, J. F. M. et al. (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid. Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas*. Erasmus Universiteit Rotterdam & GovernEUR.

121. Ardon, D. & Van Wijngaarden, R. (2024). *Gendermainstreaming bij de rijksoverheid. Een gedragswetenschappelijk onderzoek*. Movisie.

122. Young I. M. (2002). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press. Ghorashi, H. (2025). *Ontregelende meerstemmigheid. Pleidooi en bouwstenen voor anders participeren*. Van Gennep & Movisie.

de uitvoering ervan, of georganiseerd via kanalen die niet voor iedereen toegankelijk zijn. Hierdoor wordt ervaringskennis en -deskundigheid niet consequent meegenomen als sturingsinformatie voor ontwerp, uitvoering, monitoring en bijsturing. Daarbij wordt ook te weinig tijd, geld en ruimte vrijgemaakt voor ambtenaren om perspectieven van inwoners en het maatschappelijk middenveld op te halen en deze daadwerkelijk te verwerken in wetgeving, beleid en uitvoering. Dit hangt ten eerste samen met de politieke wens voor een slagvaardige overheid, wat in de praktijk kan neerkomen op snelheid en korte besluitvormingslijnen. De roep om snelle oplossingen kan intern bovendien leiden tot afstemmingsdrukte, waardoor participatie gehaast in krappe deadlines moet worden ingepast. Hierdoor kan participatie een formele stap worden die vooral dient om te kunnen afvinken dat inwoners zijn betrokken, zonder dat hun inbreng nog wezenlijk kan doorwerken in keuzes. Het Kennisknooppunt Participatie duidt dit treffend als 'vinkjes-participatie'.[123]

Machtsverschillen bepalen wie toegang heeft tot inspraak, welke stemmen als redelijk of deskundig worden gezien en welke inbreng gewicht krijgt.

Ten tweede speelt een gedateerd beeld van ambtelijke, en in bredere zin publieke, professionaliteit een rol. Wetenschappelijk onderzoek naar (publieke) professionaliteit toont aan dat de professionaliteit van publieke dienstverleners en ambtenaren niet alleen zit in de mate waarin zij *zelf* autonome, vakinhoudelijke experts zijn. Hun professionaliteit zit ook in de manier waarop zij verbindingen leggen met inwoners en het maatschappelijk middenveld, andere vakgebieden en verschillende niveaus (beleid, uitvoering, praktijk).[124] Anders gezegd, de 'kwaliteit' van het handelen van publieke professionals wordt bepaald door de manier waarop zij relaties leggen met andere kennisvormen en -velden. Dat betekent niet dat vakinhoudelijke kennis aan belang afdoet, maar dat deze pas in relatie tot andere vormen van kennis (zoals ervarings- en gemeenschapskennis) betekenis krijgt.[125]

De staatscommissie heeft in haar werkzaamheden ervaring opgedaan met cocreatie: gelijkwaardig samenwerken aan de inhoud en het resultaat, om tot beter gedragen en gezamenlijke oplossingen te komen. Bij het schrijven van verschillende rapportages en bij het uitvoeren van discriminatietoetsen heeft de staatscommissie gebruikgemaakt van inzichten van een verscheidenheid aan mensen, instituten en maatschappelijke collectieven.[126] De ervaring van de staatscommissie hiermee is dat wanneer klankbordgroepen, leerbijeenkomsten en lokale gesprekken serieus worden genomen, dit helpt om aannames en routines

123. Boogaard, G. et al. (2024). *Essaybundel burgerparticipatie op nationaal niveau*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

124. Noordegraaf, M. (2020). Protective or connective professionalism? How connected professionals can (still) act as autonomous and authoritative experts. *Journal of Professions and Organizations, 7*(2), 205-223.

125. Roeters, A. (2026). *Van een systeemblik naar oog voor mensen. Over afstand, aannames en echte aansluiting*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

126. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid*. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

zichtbaar te maken en om risico's op discriminatie eerder te herkennen en gerichter te beperken. Ook vergroot betekenisvolle participatie het draagvlak voor verandertrajecten. Tegelijkertijd constateert de staatscommissie dat de representatie van inwoners zonder structurele inbedding afhankelijk blijft van individuele trekkers en tijdelijke projecten.

3.1.3 Gebrek aan representatie vanuit Caribisch Nederland

Voor Caribisch Nederland is het vraagstuk van representatie extra urgent. De afstand tussen wetgeving en beleid enerzijds en geleefde werkelijkheid anderzijds is daar vaak direct voelbaar. De evaluatiecommissie-Spies constateerde al in 2015 dat bevoegdheden zijn verschoven naar Den Haag, dat consultatieprocedures bij wetgeving beperkt effect hebben en dat inwoners willekeur ervaren door inconsistente toepassing van het gelijkheidsbeginsel.[127] In de Tweede Kamer en in verkiezingscampagnes is relatief weinig aandacht voor Caribisch Nederland. De lage opkomst bij de nationale verkiezingen van 2025 weerspiegelt dit: 9,7 procent op Sint Eustatius, 21,5 procent op Bonaire en 28 procent op Saba,[128] terwijl de opkomst bij lokale verkiezingen aanzienlijk hoger ligt (80,7 procent op Sint Eustatius, 64,5 procent op Bonaire, 83,6 procent op Saba).[129] Inwoners voelen zich kennelijk wel betrokken bij hun eigen gemeenschap, maar niet bij de nationale besluitvorming die hun leven in hoge mate bepaalt.

Die afstand heeft concrete gevolgen voor de kwaliteit van beleid. Werkbezoeken van de staatscommissie aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevestigen dit. Gesprekspartners signaleren verschillende vormen van discriminatoir handelen door de overheid die direct samenhangen met het ontbreken van lokale kennis en perspectieven in de beleidsvorming. Een concreet voorbeeld is de gebrekkige aansluiting van het onderwijs op de eilanden bij vervolgopleidingen en arbeidsmarktkansen: terwijl de instructietaal op Saba en Sint Eustatius Engels is, blijft vloeiende beheersing van het Nederlands een voorwaarde voor functies bij de overheid. Dergelijke structurele mismatches ontstaan wanneer beleid wordt vormgegeven zonder dat de ervaringen en behoeften van de betrokken gemeenschappen vanaf het begin richtinggevend zijn.

Hetzelfde is gebleken bij de pilots van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening in Caribisch Nederland (zie kader 4). Bij deze pilots zijn procesbegeleiders ingezet die Papiaments spreken en de lokale context goed kennen. De pilots laten zien dat risico's op discriminatie in Caribisch Nederland soms anders ontstaan dan in Europees Nederland. Dit komt onder meer door de kleinschaligheid van de eilanden en de nauwe verwevenheid van toezicht en gemeenschappen. Praktijken die op het eerste gezicht neutraal lijken, kunnen daardoor anders uitpakken. Verder maken de pilots duidelijk dat instrumenten die in Europees Nederland zijn ontwikkeld, niet ongewijzigd inzetbaar zijn in Caribisch Nederland. De discriminatietoets is aangepast met voorbeelden en achtergrondinformatie die aansluiten op de Caribische realiteit. Dit benadrukt dat in een generieke, vanuit Den Haag ontwikkelde benadering perspectieven missen wanneer de betrokken gemeenschappen niet vanaf het begin zijn meegenomen.

127. Spies, J. W. E. et al. (2015). *Vijf jaar verbonden. Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*. Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland.

128. Van Raalte, J. (2025, 31 oktober). Op de Caribische eilanden was de opkomst dramatisch laag, maar waren de uitslagen verrassend. *Trouw*.

129. Kiesraad. (2023). *Eilandsraad 15 maart 2023*.

Kader 4. Discriminatietoets Openbaar Lichaam Bonaire

In 2025 is het openbaar lichaam op Bonaire aan de slag gegaan met de discriminatietoets, onder begeleiding van een procesbegeleider van de Universiteit van Aruba. Een team van medewerkers van de directie Toezicht en Handhaving deed onderzoek naar de manier waarop toezicht op de Drank- en Horecaverordening op Bonaire plaatsvindt. Het team heeft kritisch gekeken naar de bepalingen uit de verordening, op welke manier ze daar uitvoering aan geven en of het onderscheid dat zij daarbij maken tussen burgers en bedrijven mogelijk discriminerend is.

Het toepassen van de discriminatietoets heeft het team in eerste instantie bewustzijn gegeven over hoe risico's op discriminatie en racisme in hun eigen werk aanwezig kunnen zijn. Zo heeft het team aan de hand van een documentaire over discriminatie en racisme op Caribisch Nederland het gesprek gevoerd over hun eigen omgeving en werk. Dat heeft geleid tot een nieuwe manier van kijken naar de eigen werkpraktijken en gewoonten. Het team ontdekte bijvoorbeeld dat ze in hun toezicht en keuzes voor handhaving onderscheid maken op basis van de schaal en omvang van horecaondernemingen. Aan de hand van de inhoud van de discriminatietoets heeft het team kritische vragen gesteld over de vraag in hoeverre dit onderscheid altijd gerechtvaardigd is en wat er gedaan zou kunnen worden om ongerechtvaardigd onderscheid te voorkomen. Een van de maatregelen die het team heeft genomen was om bij de groep van kleine, beginnende ondernemingen met beperkte kennis van wet- en regelgeving minder de nadruk te leggen op het bestraffen en beboeten. In plaats daarvan willen de teamleden er met hun toezicht aan bijdragen dat ondernemers zich beter bewust worden van de wet- en regelgeving en hieraan kunnen voldoen. Een meer proactieve en mensgerichte dienstverlening dus, die recht doet aan verschillen op het eiland.

3.2 Aanpak van discriminatie en racisme is incidentgericht en reactief

Als tweede verklaring voor het gebrek aan vooruitgang in de aanpak van discriminatie en racisme door de overheid, ziet de staatscommissie dat de bestuurlijke en juridische aanpak van discriminatie vooral is ingericht rond afzonderlijke incidenten.[130] Die incidentgerichte aanpak hangt samen met hoe het stelsel van rechtsbescherming, toezicht en beleidsreacties is opgebouwd: voornamelijk gericht op herstel achteraf, niet op preventie vooraf. Discriminatie komt daardoor vooral in beeld via meldingen, klachtenprocedures, politieregistraties en bezwaar- en beroepszaken.[131] Het gevolg is dat beleid en uitvoering pas veranderen nadat schandalen aan het licht komen, of rechterlijke uitspraken daartoe dwingen. Daarmee blijft de overheid afhankelijk van signalen achteraf, in plaats van zelf actief risico's te herkennen en voorkomen.

130. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

131. Hoewel dit belangrijke voorzieningen zijn, zijn zij pas nuttig wanneer discriminatie al heeft plaatsgevonden en leggen ze de bewijslast vaak bij degenen die geraakt zijn door discriminatie.

Een incidentgerichte aanpak miskent drie fundamentele inzichten uit het onderzoek van de staatscommissie. Ten eerste dat discriminatie zich vaak structureel herhaalt en cumulatief uitwerkt.[132] Ten tweede dat zij in toenemende mate verweven is met digitalisering, dataverwerking, algoritmes en profilering, waardoor discriminerende effecten zich op grote schaal en soms onzichtbaar kunnen voordoen.[133] En ten derde dat generieke en ogenschijnlijk 'neutrale' beleidskeuzes in de praktijk discriminerend uit kunnen pakken voor verschillende groepen.[134]

3.2.1 Gebrek aan data over patronen

Een incidentgerichte benadering versmalt het zicht op onderliggende patronen en institutionele mechanismen. Structurele ongelijkheden in processen, risicomodellen, mensbeelden, algoritmes en uitvoeringspraktijken blijven zo langer buiten beeld. Dat terwijl dit juist de vormen van discriminatie zijn die in de huidige tijd meer en meer voorkomen, zeker als het gaat over discriminatie door de overheid.[135]

Dit volgt uit verschillende rapporten van de staatscommissie, die dit gebrek aan inzicht in patronen laten zien. In de onderzoeken naar de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme constateert de staatscommissie dat structurele gegevens over ervaringen en uitkomsten voor verschillende groepen vaak ontbreken. Zonder deze gegevens is het moeilijk om de samenhang van discriminatie tussen verschillende terreinen te observeren, de impact van (cumulatieve) discriminatie op verschillende groepen tijdig te signaleren en goed onderbouwd beleid te maken. Ook rapporten over Nederland van internationale toezichtsorganen wijzen op een gebrek aan *equality data*, waarmee verwezen wordt naar gegevens over (patronen van) discriminatie-ervaringen en diversiteit.[136]

> **Zonder gegevens over patronen van discriminatie is het moeilijk de impact daarvan te monitoren.**

De staatscommissie heeft dit datatekort ook in haar eigen onderzoek nadrukkelijk ondervonden. Zo bleek er in Nederland geen toereikende dataset beschikbaar om cumulatieve en intersectionele discriminatie te analyseren. Om deze lacune te overbruggen, moest de staatscommissie uitwijken naar internationale databronnen, zoals die van het *European Union Agency for Fundamental Rights* (FRA). Deze databronnen bleken echter beperkt in reikwijdte, bijvoorbeeld doordat zij zich slechts richten op specifieke groepen of bepaalde discriminatiegronden.[137] Daarnaast sluiten de categorieën die in bestaande datasets worden gehanteerd niet altijd aan bij hoe mensen zichzelf identificeren of discriminatie ervaren. Dit alles onderstreept dat niet alleen meer data nodig zijn, maar vooral andere vormen van dataverzameling: met ruimte voor zelfidentificatie,

132. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2023). *Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland. Eerste inzichten en vervolg*.

133. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2026). *Principes voor profilering. Een kritisch perspectief op de toepassing van datagedreven profilering door de overheid*.

134. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Discriminatie in dienstverlening. Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en bestrijden*.

135. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2026). *Principes voor profilering. Een kritisch perspectief op de toepassing van datagedreven profilering door de overheid*.

136. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. (2026, 27 februari). *Concluding observations on the seventh periodic report of the Kingdom of the Netherlands* (pp. 4-5).
Committee on the Elimination of Racial Discrimination. (2021, 16 november). *Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands*.
Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2024, 27 september). *Concluding observations on the initial report of the Kingdom of the Netherlands*.
European Commission against Racism and Intolerance. (2026, 3 maart). *Sixth report on the Netherlands, adopted on 3 December 2025*.

137. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Keer op keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa*.

met aandacht voor de context waarin discriminatie plaatsvindt en met een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens om patronen en mechanismen beter te kunnen duiden. Dit gegevensprobleem wordt bovendien versterkt door demografische ontwikkelingen in de samenleving. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) rekent mensen tot de categorie 'Nederlandse herkomst' wanneer zij zelf in Nederland zijn geboren en hun beide ouders ook in Nederland zijn geboren. Wie in Nederland geboren is en ten minste één ouder heeft die in het buitenland is geboren, valt in de statistieken onder de categorie 'kind van migrant'. Tegelijkertijd groeit de groep kinderen van wie de ouders in Nederland zijn geboren, maar van wie ten minste één grootouder een herkomst buiten Europa heeft. CBS-cijfers laten zien dat dit inmiddels een aanzienlijke groep is: van alle kinderen tot vier jaar met een Nederlandse herkomst heeft ruim 17 procent ouders die in Nederland zijn geboren, terwijl ten minste één grootouder een herkomst buiten Europa heeft.[138] Volgens de huidige CBS-definitie vallen deze kinderen onder de categorie 'Nederlandse herkomst' en zijn zij daarmee niet langer zichtbaar in statistieken over herkomstland. Discriminatie op grond van uiterlijk of veronderstelde herkomst houdt echter niet op wanneer iemand volgens een statistische categorie onder 'Nederlandse herkomst' valt. Naarmate jongere generaties doorgroeien, verliezen de huidige meetmethoden hun vermogen om de diversiteit en ongelijkheden in de samenleving in kaart te brengen.

Daarnaast doet het gegevensprobleem zich in versterkte mate voor in Caribisch Nederland. Daar ontbreken gegevens om aan te tonen hoe de situatie op de eilanden verschilt van Europees Nederland, maar ook gegevens om ongelijkheid op de eilanden zelf te onderzoeken. Dit probleem wordt onderschreven door rapporten van internationale toezichtsorganen.[139] De Commissie sociaal minimum constateert eveneens dat betrouwbare data essentieel zijn voor de uitvoering en het ontwerp van beleid en wijst op het tekort aan data met betrekking tot Caribisch Nederland.[140]

In dat licht heeft de staatscommissie een wetenschappelijke kennissessie georganiseerd, in samenwerking met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Hieruit komen twee aanvullende inzichten naar voren over hoe onderzoek en kennis kunnen bijdragen aan meer gelijkwaardigheid tussen Europees en Caribisch Nederland. Ten eerste is er het risico dat ontstaat als onderzoek over de eilanden uitsluitend vanuit Europees perspectief wordt vormgegeven. Daardoor kunnen nieuwe vormen van afhankelijkheid ontstaan die de bestaande machtsverhoudingen versterken. Ten tweede wijzen onderzoekers en eilandbewoners op een patroon van onderzoeksmoeheid: bewoners worden regelmatig benaderd voor onderzoek, terwijl lokale kennisinstellingen en onderzoeksfuncties structureel ondergefinancierd blijven en conclusies uit eerder onderzoek zelden leiden tot concrete beleidswijzigingen. Zonder structurele investering in een gelijkwaardige kennisinfrastructuur blijven ongelijkheden in Caribisch Nederland onzichtbaar in de nationale monitoring en daarmee ook in de politieke besluitvorming.

138. Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024). *Integratie en samenleven 2024*.

139. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2025, 29 oktober). *Concluding observations on the seventh periodic report of the Kingdom of the Netherlands*.

140. Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland. (2023). *Een waardig bestaan. Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*.

3.2.2 De huidige aanpak is te reactief

Het rapport over de Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS) laat zien dat het huidige juridische kader te weinig concrete verplichtingen bevat voor overheidsorganisaties om discriminatie te voorkomen.[141] Het non-discriminatierecht is in belangrijke mate individueel en reactief ingericht: het beschermt slachtoffers pas nadat zij gediscrimineerd zijn, als zij dit zelf al zien of weten. Het legt onvoldoende structurele verantwoordelijkheid bij organisaties om ongelijke effecten systematisch te analyseren en te corrigeren.[142] In een snel veranderende en gedigitaliseerde samenleving ontstaan nieuwe risico's echter vaak sneller dan wetgeving kan worden aangepast. Zonder aanvullende, proactieve verplichtingen blijft de overheid daardoor achter de feiten aan lopen. Daarom heeft de staatscommissie geadviseerd over de invoering van een gelijkheidsplicht voor de publieke sector (zie kader 5).

Het non-discriminatierecht is in belangrijke mate individueel en reactief: het beschermt slachtoffers pas nadat zij gediscrimineerd zijn, als zij dit zelf al zien of weten. Zonder proactieve verplichtingen blijft de overheid daardoor achter de feiten aan lopen.

Daar komen voortdurend nieuwe technologische ontwikkelingen bij die het landschap van discriminatierisico's veranderen. De opkomst van kunstmatige intelligentie (AI) en algoritmische besluitvorming creëert vormen van discriminatie die wezenlijk anders zijn dan de vormen waarmee de overheid tot nu toe te maken had. Discriminatie kan in deze context op grote schaal, geautomatiseerd en vaak onzichtbaar plaatsvinden. Bijvoorbeeld doordat het is ingebed in ontransparante en onnavolgbare trainingsdata, modellen en beslisregels voor publieke dienstverlening, risicotaxaties of handhaving. Discriminerende patronen kunnen zich zo sneller verspreiden dan in het geval van menselijke besluitvorming en bovendien op een manier die moeilijker te detecteren is. Dit benadrukt de beperkingen van een reactieve aanpak. De overheid moet daarom in staat zijn om discriminatierisico's van nieuwe technologieën vroegtijdig te herkennen en te adresseren, nog voordat zij op grote schaal worden uitgerold.

141. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid*.

142. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

Kader 5. Gelijkheidsplicht Publieke Sector

In een voortgangsrapportage heeft de staatscommissie geadviseerd over de invoering van een Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). De GPS verplicht alle overheidsinstanties om discriminatie te voorkomen en gelijkheid te bevorderen. De plicht is niet nieuw, maar legt bestaande internationale en constitutionele verplichtingen vast in de wet en maakt die concreet.

De kern van de GPS is dat overheidsinstanties het belang van non-discriminatie en gelijkheid integraal onderdeel maken van en meewegen in hun besluitvorming en handelen. Dit houdt onder andere in dat overheidsinstanties altijd een *equality impact assessment* maken bij hun besluitvorming en burgercollectieven hierbij betrekken.

Varianten
Bij de GPS hoort ook een verantwoordings- en toezichtmechanisme. Overheidsinstanties moeten kunnen aantonen dat zij aan hun plicht voldoen. Een onafhankelijke instantie houdt toezicht op de naleving. De staatscommissie heeft drie varianten ontwikkeld die oplopen in ambitie en heeft geadviseerd deze stapsgewijs in te voeren.

GPS	Regelen	Verantwoorden	Toezien
Basisvariant	Wettelijke plicht	Inspanningsverplichting antidiscriminatiebeleid	Lichte controle (bijvoorbeeld College voor de Rechten van de Mens)
Middenvariant		Resultaatsverplichting antidiscriminatiebeleid	GPS-inspectiedienst met interventie-bevoegdheden (BZK)
Uitgebreide variant		Informatie- en rapportageplichten	Onafhankelijke autoriteit met sanctiebevoegdheden

Lessen uit het Verenigd Koninkrijk en Ierland
De GPS is geïnspireerd op de *Public Sector Equality Duty* (PSED) in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Volgens de PSED moeten Britse en Ierse overheidsinstanties *equality data* verzamelen, antidiscriminatiebeleid maken, zichzelf monitoren en periodiek rapporteren over de stand van zaken. De buitenlandse ervaringen resulteren in drie belangrijke lessen:

- Toegevoegde waarde: de plicht verankert een proactieve aanpak en bevordert een cultuuromslag binnen organisaties, transparantie en aanspreekbaarheid.
- Risico's: het mag geen 'afvinkoefening' worden of leiden tot hoge uitvoeringslasten.
- Randvoorwaarden: essentieel zijn leiderschap, richtlijnen, training, verantwoorde en participatieve *equality data*, voldoende budget en een invoerings- en governanceplan.

3.2.3 Het belang van anticiperen

Een effectieve aanpak vereist een verschuiving van een reactieve naar een anticiperende overheid. Want wanneer de overheid pas handelt na incidenten, blijft zij achter de feiten aan lopen. Dat betekent dat de overheid systematisch moet onderzoeken waar risico's op discriminatie (kunnen) ontstaan, ook bij nieuwe digitale toepassingen en beleidsinnovaties. Het betekent dat gelijke behandeling vanaf het begin wordt geïntegreerd in wetgeving, beleid en uitvoering, met structurele monitoring van (gelijkheids)effecten. Het betekent ook dat preventie van discriminatie en bevordering van gelijkheid leidende beginselen worden van het overheidshandelen, in plaats van correctiemechanismen achteraf. De door de staatscommissie voorgestelde Gelijkheidsplicht Publieke Sector biedt een overkoepelend wettelijk kader waarin dit wordt geborgd.

Een dergelijke toekomstbestendige aanpak vraagt om meer dan alleen juridische aanpassingen. Dit vereist een overheid die dichter bij de samenleving staat, die ontwikkelingen en signalen vroegtijdig opvangt en die bereid is om beleid structureel bij te sturen op basis van ervaringen van inwoners. Zoals besproken in paragraaf 3.1 zijn participatie van en cocreatie met inwoners en burgercollectieven geen aanvullende of vrijblijvende elementen, maar randvoorwaarden voor een overheid die discriminatie daadwerkelijk wil voorkomen in plaats van achteraf corrigeren.

Een effectieve aanpak vereist een verschuiving van een reactieve naar een anticiperende overheid. Dat betekent dat gelijke behandeling vanaf het begin wordt geïntegreerd in wetgeving, beleid en uitvoering, met structurele monitoring van (gelijkheids)effecten.

Kortom, zolang de aanpak van discriminatie primair is georganiseerd rond incidenten en individuele klachten, blijft het structurele karakter van het probleem buiten beeld en blijft de overheid reactief opereren. De inzichten uit de onderzoeken van de staatscommissie maken duidelijk dat een fundamentele koerswijziging nodig is: van incidentbestrijding naar structurele preventie en van een afwachtende naar een anticiperende overheid.

3.3 Overheid en politiek houden zich te afzijdig

Vanuit de overheid en politici zijn er in de afgelopen jaren veel reacties gekomen op expliciete vormen van discriminatie en racisme in de Nederlandse samenleving. Daarbij ging het over maatschappelijk ingrijpende en zeer zichtbare vormen van discriminatie en racisme, zoals racistische spreekkoren in voetbalstadions[143] en femicide.[144] Maar het ging ook over vormen van discriminatie en racisme binnen de overheid zelf, zoals discriminatie en racisme bij de Belastingdienst,[145] DUO[146] en de Koninklijke Marechaussee.[147] Bij al deze zaken was er sprake van sterke, breed gedeelde politieke verontwaardiging en veroordeling. Meestal volgden excuses van bewindspersonen wanneer het ging over duidelijke vastgestelde vormen van discriminatie en racisme bij de overheid zelf.[148] Desondanks constateert de staatscommissie dat overheidsorganisaties en politici worstelen met hun eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot discriminatie en racisme, zowel in woord als in daad.

3.3.1 Afzijdig in woorden

Rol van politici

De staatscommissie constateert dat overheidsorganisaties en politici het moeilijk vinden om verantwoordelijkheid te nemen voor uitingen en handelingen die (direct of indirect) bijdragen aan structurele patronen van discriminatie en racisme in de Nederlandse samenleving. Hoewel deze afzijdige houding soms een bewuste keuze kan zijn, bijvoorbeeld uit angst te polariseren, heeft dit wel maatschappelijke consequenties in het normaliseren van discriminatie en racisme. Onderzoek laat bovendien zien dat dit effect het sterkst is wanneer dit gebeurt door '*mainstream* politici'.[149] Dit patroon van terughoudendheid – juist door *mainstream* politici – wordt zichtbaar in verschillende voorbeelden die hierna volgen. Er is hierbij expliciet gekozen voor enkele recente voorbeelden (2025-2026) uit de nationale politiek, omdat deze de sterkste invloed laten zien op de normalisatie van discriminatie en racisme in de Nederlandse samenleving. De staatscommissie beschrijft deze voorbeelden niet om individuele politici aan te spreken, maar om een breder patroon van politieke terughoudendheid te illustreren.

Overheidsorganisaties en politici worstelen met hun eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot discriminatie en racisme, zowel in woord als in daad.

143. RTL Nieuws. (2019, 19 november). *Kamer roept Rutte naar parlement om vragen over spreekkoren Den Bosch*.

144. Fuks, I. (2025, 23 september). Emotie én strijd om regie in Kamerdebat over femicide, onder toeziend oog van nabestaanden. *NRC*.

145. Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). *Ongekend onrecht*.

146. NOS Nieuws. (2024, 11 november). *Geld terug voor studenten na discriminerende fraudeopsporing*.

147. NOS Nieuws. (2023, 14 februari). *Hof verbiedt etnisch profileren marechaussee bij controles*.

148. Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). *Ongekend onrecht*.

149. '*Mainstream* politici' verwijst hier naar politici die op het politieke spectrum geen radicale ideologische positie innemen. Het gaat hier dus om politici die zich meer in het politiek-ideologische 'midden' bevinden.
Valentim, V. et al. (2025). How mainstream politicians erode norms. *British Journal of Political Science, 55*, e105.

Een bekend voorbeeld van de afzijdige houding van de politiek is dat er tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in september 2025 een discussie ontstond over het al dan niet tegenspreken van discriminerende uitspraken door Tweede Kamerleden. De toenmalig demissionair premier gaf daarop aan Kamerleden niet te willen "recenseren".[150] Hoewel normeren door de premier misschien had geleid tot spanningen in de coalitie, had het maatschappelijk gezien een betekenisvol signaal kunnen zijn in het stelling nemen tegen discriminatie en racisme.

In dezelfde maand werd er in de Tweede Kamer een motie aangenomen om Antifa als terroristische organisatie aan te merken.[151] Er kwam veel kritiek op deze motie. De motie maakt bepaalde denkbeelden strafbaar, wat gezien kan worden als discriminatie op grond van politieke gezindheid of levensovertuiging. Hoewel de leider van een van de partijen die voor de motie stemde een maand later zei dat de partij de motie niet opnieuw zou steunen, bleef de leider bij het standpunt dat Antifa als terroristisch moet worden aangemerkt. Zij zei daarover: "Ik wil dat gedachtegoed gewoon niet."[152]

Een afzijdige houding van politici kan een bewuste keuze zijn, bijvoorbeeld uit angst te polariseren. Desondanks heeft het maatschappelijke consequenties in het normaliseren van discriminatie en racisme.

In een debat voor de Tweede Kamerverkiezingen in oktober 2025 stelde een van de lijsttrekkers dat het goede promotie voor Defensie is dat kroonprinses Amalia reservist is geworden. Hij zei daarover dat "een aantal kerels hier in de zaal […] wel zin […] heeft" om met haar in een militaire training terecht te komen.[153] Deze opmerking werd door de debatleider direct als seksistisch bestempeld. In plaats van dit te erkennen, maakte de lijsttrekker het incident kleiner. Hij noemde het later slechts "niet zo handig".[154] Juist het erkennen van het discriminerende karakter van deze uitspraak had een voorbeeld kunnen zijn van het uitdragen van inclusieve normen en waarden.

In dezelfde maand beargumenteerde de leider van een andere politieke partij dat scholen de ruimte moeten krijgen om religieuze waarden uit te dragen, ook als die botsen met het non-discriminatieverbod. Hij wilde bijvoorbeeld het afwijzen van homoseksuele relaties door reformatorische scholen niet afkeuren.[155] Hoewel deze uitspraken potentieel passen bij de standpunten van zijn partij, maakt dat voor de consequenties van deze uitspraken geen verschil. De afzijdige opstelling normaliseert deze discriminerende praktijk in het onderwijs.

150. Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2025). *Tweede Kamer, 3e vergadering. Donderdag 18 september 2025* [Plenair verslag].

151. Kamerstukken II, 36800, nr. 103. (2025, 18 september).

152. Nieuwsuur. (2025, 23 oktober). *Yesilgöz zou antifa-motie niet weer steunen, maar 'wil dat gedachtegoed gewoon niet'*.

153. Vos, E. (2025, 27 oktober). Rob Jetten maakt grap over kroonprinses in dienstplicht, presentator spreekt van 'seksistische opmerking'. *NRC*.

154. RTL Nieuws. (2025, 28 oktober). *Jetten betreurt opmerking over prinses Amalia tijdens debat: 'Dat was niet zo handig'* [Video].

155. Nieuwsuur. (2025, 20 oktober). *CDA-leider Bontenbal: religieus onderwijs mag botsen met grondrecht van gelijkheid*.

In december 2025 ging een bewindspersoon in gesprek met vertegenwoordigers van moslimjongerenorganisaties over de beeldvorming van moslims.[156] In dit gesprek ging het over de vraag hoe het komt dat er in de beeldvorming over incidenten bij personen met een Arabische achtergrond vaak direct een link wordt gelegd met moslim-zijn, terwijl dit niet gebeurt bij andere geloofsovertuigingen. In de samenvatting van dit gesprek schreef deze bewindspersoon dat de moslimjongerenorganisaties is gevraagd om "een reflectie vanuit de gemeenschap over hoe men zelf denkt dat dit komt". Deze discriminerende beeldvorming werd verder niet benoemd als discriminatie, noch sprak de bewindspersoon zich uit tegen deze beeldvorming. Dit voorbeeld illustreert hoe ook bewindspersonen zich afzijdig kunnen opstellen. De verantwoordelijkheid voor het verklaren van discriminatie werd in dit geval namelijk bij de getroffen gemeenschap zelf gelegd.

Naast terughoudend stelt de politiek zich met enige regelmaat ook ontkennend op met betrekking tot specifieke vormen van discriminatie en racisme. Ook hier lijken politici zich hun bijzondere verantwoordelijkheid en de effecten van hun handelen niet te realiseren.

In maart 2025 werd het *Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie* gepubliceerd. Hieruit blijkt dat moslimdiscriminatie een wijdverspreid fenomeen is en de verbinding van moslims met de Nederlandse samenleving in de weg zit. Een meerderheid van de Tweede Kamer wilde echter geen debat voeren over dit onderzoek omdat het onderzoek niet goed genoeg uitgevoerd zou zijn.[157] Deze kritiek is echter nauwelijks onderbouwd en wordt ook niet ondersteund door wetenschappers.[158]

> **Politici lijken zich hun bijzondere verantwoordelijkheid en de effecten van hun handelen niet te realiseren.**

Niet alleen houden politici zich afzijdig, ze doen soms ook zelf discriminerende uitspraken. In mei 2024 zei een bewindspersoon uit een voormalig kabinet bijvoorbeeld: "Wat je ziet is dat veel asielmigranten komen uit landen met een islamitisch geloof. We weten dat daar Jodenhaat, ja, onderdeel is bijna van de cultuur." Het Openbaar Ministerie concludeerde dat de betreffende uitspraken in beginsel strafbaar zijn, maar dat een strafrechtelijke vervolging van de politicus in dit geval in strijd is met de vrijheid van meningsuiting.[159] Het kabinet ontkende echter dat dit soort uitspraken discriminerend zijn.[160] Ook trekken sommige politieke partijen het bestaan van racisme in twijfel. Zo stelde de leider van een politieke partij in september 2025 tijdens een talkshow op tv dat zijn partij niet gelooft dat er bij de Nederlandse overheid sprake is van institutioneel racisme,[161] terwijl onderzoek het tegendeel heeft aangetoond.[162]

156. Kamerstukken II, 30950, nr. 510. (2026, 10 februari).

157. NOS Nieuws. (2025, 25 maart). *Kamer wil geen debat over onderzoek moslimdiscriminatie: 'rammelt aan alle kanten'*.

158. Vriesema, M. (2025, 31 maart). Kamer keurt onderzoek moslim-discriminatie af. Klopt de kritiek? 'Bullshit, de boodschapper wordt aangevallen'. *Trouw*.

159. Openbaar Ministerie. (2024, 12 juli). *OM seponeert aangiftes van groepsbelediging tegen Mona Keijzer*.

160. Pelgrim, C. (2025, 20 januari). Staatscommissie noemt discriminatie door overheid 'structureel' en hekelt uitspraken kabinet. *NRC*.

161. BNNVARA. (2025, 1 september). *Pauw & De Wit. Ingrid Coenradie en Joost Eerdmans over hun plannen* [Video].

162. Omlo, J. et al. (2022). *Racisme bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een verkennend onderzoek*. Bureau Omlo.
Kamerstukken II, 30950, nr. 359. (2024, 9 februari).
Witkamp, A. et al. (2024). *Racisme binnen de Rijksoverheid. Kwalitatief onderzoek naar ervaringen, gevolgen en de aanpak van racisme op de werkvloer binnen de Rijksoverheid*. Verwonderzoek & Laby-rinth Onderzoek & Advies.

Rol van de media

Ook de nieuwsmedia stellen zich vaak terughoudendheid op met betrekking tot het uitspreken tegen discriminatie en racisme. In het hiervoor genoemde voorbeeld over institutioneel racisme bij de overheid kreeg de politiek leider tijdens de talkshow amper tegenspraak. Andere tv-programma's trekken regelmatig de aandacht door seksistische opmerkingen. Ook hier wordt nauwelijks tegenin gegaan.[163] In februari 2026 vond een radio-interview plaats met een van de makers van een documentaire over de zoektocht van Chinees-Indische Nederlanders naar hun eigen achtergrond. In plaats van een inhoudelijk gesprek over de documentaire, ontaardde het interview in grappen over Chinees eten en stereotypen.[164] De documentairemakers spraken in een open brief van "de normalisering van racisme" en vroegen om excuses.[165] De radio-omroep vond dit onnodig en noemde het "een grapje".[166]

Bovendien laat wetenschappelijk onderzoek zien dat de manier waarop Nederlandse media omgaan met extreemrechtse partijen bijdraagt aan het normaliseren van hun standpunten.[167] Zo krijgen extreemrechtse kopstukken in talkshows uitgebreid de gelegenheid hun standpunten toe te lichten, alsof deze discriminerende standpunten even normaal zijn als andere (niet-discriminerende) standpunten.

Consequenties van terughoudendheid

Deze terughoudendheid in het benoemen van en uitspreken tegen discriminatie en racisme is problematisch. In eerdere rapportages heeft de staatscommissie politici erop gewezen dat woorden ertoe doen.[168] Uit onderzoek van de staatscommissie blijkt dat een toename van discriminerende uitspraken door politici invloed heeft op een vergelijkbare toename van discriminerende uitingen in landelijke kranten en vooral op sociale media. Hetzelfde onderzoek laat zien dat nieuwsmedia, waaronder landelijke kranten, een belangrijke rol spelen in hoe uitspraken over bevolkingsgroepen doorwerken in de samenleving.[169] Juist daarom hebben nieuwsmedia een verantwoordelijkheid om te voorzien in kritische duiding en context.[170]

> **Wanneer discriminatie wordt ontkend, genegeerd of zonder kritische reflectie wordt herhaald, geven zowel politici als nieuwsmedia het signaal af dat dergelijke uitspraken acceptabel zijn.**

Wanneer discriminatie wordt ontkend, genegeerd of zonder kritische reflectie wordt herhaald, geven zowel politici als nieuwsmedia het signaal af dat dergelijke uitspraken acceptabel of 'normaal' zijn. De normalisatie

163. Can, M. (2022, 27 april). Gelach om misbruikverhaal Johan Derksen, 'omstanders hadden moeten ingrijpen'. *NOS Nieuws*.

164. Van der Aa, E. (2026, 18 maart). Makers documentaire eisen excuses dj's na 'racistisch' interview, PowNed weigert. *Algemeen Dagblad*.

165. Ng, J. et al. (2026, 17 maart). Open brief: de normalisering van racisme. *Meer dan Babi Pangang*.

166. NOS Nieuws. (2026, 23 maart). *Ruud de Wild loopt weg uit eigen radioshow om doodsbedreigingen na interview*.

167. De Jonge, L., & Gaufman, E. (2022). The normalisation of the far right in the Dutch media in the run-up to the 2021 general elections. *Discourse & Society, 33*(6), 773–787.

168. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Discriminatie in dienstverlening. Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en bestrijden*.

169. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2026). *Tussen Kamer, krant en sociale media. De wisselwerking tussen de Tweede Kamer, landelijke kranten en sociale media in de verspreiding van discriminerende uitingen*.

170. Redactie Trouw. (2026, 17 februari). De Tweede Kamervoorzitter moet nieuw onderzoek serieus nemen en discriminerende taal weren. *Trouw*.

171. Pelgrim, C. (2025, 20 januari). Staatscommissie noemt discriminatie door overheid 'structureel' en hekelt uitspraken kabinet. *NRC*.

van discriminerende uitingen maakt het ingewikkelder voor de overheid en voor de samenleving om discriminatie en racisme serieus te bestrijden en voorkomen. Dit heeft de staatscommissie ook herhaaldelijk gehoord in gesprekken met bestuurders en ambtenaren. Bovendien heeft het effect op mensen die discriminatie ervaren. Het kan mensen het gevoel geven dat het toch geen zin heeft om discriminatie-ervaringen te melden.[171] Een ontkennende en afzijdige houding van politici en bewindslieden ten opzichte van discriminatie en racisme ondermijnt het vertrouwen in de overheid en in de democratische rechtsstaat. Deze ontkennende houding komt ook terug in het interview met Asian Raisins over racisme tegen mensen van Aziatische afkomst (interview 5).

Tegelijkertijd constateert de staatscommissie dat dit patroon ook te doorbreken is. De erkenning en het openlijk bespreken van discriminatie en racisme maken het mogelijk om ermee aan de slag te gaan. Dit ziet de staatscommissie bijvoorbeeld gebeuren in organisaties die de discriminatietoets inzetten. Ook maakt de recente openheid over vooroordelen en discriminatie in de rechtspraak het mogelijk voor rechters om hierop te reflecteren en dit aan te pakken.[172] De Voorlichtingsraad benadrukt bovendien dat politici en bewindspersonen door bewuste en zorgvuldige communicatie juist in positieve zin kunnen bijdragen aan maatschappelijke saamhorigheid.[173]

3.3.2 Afzijdig in daden

Afzijdigheid beperkt zich niet tot taal. De staatscommissie constateert dat maatregelen tegen discriminatie en racisme vaak blijven steken in intenties, pilots en tijdelijke programma's, zonder structurele borging. Dit sluit aan bij wat de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) recent typeerde als 'institutionele terughoudendheid': het vermijden van bindende keuzes en structurele sturing op discriminatie en racisme.[174]

Geen opvolging aan aanbevelingen

Die terughoudendheid wordt allereerst zichtbaar in het uitblijven van concrete opvolging van eerdere aanbevelingen. Al meer dan dertig jaar wordt door diverse gezaghebbende instanties gepleit voor opname van een verbod op discriminatie door zogenoemd eenzijdig overheidshandelen in de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB).[175] Een dergelijke bepaling zou het mogelijk maken dat slachtoffers van discriminatie door de overheid een klacht kunnen indienen bij het College voor de Rechten van de Mens. Deze bepaling zou daarmee de rechtsbescherming van inwoners versterken.[176] In 2023 adviseerde de staatscommissie, samen met de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en het College voor de Rechten van de Mens, opnieuw om een dergelijke bepaling in de AWGB op te nemen.[177] Hoewel dit advies door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd overgenomen en de komst van een wetsvoorstel werd aangekondigd,[178] is vooralsnog geen concreet wetstraject in gang gezet.

172. Driessen, C. (2025, 6 november). Rechters over hun vooroordelen: 'Had ik dit met een witte, hoogopgeleide jongen hetzelfde aangepakt?' *NRC*.

173. CommunicatieRijk. (2026). *Startadvies kabinetsbrede communicatie*. Voorlichtingsraad, Ministerie van Algemene Zaken.

174. Baldewsingh, R. (2026). *De illusie van gelijkheid. Pleidooi voor een fundamentele herijking van de aanpak van discriminatie en racisme in Nederland*. Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme.

175. Commissie Gelijke Behandeling. (2000). *Evaluatie van vijf jaar Algemene wet gelijke behandeling. Gelijke behandeling in beweging* (p. 29). Commissie Gelijke Behandeling. (2005). *Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004. Het verschil gemaakt* (p. 53). Zoontjes, P. J. J. (2006). De uitzondering inzake "eenzijdig overheidshandelen". In M. L. M. Hertogh, & P. J. J. Zoontjes (Reds), *Gelijke behandeling: principes en praktijken. Evaluatieonderzoek Algemene wet gelijke behandeling*. Wolf Legal Publishers (pp. 115-144). Zie ook: European Commission against Racism and Intolerance. (2019). *ECRI report on The Netherlands (fifth monitoring cycle)*.

176. Groenendijk, C. A. & Kruyt, A. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

177. Nationaal Coördinator Discriminatie en Racismebestrijding, College voor de Rechten van de Mens, & Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2023, 20 maart). *Eenzijdig overheidshandelen onder de AWGB* [Brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties].

178. Kamerstukken II, 30950, nr. 455. (2025, 25 april).

Interview 5

‘Racisme tegen mensen van Aziatische afkomst wordt vaak gebagatelliseerd, maar doet veel mensen pijn’



Interview met Rui Jun Luong,
oprichter van Asian Raisins

“Er is weinig aandacht voor, maar ook in Nederland worden veel mensen van Aziatische afkomst gediscrimineerd. Ze worden bijvoorbeeld op straat uitgescholden en soms zelfs aangevallen. Ook op scholen, stages of werkplekken komt het voor: ‘Tjing, tjang, tjong.’ ‘Kan ik bij jou loempia’s bestellen?’ Of basisscholen waar ze ‘Hanky Panky Shanghai’ zingen in de klas. Het wordt vaak gebagatelliseerd, maar het doet veel mensen pijn. Ook in talkshows of realityshows op televisie zie ik het voorbij komen, bijvoorbeeld dat Chinezen hun eigen hond of kat op zouden eten. En de coronapandemie was voor veel mensen een reden om Aziaten extra te beledigen, omdat ‘zij die vleermuizen hebben gegeten’. Ik hoorde ook van iemand dat ze van de chauffeur de bus niet in mocht omdat ze er Chinees uitzag. Hij was bang om ziek te worden.

Vrouwen van Aziatische afkomst hebben vaak ook nog te maken met seksisme. Veel mensen hebben het beeld dat zij onderdanig en dienstbaar zouden zijn, door de link te leggen met massagesalons en websites waarop Europese mannen een Thaise bruid kunnen uitzoeken. Daardoor krijgen velen van hen te maken met respectloos gedrag.

Discriminatie vanuit overheidsinstanties is meestal niet duidelijk zichtbaar. Het zit ‘m in kleine dingen. Ik word bij balies bijvoorbeeld vaak aangesproken in het Engels. Soms ook nadat ik al in het Nederlands heb gesproken. Met Asian Raisins toon ik op sociale media voorbeelden van online racisme. Op die berichten komen vervolgens veel haatreacties. Ik heb geprobeerd daar aangifte van te doen, maar de politie en het OM lijken daar weinig zin in te hebben. Ik hoor dat van meer mensen met soortgelijke ervaringen. Dan wordt er gezegd: ‘Dit is geen racisme.’ Of: ‘Er is onvoldoende bewijs.’ Als die zaken niet worden aangepakt, zijn ze ook niet terug te vinden in de cijfers, waardoor de overheid denkt dat het niet bestaat. En de overheid is wat mij betreft juist aan zet om racisme aan te pakken. Het begint met erkennen dat het een probleem is.

Met Asian Raisins proberen we racisme tegen Nederlanders van Aziatische afkomst bespreekbaar te maken. Veel mensen denken dat racisme vanzelf verdwijnt, maar dat is niet zo. We zien het overal terug, vooral op sociale media. Vooral jongeren met Aziatische roots hebben daar veel last van. Er gaan regelmatig anti-Chinese *memes* rond, net als vervelende uitspraken van iemand als Donald Trump over Chinezen. Helaas nemen veel mensen dat over.”

In 2022 presenteerde de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) het rapport *Gelijk recht doen*. In dit rapport staan een aantal duidelijke stappen omschreven voor de overheid om de wetgeving aan te passen zodat institutionele discriminatie tegen kan worden gegaan. Concreet is hier nog weinig mee gebeurd. Zo stelt de POC dat er proactief aandacht besteed moet worden aan de mogelijke discriminatoire effecten van wetgeving. Ook zouden er verantwoordingsplichten opgelegd moeten worden aan uitvoeringsorganisaties en werkgevers. Zij zouden bijvoorbeeld moeten rapporteren over wat ze hebben gedaan om discriminatie te voorkomen of tegen te gaan. De overheid heeft hier echter nog geen werk van gemaakt. In de voortgangsrapportage *Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS)* heeft de staatscommissie verder uitgewerkt hoe deze proactieve plichten eruit zouden kunnen zien. Zowel de Tweede Kamer[179] als internationale instanties[180] hebben erop aangedrongen hier werk van te maken.

De POC benadrukt daarnaast dat het *niet* effectief is om de verantwoordelijkheid voor het aanpakken van discriminatie enkel te leggen bij mensen die discriminatie ervaren. Toch ziet de staatscommissie dat dit nog wel gebeurt, bijvoorbeeld in het gesprek tussen een minister en moslimjongerenorganisaties.[181] Hetzelfde patroon is zichtbaar bij de financiële gevolgen en de afhandeling van de toeslagenaffaire. In januari 2025 concludeerde een spoedcommissie dat er stevig moet worden ingegrepen bij de aanpak van de toeslagenaffaire. Anders gaat het nog jaren duren voordat de slachtoffers compensatie krijgen.[182] In februari 2026 bleek bovendien dat sommige gedupeerden opnieuw in de schulden zijn geraakt door een initiatief van de overheid.[183] Ook is er nog weinig gedaan met de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening uit 2024. Bijvoorbeeld met de aanbeveling dat de overheid moet kunnen worden aangesproken op discriminerende handelingen en dat er in de uitvoering veel meer aandacht en oog nodig is voor de mensen om wie het gaat.[184]

Uitholling van instituties

Het gebrek aan opvolging van eerdere aanbevelingen hangt samen met een bredere uitholling van instituties. Sinds het instellen van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) in 2021 hoort jaarlijks op voorzet van de NCDR een Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme vastgesteld te worden, met daarin maatregelen om discriminatie en racisme tegen te gaan. Het laatste Nationaal Programma is echter gepubliceerd eind 2023.[185] Het kabinet-Schoof heeft het vaststellen van een nieuw Nationaal Programma meermaals uitgesteld[186] en uiteindelijk doorgeschoven naar het nieuwe kabinet.[187] Hierdoor ontbreekt al langere tijd een concrete, geactualiseerde aanpak van discriminatie en racisme door de overheid.

Bovendien is de rol van de NCDR teruggebracht: waar de NCDR oorspronkelijk verantwoordelijk was voor het opstellen van het Nationaal Programma heeft de NCDR sinds het voorjaar van 2025 enkel een adviesrol.[188] Tegelijkertijd stelt kabinet-Jetten in het coalitieakkoord

179. Kamerstukken II, 36284, nr. 56. (2025, 3 juli).

180. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2025, 29 oktober). *Concluding observations on the seventh periodic report of the Kingdom of the Netherlands*. European Commission against Racism and Intolerance. (2019). *ECRI report on The Netherlands (fifth monitoring cycle)*.

181. Kamerstukken II, 30950, nr. 510. (2026, 10 februari).

182. NOS Nieuws. (2025, 23 januari). *Stevige ingreep nodig bij herstel toeslagenaffaire, zegt spoedcommissie*.

183. Pruis, A., & Wiessing, E. (2026, 9 februari). Toeslagenouders opnieuw in de schulden door goedbedoelde betaalpauze. *NOS Nieuws*.

184. Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. (2024). *Blind voor mens en recht*.

185. Kamerstukken II, 30950, nr. 335. (2023, 12 december).

186. Zie toezeggingen van de minister van Binnenlandse Zaken tijdens een commissiedebat in april 2024: Kamerstukken II, 30950/34338, nr. 411. (2024, 11 juli).
Zie ook toezeggingen van de minister van Binnenlandse Zaken tijdens een commissiedebat in januari 2025: Kamerstukken II, 30950, nr. 435. (2025, 21 februari).

187. Rijksoverheid. (2025). *Besluit nieuw Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme aan volgend kabinet*.

188. Kamerstukken II, 30950, nr. 454. (2025, 25 april).

stappen te willen zetten, onder meer door het werk van de NCDR en de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding wettelijk te verankeren.[189] In de budgettaire bijlage bij het akkoord zijn echter geen aanvullende middelen gereserveerd voor de aanpak van discriminatie en racisme.[190] Dit belemmert het daadwerkelijk nemen van regeringsverantwoordelijkheid.

Het is zorgelijk dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelf aangeeft dat het onvoldoende financiële middelen en capaciteit heeft om zijn coördinerende rol op het thema discriminatie en racisme te pakken.

Tegen die achtergrond is het des te zorgelijker dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelf aangeeft dat het onvoldoende financiële middelen en capaciteit heeft om zijn coördinerende rol op het thema discriminatie en racisme te pakken, noch om uitvoering te geven aan de uitgebrachte adviezen en rapporten van de staatscommissie.[191] Ook vanuit de Tweede Kamer klinkt zorg dat er te weinig gebeurt.[192] Deze terughoudendheid speelt bovendien breder dan bij de rijksoverheid. Een groot deel van de gemeenten heeft bijvoorbeeld geen antidiscriminatiebeleid.[193]

Caribisch Nederland

De afzijdigheid manifesteert zich ook in de verhouding tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Sinds 2019 geldt het *comply or explain*-beginsel: nieuw beleid en nieuwe wetgeving gelden in principe ook voor Caribisch Nederland, tenzij er onderbouwde redenen zijn om daarvan af te wijken.[194] Het beginsel kan in theorie ruimte bieden voor maatwerk dat past bij de eilanden, maar vereist dan wel een zorgvuldige en toetsbare afweging.[195]

In de praktijk heeft het beginsel echter niet de gewenste effecten gehad. De vraag of en hoe nieuw beleid ook voor de eilanden geldt, wordt door vakdepartementen vaak pas laat of helemaal niet gesteld, zo blijkt uit gesprekken die de staatscommissie voerde. Dit komt soms door onbekendheid met de Caribische context en soms doordat de complexiteit ervan als reden wordt aangevoerd om het onderwerp te omzeilen. In 2022 verzocht de Tweede Kamer de regering een standaardpassage over Caribisch Nederland op te nemen in elke Kamerbrief waarin nieuw beleid wordt aangekondigd.[196] Het kabinet

189. Bureau Woordvoering Kabinetsformatie. (2026). *Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland. Coalitieakkoord 2026-2030 D66, VVD en CDA*.

190. Bureau Woordvoering Kabinetsformatie. (2026). *Budgettaire tabel en bijlage bij coalitieakkoord Aan de slag*.

191. Bijlage deel 13 van 38 bij Kamerstukken II, 36848, nr. 30. (2026, 30 januari).

192. Zie bijdragen van Kamerleden tijdens een commissiedebat in september 2025: Kamerstukken II, 30950, nr. 502. (2025, 6 oktober).

193. Kros, K. et al. (2022). *Monitor lokaal antidiscriminatiebeleid 2022*. Kennisplatform Inclusief Leven, i.s.m. Movisie.

194. College voor de Rechten van de Mens. (2025, 10 oktober). *Vijftien jaar na 10-10-10: De belofte van gelijkheid en de grenzen van het 'comply or explain' principe*.

195. Spies, J. W. E. et al. (2015). *Vijf jaar verbonden. Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*. Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland. Kamerstukken II, 36200 IV, nr. 85. (2023, 23 juni).

196. Kamerstukken II, 36200 IV, nr. 13. (2022, 20 oktober).

beargumenteerde dat aan dit verzoek is voldaan door in handboeken over beleidsontwikkeling een passage over Caribisch Nederland op te nemen.[197] De uitleg van *comply or explain* in deze handboeken is echter beperkt en in sommige gevallen zelfs incorrect, bijvoorbeeld op het gebied van de verplichte motivering van wetgevingskeuzes voor Caribisch Nederland.[198] Het gevolg is dat Caribisch Nederland niet wordt uitgezonderd op basis van een bewuste afweging, maar simpelweg wordt vergeten of bewust vermeden. In openbare stukken wordt zelden verantwoord hoe het beginsel is toegepast, waardoor afwegingen niet controleerbaar zijn.

Zowel het College voor de Rechten van de Mens als de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur constateerden in 2025 dat het beginsel juist kan bijdragen aan toenemende ongelijkheid.[199] Het niet naleven of uitstellen van wetgeving voor Caribisch Nederland heeft geleid tot achterstanden die moeilijk zijn in te halen.[200] Een recente juridische analyse concludeert bovendien dat de toepassing van *comply or explain* in de huidige staat praktisch onmogelijk is, door onduidelijkheid over de te hanteren kaders. Dit maakt Bonaire, Sint Eustatius en Saba kwetsbaar voor ambtelijke en politieke willekeur.[201]

De staatscommissie concludeert dat de manier waarop de Nederlandse overheid omgaat met Caribisch Nederland op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel. Gelijkwaardigheid moet het uitgangspunt zijn in wetgeving, besluiten en beleid voor heel Nederland, met specifieke aandacht voor de regionale context. Dit betekent niet dat overal exact hetzelfde beleid van toepassing moet zijn, maar dat juist specifiek wordt gekeken naar de behoeften die er bestaan en de wijze waarop beleid uitwerkt voor inwoners.

De terughoudendheid in daden van de overheid en politiek is een politieke keuze. Wie de macht heeft om te handelen en ervoor kiest dat niet te doen, houdt de status quo bewust in stand. Een overheid die zich zo vaak afzijdig en afwachtend opstelt, zeker in het licht van de toeslagenaffaire en het ontbreken van een actueel Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme, normaliseert de aanwezigheid van institutionele discriminatie en institutioneel racisme.

3.4 Tot slot: samenhang tussen de verklaringen

De hierboven omschreven verklaringen voor een gebrek aan vooruitgang op het gebied van discriminatie en racisme staan niet los van elkaar. Zij versterken elkaar. Wanneer discriminatie wordt gezien als incidentele uitzondering, ligt een reactieve incidentaanpak voor de hand en kan de politiek zich afzijdig houden. Maar als discriminatie wordt erkend als een structureel verschijnsel dat zich binnen veel institutionele contexten voordoet, dan is afzijdigheid niet langer passend. Dan zijn proactieve verplichtingen, verzameling van betere gegevens en structurele verantwoording noodzakelijk. Ook wordt dan duidelijk dat normstelling door politici en gezagsdragers niet optioneel maar essentieel is. Tegelijk blijkt dat beleid en uitvoering niet kunnen worden verbeterd

197. Kamerstukken II, 36200 IV, nr. 85. (2023, 23 juni).

198. De Jong, B. L. (2025). De juridische basis op orde voor een gelijkwaardig Bonaire, Sint Eustatius en Saba. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, *16*(4), 338–358.

199. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2025). *Samen naar beter: aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland*.
College voor de Rechten van de Mens. (2025, 10 oktober). *Vijftien jaar na 10-10-10: De belofte van gelijkheid en de grenzen van het 'comply or explain' principe*.

200. Idem.

201. De Jong, B. L. (2025). De juridische basis op orde voor een gelijkwaardig Bonaire, Sint Eustatius en Saba. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, *16*(4), 338–358.

zonder diverse kennisbronnen, waaronder die van burgercollectieven en de perspectieven van mensen die discriminatie ervaren. Juist hun ervaringen maken zichtbaar waar regels, processen en mensbeelden in de praktijk ongelijk uitpakken. En omgekeerd geldt: wanneer die ervaringen consequent serieus worden genomen, wordt het steeds moeilijker om discriminatie te ontkennen of te reduceren tot incidenten. Zo grijpen de drie verklaringen in elkaar.

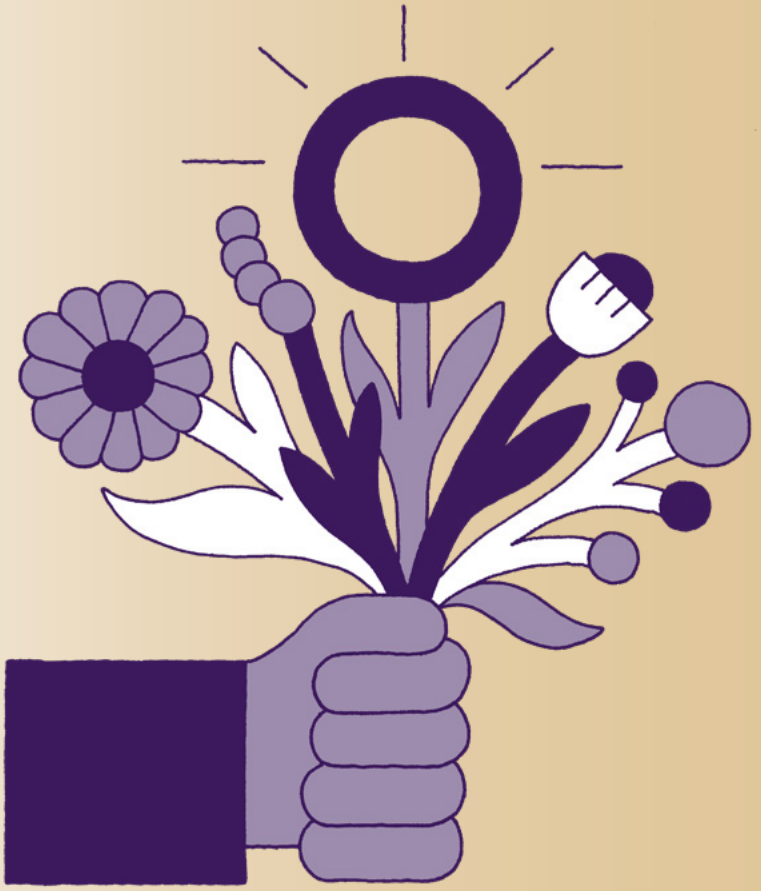
De noodzaak van een structurele en proactieve aanpak wordt verder vergroot doordat de samenleving zelf voortdurend in verandering is. Demografische verschuivingen maken dat bestaande onderzoekscategorieën steeds minder goed aansluiten bij de daadwerkelijke diversiteit aan perspectieven en ervaringen in de samenleving. Daarmee verliezen de instrumenten waarmee discriminatie nu wordt gemeten en gemonitord aan geldigheid en bruikbaarheid. Dat gebruikte categorieën niet goed aansluiten bij alle groepen kan verstrekkende gevolgen hebben. Het interview met Stichting NNID, Expertisecentrum seksediversiteit illustreert dat en biedt meer inzicht in de (discriminatie-)ervaringen van intersekse personen (interview 6).

Tegelijkertijd brengen technologische ontwikkelingen, van algoritmische besluitvorming of profilering tot de brede toepassing van kunstmatige intelligentie, nieuwe discriminatierisico's met zich mee die zich sneller ontwikkelen dan de bestaande kaders kunnen bijhouden. Een toekomstgerichte aanpak van discriminatie vereist daarom dat de overheid niet alleen reageert op wat nu zichtbaar is, maar structureel investeert in het vermogen om nieuwe vormen van discriminatie tijdig te herkennen en te voorkomen. Dat vraagt om voortdurende aanpassing van monitoring, juridische kaders en institutionele werkwijzen en om het besef dat de strijd tegen discriminatie geen eindig project is, maar een blijvende verantwoordelijkheid.

Het doorbreken van discriminatie en racisme vraagt om een actieagenda die op verschillende niveaus tegelijk werkt. Deze actieagenda presenteert de staatscommissie in het volgende hoofdstuk.

Interview 6

‘Nog steeds worden veel intersekse kinderen onnodig geopereerd’



Interview met Renate Adriaansens,
beleidsmedewerker bij Stichting NNID,
Expertisecentrum seksediversiteit

“Naar schatting zijn er ongeveer 198.000 intersekse personen in Nederland. Zij zijn geboren met een lichaam dat niet overeenkomt met het idee dat de meeste mensen hebben van ‘man’ en ‘vrouw’.[202] Uit onderzoek blijkt dat twee derde van de Nederlanders niet weet wat intersekse is. Dat maakt het lastig voor intersekse personen om er open over te zijn. Veel intersekse personen hebben al op jonge leeftijd van artsen te horen gekregen dat ze het beter stil kunnen houden, omdat de maatschappij het niet zou begrijpen. Daardoor ontstaat er stigma en taboe. Wij zien dat intersekse personen hierdoor vaak geïsoleerd raken. Van dat stigma moeten we af.

Nog steeds zijn er artsen die intersekse personen adviseren om het geheim te houden. En er zijn ook nog steeds artsen die onnodige medische behandelingen uitvoeren zonder de toestemming van intersekse kinderen. Die behandelingen zijn uit te stellen totdat het kind zelf kan beslissen. Wij kennen schrijnende voorbeelden van intersekse personen die op jonge leeftijd behandelingen hebben gekregen met levenslange gevolgen, waaronder chronische pijnen en heftige psychologische gevolgen. Zo worden er in Nederland nog altijd ruim 1000 genitale operaties per jaar uitgevoerd op kinderen jonger dan twaalf jaar. Zij worden hierbij anders behandeld dan andere kinderen die wél beschermd worden tegen onnodige behandelingen.

De effecten van die onnodige medicalisering en geheimhouding werken op latere leeftijd door. Intersekse personen hebben veel vaker te maken met geweld en seksueel geweld, worden vaker gepest en hebben te maken met discriminatie op het werk of bij het zoeken van een thuis. Ze ervaren vaker respectloos gedrag bij instanties, allemaal omdat ze niet in een bepaald hokje te plaatsen zijn. Er zijn bijvoorbeeld nog veel onnodige sekseregistraties bij Nederlandse instanties. Voor intersekse personen zijn dat hordes die lastig zijn aan te passen. Dat moet via de rechter of de huidige Transgenderwet en dat is niet eenvoudig.

Een groep die tegen nog meer hordes aanloopt, zijn intersekse asielzoekers. Zij moeten bij de IND bewijzen dat ze intersekse zijn, maar worden niet geloofd. Soms horen we schrijnende casussen, zoals over een asielzoekersgezin met een intersekse kind. Het gezin werd uitgezet, maar niet voordat het kind werd geopereerd. Anders zou het niet terug kunnen keren naar het land van herkomst, was de gedachte. De artsen zullen vast het idee hebben gehad dat ze humaan bezig waren. Maar in plaats van assisteren bij een asielaanvraag op basis van intersekse zijn, hebben ze iemand voor het leven getekend.”

202. “De term intersekse verwijst naar de ervaringen van mensen die geboren zijn met een lichaam dat niet voldoet aan het beeld van man of vrouw zoals de maatschappij dat hanteert. […] Intersekse is niet iets wat je ‘bent’, maar wat je ‘hebt’. […] Je hebt dus een intersekse lichaam, net zoals je een grote of kleine neus hebt. […] Intersekse is een variatie op de normen die (ten onrechte) gelden voor de ‘diagnose’ mannelijke sekse of vrouwelijke sekse. De norm van ‘man’ is XY-chromosomen, penis, testes, testosteron en een bepaalde lichaamsbouw, terwijl de norm voor ‘vrouw’ uitgaat van XX-chromosomen, vagina, eierstokken en baarmoeder, oestrogeen en een andere lichaamsbouw. Toch worden er meisjes geboren met XY-chromosomen en jongens met XX-chromosomen. Of jongens met een vagina en meisjes met een clitoris die zo groot is, dat net zo goed van een kleine penis zou kunnen worden gesproken. In die laatste situaties denken artsen en ouders nog vaak dat chirurgisch ingrijpen noodzakelijk is. Toch is er in de meeste gevallen geen medische noodsituatie en wordt alleen om cosmetische redenen geopereerd.” (Bron: Seksediversiteit.nl. (z.d). *Wat is intersekse?*).

4. Actieagenda voor het doorbreken van discriminatie en racisme

Discriminatie en racisme raken de hele samenleving. Iedereen heeft er direct of indirect mee te maken, al dan niet bewust: als degene die wordt geraakt, als getuige, als onderdeel van instituties die discriminatie in stand houden of juist doorbreken. Het voorkomen en bestrijden van discriminatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid, van instituties, van maatschappelijke organisaties en van inwoners. Maar die verantwoordelijkheid is niet gelijk verdeeld. Individuele inwoners, ook als zij zich verenigen in burgercollectieven of *grassroots*-bewegingen, hebben minder macht om structurele veranderingen af te dwingen dan grote organisaties of de overheid. Tegelijkertijd laten juist deze bewegingen al decennialang zien dat verandering wel degelijk mogelijk is. Zij hebben keer op keer zichtbaar gemaakt wat lang werd ontkend en daarmee de weg vrijgemaakt voor nieuwe normen, beleid en wetgeving.

De overheid heeft een bijzondere taak, maar ook een bijzondere verantwoordelijkheid om deze verandering actief te dragen, te versterken en duurzaam te verankeren. Zij is namelijk wetgever, werkgever, dienstverlener en beschermer van grondrechten. De analyse in het vorige hoofdstuk laat zien waarom de aanpak van discriminatie en racisme onvoldoende voortgang boekt. Tegelijkertijd maakt die analyse ook duidelijk waar de aangrijpingspunten voor verbetering liggen. De vraag is niet alleen of de overheid bereid is kritisch naar zichzelf te kijken, maar ook of zij bereid is om te veranderen. Daarvoor is niet alleen inzicht nodig, maar ook bestuurlijk en politiek lef.

Er is veel kennis beschikbaar en er zijn concrete instrumenten ontwikkeld voor de aanpak van discriminatie en racisme, zowel door de staatscommissie als door andere organisaties. Bovendien proeft de staatscommissie dat er in de samenleving brede bereidheid is om verdere stappen te zetten. Dat biedt grond voor handelingsperspectief.

> **In de samenleving bestaat brede bereidheid om verdere stappen te zetten. Dat biedt handelingsperspectief.**

In dit hoofdstuk presenteert de staatscommissie een samenhangende actieagenda om discriminatie en racisme te doorbreken. Deze actieagenda is ontwikkeld op basis van onderzoek, gesprekken en actieve

samenwerking met overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties en bouwt voort op inzichten uit de voorgaande hoofdstukken. Ook de aanbevelingen die de staatscommissie eerder deed in haar voortgangsrapportages[203] en de opbrengsten van bijeenkomsten die de staatscommissie organiseerde, zijn hierin verwerkt.

De staatscommissie komt tot vijf oplossingsrichtingen, met tien specifieke acties. Samen beogen deze oplossingen en acties een structurele koerswijziging, met name van de overheid. Sommige van deze acties zullen vertrouwd klinken. Dat is geen toeval. Eerdere rapporten en commissies kwamen tot vergelijkbare conclusies.[204] Dat veel daarvan onvoldoende is opgevolgd zegt iets belangrijks: het ontbreekt niet aan kennis over wat er moet gebeuren, maar aan de politieke wil en het bestuurlijk vermogen om het ook daadwerkelijk te doen. Deze actieagenda richt zich daarom niet alleen op wat er moet gebeuren, maar ook op hoe verandering concreet, op korte termijn en blijvend kan worden doorgevoerd.

In deze actieagenda komt een verscheidenheid aan inzichten en (wetenschappelijke) vakgebieden samen. Hiermee biedt de staatscommissie een meer integrale aanpak van discriminatie en racisme door de overheid. De acties richten zich op structurele veranderingen in zowel de samenleving als bij de overheid, door versterking van maatschappelijke betrokkenheid, kennis, wetgeving, bestuur en toezicht. Deze versterkingen hangen nauw met elkaar samen. Kennis en monitoring maken gericht beleid mogelijk. Sterker bestuur zorgt voor samenhang en samenwerking. Goede wetgeving maakt preventie afdwingbaar. Brede betrokkenheid van burgercollectieven en maatschappelijke organisaties is daarin geen bijzaak, maar een voorwaarde. Figuur 1 geeft een overzicht van de oplossingsrichtingen en acties.

Discriminatie doorbreken is geen eenmalige opgave. Het is een voortdurende verantwoordelijkheid van ons allen. De overheid heeft daarin een bijzondere rol: als normsteller, als hoeder van gelijke behandeling en als eerste die moet laten zien dat gelijke behandeling meer is dan een belofte.

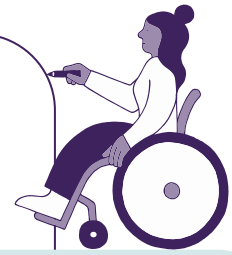
203. Voor een deel daarvan is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inmiddels gestart met de uitvoering, mede naar aanleiding van moties van de Tweede Kamer. Zo neemt het ministerie de centrale regie voor de verdere uitrol van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening en de Discriminatietoets Beleidsprocessen. Ook organiseerde het ministerie een symposium over de preadviezen en het GPS-rapport.

204. Zie bijvoorbeeld: Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving. (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*. Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. (2024). *Blind voor mens en recht*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2025). *Samen naar beter: aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland*. Rechtbank Den Haag. (2026, 28 januari). ECLI:NL:RBDHA:2026:1344.

Actieagenda

Verbreed het perspectief: neem meerstemmigheid als uitgangspunt

1. Maak de overheid een daadwerkelijke afspiegeling van de samenleving
2. Betrek burgercollectieven en inwoners structureel bij wetgeving, beleid, dienstverlening en toezicht



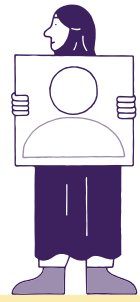


Maak maatschappelijke ongelijkheden zichtbaar: organiseer structurele monitoring en inzicht

3. Stimuleer dataverzameling en kennisontwikkeling over discriminatie en racisme
4. Investeer in wederkerige kennis van Caribisch Nederland

Borg een duurzame aanpak van discriminatie: pak de regie en voorkom discriminatie

5. Versterk centrale regie, coördinatie en actie op het thema discriminatie
6. Voer de Discriminatietoets Beleidsprocessen en de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening in voor de gehele publieke sector



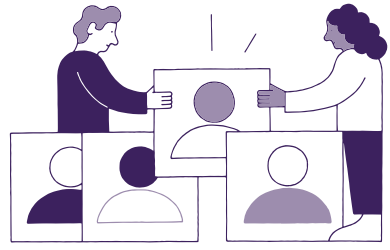


Maak werk van een antidiscriminerende overheid: stop met profilering en vernieuw de non-discriminatiewetgeving

7. Stop met lopende en voorgenomen toepassingen van profilering en zet in op alternatieve methoden
8. Veranker wettelijke preventie via de Gelijkheidsplicht Publieke Sector en vernieuw het non-discriminatierecht

Neem je verantwoordelijkheid: draag bij aan gelijkheid en gelijkwaardigheid

9. Maak gelijkheid en gelijkwaardigheid ook in Caribisch Nederland de standaard
10. Samenleving: stel gelijkheid en gelijkwaardigheid als norm en leef deze zelf actief na



Figuur 1. Actieagenda voor het doorbreken van discriminatie en racisme

4.1 Verbreed het perspectief: neem meerstemmigheid als uitgangspunt

Om het gebrek aan representatie (zie paragraaf 3.1) tegen te gaan, is meerstemmigheid een vereiste. Discriminatie en racisme blijven bestaan waar bepaalde perspectieven ontbreken of stelselmatig worden buitengesloten. Zolang de overheid alleen luistert naar de stemmen die al aan tafel zitten, verandert er niets. Meerstemmigheid vraagt om een omslag: van besluitvorming óver mensen naar besluitvorming mét mensen. De staatscommissie pleit daarmee voor een aanpak die richting 'diepe democratie' gaat: een vorm van democratie waarin niet alleen wordt geluisterd naar wie al gehoord wordt, maar waarin actief ruimte wordt gemaakt voor perspectieven die normaliter worden buitengesloten, inclusief de ongemakkelijke.[205]

De staatscommissie staat hierin niet alleen. Eerder onderzoek en eerdere commissies hebben het belang van representatie en participatie al beschreven.[206] Toch zijn er op dit vlak onvoldoende stappen gezet. Daarom herhaalt de staatscommissie het belang van meerstemmigheid en werkt het uit in concrete acties. Want representatie en participatie zijn geen losstaande doelen: ze zijn een essentiële voorwaarde om verder te komen. Hiervoor zijn de volgende acties nodig:

1. Maak de overheid een daadwerkelijke afspiegeling van de samenleving

Meerstemmigheid in de samenleving begint binnen de overheid. Zonder diversiteit op de werkvloer en ruimte voor afwijkende perspectieven blijft besluitvorming eenzijdig en gesloten. Doorbreek deze geslotenheid. Maak werk van een overheid die iedereen vertegenwoordigt en niemand uitsluit. Dat vraagt om concrete actie. De volgende stappen zijn noodzakelijk:

Overheden,[207] zorg dat jullie personeelsbestand op alle niveaus, tot in de top, een echte afspiegeling wordt van de samenleving. Maak zichtbaar werk van instroom, doorstroom en behoud van onder meer mensen met een praktische opleidingsachtergrond, mensen uit verschillende etnische groepen, mensen met een beperking, vrouwen en andere groepen die in hogere salarisschalen of functies nu ondervertegenwoordigd zijn.[208] Doorbreek ongelijkheid met bewezen effectieve maatregelen, zoals het objectiveren van selectiecriteria, het vastleggen en verantwoorden van keuzes door sollicitatiecommissies en actieve monitoring van instroom- en doorstroomcijfers per functieniveau.[209] Betrek zowel Europees als Caribisch Nederland volwaardig en doelgericht in het werven van personeel.

Overheden, creëer een veilige en inclusieve werkomgeving. Representatie en diversiteit hebben pas betekenis als uiteenlopende perspectieven daadwerkelijk kunnen worden ingebracht en serieus worden genomen. Werk aan inclusie met bewezen effectieve initiatieven, zoals het trainen en inzetten van leidinggevenden

205. Ghorashi, H. (2025). *Ontregelende meerstemmigheid. Pleidooi en bouwstenen voor anders participeren.* Uitgeverij van Gennep & Movisie.

206. Boogaard, G. et al. (2024). Essaybundel burgerparticipatie op nationaal niveau. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving. (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*. Van Kampen, L. et al. (2026). *Beschouwing. Perspectieven op 'zinvolle' participatie*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

207. Met 'overheden' verwijst de staatscommissie naar ministeries, publieke dienstverleners, provincies, gemeenten, waterschappen en alle andere (Rijks) overheidsinstellingen.

208. Een goed voorbeeld is het in 2026 gestarte mbo-traineeprogramma van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

209. Hulsegge, G. et al. (2020). *Delphi-studie stand der wetenschap arbeidsmarktdiscriminatie. Interventies om arbeidsmarktdiscriminatie te verminderen en de diversiteit te vergroten*. TNO.

als rolmodel en het actief verminderen van discriminatie op de werkvloer.[210]

Overheden, zorg dat elke ambtenaar beschikt over de kennis en vaardigheden om inclusief te handelen.
Dit is geen bijzaak, maar een kerntaak. Maak trainingen over grondrechten, diversiteit en inclusie een kernonderdeel van onboarding, inwerktrajecten en loopbaanontwikkeling. Besteed daarbij expliciet aandacht aan discriminatie - ook door de overheid zelf - en aan de verschillende onderdelen van het Koninkrijk, waaronder Caribisch Nederland. Kennis hierover ontbreekt nog te vaak bij ambtenaren die beleid maken dat direct van invloed is op de BES-eilanden. Hier ligt een aanjagende verantwoordelijkheid voor het directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie, als verantwoordelijke voor hoogwaardig ambtelijk vakmanschap via de directie Ambtenaar & Organisatie. De Algemene Bestuursdienst (ABD) heeft een specifieke verantwoordelijkheid voor het versterken van het inclusief leiderschap van ABD-managers.

Overheden, grijp in waar interne representatie (nog) tekortschiet en organiseer aanvullende waarborgen.
Zet daarvoor ervaringsdeskundigen in: mensen die op basis van eigen ervaring met discriminatie of uitsluiting weten waar beleid tekortschiet en wat er beter kan. Ervaringsdeskundigheid is een volwaardige vorm van expertise, geen vrijwilligerswerk. Betaal ervaringsdeskundigen daarom eerlijk en structureel voor hun inbreng. Zorg er ook voor dat perspectieven uit alle delen van Nederland worden meegenomen. Geef daarom specifieke aandacht aan kennis en vertegenwoordiging uit Caribisch Nederland.

2. Betrek burgercollectieven en inwoners structureel bij wetgeving, beleid, dienstverlening en toezicht

Meerstemmigheid vraagt ook om structurele betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld. Als de overheid wil veranderen dan is het noodzakelijk om te leren van en samen te werken met burgercollectieven. Dat is des te belangrijker omdat bestaande beleidsinstrumenten en werkprocessen nog te weinig expliciet aandacht hebben voor diversiteit, met name voor de stem van gemarginaliseerde groepen. Hierdoor blijven hun perspectieven makkelijk buiten beeld, worden ze pas laat opgehaald, of worden ze wel opgehaald maar niet daadwerkelijk meegenomen in besluitvormingsmomenten.[211] Betrek het maatschappelijk middenveld, en specifiek relevante burgercollectieven en gemarginaliseerde groepen, bij de totstandkoming, implementatie en evaluatie van beleid en wetgeving. Maak participatie niet vrijblijvend, maar een vast onderdeel van cocreatieve werkprocessen. Investeer substantieel in het maatschappelijk middenveld en maak cocreatie de norm. Hiervoor zijn de volgende acties noodzakelijk:

210. Coello Eertink, L. & Kreinsen, S. (2019). *Inclusief beleid op de werkvloer. Factoren die bijdragen aan (het creëren van) een inclusieve werkvloer*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.
Van den Brink, M. C. L., & Celik, S. (2023). We zijn er nog niet. De lange weg naar een inclusieve organisatie. *Beleid & Maatschappij, 14*(2), 108-116.

211. Van Kampen, L. et al. (2026). *Beschouwing. Perspectieven op 'zinvolle' participatie*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kabinet, gemeenten en andere overheden, faciliteer een sterk en onafhankelijk maatschappelijk middenveld.
Zorg voor structurele financiering. Ondersteun burgercollectieven en maatschappelijke organisaties in Caribisch Nederland. Neem maatschappelijke organisaties serieus als kennispartners en leer van hun kennis, inzichten en manier van werken. Bescherm maatschappelijke tegenmacht. Stop met de inperking van het demonstratierecht.

Kabinet, gemeenten en andere overheden, zorg voor voldoende tijd, budget, ondersteuning en een toegankelijke infrastructuur voor burger- en maatschappelijke betrokkenheid.
Investeer in duurzame relaties met inwoners en burgercollectieven. Geef expliciet ruimte aan inwoners uit Caribisch Nederland en neem drempels voor hun deelname actief weg. Zorg daarnaast dat juist *grassroots*-bewegingen en informele burgercollectieven structureel aan tafel zitten: zij bereiken mensen die grote, professioneel georganiseerde organisaties vaak niet bereiken en zij weten wat er werkelijk speelt. Organiseer burgerbetrokkenheid op zo'n manier dat alle groepen uit de samenleving gelijkwaardig kunnen participeren. Zorg voor meerjarige financiering en eerlijke vergoedingen voor ervarings- en maatschappelijke deskundigheid. Zonder deze randvoorwaarden blijft participatie een papieren belofte.

Overheden, maak burgerparticipatie een vast onderdeel van werkprocessen.
Burgerparticipatie is niet facultatief. Zorg dat ambtenaren er continu op worden gewezen dat het betrekken van maatschappelijke organisaties en burgercollectieven onderdeel is van het werk. Maak burgerbetrokkenheid een verplicht, in plaats van vrijblijvend, onderdeel van het Beleidskompas. Ontwikkel creatieve en cocreatieve werkvormen die verder gaan dan inspraakavonden en enquêtes. Overweeg een maatschappelijke diensttijd voor ambtenaren: een jaarlijkse verplichting om samen te werken met een maatschappelijk initiatief dat raakt aan hun eigen dossier. Zo leren ambtenaren de praktijk kennen van de mensen voor wie zij beleid maken.

Overheden, richt een Rijksacademie Participatie op.
Waardevolle burgerparticipatie ontstaat niet vanzelf, maar vraagt om de juiste vaardigheden. Investeer daarom in de ontwikkeling en uitvoering van trainingen voor ambtenaren. Een concrete manier om dit structureel te borgen is de oprichting van een Rijksacademie Participatie, zoals eerder voorgesteld door het Kennisknooppunt Participatie.[212] Vaardigheden alleen zijn echter niet genoeg. Het waardevol inzetten van burgerparticipatie vraagt om een fundamenteel andere houding. Zet bescheidenheid centraal: wees je bewust van wat je niet weet, leer van verschillende perspectieven en neem inwoners serieus als gelijkwaardige gesprekspartners.

212. Boogaard, G. et al. (2024). *Essaybundel burgerparticipatie op nationaal niveau.* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4.2 Maak maatschappelijke ongelijkheden zichtbaar: organiseer structurele monitoring en inzicht

Gericht beleid tegen discriminatie en racisme kan niet zonder betrouwbare data en kennis. Het ontbreken van data en monitoring op nationaal niveau leidt tot kennishiaten (zie paragraaf 3.2.1). Dit wordt versterkt door het ontbreken van een verscheidenheid aan perspectieven. Breng veranderingen in de aard, omvang en patronen van discriminatie en racisme systematisch in beeld, zodat beleidsinterventies niet langer achter de feiten aan lopen maar proactief en samenhangend kunnen worden vormgegeven. Onderneem daarom de volgende acties:

3. Stimuleer dataverzameling en kennisontwikkeling over discriminatie en racisme

Als je niet meet of onderzoekt, weet je niet of je aanpak effectief is. Om discriminatie en racisme effectief te kunnen bestrijden, zijn er betrouwbare gegevens nodig die het mogelijk maken om verschillen in behandeling, toegang en uitkomsten tussen groepen mensen zichtbaar te maken.[213] Zonder inzicht in patronen blijft de aanpak van discriminatie ad hoc, reactief en ondermaats.

Tegelijkertijd verliezen bestaande meetmethoden en onderzoekscategorieën hun bruikbaarheid door demografische verschuivingen (zie paragraaf 3.2.1). Zonder tijdige vernieuwing dreigt het zicht op discriminatie juist af te nemen op het moment dat de behoefte aan structureel inzicht groeit. Dat moet anders. Hiervoor zijn de volgende acties noodzakelijk:

Kabinet, richt een langdurig, interdisciplinair samengesteld kenniscentrum op dat richting geeft aan het beleid over discriminatie en racisme op basis van diepgaand onderzoek.
Een overheid die discriminatie en racisme structureel wil voorkomen, heeft blijvend zicht nodig op wat er verandert in samenleving, wetgeving, uitvoering en technologie. De ervaring van de staatscommissie laat zien dat juist een interdisciplinair perspectief nieuwe inzichten oplevert: juridische normen, uitvoeringspraktijken, data en technologie, maatschappelijke machtsverhoudingen en geleefde ervaringen grijpen op elkaar in. Als je die onderdelen los van elkaar bekijkt, mis je verbanden en blijft beleid reactief. Met het afronden van de staatscommissie dreigt die integrale blik weg te vallen, terwijl de opgave niet tijdelijk is. Veranker daarom een kenniscentrum Discriminatie dat kennis bundelt en verdiept, ontwikkelingen vroegtijdig duidt en het kabinet richting geeft bij keuzes over beleid, wet- en regelgeving en uitvoering. In dit kenniscentrum komen onderzoek, monitoring, ervaringskennis en uitvoeringsinzichten structureel samen. Hierdoor kan systematisch geleerd worden wat werkt, voor wie en onder welke omstandigheden.

213. European Commission. (2026, 20 januari). *A Union of Equality. EU-Anti-Racism Strategy 2026 - 2030*.

Er zijn al sterke onderzoeksinstituten en een brede groep wetenschappelijke onderzoekers uit verschillende disciplines actief in dit veld. Wat op dit moment nog ontbreekt is een vaste structuur waarin deze kennis continu wordt samengebracht en vertaald naar strategische richting voor het kabinet, met oog voor samenhang tussen gronden, domeinen en maatschappelijke ontwikkelingen. Verken op korte termijn welke institutionele vorm daarvoor het meest passend is, bijvoorbeeld een zelfstandig orgaan, een adviescollege of een consortium van partijen, mits onafhankelijkheid, continuïteit en doorwerking naar beleid en uitvoering zijn geborgd.

Kabinet, ontwikkel een nationale strategie voor het verzamelen en gebruiken van equality data, of laat dit doen door het in te stellen kenniscentrum.
Nederland beschikt niet over een coherent kader dat bepaalt hoe *equality data* kan worden verzameld, voor welke doelen, met welke kwaliteitsstandaarden en door wie. Die lacune moet worden gedicht. Ontwikkel een strategie die de volle breedte van relevante kennisvormen omvat: kwalitatief en kwantitatief, kleinschalig en grootschalig, wetenschappelijk en ervaringsgericht, institutioneel en gemeenschapsgebonden. Geef kennis van mensen die discriminatie zelf meemaken en de kennis van maatschappelijke collectieven die zich hiermee bezighouden een centrale plaats. Includeer in de strategie data over persoonskenmerken (waaronder wettelijke discriminatiegronden zoals etniciteit, religie, geslacht, seksuele oriëntatie en beperking en niet-wettelijke gronden zoals sociaaleconomische status, gevolgde opleiding of uiterlijke kenmerken), over gedocumenteerde ervaringen (zoals discriminatiemeldingen en surveys), en over uitkomsten (zoals resultaten van selecties, toekenningen, controles en doorstroom). Maak in de strategie expliciet hoe deze kennis verantwoord wordt gedeeld en benut voor monitoring, evaluatie en verbetering van beleid en uitvoering.[214] Essentieel daarin is dat kennis niet alleen wordt verzameld óver mensen, maar mét hen. Zorg daarom voor heldere uitgangspunten voor rechtvaardige en privacybewuste omgang met data. Hierbij staat niet de informatiebehoefte van de overheid centraal, maar de autonomie en zeggenschap van betrokken groepen.[215]

Kabinet, geef een kennisinstelling de opdracht voor langjarige en grootschalige monitoring van discriminatie in Nederland, voor zowel Europees als Caribisch Nederland.
Kies voor een instelling als het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en/of het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Laat hen de monitor uitvoeren in nauwe samenwerking met het European Union Agency for Fundamental Rights. Onderzoek in deze monitor in ieder geval ook cumulatieve en intersectionele vormen van discriminatie. Maak deze monitor onderdeel van de kennisbasis waarmee het in te stellen kenniscentrum het kabinet strategische richting geeft. Rapporteer ten minste eens per twee jaar aan de Tweede Kamer over de bevindingen en trends uit de monitor, zodat het parlement zijn controlerende rol op dit terrein kan vervullen.

214. European Commission. (z.d.) *Equality data collection*.

215. De Vries, K. M., i.s.m. Schalkwijk, J. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

4. Investeer in wederkerige kennis van Caribisch Nederland

Over Caribisch Nederland bestaat in Europees Nederland een schrijnend gebrek aan kennis (zie paragraaf 3.2.1). Ongelijkheden die niet worden gemeten, worden niet gezien of erkend. Beleid dat niet is gebaseerd op de Caribische werkelijkheid, bestendigt die ongelijkheden. Doorbreek dit patroon. De hierboven genoemde aanbevelingen over kennisontwikkeling en monitoring gelden nadrukkelijk ook voor Caribisch Nederland. Maar enkel méér kennisproductie is niet genoeg. Kennis over Caribisch Nederland kan niet uitsluitend worden geproduceerd vanuit Europees-Nederlandse kaders en instellingen. Creëer daarom een kennisinfrastructuur die recht doet aan de Caribische context. Geef eilandgemeenschappen daarin zeggenschap over de vragen die worden gesteld, de methoden die worden gehanteerd en de manier waarop resultaten worden gedeeld en toegepast. Zorg daarnaast dat er in Caribisch Nederland voldoende middelen zijn om onderzoek te doen naar wat voor de eilanden zelf relevant is. Op deze manier wordt kennis van Caribisch Nederland wederkerig. Onderneem hiervoor de volgende acties:

Kennisinstellingen en Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), investeer in onderzoekscapaciteit op de eilanden zelf en pas cocreatieve vormen van kennisontwikkeling toe.
Zorg voor structurele financiering zodat onderzoekers, lokale professionals en gemeenschappen gezamenlijk vragen kunnen formuleren en bevindingen kunnen valideren in de Caribische context. Creëer daartoe meer (academische) promotietrajecten op en voor de BES-eilanden. Faciliteer terugkeermogelijkheden voor professionals uit het Caribisch gebied. Investeer daarnaast in voldoende middelen om onderzoek te initiëren vanuit Caribisch perspectief.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, maak bestaande lokale kennis en onderzoek toegankelijk.
Doorbreek de onzichtbaarheid en ontoegankelijkheid van de aanzienlijke hoeveelheid lokaal geproduceerde kennis. Zorg dat deze kennis structureel toegankelijk wordt gemaakt voor onderzoekers, beleidsmakers en inwoners van Caribisch Nederland. Investeer in de coördinatie van de kennisinfrastructuur op de BES-eilanden en de digitalisering van bestaande bronnen.

CBS, SCP en andere rijkskennisinstellingen, betrek Caribisch Nederland structureel bij reguliere onderzoeksprogramma's en dataverzameling.
Maak inclusie van Caribisch Nederland de norm in landelijk onderzoek. Zorg dat alle onderzoeksprogramma's Caribisch Nederland structureel meenemen, waardoor vergelijking met Europees Nederland mogelijk wordt en ongelijkheden in beeld worden gebracht.

4.3 Borg een duurzame aanpak van discriminatie: pak de regie en voorkom discriminatie

Een krachtige aanpak van discriminatie en racisme vraagt om duidelijke sturing, institutionele verankering en een anticiperende, lerende overheid. Op dit moment is de aanpak van discriminatie en racisme versnipperd, onvoldoende structureel ingebed en reactief (zie paragraaf 3.2 en paragraaf 3.3). Centrale regie is daarom noodzakelijk. Een duurzame aanpak van discriminatie en racisme vraagt bovendien om een overheid die zich bewust is van de discriminatierisico's in haar eigen dienstverlening en beleid en deze aanpakt. Inzet op proactieve leer- en veranderinstrumenten is daarom essentieel. De volgende acties zijn noodzakelijk:

5. Versterk centrale regie, coördinatie en actie op het thema discriminatie

De afgelopen jaren heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn rol onvoldoende gepakt op het discriminatiedossier. De ambtelijke bemensing is te gering en noodzakelijke initiatieven om discriminatie te bestrijden blijven veel te lang liggen. Hoewel de huidige regering in het coalitieakkoord aangeeft stappen te willen zetten op het gebied van discriminatie en racisme is hier geen budget voor vrijgemaakt. Bovendien is de aanpak van discriminatie en racisme en daaraan gelieerde thema's zoals diversiteit, inclusie en emancipatie, versnipperd over een verscheidenheid aan departementen en afdelingen. Het is noodzakelijk dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de regie pakt, de samenwerking tussen verschillende departementen en afdelingen coördineert en aan de slag gaat met concrete acties. Zet daartoe de volgende stappen:

Kabinet, stel het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in staat om de regie te pakken.
Het huidige regeerakkoord benoemt dat racisme en discriminatie in onze samenleving geen plek hebben. Laat zien dat de overheid de aanpak van discriminatie en racisme daadwerkelijk serieus neemt. Geef het Ministerie van Binnenlandse Zaken de benodigde middelen en formatie om zijn coördinerende rol te pakken en uitvoering te geven aan uitgebrachte adviezen en rapporten.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, creëer een Directie Discriminatie.
Versterk de zichtbaarheid en prioriteit van de aanpak van discriminatie en racisme. Organiseer een duidelijk en krachtig aanspreekpunt op rijksniveau. Geef deze directie de middelen (menskracht en budget) om de coördinatie én aanpak van discriminatie en racisme daadwerkelijk waar te maken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, leg verbindingen tussen ministeries, afdelingen en eenheden die zich bezighouden met discriminatie en racisme, diversiteit en inclusie, en emancipatie.
Dit zijn thema's die inhoudelijk sterk met elkaar verbonden zijn, maar die versnipperd zijn over verschillende ministeries, afdelingen en eenheden. Bovendien is de aanpak van discriminatie bij verschillende ministeries belegd, afhankelijk van discriminatiegrond.[216] Structurele verandering vraagt echter om een integrale aanpak. Strategieën die zijn ontwikkeld voor verschillende discriminatiegronden kunnen bovendien veel van elkaar leren. Coördinatie tussen de verschillende thema's is daarom essentieel. Zorg dat de op te richten Directie Discriminatie deze coördinerende rol op zich neemt. Leg verbanden tussen verschillende departementen en afdelingen. Zorg voor verbinding in plaats van concurrentie tussen de thema's discriminatie en racisme, diversiteit en inclusie, en emancipatie. Maak de aanpak van discriminatie op alle terreinen, afdelingen en ministeries onderdeel van goed bestuur.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, stel het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme op.
Stel periodiek een Nationaal Programma op, bijvoorbeeld vanuit de op te richten Directie Discriminatie, en zorg dat het daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Doe dit in samenspraak met de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme. Formuleer in het Nationaal Programma een langetermijnvisie voor een duurzame en samenhangende aanpak van discriminatie en racisme in de samenleving én binnen de overheid. Vertaal deze visie naar concrete doelen, gekoppeld aan een actieagenda per ministerie, afdeling en betrokken instanties. Betrek andere ministeries, instituties en maatschappelijke organisaties structureel, zodat het programma breed wordt gedragen en effectief is.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, neem de regie op versterkte samenwerking in handhaving en toezicht.
De samenwerking tussen institutionele partijen betrokken bij de aanpak van discriminatie en racisme komt nog onvoldoende van de grond. Organiseer daarom een vast samenwerkingsverband tussen toezichthouders en handhavingsinstanties, bijvoorbeeld vanuit de op te richten Directie Discriminatie. Stem hierin prioriteiten, taakverdeling, informatie-uitwisseling en gezamenlijke acties af. Ga versnippering tegen en creëer een samenhangend en effectief systeem van toezicht en handhaving.

216. Zo is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verantwoordelijk voor het emancipatiebeleid, gericht op lhbtqia+ en gendergelijkheid, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk voor de aanpak van discriminatie op grond van herkomst, religie en huidskleur en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verantwoordelijk voor de aanpak van discriminatie op grond van beperking.

6. Voer de Discriminatietoets Beleidsprocessen en de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening in voor de gehele publieke sector

De Discriminatietoets Publieke Dienstverlening en de Discriminatietoets Beleidsprocessen hebben zichzelf bewezen als actieve methoden om risico's op discriminatie en racisme in beleid en uitvoering te signaleren en te voorkomen. Door het betrekken van inwoners en burgercollectieven draagt de inzet van de discriminatietoets bij aan het versterken van meerstemmigheid binnen de overheid. Bovendien draagt de discriminatietoets bij aan kennis over en inzicht in discriminatierisico's binnen overheidsorganisaties. De discriminatietoets vormt daarmee een belangrijke bouwsteen voor het structureel verankeren van non-discriminatie en gelijke behandeling in overheidshandelen. In dit kader heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht het gebruik van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening te borgen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de centrale regie te geven.[217] Zet de volgende stappen:

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, neem actieve regie bij en eigenaarschap voor de uitrol van de discriminatietoets.
Stel in gesprek met gemeenten, publieke dienstverleners en ministeries concrete en meetbare doelen op voor het gebruik van de discriminatietoets. Zorg voor voldoende middelen en menskracht voor begeleiding, uitvoering en doorontwikkeling.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zorg voor transparantie richting het parlement.
Informeer de Tweede Kamer jaarlijks over de uitkomsten en lessen uit de toepassing van de discriminatietoets, in een overzichtelijk voortgangsverslag Staat van Discriminatie (vergelijkbaar met Staat van de Uitvoering).[218] Dit voortgangsverslag geeft inzicht in bredere patronen van discriminatierisico's binnen overheidsorganisaties en biedt kennis over hoe deze risico's kunnen worden aangepakt.

Ministeries, publieke dienstverleners, provincies, waterschappen en gemeenten, geef het goede voorbeeld door alle (semi-)overheidsorganisaties periodiek de discriminatietoets te laten doorlopen.
Hierna en mede daardoor kan toepassing in andere sectoren, buiten de overheid, worden gestimuleerd. Een bredere uitrol van de discriminatietoets draagt bij aan het structureel verankeren van non-discriminatie en gelijke behandeling in heel Nederland.

217. Kamerstukken II, 30950, nr. 439. (2025, 19 maart).

218. Zie Staat van de Uitvoering.

4.4 Maak werk van een antidiscriminerende overheid: stop met profilering en vernieuw de non-discriminatiewetgeving

Het is essentieel om discriminatie en racisme structureel te voorkomen (zie paragraaf 3.2). Dat vraagt om een verschuiving van reactief naar proactief handelen, waarbij risico's op discriminatie al in beleid, uitvoering en wetgeving worden ondervangen. Dit vereist zowel het beëindigen van praktijken die structureel tot ongelijke behandeling leiden, zoals profilering, als een fundamentele versterking van het juridisch kader. Onderneem de volgende acties:

7. Stop met lopende en voorgenomen toepassingen van profilering en zet in op alternatieve methoden

Stop met de inzet van lopende en voorgenomen vormen van datagedreven profilering voor fraudebeleid. Deze aanpak staat op gespannen voet met centrale principes van rechtvaardig overheidshandelen en leidt structureel tot risico's op directe en indirecte discriminatie. Zet daarom in op alternatieve methoden zoals aselecte controles. Om deze koerswijziging te realiseren zijn de volgende stappen noodzakelijk:

Overheidsinstanties, stop lopende en voorgenomen toepassingen van datagedreven profilering voor fraudebeleid.
Alleen wanneer de overheid kan garanderen dat profilering effectiever is dan andere methoden en geen directe of indirecte discriminerende effecten zal hebben, is het denkbaar dat de overheid in de toekomst nog gebruikmaakt van deze methoden. Zorg bovendien voor aanvullende structurele waarborgen, zoals betekenisvolle participatie en inspraak van burgers en proactief en onafhankelijk toezicht met oog voor (extra) risico's op cumulatieve discriminatie door profilering.

Overheidsinstanties, investeer in alternatieve methoden zoals aselecte controles.
Wanneer de overheid niet aan kan tonen dat de inzet van profilering noodzakelijk, proportioneel en niet-discriminerend is, is het noodzakelijk om in te zetten op alternatieve methoden voor de uitvoering van taken en diensten. Denk hierbij aan de inzet van aselecte controles en 100%-controles, aangezien de risico's op discriminatie bij deze methoden zeer laag zijn.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ontwikkel overheidsbrede kaders voor toezicht en handhaving zonder profilering.
Leg vast dat aselecte steekproeven de norm zijn en formuleer duidelijke voorwaarden voor uitzonderingen, zoals ondersteunende profilering, met waarborgen voor participatie, transparantie,

toetsbaarheid en rechtsbescherming. Toets actief of overheidsinstanties daadwerkelijk afstappen van profilering en of alternatieve methoden in overeenstemming zijn met genoemde principes van rechtvaardig overheidshandelen.

8. Veranker wettelijke preventie via de Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS) en vernieuw het non-discriminatierecht

Hervorm het juridisch kader zodat het discriminatie en racisme actief voorkomt. Het huidige non-discriminatierecht is complex, gefragmenteerd en sterk gericht op individuele, reactieve handhaving. De wetgeving is onvoldoende toegerust om structurele discriminatie aan te pakken. Versterk samenhang, en veranker preventie en een structurele aanpak van discriminatie in de wet. Zet hiervoor de volgende stappen:

Kabinet, in het bijzonder de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voer een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS) in.[219]

Verplicht overheidsinstanties via de GPS om het belang van non-discriminatie en gelijke behandeling structureel en aantoonbaar mee te wegen in hun gehele taakuitoefening en besluitvorming, inclusief datagedreven profileringspraktijken. Neem deze plicht op in de wet, op basis van de door de staatscommissie ontwikkelde concrete wetsformulering.[220] Gebruik daarbij heldere wetsbepalingen over reikwijdte, inhoud, begrippen en uitzonderingen, geïnspireerd door de Britse en Ierse ervaring. Verplicht overheidsinstanties bovendien om in het kader van de GPS een *equality impact assessment* te maken (voor alle discriminatiegronden met aandacht voor intersectionaliteit) en belanghebbenden te consulteren in alle fasen van de beleidscyclus (ex ante, ex durante en ex post evaluaties van beleid- en regelgeving). Neem dit op in het Beleidskompas.[221]

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ontwikkel in samenspraak een verantwoordings- en toezichtmechanisme voor de GPS.

Zorg via de GPS voor transparantie binnen de overheid. Stimuleer en verplicht op termijn dat overheidsinstanties antidiscriminatiebeleid ontwikkelen voor al hun taken, voortgang monitoren en publiekelijk verantwoording afleggen via rapportages onder toezicht van een onafhankelijke autoriteit. De staatscommissie heeft een groeipad uitgewerkt aan de hand van drie GPS-varianten die oplopen in ambitie.[222] Ontwikkel een plan voor een gefaseerde invoering hiervan. Zorg hierbij voor voldoende financiering en de juiste randvoorwaarden. Geef hierbij aandacht aan uitvoerbaarheid, impact, bestuurlijke inbedding en governance, betekenisvolle participatie en verantwoorde *equality data*-verzameling.[223] Betrek daarbij het in te stellen kenniscentrum als mogelijke opmaat naar een onafhankelijke monitorings- en toezichthouder. Maak van de GPS zodoende een

219. Er ligt een motie van de Tweede Kamer die de regering verzoekt dit proces in gang te zetten. Zie: Kamerstukken II, 36284, nr. 56. (2025, 3 juli).

220. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid*. (pp. 128).

221. Senden, L. A. J. & Visser, M. C. B. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

222. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid*. (pp. 127-137).

223. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid*. (pp. 139-140).

overkoepelend wettelijk kader voor de voorgestelde acties op deze thema's van de staatscommissie.

Kabinet, in het bijzonder de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zet een bredere fundamentele vernieuwing van het non-discriminatierecht in gang.
Pak institutionele en structurele vormen van discriminatie effectiever aan door het Nederlandse non-discriminatierecht fundamenteel te vernieuwen.[224] Ga hierbij uit van de ontwikkelingen in het Europese en internationale mensenrechtelijke kader. Gebruik hierbij de door de staatscommissie ontwikkelde toekomstvisie met drie pijlers waarlangs vernieuwing plaats kan vinden: norm, naleving en samenwerking. Zorg dat het non-discriminatierecht duidelijkere begrippen[225] en een nadrukkelijker proactief karakter krijgt. Voeg hierbij verplichtingen toe voor organisaties en werkgevers om discriminatie te voorkomen.[226] Versterk bovendien de rechtsbescherming, onder andere door een verbod op discriminatie door eenzijdig overheidshandelen op te nemen in de Algemene Wet Gelijke Behandeling.[227]

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ga fragmentatie tegen en integreer bestaande wetten in een toegankelijke en overzichtelijke wet.
Systematische vernieuwing vergt meer dan losse wetswijzigingen. Het gaat ook om creëren van samenhang. Tegelijkertijd kan stapsgewijze vernieuwing effectiever zijn. Ontwikkel daarom een programmatische aanpak, waarin wetgeving gefaseerd wordt vormgegeven en wordt verbonden met beleid, uitvoering, kennisontwikkeling en maatschappelijke dialoog. Doorloop hiertoe de volgende stappen:

1. Inventariseer de bestaande gelijkebehandelingswetten. Kom tot een samenhangend, toegankelijk en overzichtelijk wettelijk kader, bijvoorbeeld in de vorm van een Integratiewet gelijke behandeling.
2. Ontwikkel een inhoudelijk kader op basis van de hiervoor genoemde pijlers voor vernieuwing.
3. Werk in dit proces samen met betrokken instanties, maatschappelijke organisaties en burgercollectieven.
4. Vertaal deze uitgangspunten in concrete wetgeving en een gefaseerde implementatiestrategie.

224. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025). *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

225. Holtmaat, H.M.T & Achouak el Idrissi, L.Z. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.
Dube, N. & Alspeer, J. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

226. Hoogenboom, A. & Waddington, L. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.
Senden, L. A. J., & Visser, M. C. B. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

227. Groenendijk, C. A. & Kruyt, A. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.
Loof, J-P., Jans, H. & Terpstra, G. (2025). In Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht*.

4.5 Neem je verantwoordelijkheid: draag bij aan gelijkheid en gelijkwaardigheid

De huidige afzijdigheid van de overheid en politiek ondermijnt de aanpak van discriminatie en racisme (zie paragraaf 3.3). Het is essentieel dat instituties en organisaties pal staan voor het grondwettelijke verbod op discriminatie en dat overheid en politiek hun voortrekkersrol waarmaken in het voorkomen en bestrijden ervan. Tegelijkertijd kan iedereen in Nederland bijdragen aan gelijkheid en gelijkwaardigheid, met nadruk op mensen in gezaghebbende posities.

Artikel 1 van de Grondwet kent geen rangorde tussen regio's. Het recht op gelijke behandeling geldt voor iedere inwoner van Nederland, of die nu in Zeeland woont, op Vlieland, in Groningen of op Saba. Gelijkwaardigheid moet daarom het uitgangspunt zijn in wetgeving, besluiten, beleid en gedrag in heel Nederland. De volgende acties zijn nodig.

9. Maak gelijkheid en gelijkwaardigheid ook in Caribisch Nederland de standaard

Nergens is de afstand tussen de norm van gelijkwaardigheid en de werkelijkheid zo groot als in het Caribisch deel van ons land (zie paragraaf 2.3 en paragraaf 3.3.2). Hoewel Bonaire, Sint Eustatius en Saba sinds 2010 onderdeel uitmaken van Nederland, bestaan er structurele ongelijkheden in wetgeving, kennis en sociaaleconomische positie. Dit staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel en raakt aan de fundamentele belofte die Nederland in 2010 aan de inwoners van de BES-eilanden heeft gedaan. Dat moet veranderen. De volgende stappen zijn noodzakelijk:

Kabinet, ontwikkel een toekomstvisie met Caribisch Nederland, in gelijkwaardige samenspraak met de inwoners en bestuurders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
De Nederlandse overheid neemt in Caribisch Nederland maatregelen op terreinen als onderwijs, sociale zekerheid en infrastructuur, maar een samenhangende visie op de toekomst ontbreekt. Dat is onhoudbaar. Ontwikkel een rijksbrede toekomstvisie die de leefbaarheid van de eilanden centraal stelt. Zorg hierbij voor gelijkwaardige samenspraak van de inwoners en bestuurders van de BES-eilanden. Maak in deze toekomstvisie expliciet welke waarden leidend zijn. Vertaal de toekomstvisie in een strategische agenda met concrete doelen, tijdpaden, budgettaire keuzes en openbare verantwoording. Inhoudelijk vraagt dit om het voortvarend inlopen van structurele achterstanden, onder meer in bestaanszekerheid, onderwijs, werkgelegenheid, lokale infrastructuur en klimaatbeleid.

Kabinet, versterk het comply or explain-beginsel.
Maak het uitgangspunt dat alle verdragen die Nederland heeft geratificeerd en alle wetten die in Europees Nederland gelden, ook gelden voor Caribisch Nederland. Laat het aan Bonaire, Sint Eustatius

en Saba om aan te geven wanneer volledige toepassing op korte termijn niet haalbaar is vanwege de specifieke omstandigheden op de eilanden, in plaats van dat dit in Den Haag wordt besloten. Zo verschuift de regie naar de eilanden en wordt differentiatie een bewuste keuze die ten dienste staat van hun specifieke behoeften. Zorg dat het kabinet in openbare stukken concreet motiveert welke keuzes zijn gemaakt, waarom en met welke gevolgen voor inwoners van Caribisch Nederland.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, in het bijzonder het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, maak Caribisch Nederland integraal onderdeel van het Beleidskompas.
Neem gerichte en expliciete vragen over Caribisch Nederland op in alle stappen van het Beleidskompas, zodat verschillen in problemen, doelen, oplossingen en gevolgen tussen Europees en Caribisch Nederland zichtbaar worden. Zorg ervoor dat elke ambtenaar het Beleidskompas gebruikt om consequent te toetsen wat beleid ontwikkeld in Europees Nederland betekent voor Caribisch Nederland.

10. Samenleving: stel gelijkheid en gelijkwaardigheid als norm en leef deze zelf actief na

Discriminatie en racisme raken de hele samenleving en vragen om een gezamenlijke verantwoordelijkheid en dus om ieders inspanning. Tegelijkertijd heeft niet iedereen dezelfde macht om verandering te creëren. Een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het bestrijden en voorkomen van discriminatie en racisme ligt daarom nadrukkelijk bij politici, politieke bestuurders, (top)ambtenaren en andere dragers van de democratische rechtsstaat, zoals media, journalisten en sociale mediaplatforms. Discriminatie en racisme verdwijnen niet vanzelf. Zij moeten actief worden benoemd, bestreden en voorkomen. Dat vraagt om duidelijke normstelling en zichtbaar leiderschap. Het maatschappelijk middenveld speelt een cruciale rol bij het signaleren, agenderen en bestrijden van discriminatie en racisme. Antidiscriminatieorganisaties, belangenorganisaties, burgercollectieven en *grassroots*-bewegingen brengen ervaringen uit de samenleving naar voren en dragen bij aan publieke bewustwording, beleidsverbetering en rechtsbescherming. De volgende stappen zijn noodzakelijk:

Politici, draag de norm van gelijkheid en gelijkwaardigheid consequent uit.
Stop met discriminerende en racistische uitingen. Neem verantwoordelijkheid in en voor het publieke debat. Doe geen uitspraken die bijdragen aan het normaliseren van discriminatie of uitsluiting. Politieke taal is nooit neutraal en heeft grote maatschappelijke effecten.

Bewindspersonen en bestuurders, spreek je actief en consequent uit tegen discriminatie en racisme.
Benoem en erken discriminatie en racisme expliciet. Draag de norm

van gelijkwaardigheid zichtbaar uit in woord en daad. Corrigeer waar nodig, juist ook elkaar.

Bewindspersonen en bestuurders, stuur actief op het voorkomen en bestrijden van institutionele discriminatie binnen (semi-)overheidsinstanties.
Formuleer antidiscriminatiebeleid. Signaleer risico's, neem maatregelen en spreek organisaties aan die tekortschieten. Benut instrumenten zoals de discriminatietoets om discriminatierisico's tijdig op te sporen. Maak gebruik van positieve acties, zoals voorkeursbeleid en quota, om ongelijkheden te bestrijden.[228]

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, handhaaf actief op de naleving.
Spreek overheidsorganisaties en bewindspersonen aan op discriminatie en racisme in uitspraken, beleid, wetgeving en dienstverlening. Grijp in bij tekortschietend antidiscriminatiebeleid of gebrekkige opvolging van discriminatierisico's.

Media en journalisten, wees je bewust van jullie invloed op het maatschappelijk debat.
Hou je ver van de verspreiding van discriminerende en racistische uitingen. Blijf kritisch, geef tegenspraak en benoem discriminerende en racistische uitspraken en acties. Voorkom de normalisatie van discriminatie en racisme.

Sociale mediaplatforms, bestrijd de normalisatie van discriminatie en racisme via sociale media.
Neem meldingen serieus. Houd je aan de Digital Services Act. Geef erkende onderzoekers toegang tot relevante gegevens, zodat zij online discriminatie en racisme kunnen onderzoeken.

Bedrijven en maatschappelijke instellingen, draag en versterk inclusieve normen.
Pak discriminatie en racisme aan waar het ook plaatsvindt, bijvoorbeeld op scholen en sportvelden en in het openbaar vervoer en ziekenhuizen. Stimuleer en registreer meldingen. Zorg voor bewustwording. Pas bewezen effectieve interventies toe om discriminatie te verminderen en inclusieve normen te versterken.[229]

Werkgevers, voer actief beleid tegen discriminatie en racisme binnen organisaties.
Pas bewezen effectieve interventies toe om discriminatie te verminderen en te voorkomen[230] en diversiteit te vergroten.[231]

Institutionele partijen betrokken bij de aanpak van discriminatie en racisme, werk samen in handhaving en toezicht.
Discriminatie.nl, Meld.Onlinediscriminatie, College voor de Rechten van de Mens, Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding: stem prioriteiten, taken, informatie-uitwisseling en gezamenlijke acties af.

228. Zie Raad van State. (2016, 31 oktober). nr. W04.16.0229/I (advies).

229. Felten, H., & Broekroelofs, R. (2022). *Wat werkt bij het verminderen van discriminatie*. Movisie.

230. Idem.

231. Hulsegge, G. et al. (2020). *Delphi-studie stand der wetenschap arbeidsmarktdiscriminatie. Interventies om arbeidsmarktdiscriminatie te verminderen en de diversiteit te vergroten.* TNO.

Sectorale (markt)toezichthouders, maak een speerpunt van discriminatiebestrijding.
Toezicht op naleving van het discriminatieverbod en het recht op gelijke behandeling is ook een verantwoordelijkheid voor sectorale (markt)toezichthouders, zoals Autoriteit Consument & Markt, Autoriteit Financiële Markten, Autoriteit Persoonsgegevens, Nationale ombudsman en inspectiediensten. Markttoezichthouders zijn vooral streng als het gaat om economische en financiële belangen. De effecten van beleid op mensen worden vaak niet getoetst. Maak van gelijkheid een prioriteit.

Maatschappelijke organisaties en burgercollectieven, blijf signalen van discriminatie actief agenderen.
Breng ervaringen en expertise uit de samenleving consistent onder de aandacht van politiek en overheidsorganisaties. Benut jullie unieke positie om een verscheidenheid aan stemmen en perspectieven te laten horen in het publieke debat.

Maatschappelijke organisaties en bewegingen, zoek samenwerking voor een stevig tegengeluid.
Versterk het collectieve tegengeluid en vergroot de impact. Veel maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen zijn begonnen bij maatschappelijke initiatieven en activisme. Samen staan maatschappelijke organisaties sterker. Solidariteit tussen maatschappelijke organisaties is essentieel om structurele en intersectionele vormen van discriminatie te bestrijden.

Inwoners, spreek je uit en meld discriminatie.
Stop met wegkijken. Discriminatie en racisme bestaan en iedereen kan bijdragen aan het bestrijden daarvan. Meld discriminatie, juist ook wanneer je ziet dat anderen worden gediscrimineerd.

4.6 Tot slot: discriminatie doorbreken is een blijvende opdracht

Discriminatie is geen randverschijnsel. Het is een structureel probleem dat mensen en groepen in hun dagelijks leven raakt en het hart van de democratische rechtsstaat aantast. Discriminatie ondermijnt vertrouwen, belemmert gelijke kansen en tast de legitimiteit van overheidshandelen aan. Discriminatie doorbreken vraagt om meer dan incidentele maatregelen, tijdelijke aandacht of bewustwording.[232] Het vraagt om politieke keuzes, institutionele vernieuwing en duurzame investeringen in kennis, preventie, toezicht en maatschappelijke betrokkenheid. Het vraagt ook om een overheid die zelf het goede voorbeeld geeft en artikel 1 van de Grondwet consequent tot leidraad maakt.

Met deze actieagenda reikt de staatscommissie concrete handvatten aan voor een structurele koerswijziging. De aanbevelingen laten zien hoe overheid, instituties en samenleving gezamenlijk kunnen bouwen aan een gelijkwaardige samenleving. Tegelijk past hier bescheidenheid. Deze agenda biedt geen kant-en-klare eindoplossing – een *quick fix* – voor een probleem dat diepgeworteld en veelzijdig is. Zij markeert een eerste,

232. Baldewsingh, R. (2026). *De illusie van gelijkheid. Pleidooi voor een fundamentele herijking van de aanpak van discriminatie en racisme in Nederland*. Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme.

noodzakelijke stap in het doorbreken van hardnekkige patronen van discriminatie. Structurele verandering vergt de bereidheid om te blijven leren en bijsturen en vraagt om continue aandacht en waakzaamheid.

Daarbij past een waarschuwing. De rechten en beschermingen die in decennia van strijd zijn opgebouwd, zijn niet vanzelfsprekend. Zij blijven alleen bestaan zolang zij actief worden onderhouden en versterkt. Op het moment dat de inzet verslapt, bijvoorbeeld doordat politieke prioriteiten verschuiven of de maatschappelijke waakzaamheid afneemt, kan de koers omslaan. Internationale ontwikkelingen laten zien hoe snel dat kan gaan. In de Verenigde Staten staat diversiteits- en inclusiebeleid van zowel publieke als private organisaties onder druk, met directe gevolgen voor representatie en gelijke behandeling.[233] In Hongarije zijn de rechten van de lhbtqia+-gemeenschap ingeperkt. Recent oordeelde het Europese Hof van Justitie dat Hongarije de fundamentele beginselen van de Europese Unie heeft geschonden met een wet die lhbtqia+ personen stigmatiseert, marginaliseert en behandelt als een bedreiging voor de samenleving.[234] Sinds 2020 is abortus in Polen nagenoeg onmogelijk gemaakt.[235] Een recent rapport van de Verenigde Naties laat zien dat er wereldwijd in een kwart van de landen sprake is van *backlash* met betrekking tot vrouwenrechten.[236] Deze voorbeelden laten zien dat wat in jaren is opgebouwd, in korte tijd kan worden afgebroken. Het in stand houden en verder brengen van de aanpak van discriminatie en racisme is daarom een opdracht die voortdurende inzet vergt van overheid, instituties, maatschappelijke organisaties en inwoners.

Die inzet is niet alleen een kwestie van rechtvaardigheid, maar is ook van strategisch belang voor Nederland. Het is onvermijdelijk dat onze samenleving ook in de toekomst voor economische, geopolitieke of ecologische crises komt te staan. De mate waarin een samenleving dergelijke crises kan doorstaan, hangt af van haar gezamenlijkheid en onderlinge solidariteit. Een samenleving waarin discriminatie en racisme wijdverspreid zijn, is er een die in tijden van crisis uit elkaar wordt gedreven in plaats van bij elkaar gebracht. Het actief bestrijden van discriminatie en racisme versterkt de veerkracht. Het draagt bij aan een samenleving waarin iedereen zich herkend en vertegenwoordigd weet, en die daardoor in staat is om gezamenlijk het hoofd te bieden aan de uitdagingen van de toekomst.

Discriminatie doorbreken betekent bouwen aan een samenleving en overheid die discriminatie en racisme actief voorkomen en gelijkheid bevorderen. Dat vergt moed, moreel leiderschap, maatregelen, middelen en meerstemmigheid en blijvende inzet van ons allen.

233. Bouma, R. (2025, 6 februari). Trump haalt streep door diversiteits-beleid, ambtenaren vrezen ontslag. *NOS Nieuws*.

234. HvJ EU 21 april 2026, C-769/22, ECLI:EU:C:2026:326 (*Commissie t. Hongarije*). De wet brengt homoseksualiteit in verband met pedofiele criminaliteit en regelt dat jongeren geen media inhoud mogen zien die afwijking van genderidentiteit, geslachtsverandering en homoseksualiteit afbeelden of promoten. Volgens het Hof heeft Hongarije meerdere Europese grondrechten geschonden, waaronder het recht op non-discriminatie, het recht op menselijke waardigheid, de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, de AVG en het recht op gegevensbescherming, de vrijheid van meningsuiting en informatie.

235. Balduk, C. (2020, 2 december). Meer Poolse vrouwen voor abortus naar Nederland. *NOS Nieuws*.

236. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. (2025). *Women's rights in review 30 years after Beijing*.

Kader 6. Borgings- en monitoringscommissie

Zoals eerder in dit rapport benoemd zijn niet alle aanbevelingen die de staatscommissie in dit rapport doet volledig nieuw. Het rapport van de staatscommissie bouwt voort op eerdere rapporten, onder andere van de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (2020-2022), de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020-2021) en de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (2022-2024). Hoewel eerdere rapporten en commissies met deels vergelijkbare aanbevelingen zijn gekomen, is veel daarvan onvoldoende opgevolgd. Dit sluit aan bij de analyse van de staatscommissie dat de overheid zich terughoudend opstelt in de aanpak van discriminatie en racisme. Het ontbreekt dus niet zozeer aan inzicht, maar aan daadkracht en bestuurlijk vermogen om te veranderen.

Daarom roept de staatscommissie het kabinet op om een compacte en daadkrachtige borgings- en monitoringscommissie in te stellen. Deze borgingscommissie - bemenst door gezaghebbende experts met interdisciplinaire kennis van discriminatie en racisme - opereert op gezag van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en krijgt de taak om de implementatie van de actieagenda actief te volgen, te stimuleren en waar nodig te versnellen, met bijzondere aandacht voor de bredere uitrol van de discriminatietoets. De commissie rapporteert jaarlijks over de voortgang, agendeert achterblijvende resultaten en doet zo nodig nadere aanbevelingen om de effectiviteit van de aanpak te versterken.

Bijlagen

Bijlage 1 | Uitvoering van de opdracht

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme heeft in haar instellingsbesluit een brede en omvangrijke opdracht meegekregen. Om deze opdracht behapbaar te maken, heeft de staatscommissie in de afgelopen vier jaar verschillende voortgangsrapportages uitgebracht, langs verschillende thematische werklijnen. Deze werklijnen hebben betrekking op 1) de stand van discriminatie en racisme in Nederland; 2) wet- en regelgeving; 3) het doorlichten van de overheid op (risico's op) discriminatie en etnisch profileren; 4) profilering; en 5) Caribisch Nederland. Hieronder worden de beknopte uitkomsten per werklijn beschreven. Tabel 1 biedt een schematisch overzicht van de verschillende werklijnen en de bijbehorende opbrengsten.

Tabel 1. Overzicht werklijnen en opbrengsten

Werklijn	Opbrengsten
Aard, omvang en oorzaken	1. Doorwerkingen van slavernijverleden. Meervoudige perspectieven op de relatie tussen verleden en heden (juli 2023) 2. Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland (december 2023) 3. Keer op keer. Inzicht in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa (maart 2025) 4. Tussen Kamer, krant en sociale media. De wisselwerking tussen Tweede Kamer, landelijke kranten en sociale media in de verspreiding van discriminerende uitingen (februari 2026)
Wet- en regelgeving	1. Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid (september 2025) 2. Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht (december 2025) 3. Rondetafel GPS en *equality data* (januari 2026) 4. Rondetafel GPS en handhaving & toezicht (februari 2026) 5. Symposium BZK 'Gelijk vooruit. Naar toekomstbestendige gelijke behandelingswetgeving': workshop GPS (maart 2026)
Doorlichting overheidsinstanties	1. Discriminatie in dienstverlening. Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en te bestrijden (februari 2025) 2. Discriminatietoets Publieke Dienstverlening 3. Discriminatietoets Beleidsprocessen

Werklijn	Opbrengsten
Profilering	1. Principes voor profilering. Een kritisch perspectief op de toepassing van datagedreven profilering door de overheid (mei 2026)
Caribisch Nederland	1. Caribisch Nederland in beeld (mei 2024) 2. Wetenschappelijke kennissessie over kennisintensivering in Caribisch Nederland, in samenwerking met NWO (maart 2026) 3. Discriminatietoets voor Caribisch Nederland

1. Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland



De staatscommissie heeft met verschillende rapporten inzicht gegeven in de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland. De rapportage *Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland* (december 2023) laat zien dat discriminatie een complex en omvangrijk probleem is. Discriminatie en racisme komen op uiteenlopende terreinen voor, zoals de arbeidsmarkt, woningmarkt, sport, zorg en de publieke ruimte. Ook in het handelen van de overheid zelf vindt discriminatie en racisme plaats.

Op basis van dit rapport markeert de staatscommissie enkele onderwerpen die meer aandacht verdienen. Allereerst concludeert de staatscommissie dat toekomstig onderzoek zich meer zou moeten richten op effectieve oplossingen voor discriminatie en racisme. Daarnaast blijft de institutionele kant van discriminatie en racisme - en dan met name discriminatie door de overheid - in bestaand onderzoek onderbelicht. Ook is er nog onvoldoende inzicht in het cumulatieve en intersectionele karakter van discriminatie in Nederland.



Intersectionele en cumulatieve discriminatie zijn onderzocht in de voortgangsrapportage *Keer op keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa* (maart 2025). Dit onderzoek laat zien dat meer dan een derde van de Nederlanders met een Turkse of Noord-Afrikaanse herkomst discriminatie meemaakt in verschillende sectoren, dus bijvoorbeeld zowel op de woningmarkt als in het onderwijs. Dit heet cumulatieve discriminatie. Deze cumulatieve discriminatie heeft negatieve gevolgen. Zo voelen mensen zich economisch kwetsbaarder en hebben ze minder vertrouwen in instituties zoals de overheid en de politie. De intersectionele analyses in dit onderzoek helpen om scherper te duiden welke groepen het hardst getroffen worden door discriminatie. In het bijbehorende achtergrondartikel van onderzoekers van de Radboud Universiteit zijn aanvullende analyses te vinden waaruit blijkt dat het aandeel respondenten dat discriminatie ervaart verschilt per sector.



Bovendien concludeert de staatscommissie dat discriminatie op verschillende terreinen elkaar kan versterken. De rapportage *Tussen Kamer, krant en sociale media. De wisselwerking tussen Tweede Kamer,*

landelijke kranten en sociale media in de verspreiding van discriminerende uitingen (februari 2026) laat zien dat discriminerende uitingen van politici, berichtgeving in kranten en uitingen op sociale media elkaar beïnvloeden. Uitspraken van politici kunnen bijvoorbeeld online discussies over bevolkingsgroepen en discriminerende uitingen aanjagen.



Tot slot worden de historische wortels van discriminatie en racisme belicht in de essaybundel *Doorwerkingen van slavernijverleden. Meervoudige perspectieven op de relatie tussen verleden en heden* (juli 2023). Voor deze essaybundel heeft de staatscommissie verschillende experts gevraagd om inzicht te bieden in de mogelijke doorwerkingen van het slavernijverleden in hedendaagse ervaringen met discriminatie en racisme. Hoewel het wetenschappelijk vaak moeilijk is om causale verbanden vast te stellen, zijn er verschillende verbanden en patronen zichtbaar. Het expliciet verbinden van verleden en heden is belangrijk om te begrijpen waar hedendaagse stereotypen vandaan komen en dat deze vanwege hun diepe, historische wortels structureel aangepakt moeten worden.

2. Wet- en regelgeving

Tegen de achtergrond van de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland, zoals besproken in de vorige paragraaf, heeft de staatscommissie onderzocht hoe het Nederlandse non-discriminatierecht verbeterd kan worden. Hierover heeft de staatscommissie twee publicaties uitgebracht.



In de preadviezen *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht* (december 2025) constateert de staatscommissie dat het non-discriminatierecht bestaat uit een veelheid aan internationale, Europese en nationale regels. Het systeem is ingewikkeld, gefragmenteerd en onevenwichtig in bescherming. Ook constateert de staatscommissie dat het recht te individueel en reactief is ingericht: individuele slachtoffers moeten zelf klachten indienen of rechtszaken beginnen als zij gediscrimineerd zijn. Er bestaan nog onvoldoende regels voor organisaties en instanties om discriminatie te voorkomen en gelijke behandeling te bevorderen.

De toekomstvisie op het discriminatierecht bestaat uit drie pijlers voor vernieuwing. Ten eerste moet het recht uitgaan van een breder begrip van discriminatie. In de wet moet worden gedefinieerd dat discriminatie niet alleen gaat om incidenten, maar ook om complexere, structurele, institutionele en intersectionele vormen. Ten tweede moet deze bredere norm beter gehandhaafd worden. Enerzijds door de individuele rechtsbescherming te versterken, anderzijds door wettelijke verplichtingen voor organisaties om proactief te handelen om discriminatie te voorkomen en gelijke behandeling te bevorderen. Ten derde moeten de groepen mensen die het recht beoogt te beschermen beter betrokken worden bij zijn vernieuwing en handhaving.

Deze drie pijlers zijn gebaseerd op negen preadviezen over urgente thema's binnen het non-discriminatierecht. De preadviezen zijn geschreven door wetenschappers in samenwerking met mensen uit de

(rechts)praktijk en mensen die zelf discriminatie ervaren. Deze cocreatieve samenwerking maakt de toekomstvisie niet alleen academisch, maar ook maatschappelijk gedragen.



In de voortgangsrapportage *Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid* (september 2025) heeft de staatscommissie meer specifiek een betere juridische aanpak van (institutionele) discriminatie door de overheid onderzocht, tegen de achtergrond van de toeslagenaffaire. De staatscommissie constateert dat – naast artikel 1 Grondwet – de wet nauwelijks verplichtingen rondom discriminatie uitwerkt voor overheidsinstanties. Hierdoor blijft de aanpak van institutionele discriminatie te gefragmenteerd en vrijwillig.

De staatscommissie pleit daarom voor de invoering van een wettelijke GPS: een plicht voor overheidsinstanties om bij hun taakuitoefening altijd rekening te houden met het belang van non-discriminatie en gelijke behandeling. Dit gebeurt door vanaf het begin te toetsen of wetgeving, beleid en uitvoering eerlijke uitkomsten opleveren – en waar nodig bij te sturen. Het gelijkheidsbeginsel hoort vast onderdeel van besluitvorming te zijn. Overheidsinstanties moeten bijvoorbeeld met *equality impact assessments* vooraf inschatten of besluitvorming bepaalde groepen benadeelt en mensen actief betrekken bij zaken die hen raken. Zij moeten zogenoemde *equality data* – gelijkheidsgegevens – verzamelen en op basis daarvan antidiscriminatiebeleid ontwikkelen en rapporteren over hun aanpak. In de rapportage formuleert de staatscommissie een concrete wettekst voor de wettelijke plicht. Daarnaast werkt zij drie varianten voor een handhavings- en toezichtmechanisme uit.

3. Doorlichting overheidsinstanties

In haar instellingsopdracht heeft de staatscommissie de taak gekregen om de overheid, inclusief semi-overheidsorganisaties, door te lichten op discriminatie en racisme. De staatscommissie geeft hier in eerste instantie invulling aan via de ontwikkeling van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening. Met deze discriminatietoets kunnen uitvoerders van publieke taken en diensten risico's op discriminatie detecteren en aanpakken. De meest weerbarstige vorm van discriminatie en racisme is ingebed in structuren en genormaliseerd in de uitvoering van publieke taken en diensten. Patronen van discriminatie en racisme spelen breed in de samenleving en de overheid is hier helaas geen uitzondering op. De ontwikkeling van de discriminatietoets sluit aan bij deze visie op discriminatie als structureel probleem. In de voortgangsrapportage *Discriminatie in dienstverlening. Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en te bestrijden* (februari 2025) geeft de staatscommissie inzicht in de ontwikkeling van de discriminatietoets en het verloop van en de geleerde lessen uit de pilots met de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening.



In navolging van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening, heeft de staatscommissie in het voorjaar van 2025 de Discriminatietoets

Beleidsprocessen ontwikkeld. Deze discriminatietoets is bedoeld voor beleidsmakers en geeft inzicht in hoe eigen werkpraktijken en processen kunnen leiden tot beleid dat groepen mensen in de samenleving discrimineert. De twee discriminatietoetsen zijn complementair aan elkaar: waar de een inzicht geeft in risico's op discriminatie en racisme bij de totstandkoming van beleid, detecteert de ander risico's in de uitvoering.

Uit de pilots met de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening in 2024 en de Discriminatietoets Beleidsprocessen in 2025 blijkt dat de discriminatietoets effectief is in het inzichtelijk en bespreekbaar maken van risico's op discriminatie. Daarnaast leveren deze pilots inzichten op in de manier waarop mensbeelden – ideeën en aannames over hoe bepaalde groepen inwoners eruitzien, zich gedragen, of welke behoeften zij hebben - een rol spelen bij de ontwikkeling van beleid en bij de uitvoering van taken en diensten.

Bovendien blijkt uit de pilots dat het betrekken van inwoners en burgercollectieven cruciaal is. Burgerparticipatie maakt het mogelijk om aannames en mensbeelden van ambtenaren bloot te leggen. Daarnaast helpen de ervaringen van inwoners om de maatschappelijke effecten van beleid en uitvoering in kaart te brengen. Tot slot laten de pilots zien dat het benaderen van discriminatie als institutioneel probleem weerstand kan verkleinen, door het bespreken van discriminatie en racisme aan te laten sluiten bij een bredere verbetering van werkprocessen en versterking van professionaliteit.

4. Profilering



In haar instellingsopdracht wordt de staatscommissie gevraagd om te reflecteren op etnisch profileren en het gebruik van profilering door de overheid. Profilering is de praktijk van het systematisch verzamelen, analyseren en categoriseren van kenmerken van groepen of individuen om patronen te herkennen over gedrag, eigenschappen of risico's. In de voortgangsrapportage *Principes voor profilering. Een kritisch perspectief op de toepassing van datagedreven profilering door de overheid* (mei 2026) stelt de staatscommissie zichzelf de vraag: in hoeverre past profilering bij een overheid die zich actief inzet tegen discriminatie en racisme? De staatscommissie heeft vanuit een kritisch, principieel perspectief naar deze vraag gekeken.

De staatscommissie concludeert dat het gebruik van profilering door de overheid aanzienlijke risico's met zich meebrengt en daarom grote terughoudendheid vereist. Profilering is door technologische ontwikkelingen uitgegroeid tot een complexe en moeilijk te begrenzen praktijk. Door de snelle groei en koppeling van datasets en de verbreding van toepassingen – van fraudebestrijding naar onder andere handhaving en sociale zekerheid – heeft profilering zich zowel technisch als institutioneel uitgebreid. Bovendien wordt het steeds vaker ingezet binnen publiek-private samenwerkingen en gepresenteerd als een ogenschijnlijk eenvoudige oplossing voor maatschappelijke problemen, terwijl de daadwerkelijke effecten vaak onduidelijk blijven.

De staatscommissie stelt daarnaast vast dat de overheid in de praktijk onvoldoende vasthoudt aan de principes van gerechtvaardigd overheidshandelen. Hoewel begrippen als effectiviteit, efficiëntie en transparantie regelmatig worden aangehaald, ontbreekt het vaak aan empirische onderbouwing en daadwerkelijke toepassing. Transparantie richting burgers is beperkt en controleerbaarheid wordt in de praktijk bemoeilijkt. Hierdoor ontstaat een kloof tussen formele kaders en feitelijk handelen. Dit vergroot het risico dat profilering leidt tot schending van publieke waarden als rechtsstatelijkheid, democratische legitimiteit en bestuurlijk vermogen. In het bijzonder wijst de staatscommissie op het risico van (cumulatieve) discriminatie, waarbij bepaalde groepen herhaaldelijk en onevenredig worden geraakt.

Tegelijkertijd benadrukt de staatscommissie dat het verzamelen en analyseren van data ook kan bijdragen aan het zichtbaar maken en tegengaan van ongelijkheid. Data kunnen helpen om discriminatie en uitsluiting beter in kaart te brengen en beleid gerichter te verbeteren. Bij deze ondersteunende inzet van data is het van belang dat mensen van wie data worden gebruikt daar nadrukkelijk toestemming voor geven. Bovendien moeten zij volwaardig betrokken worden bij de ontwikkeling van beleid en maatregelen die uit deze analyses voortkomen. Op die manier kunnen zogeheten *equality data* worden ingezet vóór mensen, in plaats van tegen hen.

Op basis van deze bevindingen doet de staatscommissie vergaande aanbevelingen. Allereerst pleit zij voor het stopzetten van lopende en geplande toepassingen van profilering en het beperken van verdere verspreiding. Alternatieve methoden, zoals aselecte controles, signaleringssystemen en klachtenprocedures, verdienen de voorkeur omdat zij minder risico op discriminatie met zich meebrengen en kunnen bijdragen aan een eerlijkere behandeling van burgers. Indien profilering toch wordt toegepast, moet de overheid aantonen dat dit noodzakelijk en proportioneel is en geen discriminerende effecten heeft. Dit vereist strenge eisen aan besluitvorming, ontwerp en gebruik, met nadruk op transparantie, verantwoording en betrokkenheid van burgers. De staatscommissie beveelt daarnaast onafhankelijke toetsing door een centrale toezichthouder aan, om zowel directe als cumulatieve discriminatie te voorkomen.

Tot slot pleit de staatscommissie voor een fundamentele verschuiving naar een proactieve benadering, waarbij het voorkomen van discriminatie centraal staat. Dit kan worden gerealiseerd door invoering van een gelijkheidsplicht voor de publieke sector, waarmee beleid en uitvoering systematisch worden getoetst op eerlijke en gelijke uitkomsten.

5. Caribisch Nederland

De staatscommissie heeft gedurende haar looptijd specifieke aandacht gehad voor ervaringen van ongelijke behandeling door de overheid op Caribisch Nederland. De staatscommissie heeft zich verdiept in de vraag hoe institutionele discriminatie zich manifesteert in de verhoudingen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland, tussen de eilanden onderling en tussen inwoners en de overheid op de eilanden zelf.

In 2023 en 2025 heeft de staatscommissie met bestuurders van Saba, Sint Eustatius en Bonaire gesproken die in Europees Nederland waren om het VNG-congres bij te wonen. In navolging van deze gesprekken hebben delegaties van de staatscommissie in het najaar van 2024 en de zomer van 2025 werkbezoeken gebracht aan de drie eilanden. Ook heeft de staatscommissie deelgenomen aan het congres van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme in november 2025. Tijdens deze werkbezoeken stuit de staatscommissie op verschillende voorbeelden van discriminatoir handelen door de Nederlandse overheid. Deels zit dit in omgangsvormen en een vermeende 'Haagse houding', of het gevoel als tweederangsburgers behandeld te worden bij wetgevingstrajecten die onvoldoende oog hebben voor de specifieke context op de eilanden. Gesprekspartners wijzen onder meer op de gebrekkige aansluiting van het onderwijs bij vervolgopleidingen: terwijl de instructietaal op Saba en Sint Eustatius Engels is, is vloeiende beheersing van het Nederlands essentieel als men bij de overheid aan de slag wil. Ook wordt besproken dat bepaalde mensenrechtenverdragen die in Europees Nederland gelden nog niet gelden voor Caribisch Nederland, zoals het Verdrag van Istanbul en het VN-verdrag Handicap.

In 2025 en 2026 heeft de staatscommissie twee pilots van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening uitgevoerd in Caribisch Nederland. Hierbij zijn procesbegeleiders ingezet die Papiaments spreken en de lokale context en verhoudingen goed kennen. Verder is de discriminatietoets aangepast met voorbeelden en achtergrondinformatie die beter aansluiten op de Caribische realiteit. Uit de pilots blijkt dat in Caribisch Nederland andere mensbeelden over inwoners ertoe doen dan in Europees Nederland. In combinatie met de kleinschaligheid van de samenleving brengen deze andere risico's op (institutionele) discriminatie met zich mee. Met de input van de procesbegeleiders, experts en lokale ambtenaren wordt de Discriminatietoets Caribisch Nederland doorontwikkeld. Deze ervaringen benadrukken dat maatregelen en instrumenten die ontwikkeld zijn in Europees Nederland niet ongewijzigd ingezet kunnen worden in Caribisch Nederland.

In maart 2026 heeft de staatscommissie in samenwerking met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek een kennissessie georganiseerd over kennisintensivering in Caribisch Nederland. Deze sessie bracht onderzoekers, activisten, bestuurders en beleidsmakers met en zonder wortels in Caribisch Nederland samen. Centraal staat de vraag wat nodig is om de structurele kennisachterstand over Caribisch Nederland in te lopen. Uit de sessie komt naar voren dat

er op de eilanden sprake is van 'data-armoede': er ontbreken gegevens om ongelijkheden goed in kaart te brengen en om de effecten van beleid te monitoren. Tegelijkertijd bestaat er op de eilanden al een aanzienlijke hoeveelheid lokaal geproduceerde kennis, die echter onvoldoende zichtbaar en toegankelijk is. De deelnemers benadrukken dat kennis over Caribisch Nederland niet uitsluitend vanuit Europees-Nederlandse kaders en instellingen mag worden geproduceerd. Bovendien moeten de eilandgemeenschappen meer zeggenschap krijgen over de vragen die worden gesteld en de methoden die worden gehanteerd.

De staatscommissie constateert dat er op verschillende terreinen sprake is van structurele ongelijkheden in overheidsbeleid en concludeert dat de manier waarop de Nederlandse overheid omgaat met Caribisch Nederland op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel. Gelijkwaardigheid moet het uitgangspunt zijn in wetgeving, besluiten en beleid voor heel Nederland, met specifieke aandacht voor de regionale context. Dit betekent niet dat overal exact hetzelfde beleid van toepassing moet zijn, maar dat juist specifiek wordt gekeken naar de behoeften die er bestaan en de wijze waarop beleid uitwerkt voor inwoners.

Bijlage 2 | Instellingsbesluit

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 11349
12 mei
2022

Besluit van 3 mei 2022, houdende instelling van een staatscommissie tegen discriminatie en racisme (Instellingsbesluit staatscommissie tegen discriminatie en racisme)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 april 2022, nr. 2022-0000225441;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges en artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Er is een staatscommissie tegen discriminatie en racisme, hierna te noemen: de staatscommissie.

Artikel 2

1. De staatscommissie heeft tot taak de regering:
   a. te informeren over de stand van discriminatie en racisme in Nederland door inzicht te verschaffen in de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland op basis van wetenschappelijk onderzoek;
   b. door effecten van beleid en regelgeving op dit gebied te monitoren; en
   c. een advies uit te brengen over betere waarborgen en verbetering van beleid en regelgeving om discriminatie en racisme te voorkomen en tegen te gaan.

2. De staatscommissie besteedt bij haar werkzaamheden aandacht aan de volgende onderwerpen:
   a. discriminatie en racisme in sectoren van de samenleving, zoals in ieder geval de woningmarkt, de arbeidsmarkt, het onderwijs, de zorg; en
   b. discriminatie en racisme door de overheid, waarbij de staatscommissie in ieder geval een brede doorlichting op discriminatie en etnisch profileren uitvoert van de werkwijze en organisatiecultuur van alle (semi)overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties, en in ieder geval reflecteert op de mogelijkheid en wenselijkheid van een verbod voor overheidsinstanties om etniciteit te gebruiken om fraude te bestrijden en verkent wat de mogelijkheden zijn om onderscheid op grond van ras en nationaliteit in risicoprofielen alleen toe te passen ter bescherming dan wel ter ondersteuning van mensen.

Artikel 3

1. De staatscommissie bestaat uit maximaal tien leden, inclusief de voorzitter.

2. Als voorzitter van de commissie wordt benoemd: mw. dr. Joyce Sylvester.

3. De overige leden worden bij ministerieel besluit benoemd.

Artikel 4

1. De voorzitter en de leden van de commissie, voor zover niet vallend onder de uitzondering van artikel 2, derde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, ontvangen een vaste vergoeding per maand.

2. De voorzitter ontvangt voor de duur van het onderzoek een vaste vergoeding, gebaseerd op een arbeidsduurfactor van maximaal 50% en salarisschaal 18 trede 10, zoals overeengekomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst bij de Staat werkzaam zijn.

3. De overige leden ontvangen voor de duur van het onderzoek een vaste vergoeding, gebaseerd op een arbeidsduurfactor van 10% en salarisschaal 18, trede 10, zoals overeengekomen in de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn.

Artikel 5

1. De staatscommissie geeft op onafhankelijke wijze invulling aan haar taken en stelt een eigen wetenschappelijk werkprogramma op. Hierbij overlegt de staatscommissie met relevante overheidsorganisaties, instanties, en (advies)organen.

2. De staatscommissie brengt haar eindadvies uit voor 1 mei 2026 aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Na het uitbrengen van het eindadvies is de staatscommissie opgeheven.

Artikel 6

De archiefbescheiden worden na de opheffing van de staatscommissie, of indien de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgedragen aan het archief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 7

Dit besluit treedt in werking met ingang 1 mei 2022. Indien de Staatscourant waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 30 april 2022, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte waarin het wordt geplaatst en werkt het terug tot en met 1 mei 2022.

Artikel 8

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit staatscommissie tegen discriminatie en racisme. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is belast met de uitvoering van dit besluit dat met de nota van toelichting in de Staatscourant zal worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Tijdens de kabinetsperiode 2017–2021 is in de Staten-Generaal meerdere malen gedebatteerd over racisme en discriminatie wereldwijd en in Nederland in het bijzonder. In 2020 verwoordde de *Black Lives Matter*-beweging hoe uitsluiting en discriminatie een harde realiteit en groot onrecht is in het leven van veel mensen. Het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag maakte in ditzelfde jaar pijnlijk duidelijk hoe ook het handelen van de overheid kan leiden tot uitsluiting en discriminatie (Kamerstukken II, 2020/21, 35 510 nr. 2).
Deze gebeurtenissen hebben geresulteerd in het aannemen door de Tweede Kamer van een motie-Asscher c.s. waarin de regering wordt gevraagd om 'een divers samengestelde Staatscommissie Discriminatie en Racisme in te stellen die op langjarige basis onderzoek kan doen naar de stand van racisme in Nederland, voorstellen doet en de effecten van beleid kan monitoren.' (Kamerstukken II, 2019/20, 30 950, nr. 186). Later heeft de Tweede Kamer een motie-Azarkan c.s. aangenomen, die de regering verzoekt om 'een brede doorlichting op discriminatie en etnisch profileren te organiseren van de werkwijze en organisatiecultuur van alle (semi)overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties' (Kamerstukken II, 2019/20, 35 510 nr. 33). De uitvoering van deze motie is in de opdracht van de staatscommissie meegenomen. Ook heeft de Tweede Kamer een motie-Belhaj c.s. aangenomen, die de regering verzoekt om 'overheidsinstanties etniciteit niet te laten gebruiken om fraude te bestrijden' (Kamerstukken II, 2020/21, 30 950 nr. 237) en heeft het kabinet de motie-Mutluer c.s. overgenomen waarin verzocht wordt om de staatscommissie discriminatie en racisme te laten verkennen of het mogelijk is dat onderscheid op grond van ras of nationaliteit in risicoprofielen alleen toegepast mag worden ter bescherming dan wel ter ondersteuning van mensen (Kamerstukken II, 2021/22, 30 950, nr. 293). Uitvoering van deze moties zijn meegenomen in de opdracht van de staatscommissie. Het onderhavige besluit strekt tot de instelling van de bedoelde commissie. De staatscommissie is onafhankelijk en heeft een wetenschappelijk profiel.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Dit artikel roept de staatscommissie in het leven.

Artikel 2

Dit artikel regelt welke opdracht de staatscommissie heeft. De eerder genoemde motie-Asscher c.s., motie-Azarkan c.s., motie-Belhaj c.s. en motie Mutluer c.s. bevatten de opdracht aan de staatscommissie en maken dus integraal onderdeel uit van dit besluit. Voor de taakopdracht is nauw aangesloten bij de tekst van deze moties. Dat neemt niet weg dat de staatscommissie breder kan adviseren over het gebruik van etniciteit door overheidsinstanties dan geformuleerd in de motie Belhaj c.s. en de motie Mutluer c.s. De staatscommissie houdt bij haar werkzaamheden rekening met de rapportages van de departementen over hun interne doorlichting ter uitvoering van de motie-Klaver c.s., die de regering onder andere verzoekt 'het gebruik van nationaliteit, etniciteit en geboorteplaats als datavariabele in alle risicomodellen, -profielen, -systemen, -selectie en zwarte lijsten die binnen het overheidswezen gebruikt worden volledig uit te sluiten' (Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 16) en de motie-Marijnissen c.s., die de regering onder andere verzoekt 'een voorstel te doen hoe overal binnen overheidsinstellingen vervuilde data, risicomodellen en het gebruik van nationaliteit worden opgeruimd.' (Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 21). De staatscommissie gaat over alle discriminatiegronden.

Artikel 3

Dit artikel regelt de omvang en het karakter van de staatscommissie. De staatscommissie bestaat uit maximaal tien leden, waarbij wordt gelet op een evenwichtige samenstelling. De staatscommissie heeft een sterk wetenschappelijk profiel. In het artikel wordt ook de benoeming van de voorzitter geregeld. De benoeming van de leden van de staatscommissie en de ondersteuning is geregeld in een ministerieel besluit op basis van artikel 6, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges.

Artikel 4

Dit artikel regelt de vergoeding van de voorzitter en de leden.

Artikel 5

De staatscommissie heeft, in lijn met de traditie, de vorm van een éénmalig adviescollege in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges.

De staatscommissie stelt een eigen werkprogramma op voor omvangrijk lange termijn onderzoek dat nieuwe wetenschappelijke inzichten verschaft. In het doen van langdurig wetenschappelijk onderzoek ligt de meerwaarde van de staatscommissie ten opzichte van de taken van Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR), zoals vastgelegd in het instellingsbesluit van de NCDR (Staatscourant 2021 nr. 44309, 18 oktober 2021), en de taken van het College voor de Rechten van de Mens (het College), zoals vastgelegd in de Wet op het College voor de Rechten van de Mens. De staatscommissie werkt op onafhankelijke wijze, maar bij het opstellen van haar werkprogramma treedt zij wel in overleg met relevante overheidsorganisaties, instanties en adviesorganen, zoals (maar niet uitsluitend) de NCDR, het College, de Nationale ombudsman, de sociaaleconomische Raad, het Sociaal Cultureel Planbureau, universiteiten, hoge scholen, lokale ADV's, gemeenten, provincies, ministeries. De staatscommissie dient binnen vier jaar een eindadvies uit te brengen en heeft de mogelijkheid om tussenrapportages uit te brengen.

Artikel 6

Dit artikel regelt wat er gebeurt met de archiefbescheiden van de staatscommissie.

Artikel 7

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 8

Dit artikel bevat de citeertitel van dit besluit.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

Bijlage 3 | Context en werkwijze

De installering van de staatscommissie volgt direct op de publicatie van het rapport *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek van de wetgever om discriminatie tegen te gaan* van de Parlementaire onderzoekscommissie (POC) van de Eerste Kamer (14 juni 2022).[237] Dit rapport stelt een afwegingskader voor dat de wetgever kan gebruiken in het wetgevingsproces om discriminatie te voorkomen en beter tegen te gaan. Tijdens de looptijd van de staatscommissie zal nog meer relevant onderzoek verschijnen. Belangrijk is het rapport *Blind voor mens en recht* van de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD).[238] Dit rapport volgt op het POK-rapport *Ongekend onrecht* en concludeert dat structurele problemen in overheidsbeleid en uitvoering de afgelopen 30 jaar hebben geleid tot discriminerende uitkomsten. Zonder fundamentele hervormingen blijven misstanden mogelijk (26 februari 2024).

Daarnaast publiceren twee aanverwante staatscommissies hun eindrapport. De Staatscommissie Rechtsstaat (februari 2023 - juni 2024) constateert dat de overheid te ingewikkeld is geworden en dat de rechtsbescherming van kwetsbare mensen tekortschiet.[239] Tien voorstellen vanuit burgerperspectief moeten de verwaarlozing van de rechtsstaat tegengaan (*De gebroken belofte van de rechtsstaat*, 2024). De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (september 2022 - januari 2024) constateert dat met de vergrijzing en bevolkingsgroei ook de druk op voorzieningen en ongelijkheden tussen verschillende groepen zullen stijgen.[240] Dit heeft effect op onze verzorgingsstaat, de sociale samenhang en vraagt om belangrijke politieke keuzes (*Gematigde groei,* 2024). De laatste staatscommissie heeft een separaat rapport uitgebracht over Caribisch Nederland (*Gerichte groei,* 2024).[241]

In deze context heeft de staatscommissie haar brede, omvangrijke opdracht geïnterpreteerd en uitgevoerd. De staatscommissie besluit bij haar aanvang om voort te bouwen op bestaand en lopend onderzoek en geen zaken dubbel te doen – zij gaat op zoek naar kennishiaten.[242] Bovendien laat zij een grote maatschappelijke vraaginventarisatie over gewenste speerpunten uitvoeren door bureau EMMA.[243] De 35 betrokken overheidsinstanties, maatschappelijke instellingen en belangenorganisaties geven onder andere de volgende speerpunten aan: institutioneel racisme, actiegericht praktijkonderzoek in organisaties en online discriminatie. Langs verschillende thematische werklijnen brengt de staatscommissie vervolgens voortgangsrapportages uit. Deze werklijnen hebben betrekking op 1) de stand van discriminatie en racisme in Nederland; 2) wet- en regelgeving; 3) het doorlichten van de overheid op (risico's op) discriminatie en etnisch profileren; 4) profilering en 5) Caribisch Nederland. De beknopte uitkomsten per werklijn zijn te vinden in bijlage 1.

237. Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving. (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*.

238. Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. (2024). *Blind voor mens en recht*.

239. Staatscommissie rechtsstaat. (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*.

240. Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). *Gematigde groei*.

241. Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). *Gerichte groei*.

242. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2023). *Werkprogramma op hoofdlijnen*.

243. Aliev, M. et al. (2023). *Maatschappelijke vraaginventarisatie Discriminatie & Racisme. Vraaginventarisatie voor de onderzoeksagenda van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme* [Ongepubliceerd]. EMMA.

Voor het onderzoek naar de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland maakt de staatscommissie eerst een meta-analyse van bestaand kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Daarnaast zet zij drie flitsonderzoeken uit bij het Verwey-Jonker Instituut en Movisie, naar discriminatie op de woningmarkt,[244] in de zorg[245] en in sport en cultuur.[246] Deze onderzoeken sluiten aan bij het POC-rapport, dat discriminatie op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in de sociale zekerheid en bij de politie behandelt. Hierdoor creëert de staatscommissie een brede kennisbasis over maatschappelijke terreinen, als uitgangspunt voor verdere keuzes en verdieping.

De meta-analyse brengt in beeld wat we weten over discriminatie en racisme, maar ook wat we nog niet weten. De staatscommissie constateert dat bestaande gegevens vooral gaan over incidenten en afzonderlijke discriminatiegronden, maar dat zij structurele, institutionele en cumulatieve patronen niet weergeven, zoals doorwerkingen van het slavernijverleden. Er ontbreken gegevens over onder andere discriminatie door de overheid, intersectionele vormen van discriminatie en discriminatie in Caribisch Nederland.

De staatscommissie kiest twee thema's om zich met bijpassende methoden nader in te verdiepen. Het eerste thema is het slavernijverleden. In het herdenkingsjaar 150 jaar afschaffing van het Slavernijverleden brengt de staatscommissie een essaybundel uit, waarin tien auteurs hun inzichten delen over hoe het slavernijverleden doorwerkt in hedendaagse ervaringen van discriminatie en racisme.[247] Het tweede thema is cumulatieve en intersectionele discriminatie. De staatscommissie laat onderzoek uitvoeren door de Radboud Universiteit naar hoe cumulatie en intersectionaliteit in de toekomst wel geanalyseerd kunnen worden.[248] Dit gebeurt op basis van een bestaande dataset over ervaren discriminatie in Europa van het *Fundamental Rights Agency* (FRA). Het onderzoek levert nieuwe methodologische inzichten en onderzoeksresultaten op. De staatscommissie vult dit aan met interviews over hoe mensen 'keer op keer' discriminatie ervaren.

Daarnaast kiest de staatscommissie ervoor om onderzoek te doen naar online discriminatie. De staatscommissie laat onderzoek uitvoeren door de Universiteit van Amsterdam naar de wisselwerking tussen online en offline discriminatie. Het onderzoek maakt inzichtelijk hoe discriminerende uitingen in de Tweede Kamer, in kranten en op sociale media elkaar kunnen versterken en kunnen zorgen voor een discriminerend klimaat in Nederland.[249]

De thema's structurele en institutionele discriminatie, discriminatie door de overheid en discriminatie in Caribisch Nederland plaatst de staatscommissie centraal bij de werklijn doorlichting. Zij kiest daarbij voor actiegericht onderzoek en ontwikkelt in samenwerking met overheidsinstanties concrete instrumenten: de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening, de Discriminatietoets Beleidsprocessen en de Discriminatietoets Caribisch Nederland. Daarmee kunnen professionals binnen de overheid zelf hun publieke dienstverlening en beleidsprocessen

244. Hoogenbosch, A. et al. (2023). *Verkenning discriminatie en racisme op de woningmarkt*. Verwey-Jonker Instituut [In opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme].

245. Badou, M. et al. (2023). *Verkenning discriminatie en racisme in de zorg*. Movisie [In opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme].

246. De Wit, N. et al. (2023). *Verkenning discriminatie en racisme in sport en cultuur*. Verwey-Jonker Instituut [In opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme].

247. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2023). *Doorwerkingen van slavernijverleden. Meervoudige perspectieven op de relatie tussen verleden en heden*.

248. Thijssen, L. D. J., & Spierings, N. (2025). *Cumulatieve, intersectionele discriminatie onder Turkse en Noord-Afrikaanse Nederlanders, in vergelijkend Europees perspectief*. Radboud Universiteit [In opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme].

249. Fonseca, J. (2026). *The interplay between media, politics, and online behaviour. Measuring the dynamics of discriminatory climates. Research for the State Commission against Discrimination and Racism*. Universiteit van Amsterdam [In opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme].

toetsen op risico's op discriminatie en vervolgens een actieplan maken. Genoemde thema's staan ook centraal in het onderzoek van de staatscommissie naar beter beleid en regelgeving.

Waar het POC-rapport zich richt op de *wetgever*, richt de staatscommissie zich op de *wetgeving*. Samen met wetenschappers en mensen uit de praktijk ontwikkelt de staatscommissie een toekomstvisie op het Nederlandse non-discriminatierecht. Deze toekomstvisie is gebaseerd op negen preadviezen over specifieke thema's binnen het non-discriminatierecht. Voor een duurzaam toekomstbestendig recht pleit de staatscommissie voor een fundamentele vernieuwing van de gelijkebehandelingswetgeving. De staatscommissie kiest ervoor zelf een thema nader uit te diepen, namelijk de mogelijkheid van een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS). Daarmee geeft zij gehoor aan de oproep van de POC, de NCDR en Amnesty International Nederland om hier onderzoek naar te doen.

Voor haar onderzoek naar datagedreven profilering bij fraudebestrijding en handhaving heeft de staatscommissie gekozen voor een expliciet interdisciplinair perspectief. Profilering is een complex vraagstuk dat niet alleen juridische, maar ook bestuurlijke en maatschappelijke dimensies kent. De staatscommissie heeft daarom niet uitsluitend de vraag gesteld wat juridisch is toegestaan, maar vooral wat rechtvaardig overheidshandelen in deze context vereist. De staatscommissie hanteert drie principes waaraan profilering moet voldoen: rechtsstatelijkheid, democratische legitimiteit en bestuurlijk vermogen. Als de overheid niet kan aantonen dat de huidige inzet van profilering noodzakelijk, proportioneel en niet-discriminerend is, adviseert de staatscommissie over te gaan op alternatieve methoden, zoals aselecte steekproeven. Dit principiële standpunt is mede tot stand gekomen via een uitgebreide *expert review*, waaraan overheidsinstanties, toezichthouders en maatschappelijke organisaties hebben deelgenomen.

Samenwerking met belanghebbenden is een belangrijk onderdeel van de werkwijze van de staatscommissie in al haar onderzoek. Die samenwerking heeft verschillende vormen en maten van intensiteit: van het bieden van een podium, consultatie en participatie tot cocreatie. Zo biedt de essaybundel over doorwerkingen van het slavernijverleden een podium aan verschillende auteurs voor dit onderbelichte thema. Voor de ontwikkeling van de discriminatietoetsen werkt de staatscommissie nauw samen met overheidsinstanties. Bij haar onderzoek betrekt de staatscommissie universiteiten en onderzoeksinstellingen. Voor haar onderzoek naar de GPS spreekt de staatscommissie met mensenrechteninstituten, belangenorganisaties, de overheid en wetenschappers in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Ook organiseert zij twee rondetafels over de GPS in Nederland, waarin de onderwerpen *equality data* en handhaving & toezicht centraal staan. De toekomstvisie op het non-discriminatierecht komt tot stand door een cocreatieve samenwerking tussen mensen uit de wetenschap en de praktijk. De wetenschappelijke kennissessie over Caribisch Nederland brengt

verschillende soorten kennis en ervaring over urgente thema's samen. Voor de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening en de onderzoeken naar de GPS en risicoprofilering organiseert de staatscommissie *expert reviews*. Tijdens haar looptijd spreekt de staatscommissie verder met tal van instanties, (maatschappelijke) organisaties, wetenschappers en ervaringsdeskundigen. Een overzicht van externe auteurs en gesprekspartners is opgenomen in bijlage 7.

Met deze samenwerkingen beoogt de staatscommissie niet alleen aan haar opdracht te voldoen, maar ook een bijdrage te leveren aan vernieuwing van hoe onderzoek, beleid en regelgeving tot stand komen.

Bijlage 4 | Aanbevelingen uit voortgangsrapportages

In de voortgangsrapportages, zoals beschreven in bijlage 1, heeft de staatscommissie verschillende aanbevelingen gedaan. Hieronder worden deze aanbevelingen op volgorde van de werklijnen en per rapport op een rij gezet.

Aanbevelingen Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme

De belangrijkste conclusie van het rapport is dat discriminatie een complex en structureel probleem is dat zich niet laat vangen in losse sectoren of incidenten. Het werkt door over domeinen en levensfasen heen en is diep verankerd in maatschappelijke structuren en historische patronen. Tegelijk benadrukt de staatscommissie dat er al veel kennis is over het probleem zelf, maar dat er juist meer behoefte is aan concrete handelingsperspectieven en oplossingen, met name rondom institutionele discriminatie (vooral binnen de overheid).

Om hierop verder te bouwen, zette de staatscommissie destijds (2023) drie duidelijke richtingen uit voor vervolg en actie:

- **Beleidsmakers, onderzoekers en overheid: kijk breder naar discriminatie**
  Discriminatie moet niet meer sectoraal en versnipperd worden benaderd, maar als een samenhangend en cumulatief probleem dat zich over domeinen en levensfasen heen ontwikkelt. Dit vraagt om een andere manier van denken en analyseren.
- **Overheid, beleid en politiek: richt je op oplossingen en handelingsperspectief**
  In plaats van vooral te investeren in het preciezer meten van de omvang, moet de focus verschuiven naar het ontwikkelen van beleid, regelgeving en interventies die structurele oorzaken van discriminatie aanpakken.
- **Overheid en staatscommissie zelf: pak institutionele discriminatie gericht aan**
  De staatscommissie gaat zich in haar vervolgwerk vooral richten op discriminatie binnen de overheid. Concreet betekent dit:
  - het ontwikkelen van een instrument om overheidsorganisaties door te lichten;
  - het uitvoeren van pilots om deze aanpak te testen en verbeteren.

De onderliggende gedachte is dat discriminatie niet effectief kan worden bestreden met losse, tijdelijke maatregelen. Omdat het diep verankerd is in structuren, beleid en organisatieculturen, vraagt het om een systematische en langdurige aanpak, met specifieke aandacht voor hoe het binnen organisaties zelf ontstaat en in stand blijft.

Aanbevelingen Keer op keer

De centrale conclusie van dit rapport is dat discriminatie in Nederland vaak niet op zichzelf staat, maar zich opstapelt over verschillende domeinen van het leven. Veel mensen ervaren discriminatie op meerdere plekken tegelijk, zoals in onderwijs, werk en de publieke ruimte. De combinatie van kenmerken, zoals herkomst en geslacht, speelt hierbij een belangrijke rol en laat zien dat discriminatie ongelijk verdeeld is en verschillende groepen op verschillende manieren raakt.

Om deze problematiek beter te begrijpen en aan te pakken, benadrukt de staatscommissie drie belangrijke richtingen:

- **Voor (beleids)onderzoek:**
  Er is meer en beter (actueel) onderzoek nodig dat kijkt naar hoe discriminatie zich opstapelt over tijd en over verschillende domeinen, en wie daardoor het meest geraakt worden. Er moet dus meer inzicht komen in cumulatieve discriminatie.
  - Voor vergelijking en beleidsevaluatie: kijk ook naar verschillen tussen landen om beter te begrijpen waarom discriminatie in Nederland relatief vaker voorkomt.
- **Voor beleid (overheid):**
  Beleid moet rekening houden met de combinatie van factoren (zoals herkomst en geslacht), omdat juist die combinatie bepaalt hoe en in welke mate mensen discriminatie ervaren. Er moet dus meer gebruik worden gemaakt van een intersectionele benadering in beleid.
- **Voor beleidsmakers en instituties:**
  Er moet expliciet rekening worden gehouden met de effecten van gestapelde discriminatie, zoals grotere economische kwetsbaarheid, minder maatschappelijke verbondenheid en afnemend vertrouwen in instituties. Er moet dus meer aandacht komen voor de maatschappelijke gevolgen van discriminatie.

De onderliggende gedachte is dat discriminatie niet alleen een juridisch probleem is, maar een sociaal en structureel vraagstuk met brede gevolgen voor de samenleving. Het begrijpen en aanpakken ervan vraagt daarom om een bredere blik, waarin niet alleen incidenten centraal staan, maar ook patronen, samenhang en langetermijneffecten.

Aanbevelingen Tussen Kamer, krant en sociale media

De hoofdconclusie van dit rapport is dat discriminerende uitingen zich niet beperken tot één domein, maar zich verplaatsen en versterken tussen politiek, media en sociale media. Juist doordat deze domeinen elkaar beïnvloeden, dragen alle betrokken partijen bij aan het ontstaan, maar ook aan het tegengaan, van een klimaat waarin discriminatie genormaliseerd kan raken. Hierdoor ligt bij al deze actoren een gezamenlijke verantwoordelijkheid om actief bij te dragen aan een respectvol publiek debat.

Om dit te kunnen waarmaken, formuleert de staatscommissie drie duidelijke aanbevelingen:

- **Politici, kranten en sociale mediaplatforms: doorbreek actief de verspreiding van discriminatie**
  Alle betrokken partijen moeten hun eigen rol erkennen in het versterken van discriminatie en racisme en hier structureel verantwoordelijkheid voor nemen. Dit vraagt om bewuste keuzes in wat wordt gezegd, gedeeld en versterkt en om een actieve inzet om escalatie te voorkomen.
- **Platforms en toezichthouders: zorg voor transparantie en verantwoordelijkheid van sociale mediaplatforms**
  Sociale mediaplatforms moeten niet langer alleen reactief handelen, maar actief inzicht geven in hoe hun systemen werken (zoals algoritmes en moderatie). Dit betekent ook dat zij data beschikbaar stellen voor onderzoek en verantwoordelijkheid nemen voor de verspreiding van schadelijke content. Tegelijkertijd hebben toezichthouders de taak om hier streng op te handhaven en platforms hierop aan te spreken.
- **Alle actoren (met de nadruk op politici en media): stel en bewaak duidelijke normen in het publieke debat**
  Het is belangrijk dat er actief grenzen worden gesteld aan wat acceptabel is. Dit gebeurt niet alleen door regels, maar ook door hoe mensen reageren op uitingen: door tegenspraak te bieden, context te geven en stigmatisering niet te normaliseren.

De onderliggende gedachte is dat het tegengaan van discriminatie niet vanzelf gebeurt, maar afhankelijk is van actief handelen van alle betrokken partijen. Omdat uitingen zich snel verspreiden en elkaar versterken, is juist bewuste normstelling, transparantie en verantwoordelijkheid cruciaal om te voorkomen dat discriminatie genormaliseerd wordt in het publieke debat.

Aanbevelingen Gelijkheidsplicht Publieke Sector

De staatscommissie doet in deze rapportage drie hoofdaanbevelingen om discriminatie binnen de overheid beter aan te pakken. De kern is dat de overheid niet alleen moet reageren op discriminatie, maar deze actief moet voorkomen. Daarvoor zijn veranderingen nodig in wetgeving, beleid en dagelijkse praktijk.

Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, komen de volgende aanbevelingen naar voren, gericht aan verschillende actoren:

- **Aan de rijksoverheid en wetgever:**
  Leg een Gelijkheidsplicht Publieke Sector wettelijk vast, zodat overheden verplicht worden om bij beleid en uitvoering actief rekening te houden met gelijke behandeling en gelijke kansen.
- **Aan de rijksoverheid (met andere partijen):**
  Zorg voor een goed systeem van toezicht en verantwoording, met duidelijke regels, monitoring en ruimte voor stapsgewijze invoering (bijvoorbeeld via pilots en evaluaties).
- **Aan overheidsorganisaties (ambtenaren, managers, bestuurders):**
  Wacht niet op nieuwe wetgeving, maar begin nu al met het toepassen van tools en werkwijzen om discriminatie te voorkomen, betrek inwoners actief en maak gelijkheid onderdeel van dagelijks beleid.

Aanbevelingen preadviezen Samen voor gelijkheid

De kernboodschap is dat discriminatie in Nederland geen uitzondering is, maar een structureel probleem dat diep zit in instituties, beleid en dagelijkse praktijken. Het huidige recht is daar onvoldoende op ingericht: het grijpt vooral in nadat er iets misgaat en richt zich op individuele gevallen, terwijl de oorzaken vaak breder en systemischer zijn.

Om die verandering vorm te geven, stelt de staatscommissie drie pijlers voor:

- **Een bredere norm:** het recht moet beter erkennen dat discriminatie ook structureel en intersectioneel kan zijn, en niet alleen individueel.
- **Sterkere naleving:** naast klachtenprocedures moet er meer nadruk komen op preventie, monitoring en verplichtingen voor organisaties om gelijkheid actief te bevorderen.
- **Meer samenwerking:** mensen die discriminatie ervaren moeten een grotere rol krijgen in beleid en besluitvorming, zodat het recht beter aansluit bij de praktijk.

De onderliggende gedachte is dat gelijkheid niet alleen iets is wat je juridisch afdwingt, maar ook iets wat actief vorm krijgt in hoe de overheid en samenleving functioneren. Het recht moet daarom niet alleen een vangnet zijn, maar ook een motor voor verandering richting een eerlijkere samenleving.

Aanbevelingen Discriminatie in dienstverlening

Op basis van de kennis uit de pilots is duidelijk geworden dat discriminatie in publieke dienstverlening niet alleen ontstaat door individuele fouten, maar voortkomt uit diepgewortelde patronen in beleid, uitvoering en organisatiecultuur. Factoren zoals mensbeelden, beperkte burgerbetrokkenheid en organisatorische randvoorwaarden spelen een grote rol in hoe discriminatie ontstaat en in stand blijft. Tegelijk laat het rapport zien dat het tegengaan van discriminatie vraagt om een structurele en bewuste aanpak binnen organisaties, waarbij leren, reflectie en samenwerking centraal staan.

Om deze structurele veranderingen teweeg te brengen, komen uit de conclusies van het rapport de volgende aanbevelingen naar voren, gericht aan verschillende actoren:

- **Publieke dienstverleners (uitvoeringsorganisaties): werk actief aan bewustwording en reflectie**
  Organisaties moeten medewerkers actief ondersteunen in het herkennen en bespreken van vooroordelen en mensbeelden, bijvoorbeeld via training, intervisie en structurele reflectiemomenten in het werk.
- **Publieke dienstverleners: organiseer burgerbetrokkenheid structureel**
  Betrek inwoners – vooral groepen die discriminatie ervaren – op een duurzame en toegankelijke manier, en investeer in vertrouwen, relaties en inclusieve participatievormen.
- **Publieke dienstverleners én beleidsmakers: zie discriminatie als institutioneel probleem**
  Richt je niet alleen op individueel handelen, maar kijk juist naar hoe processen, regels en organisatiecultuur discriminatie kunnen veroorzaken of versterken.
- **Rijksoverheid en politiek: creëer de juiste randvoorwaarden**
  Zorg voor voldoende capaciteit, steun, duidelijke kaders en samenwerking, zodat organisaties daadwerkelijk structureel aan de slag kunnen met het voorkomen van discriminatie.
- **Publieke dienstverleners: blijf leren en herhalen**
  Instrumenten als de discriminatietoets moeten niet eenmalig worden ingezet, maar onderdeel worden van een continu leer- en verbeterproces binnen organisaties.

De onderliggende gedachte is dat het voorkomen van discriminatie geen losse interventie is, maar een doorlopend veranderproces. Het vraagt om organisaties die kritisch naar zichzelf kijken, actief leren van ervaringen en structureel ruimte maken voor andere perspectieven – zowel intern als vanuit de samenleving.

Aanbevelingen Principes voor profilering

De hoofdboodschap van het rapport is dat datagedreven profilering door de overheid geen neutraal of puur technisch instrument is, maar een structureel en uitdijend fenomeen dat risico's oplevert voor gelijkheid, rechtsstatelijkheid en vertrouwen in de overheid. In de praktijk blijkt dat profilering vaak onvoldoende onderbouwd is, moeilijk te controleren is en kan leiden tot (cumulatieve) discriminatie en maatschappelijke schade.

Hoewel de commissie de aantrekkelijkheid van digitale systemen begrijpt, schiet het huidige systeem van regels en toezicht tekort: waarborgen worden in de praktijk niet goed toegepast of zelfs omzeild en wetgeving richt zich nog te veel op achteraf corrigeren in plaats van het voorkomen van discriminatie. Tegelijkertijd ontbreekt het de overheid vaak aan transparantie, grip op effecten en betrokkenheid van burgers.

Voor een effectieve aanpak van deze problematiek doet de staatscommissie de volgende aanbevelingen:

- **Stopzetting van datagedreven profilering:**
  De staatscommissie pleit voor het stopzetten van lopende toepassingen van profilering zolang er geen maatregelen en waarborgen zijn om discriminatie te voorkomen, waaronder het aantonen van de effectiviteit ervan. Tegelijkertijd wijst de commissie op alternatieve methoden, zoals aselecte en volledige controles. Deze alternatieven verdienen de voorkeur omdat ze eerlijker, transparanter en minder risicovol zijn.
- **Strengere voorwaarden en toezicht:**
  Als profilering in de toekomst toch wordt ingezet, moet de overheid aantonen dat dit noodzakelijk en proportioneel is. Dit moet transparant gebeuren, met actieve toetsing op discriminatie en betekenisvolle inspraak van burgers. Daarnaast is centrale, onafhankelijke controle nodig om niet alleen individuele toepassingen te beoordelen, maar ook bredere, cumulatieve effecten op maatschappelijk niveau.
- **Proactieve en structurele aanpak van discriminatie:**
  De focus moet verschuiven van reactief naar preventief beleid. Dit betekent dat de overheid actief discriminatie moet voorkomen door beleid, wetgeving en uitvoering systematisch te toetsen op gelijke uitkomsten, burgers te betrekken bij besluitvorming, structureel en op verantwoorde wijze data te verzamelen en te monitoren om ongelijkheid zichtbaar te maken en aan te pakken.

De onderliggende gedachte is dat data en inzet van technologie niet automatisch leiden tot betere of eerlijkere besluitvorming. Zonder duidelijke normatieve kaders, toezicht en betrokkenheid van burgers kan profilering juist bestaande ongelijkheden versterken. De overheid moet daarom niet alleen sturen op efficiëntie, maar vooral op rechtvaardigheid, transparantie en de bescherming van fundamentele rechten.

Bijlage 5 | Moties

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

30 950 **Rassendiscriminatie**

Nr. 186 **MOTIE VAN DE LEDEN ASSCHER EN PIETER HEERMA**
Voorgesteld 1 juli 2020

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat voorbeelden van discriminatie door werkgevers, makelaars, onderselectie in het onderwijs, behandeling in de jeugdzorg en etnisch profileren laten zien dat er ook in Nederland helaas sprake is van discriminatie en racisme;

overwegende dat overheidsinstanties tientallen algoritmes gebruiken die een risico op discriminatie met zich meebrengen;

overwegende dat mechanismes die bewust of onbewust aan discriminatie ten grondslag liggen, blootgelegd en aangepakt moeten worden;

verzoekt de regering een divers samengestelde Staatscommissie Discriminatie en Racisme in te stellen die op langjarige basis onderzoek kan doen naar de stand van racisme in Nederland, voorstellen doet en de effecten van beleid kan monitoren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Asscher
Pieter Heerma

kst-30950-186
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

35 510 Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag

Nr. 33 **MOTIE VAN HET LID AZARKAN C.S.**
Voorgesteld 19 januari 2021

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de Autoriteit Persoonsgegevens constateerde dat de werkwijze van de Belastingdienst in strijd was met de wet en discriminerend was;

constaterende dat er niet alleen binnen de Belastingdienst, maar ook binnen andere overheidsorganisaties sprake is en sprake kan zijn van discriminatie;

verzoekt de regering, om een brede doorlichting op discriminatie en etnisch profileren te organiseren van de werkwijze en organisatiecultuur van alle (semi)overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties,

en gaat over tot de orde van de dag.

Azarkan
Jetten
Van Kooten-Arissen

kst-35510-33
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

30 950 **Rassendiscriminatie**

Nr. 237 **GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID BELHAJ C.S. TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 228**
Voorgesteld 20 april 2021

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat etniciteit onderdeel kan zijn bij fraudebestrijding door de overheid;

verzoekt de regering, conform het stembusakkoord geïnitieerd door Controle Alt Delete, overheidsinstanties etniciteit niet te laten gebruiken om fraude te bestrijden,

en gaat over tot de orde van de dag.

Belhaj
Simons
Bromet
Ceder
Den Haan
Vestering
Leijten
Kathmann

kst-30950-237
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2021–2022

30 950 Rassendiscriminatie

Nr. 293

MOTIE VAN HET LID MUTLUER C.S.
Voorgesteld 13 april 2022

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het College voor de Rechten van de Mens voor het gebruik van risicoprofielen een mensenrechtelijk toetsingskader heeft gemaakt;

van mening dat een risicoprofiel niet tot discriminatie op grond van ras of nationaliteit mag leiden;

van mening dat slechts onder strikte voorwaarden sprake kan zijn van een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor dat onderscheid;

verzoekt de regering om de staatscommissie discriminatie en racisme te laten verkennen of het mogelijk is dat onderscheid op grond van ras of nationaliteit in risicoprofielen alleen toegepast mag worden ter bescherming dan wel ter ondersteuning van mensen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Mutluer
Ceder
Van Baarle

kst-30950-293
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

30 950 **Racisme en Discriminatie**

Nr. 439

MOTIE VAN HET LID VAN NISPEN C.S.
Voorgesteld 19 maart 2025

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat overheidshandelen zowel expliciet als impliciet tot ongerechtvaardigd onderscheid tussen (groepen) mensen kan leiden, met grote gevolgen voor individuen en de samenleving;

overwegende dat de staatscommissie een Discriminatietoets Publieke Dienstverlening heeft ontwikkeld, waarmee overheidsorganisaties zelf kunnen achterhalen waar en hoe er risico's op (institutionele) discriminatie ontstaan in hun dienstverlening;

verzoekt de regering ervoor te zorgen dat de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening door publieke dienstverleners zal worden gebruikt en het Ministerie van Binnenlandse Zaken hierbij de centrale regie te geven,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Nispen
Tseggai
Bamenga

kst-30950-439
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

30 950 **Racisme en Discriminatie**

Nr. 437

MOTIE VAN HET LID CEDER C.S.
Voorgesteld 19 maart 2025

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de staatscommissie tegen discriminatie en racisme heeft aanbevolen dat publieke dienstverleners bij uitvoeringstoetsen aandacht besteden aan risico's op discriminatie;

overwegende dat de discriminatietoets ontwikkeld is als instrument voor overheidsorganisaties om risico's op discriminatie bloot te leggen;

verzoekt de regering om publieke dienstverleners bij het opstellen van een uitvoeringstoets ook het risico op discriminatie expliciet te laten beoordelen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Ceder
Bamenga
Tseggai

kst-30950-437
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

36 284 **Slavernijverleden**

Nr. 56 **MOTIE VAN DE LEDEN CEDER EN WHITE**
Voorgesteld 3 juli 2025

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

de huidige aanpak van het kabinet te reactief is en tekortschiet in het tegengaan van discriminatie;

overwegende dat een gelijkheidsplicht al in meerdere Angelsaksische landen reeds van kracht is;

verzoekt de regering conform het advies van de staatscommissie tegen discriminatie en racisme de mogelijkheden voor het invoeren van een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector in beeld te brengen en plannen te maken voor invoering hiervan, en de Kamer hierover voor de begrotingsbehandeling te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Ceder
White

kst-36284-56
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

Bijlage 6 | Samenstelling staatscommissie

Leden staatscommissie

Dr. J.J. (Joyce) Sylvester (voorzitter)
Prof. dr. M. (Mirko) Noordegraaf (vicevoorzitter)
Prof. dr. S. (Sennay) Ghebreab
Prof. dr. H. (Halleh) Ghorashi
Prof. dr. P.L.H. (Peer) Scheepers
Drs. E.F. (Errol) Stoové
Prof. dr. L. (Linnet) Taylor
Mr. dr. A. (Alexandra) Timmer

Commissieleden betrokken in eerste fase (tot 2023)

Prof. mr. J.H. (Janneke) Gerards
Prof. dr. A.B. (Ashley) Terlouw
Prof. dr. P. (Patrizia) Zanoni

Medewerkers secretariaat

Dr. M.E. (Mirjan) Bouwman (secretaris)
Mr. dr. E.H. (Esther) Janssen (wet. medewerker en plv. secretaris)
Drs. M.Y.M. (Young-Min) Bouman (officemanager)
Dr. N. (Nina) van Douwen (wetenschappelijk medewerker)
Dr. J. (Jan-Luuk) Hoff (projectleider discriminatietoets)
Dr. S. (Sarah-Jane) Koulen (wetenschappelijk medewerker)
Dr. O. (Onur) Şahin (wetenschappelijk medewerker)
Dr. S.R. (Stijn) Verbeek (wetenschappelijk medewerker)
M.J.D. (Maud) van Dorsselaer, MA (procesbegeleider)
W.J. (Wytze) Dijkstra, MA (procesbegeleider)

Voormalige medewerkers secretariaat

Mr. I. (Ingrid) Geveke (interim-secretaris)
Dr. L. (Lisette) Kuyper (secretaris)
Drs. M. (Michelle) Benjamins (officemanager)
W. (Wilma) de Kruijk (officemanager)
C. (Claudia) Roelfsema (communicatieadviseur)
Dr. mr. L. (Lisenne) Delgado (wetenschappelijk medewerker)
Dr. P. (Petra) de Jong (wetenschappelijk medewerker)
A.F.E. (Ajuna) Soerjadi, MA. (wetenschappelijk medewerker)
O.A.F. (Odilia) Bouchez, MSc. (projectmedewerker)
Drs. O.S. (Olivia) Butterman, MBA (projectmedewerker)
Dr. M. (Mehmet) Horasan (projectmedewerker)
T. (Tarek) Dyab, BA (stagiair)
B.J. (Bram) van Thiel, MSc. (stagiair)
E. (Emma) Oosterink, MSc. (stagiair)
T. (Tim) Slokker, MSc. (stagiair)
N. (Nathalie) ten Broeke, MSc. (stagiair)
F. (Fleur) Bomhof, MA, MSc. (stagiair)

Bijlage 7 | Externe bijdragen

Externe auteurs, reviewers en adviseurs
Verscheidene externe auteurs, reviewers en adviseurs hebben een bijdrage geleverd aan het werk van de staatscommissie. Alleen degenen die daarvoor toestemming hebben gegeven zijn opgenomen in deze lijst, met organisatie ten tijde van de bijdrage.

D.F. (Dionne) Abdoelhafiezkhan, IZI Solutions
Dr. E. (Erman) Acar, Universiteit van Amsterdam
Mr. L.Z. (Zahra) Achouak el Idrissi, Rechtbank Amsterdam
Mr. J.P. (Jennifer) Alspeer, College voor de Rechten van de Mens en Alspeer Advocatuur
Dr. I. (Iris) Andriessen, Fontys Hogeschool
Dr. M. (Manou) Anselma, Mulier Instituut
Mr. R. (Rajae) Azaroual, Azaroual Consultancy
J.N. (João) Bastos Fonseca MSc, Universiteit van Amsterdam
Prof. dr. Y.W.M. (Yvonne) Benschop, Radboud Universiteit
Dr. B.A. (Barryl) Biekman, Landelijk platform Slavernijverleden
Mr. M.M. (Rien) den Boer, Staatscommissie rechtsstaat
Mr. I. (Ineke) Boerefijn, College voor de Rechten van de Mens
Prof. dr. M.A.P. (Mark) Bovens, Universiteit Utrecht
Drs. B-Y (Mellouki) Cadat-Lampe, Movisie
Prof. dr. E.S.J. (Esther) Captain, Universiteit Utrecht
L.M.S. (Lysanne) Charles MSc, KITLV/Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies
R.K.M. (Rens) Cremers MSc, Mulier Instituut
V.J.W. (Valentijn) Dankers BSc, Universiteit Utrecht
Drs. A. (Amalia) Deekman, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst
Prof. Dr. M. V. (Virginia) Dignum, Umeå University Sweden
mr. N. (Nozizwe) Dube, Universiteit Maastricht
Dr. A. (Agnes) Elling, Mulier Instituut
Drs. M. (Mitchell) Esajas, The Black Archives
H. (Hanneke) Felten MA, Movisie & Kennisplatform Inclusief Samenleven
Dr. M. (Miriam) Geerdes-Gazzah, Freelance onderzoeker iov LKCA
M.G.M. (Maurits) van de Geijn, Gemeente Arnhem
Dr. W.P.C. (Wouter) van Gent, Universiteit van Amsterdam
Mr. D. (Domenica) Ghidei Biidu, Roots & Wings Leadership en European Commission against Racism and Intolerance (Council of Europe)
Mr. J.M. (Maarten) Gombert, Douane
Emer. Prof. mr. C.A. (Kees) Groenendijk
Dr. A. (Aviva) de Groot, Universiteit Leiden
Dr. A.E.G. (Alana) Helberg-Proctor, Universiteit van Amsterdam
Dr. C. (Cody) Hochstenbach, Universiteit van Amsterdam
Emer. Prof. mr. H.M.T. (Rikki) Holtmaat, Universiteit Leiden
Dr. D.G. (Dienke) Hondius, Vrije Universiteit Amsterdam
Mr. dr. drs. A. (Alexander) Hoogenboom, Centrale Raad van Beroep

A. (Arwen) Hoogenbosch MSc, Verwey-Jonker Instituut
E. (Esther) Jaarsma, Gemeente Arnhem
L. (Laura) Jak, Movisie
Mr. H. (Hannah) Jans, College voor de Rechten van de Mens
Dr. B. (Benjamin) Jansen, Belastingdienst
Prof. dr. ing. A.J. (Bram) Klievink, Universiteit Leiden
G. (Gerbrig) Klos, Amnesty International Nederland
Dr. M. (Mayke) Kromhout, Onderzoek Aan Zet
K.M. (Kjelld) Kroon, KoMuniKá
K.J. (Koen) Kros, Movisie
A. (Arriën) Kruyt, Commissie Meijers
R.C.P. (Rutger) de Kwaasteniet MSc, Mulier Instituut
A. (Alexander) Laufer MSc, Amnesty International Nederland
A.G. (Gossa) Lô MSc, Universiteit van Amsterdam
Mr. dr. J.P. (Jan-Peter) Loof, Centrale Raad van Beroep
Prof. dr. J. (Judi) Mesman, Universiteit Leiden
C.A. (Antoine) Nikkessen, Gemeente Arnhem
Prof. dr. G.J. (Gert) Oostindie, Universiteit Leiden
Dr. R. (Renée) van Os, Gemeente Arnhem
J.T. (Jildou) van der Ploeg MSc, Verwey-Jonker Instituut
E.R. (Emma) Pullen MSc, Universiteit Utrecht
Dr. F.P. (Fernando) Santos, Universiteit van Amsterdam
Mr. J. (Jair) Schalkwijk, Controle Alt Delete
J.B.A. (Jeroen) Scharenborg, Dienst Uitvoering Onderwijs
Dr. P. (Patricia) Schor, Vrije Universiteit Amsterdam
Prof. mr. L.A.J. (Linda) Senden, Universiteit Utrecht
Prof. dr. C.H.B.M. (Niels) Spierings, Radboud Universiteit
Prof. mr. T.P. (Thomas) Spijkerboer, Universiteit Gent
Drs. D.T.H. (Diana) Starmans, Sociale Verzekeringsbank
Mr. J.M. (Monique) Steijns
Mr. G.T. (Guido) Terpstra, College voor de Rechten van de Mens
Prof. dr. S. (Sandra) van Thiel, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. L.D.J. (Lex) Thijssen, Radboud Universiteit
Mr. dr. G.A.E. (Glenn) Thodé, Rijksuniversiteit Groningen
Mr. R.G.H. (Rosie) van Timmeren, RosiEQual
Mr. M.C.B. (Mirella) Visser, Centre for Inclusive Leadership
T. (Tessa) Visser, Mulier Instituut
Prof. dr. K.M. (Karin) de Vries, Universiteit Utrecht
Prof. dr. L. (Lisa) Waddington, Universiteit Maastricht en Universiteit Hasselt
Dr. ir. H.J.P. (Hilde) Weerts, TU Eindhoven
Dr. S. (Simone) van de Wetering, Universiteit Tilburg
N. (Nienke) de Wit MSc, Verwey-Jonker Instituut
Dr. O. (Oemar) van der Woerd, Erasmus Universiteit Rotterdam
R. (Ruth) Yohannes MSc, Verwey-Jonker Instituut
Dr. C. (Charifa) Zemouri, Zemouri et al.
Dr. O. (Onno) de Zwart, Verwey-Jonker Instituut
M.A. (Mirte) Zwiers MSc, Universiteit Utrecht

Gesprekspartners

De staatscommissie heeft voor haar werk inspiratie gehaald uit gesprekken met betrokkenen. Onderstaande lijst geeft een indruk van de gesprekspartners van (een delegatie van) de staatscommissie. Daarnaast heeft de staatscommissie op andere manieren met veel verschillende mensen van gedachte gewisseld. Alleen de gesprekspartners die daarvoor toestemming hebben gegeven zijn opgenomen in deze lijst, met de functie en/of organisatie ten tijde van het gesprek.

Christopher Abdul, Rijksdienst Caribisch Nederland
Nadya Aboyaakoub-Akkouh, Gemeente Amersfoort
Renate Adriaansens, Stichting NNID
Jerry Afriyie, Nederland Wordt Beter
Laura-Maria Alexandroiu, Secretariat of the European Commission against Racism and Intolerance (Council of Europe)
Lodewijk Asscher, Tweede Kamer der Staten-Generaal
Farid Azarkan, Tweede Kamer der Staten-Generaal
Rasit Bal, Overlegorgaan Joden, Christenen en Moslims
Rabin Baldewsingh, Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
Iliriana Banjska, Women Inc.
Warda Belabas, Erasmus Universiteit Rotterdam
Salima Belhaj, Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mark Bell, Trinity College Dublin
Nadine Bergmann, College voor de Rechten van de Mens
Kustaw Bessems, De Bruggenbouwers
Pieter van Boheemen, Stichting Post-X Society
Erik Boman, Sint Eustatius National Parks Foundation
Harrie van Bommel, Douane
Hans Bosselaar, Vrije Universiteit Amsterdam
Driss Boujoufi, Overlegorgaan Joden, Christenen en Moslims
Jolanda Bource, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Barteld Braaksma, Centraal Bureau voor de Statistiek
Bernie Bradley, Irish Human Rights and Equality Commission
Judith Brekelmans, Fundashon EQ Bonaire
Arno Brok, Provincie Fryslân
Annita de Bruijne, Autoriteit Persoonsgegevens
Hanke Bruins Slot, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Kathalijne Buitenweg, Raad van State
Jet Bussemaker, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
Thom van Campen, Voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vito Charles, Openbaar Lichaam Saba
Mariam Chébti, College voor de Rechten van de Mens
Inssaf Cherif, Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld
Marcel Coenders, Sociaal en Cultureel Planbureau
Jolinda Craane, Openbaar Lichaam Bonaire
Niall Crowley, Values Lab
Jaco Dagevos, Sociaal en Cultureel Planbureau
Saskia Daru, Movisie

Sherilyn Deen, Autoriteit Persoonsgegevens
Sybilla Dekker, Minister van Staat
Suzan Derksen, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Valentina Di Stasio, Universiteit Utrecht
Robbert Dijkgraaf, Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Malvern Dijkshoorn, Openbaar Lichaam Sint Eustatius
Yvonne Donders, Universiteit van Amsterdam
Christiaan Duijst, Autoriteit Persoonsgegevens
Michelle Duin, Openbaar Lichaam Saba
Dide van Eck, Universiteit Utrecht
Max Edelstyn, Equality and Human Rights Commission
Gwen van Eijk, Amnesty International Nederland
Defne Ekmen, Moslim Studenten Associatie Nederland
Astrid Elburg, Stichting Herdenkingscomité Slavernijverleden
Gisette Emer, Stichting Herdenkingscomité Slavernijverleden
Zakia Essanhaji, Vrije Universiteit Amsterdam
Julio Every, Eilandsraad Saba
Juul van Ewijk, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Aya Ezawa, Universiteit Leiden
David Fennelly, Trinity College Dublin
Alix Ficq, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Fenella Fleischmann, Universiteit van Amsterdam
Alida Francis, Gezaghebber Sint Eustatius
Christopher Frans, Openbaar Lichaam Bonaire
Stefano Frans, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ruard Ganzevoort, Eerste Kamer der Staten-Generaal
Jacobine Geel, College voor de Rechten van de Mens
Hanneke Gelderblom, Overlegorgaan Joden, Christenen en Moslims
Sharon van Geldere, Universiteit Leiden
Thom de Graaf, Raad van State
Madelon Grant, Overlegorgaan Joden, Christenen en Moslims
Stefan van de Griendt, Douane
Mariëtte Hamer, Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld
Charles Hamilton, Equality and Human Rights Commission
Jan Hamming, Burgemeester Zaanstad
Marlies Hanifer, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
Thijs Hardick, Ieder(in)
Pieter Heerma, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jan Helmond, Waarnemend Rijksvertegenwoordiger
Peter Hengeveld, Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
Gwendolyn Hermans, Interstedelijk Studenten Overleg
Liam Herrick, The Irish Council for Civil Liberties
Nina den Heyer, Openbaar Lichaam Bonaire
Eviton Heyliger, Openbaar Lichaam Saba
Fina Hilverst, Nationale politie
Arne van Hout, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dick Houtzager, Bureau Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme

Willem Huijnk, Sociaal en Cultureel Planbureau
Liesbeth Huijzer, Nationale politie
Marjani Humphreys, Openbaar Lichaam Sint Eustatius
Hafez Ismaïli M'hamdi, Universiteit Maastricht
Silvana Janga, Openbaar Lichaam Bonaire
Soenil Jangbahadoer Singh, NOOM - Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten
Rob Janssen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Iris Janssen, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Freek Janssens, COC Nederland
Fayaaz Joemmanbaks, Movisie
Rosalyn Johnson, Openbaar Lichaam Saba
Jonathan Johnson, Gezaghebber Saba
Henk de Jong, Openbaar Lichaam Saba
Hugo de Jonge, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Wilco de Jonge, College voor de Rechten van de Mens
Cristian Jura, European Commission against Racism and Intolerance (Council of Europe)
Mathilde Kennis, Centraal Bureau voor de Statistiek
Marloes Kingma, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Christa Klijn, Programma Directoraat-Generaal Werk aan uitvoering
Céline Klopper, Douane
Talitha Koopmans, De Bruggenbouwers
Frauke de Kort, College voor de Rechten van de Mens
Xan Koster, Ieder(in)
Sana Koulij, Collectief Jonge Moslims
Coen van de Kraats, Erasmus Universiteit Rotterdam
James Kroon, Eilandsraad Bonaire
Henk Kummeling, Staatscommissie rechtsstaat
Marina Lacroix, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Bram Lancee, Universiteit van Amsterdam
Roald Lapperre, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Rick Lawson, College voor de Rechten van de Mens
Daniëlle Leder, Overlegorgaan Joden, Christenen en Moslims
Hanke van der Lee, SER
Pim Leltz, Inspectie belastingen, toeslagen en douane
Suhendra Leon, Stichting voor Rechtshulp en Gelijke Behandeling Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Claire Lesko, Equality and Human Rights Commission
Mercedes Lopes-Spanner, Eilandsraad Sint Eustatius
Marcel Lubbers, Universiteit Utrecht
Kiza Magendane, De Nieuwe Kamer
Violet Mantel, Autoriteit Persoonsgegevens
Maria Daniella Marouda, European Commission against Racism and Intolerance (Council of Europe)
Saskia Matthew, Openbaar Lichaam Saba
Salome Mbugua, Irish Human Rights and Equality Commission
John Morijn, College voor de Rechten van de Mens
Ariënne Mulder, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Lianne Mulder, Health Equity Research
Tim Muller, Rijksdienst Caribisch Nederland
Ian Murphy, Irish Human Rights and Equality Commission
Songül Mutluer, Tweede Kamer der Staten-Generaal
Maaike van Naerssen, Nederlandse Arbeidsinspectie
Chaima Nbigui, Vrije Universiteit Amsterdam
Michiel van Nispen, Tweede Kamer der Staten-Generaal
Thérese Nleng, NOOM - Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten
Jurgen Nobel, Staatssecretaris Participatie en Integratie
Linda Nooitmeer, Nationaal instituut Nederlands slavernijverleden en erfenis
Sahar Noor, Sahar Noor Onderzoek, Advies & Training
Jean O'Mahony, Irish Human Rights and Equality Commission
Michal Oppenheimer, Openbaar Ministerie
Prinses Laurentien van Oranje, number 5 foundation
Karen van Oudenhove - van der Zee, Sociaal en Cultureel Planbureau
René Paas, Provincie Groningen
Annemarijn Palland, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Sandra Palmen-Schlangen, Staatssecretaris Herstel Toeslagen
Sabine Park, Nationale ombudsman
Colm Parnell, Irish Human Rights and Equality Commission
Alexander Pechtold, CBR
Elsa Peterson, Eilandsraad Saba
Frank Pijpers, Centraal Bureau voor de Statistiek en Universiteit van Amsterdam
Nilza Pinto, Discriminatie.nl
Sanne Pisters, SER
Lidwien Poorthuis, Landelijk Netwerk Vrouwelijke Hoogleraren
Jelle Postma, Stichting Justice for Prosperity
Frans Princen, Kabinet van de Koning
Jacqueline Prins, SER
Mischa Prinsenberg, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Kim Putters, SER
Mohammed Quraishi, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Nadine Raaphorst, Universiteit Leiden
Jos Reekers, Douane
Gaston Remmers, Stichting Mijn Data Onze Gezondheid
Marlon Richardson, Openbaar Lichaam Bonaire
Raimie Richardson, Openbaar Lichaam Sint Eustatius
Chevaly Riebeek, Equity Elevation
Frank Rijkaart, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Vincent Roozen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mark Rutte, Minister-President
Paul van Sasse van IJselt, Raad van State
Rico van der Schee, Scholengemeenschap Bonaire
Dick Schoof, Minister-President
Marion Schroen, Openbaar Lichaam Sint Eustatius
Minouche Shafik, London School of Economics

Maritsa Silberie, Rijksdienst Caribisch Nederland – Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Jos Silvis, College voor de Rechten van de Mens
Derrick Simmons, Eilandsraad Sint Eustatius
Eric Sinke, Stichting Reclassering Caribisch Nederland
Maria van der Sluijs-Plantz, Raad van State
Cora Smelik, Kadaster
Judith Smits, Ministerie van Justitie en Veiligheid
John Soliano, Gezaghebber Bonaire
Raquel Spanner, Eilandsraad Sint Eustatius
Remco Spek, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Pollyan Spoon, College voor de Rechten van de Mens
Rozemarijn Stadens, Universiteit van Amsterdam
Tina Stavrinaki, Universiteit Utrecht
Bill Stevenson, Equality and Human Rights Commission
Bram Streppel, Openbaar Lichaam Saba
Jane Suiter, Dublin City University
Anna Thompson, Office for Equality and Opportunity, Cabinet Office, UK Government
Claudia Toet, Belastingdienst Caribisch Nederland
Rocky Tuhuteru, Adviesraad Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
Judith Uitermark, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Rosa Uylenburg, Raad van State
Remke Verdegem, Transgender Netwerk
Charlotte Verheij, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Laura Verroen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Wayne Vincent, Equality and Human Rights Commission
Dennis Volmer, Scholengemeenschap Bonaire
Mei Li Vos, Voorzitter Eerste Kamer der Staten-Generaal
Jan de Vries, Openbaar Lichaam Bonaire
Peter de Vries, Openbaar Lichaam Bonaire
Marieke van Wallenburg, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Judy Walsh, University College Dublin
Michiel van Well, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Roel Willems, Sociaal en Cultureel Planbureau
Rolando Wilson, Eilandsraad Saba
Paul Winters, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Barbera Wolfensberger, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Aleid Wolfsen, Autoriteit Persoonsgegevens
Wytze van der Woude, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Cemil Yilmaz, IZI Solutions
Reinier van Zutphen, Nationale ombudsman
Janine Zwart, Nationale politie
Richard van Zwol, Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050

NUR 805

9 789083 704722

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme is een eenmalig adviescollege dat voor vier jaar, op verzoek van de Tweede Kamer, is ingesteld op 1 mei 2022. De staatscommissie doet wetenschappelijk onderzoek naar de aard, omvang, oorzaken en aanpak van discriminatie en racisme in de Nederlandse samenleving.

Samenstelling staatscommissie
Dr. J.J. (Joyce) Sylvester (voorzitter)
Prof. dr. M. (Mirko) Noordegraaf (vicevoorzitter)
Prof. dr. S. (Sennay) Ghebreab
Prof. dr. H. (Halleh) Ghorashi
Prof. dr. P.L.H. (Peer) Scheepers
Drs. E.F. (Errol) Stoové
Prof. dr. L. (Linnet) Taylor
Mr. dr. A. (Alexandra) Timmer

Secretariaat
Dr. M.E. (Mirjan) Bouwman (secretaris)
Mr. dr. E.H. (Esther) Janssen (wetenschappelijk medewerker en plv. secretaris)
Drs. M.Y.M. (Young-Min) Bouman (officemanager)
Dr. N. (Nina) van Douwen (wetenschappelijk medewerker)
Dr. J. (Jan-Luuk) Hoff (projectleider discriminatietoets)
Dr. S. (Sarah-Jane) Koulen (wetenschappelijk medewerker)
Dr. O. (Onur) Şahin (wetenschappelijk medewerker)
Dr. S.R. (Stijn) Verbeek (wetenschappelijk medewerker)

Communicatieadvies: R.A.J. (Renée) Schut-Verkuijlen (Allegro Communicatie)

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
info@staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl

Publicatie 2026-03
© Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme
Den Haag, 2026

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2026), *titel rapport*, publicatienummer, Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.

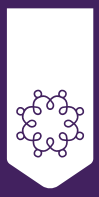
U kunt deze publicatie ook downloaden via onze website
www.staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door:
Grafisch ontwerp: Studio Duel
Interviews: Tim van den Berg
Illustraties: Gino Hoiting
Eindredactie: Future Communication
Drukwerk: Opmeer Drukkerij

Deze publicatie is CO_2-neutraal ontworpen en gedrukt en met bio-inkt gemaakt.







Staatscommissie
tegen Discriminatie
en Racisme

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
info@staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl