

**Denkrichtingen ten behoeve van een Nationaal
Programma tegen Discriminatie en Racisme
2025-2029**

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	De schade van discriminatie en racisme.....	3
1.2	Discriminatie en racisme anno 2024 en 2025	5
1.3	Gezamenlijke inzet tegen discriminatie en racisme	9
1.4	Over de NCDR	11
1.5	Leeswijzer	12
2.	Meerjarenagenda en bijbehorende versterkingen	14
2.1	Prioriteit 1: Samenleving	16
2.2	Prioriteit 2: Publieke sector	20
2.3	Prioriteit 3: Private sector	28
2.4	Prioriteit 4: Bonaire, Sint Eustatius en Saba	39
3.	Monitoring en evaluatie Nationaal Programma	48
3.1	Inleiding	48
3.2	Streefcijfers	48
3.3	Instrumenten om te monitoren.....	49
3.4	Evaluatie	50
3.5	Terugblik & voortgang Nationaal Programma 2022 en 2023	50
	Bijlage 1: Feiten en cijfers discriminatie en racisme – NP 2025	51
1.	Inleiding	52
2.	Meldingen en ervaringen van discriminatie en racisme.....	52
3.	Discriminatiegronden en groepen die discriminatie en racisme ervaren	53
4.	Onderzoek naar vormen en gebieden van discriminatie en racisme	59
5.	Bonaire, Sint Eustatius en Saba	65
6.	Lacunes en kennisbehoefte	66
	Bijlage 2: Overzicht townhall-sessies en bijeenkomsten	68
	Bijlage 3: Financiën.....	73

1. Inleiding

Op het podium van het Nationaal Congres tegen Discriminatie en Racisme vertellen zes kinderen over hun ervaringen met discriminatie en racisme. De aanwezigen in de volle zaal zijn stil als ze horen wat dat met de kinderen heeft gedaan. Eén van de kinderen voelt zich door de blik van anderen niet echt Nederlands, terwijl hij hier is geboren en getogen. Maar in het land van zijn ouders voelt hij zich juist wel Nederlands, omdat hij daar als buitenstaander gezien wordt. "Doe iets tegen discriminatie. Het is belangrijker dan belangrijk," zegt een ander kind.

Nederland is een ontzettend divers land. De tweede, derde, vierde en soms vijfde generatie van mensen met een migratieachtergrond zijn stevig geworteld in de samenleving. Genderdiverse mensen, mensen met een fysieke of zintuiglijke beperking, of neurodivergente mensen worden steeds zichtbaarder. Tempels, kerken, moskeeën, synagogen en andere gebedshuizen hebben allemaal een plek in ons straatbeeld. Die grote diversiteit zien we ook in opleiding en in sociaaleconomische en maatschappelijk-culturele status. Iedere burger in dit land is op zoek naar een eigen plek in de Nederlandse samenleving. Vaak is het de uitdaging om in al onze verscheidenheid de verbinding te vinden.

Om van Nederland een inclusieve samenleving te maken, waar geen sprake is van discriminatie en racisme, moeten we samen nog veel stappen zetten. De NCDR heeft de taak om de Rijksoverheid, de gemeenten, publieke en private instellingen of organisaties, en mensen met elkaar te verbinden. De NCDR jaagt belangrijke onderwerpen aan en treedt soms als waakhond op, met het oog op te behalen resultaten. De NCDR stelt daarbij de mens centraal.

Het is aan de NCDR om aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een voorstel te doen voor een Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme. Dit doet de NCDR in samenwerking met de betrokken overheden, de samenleving, en private partijen. Dit Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2025-2029 is uiteindelijk een programma van het kabinet, waarin de Rijksbrede aanpak van discriminatie samenkomt.

1.1 De schade van discriminatie en racisme

Het verbinden van verscheidenheid begint in Nederland bij artikel 1 van de Grondwet. Dat artikel stelt dat iedereen die zich in Nederland bevindt recht heeft op gelijke behandeling in gelijke gevallen. Dit betekent onder andere dat de overheid de plicht heeft om in wetgeving, bestuur en rechtspraak de eigenheid te respecteren van iedere inwoner, in Europees Nederland én Caribisch Nederland. En om ruimte voor verscheidenheid te garanderen, ook in de maatschappelijke realiteit. Discriminatie en racisme, op welke grond dan ook, zijn niet toegestaan.

Ondanks de inspanningen om discriminatie en racisme te bestrijden, blijven uitsluiting en achterstelling hardnekkig voortbestaan. Uit onderzoek blijkt dat de gevolgen van discriminatie en racisme groot zijn, zowel op persoonlijk als maatschappelijk terrein. Ze zorgen op vele terreinen voor nadelige gevolgen voor onze samenleving. Niet alleen moreel, wanneer onze gemeenschappelijke rechten en waarden (zoals vastgelegd in de Grondwet) worden geschonden, maar ook op sociaal, economisch, en gezondheidsvlak. Discriminatie en racisme hebben ingrijpende gevolgen voor het welzijn van mensen. Onderzoek toont aan dat ervaringen van discriminatie en racisme een negatief effect hebben op de mentale en fysieke gezondheid, vooral bij kinderen en adolescenten.¹

Om een compleet beeld te krijgen van de omvang en de schade van discriminatie in Nederland, zijn zowel inzichten met betrekking tot ervaren discriminatie en discriminatie in juridische zin van belang. Discriminatie is niet toegestaan volgens de Grondwet, is strafbaar onder het Wetboek van Strafrecht en is onrechtmatig indien onderscheid in strijd is met de Algemene wet gelijke behandeling en andere wettelijke bepalingen die volgen uit het burgerlijk wetboek. Wanneer we spreken van discriminatie in juridische zin gaat het om bewijsbare en aantoonbare feiten. Ervaren

¹ L. Liverpool, Hoe racisme ons ziek maakt. Over gezondheid en medische ongelijkheid. Amsterdam: Atlas Contact 2024.

discriminatie wordt niet voetstoots aangenomen en de uiting of handeling wordt zorgvuldig beoordeeld. Het is uiteindelijk aan de rechter of het College voor de Rechten van de Mens om te bepalen of ervaren discriminatie ook in juridische zin discriminatie is. Discriminatie is vaak lastig te bewijzen. Het feit dat ervaren discriminatie niet altijd kan worden bewezen, betekent niet dat de signalen die volgen uit deze discriminatie ervaringen niet relevant zijn.

Uit de jaarlijkse rapportage van Discriminatiecijfers blijkt dat er maar in beperkte mate zicht is op de discriminatie-ervaringen van kinderen en jongeren, maar dat we wel uit bestaand onderzoek kunnen afleiden dat veel kinderen en jongeren discriminatie meemaken. Deze ervaringen hebben grote impact op het levensgeluk en het toekomstperspectief van de kinderen.² Jongeren die online regelmatig negatieve of beledigende berichten ontvangen op grond van gender, migratieachtergrond, seksuele oriëntatie of godsdienst geven bijvoorbeeld aan negatieve emoties, depressieve klachten en slaapproblemen te hebben. Deze klachten kunnen langdurige effecten hebben.³ Daarnaast blijkt uit onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut dat zij zich sociaal terugtrekken, zowel online als in de fysieke wereld.⁴ Jonge meiden en vrouwen die in het onderzoek bevraagd zijn, geven overigens aan daar vaker last van te hebben dan jongens en mannen. Vooral islamitische meiden en (jonge) vrouwen lijken online harder getroffen te worden. Hierin speelt intersectionaliteit een rol: jongeren die vaak slachtoffer zijn van meerdere vormen van discriminatie – in dit geval seksisme en moslimdiscriminatie – hebben een verhoogd risico om ook online discriminatie te ervaren.⁵

Discriminatie en racisme hebben impact op de maatschappij. Voortdurende discriminatie en racisme op de arbeidsmarkt, woningmarkt en in de zorg kunnen niet los van elkaar worden gezien. De opstapeling van deze ervaringen leidt tot 'cumulatieve discriminatie': keer op keer geconfronteerd worden met discriminatie op verschillende terreinen.⁶ Als iemand door discriminatie of racisme op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld geen gelegenheid krijgt om een duurzame baan met een stabiel inkomen te krijgen, heeft dat gevolgen voor de mogelijkheid om een huis te kopen of te huren. Dergelijke ervaringen met discriminatie en racisme leiden tot ongezonde stress waar mensen letterlijk ziek van kunnen worden.⁷ En op andere vlakken kunnen deze doorwerkingen zich net zo goed voordoen. Bijvoorbeeld in de vrijetijdsbesteding en het onderwijs.⁸ Uit de voortgangsrapportage van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme blijkt dat cumulatieve discriminatie in vergelijking met andere Europese landen in Nederland vaker voorkomt.⁹

Onderzoekers in de Verenigde Staten hebben geconstateerd dat discriminatie en racisme ook op economisch vlak grote gevolgen heeft, met een verlies van ten minste 16 biljoen dollar in de afgelopen 20 jaar voor de Amerikaanse economie.¹⁰ Het is denkbaar dat discriminatie en racisme in Nederland eveneens gepaard gaan met aanzienlijke kosten. Zulk onderzoek, waarin zowel de economische als de maatschappelijke kosten worden berekend, is tot op heden echter nog niet in Nederland uitgevoerd.

² Walz e.a., *Discriminatiecijfers in 2024: Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland*, Rotterdam: Art. 1 2025, p. 45.

³ Zie: G.C. Gee e.a., *Structural Racism and Health Inequities: Old issues, New Directions*, *Du Bois Rev.* 2011, p. 115-135 en T.C. Yang, *Linking perceived discrimination during adolescence to health during mid-adulthood: Self-esteem and risk-behavior mechanisms*. *Social Science and Medicine*, vol. 232, juli 2019, p. 434-443.

⁴ Verloove e.a., *Ervaren online haatspraak en discriminatie door jongeren — Een kwalitatieve en kwantitatieve verkenning*, Utrecht: Kennisplatform Inclusieve Samenleving 2024, p. 19 e.v.

⁵ Verloove (2024), p. 17.

⁶ Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Keer op Keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa*, Den Haag 2025, p. 9.

⁷ T. van Loenen e.a., *Discriminatie en gezondheid: Over de invloed van discriminatie (in de zorg) op gezondheidsverschillen en wat we hieraan kunnen doen*, Utrecht: Pharos 2022, p. 4.

⁸ Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland*, Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2023, p. 33.

⁹ Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Keer op Keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa*, Den Haag 2025, p. 27.

¹⁰ D.M. Peterson, *Closing the Racial Inequality Gaps: The Economic Cost of Black Inequality in the U.S.*, Citigroup 2020.

Het effect van discriminatie en racisme is niet altijd terug te leiden tot een bepaalde gebeurtenis of ervaring. Soms is er sprake van een optelsom van gebeurtenissen en verhoudingen. Dan hebben discriminatie en racisme een structureel karakter. Die institutionele vormen van discriminatie en racisme vergroten de achterstelling van verschillende groepen. Dat voedt vervolgens het idee dat mensen uit die groepen minder potentieel hebben dan mensen die behoren tot meerderheden. Deze vormen van stigmatisering en marginalisatie kunnen leiden tot een vicieuze cirkel die moeilijk te doorbreken is.¹¹

1.2 Discriminatie en racisme anno 2024 en 2025

Discriminatie en racisme hebben veel verschillende oorzaken. En die oorzaken kennen een grote verscheidenheid. Sommige oorzaken zijn te herleiden tot het verleden en diep verankerde denkbeelden of stereotypen in het collectief bewustzijn. Andere voeren terug tot versnipperd beleid (processen, regels en gedrag), een gebrek aan (h)erkenning of een te vrijblijvende aanpak van discriminatie en racisme.¹²

Deze oorzaken worden versterkt door het publiekelijk en (vrijwel) kritiekloos kunnen bespreken van xenofobie, seksistisch, racistisch, of anti-lhbtq+ gedachtegoed in het dagelijks leven, op sociale media, in het politieke discours en in de media. Zo concludeerde de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening onder andere dat de politiek en de media een grote rol hebben gespeeld in het aanjagen van de verharding van fraudebeleid in Nederland, met het Toeslagenschandaal tot gevolg. De politiek en de media vestigden onevenredig vaak de aandacht op fraude door mensen met een migratieachtergrond. Dit leidde tot eenzijdige beeldvorming en had zijn weerslag op het handelen van bewindspersonen en ambtenaren.¹³

Daarnaast benadrukte de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme in 2025 dat politici en bewindspersonen een sleutelrol spelen in het voorkomen van discriminerend overheids handelen. De uitspraken en keuzes van politici hebben namelijk direct invloed op de uitvoering van publieke diensten. In haar advies schrijft de commissie: "Wanneer politici en bewindspersonen impliciet of expliciet discriminatoire uitspraken doen over groepen in de Nederlandse samenleving, draagt dit bij aan het beeld dat het gerechtvaardigd is om mensen ongelijk te behandelen."¹⁴

Ook in 2024 en 2025 haalden verschillende vormen van discriminatie en racisme nagenoeg wekelijks het nieuws. In grote lijnen zijn die vormen in te delen in alledaagse en institutionele discriminatie en racisme.

1.2.1 Alledaagse discriminatie en racisme

De term alledaags racisme werd in 1984 geïntroduceerd door Philomena Essed in haar gelijknamige boek. De term verwijst naar de vele vormen van discriminatie en racisme die zo stevig verankerd zijn in de samenleving dat ze zich uiten in alledaagse interacties en structuren.¹⁵ Die dagelijkse interacties kunnen voortkomen uit diepgewortelde culturele denkbeelden over wie er wel of niet thuishoort in Nederland.¹⁶ En ze kunnen indirect, impliciet of passief racistisch of discriminatoir zijn. Omdat deze ideeën ten grondslag liggen aan alledaagse uitspraken, maar niet altijd zo expliciet worden uitgesproken, zijn alledaagse discriminatie en racisme vaak moeilijker te herkennen, of zitten ze enigszins verscholen. Denk daarbij aan microagressies, uitsluiting als gevolg van stereotypen en negatieve vooroordelen. Of aan vernederingen in de vorm van 'grapjes' ten koste van mensen van kleur.

Alledaagse discriminatie en racisme kennen echter ook hele directe en expliciete uitingen waar mensen zich actief aan schuldig maken. Op straat, in het openbaar vervoer, in winkels, in de horeca en op andere openbare plaatsen (het (semi)publieke domein) heeft een aanzienlijk aantal

¹¹ Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2023), p. 33.

¹² Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2023), p. 33.

¹³ Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, Blind voor mens en recht: Rapport parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, Den Haag 2024, p. 63.

¹⁴ Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, Voorkomen van discriminatie en publieke dienstverlening, Den Haag 2025, p. 8.

¹⁵ P. Essed, Alledaags racisme, Amsterdam: Feministische uitgeverij Sara 1984.

¹⁶ G. Wekker, White Innocence: Paradoxes of Colonialism and Race, Durham: Duke University Press 2016, p. 7.

mensen ervaringen met discriminatie en racisme. Denk bijvoorbeeld aan geweld, bedreigingen of scheldpartijen.¹⁷ In discriminatiecijfers wordt discriminatie op grond van herkomst, geloofsovertuiging, seksuele gerichtheid/geslacht en handicap/chronische ziekte het vaakst genoemd.¹⁸

Het overgrote deel van de bij de politie gemelde gevallen van godsdienstdiscriminatie ging in 2024 opnieuw over moslimdiscriminatie, namelijk 91%.¹⁹ Ook uit het Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie bleek dat de normalisering van moslimdiscriminatie is toegenomen.²⁰ Moslimdiscriminatie komt dus niet alleen structureel voor, maar het is tevens gebaseerd op een negatieve sociale norm richting moslims.²¹ Veelvoorkomende voorbeelden van moslimdiscriminatie zijn intentionele, haatdragende en racistische uitspraken als "Jij moet gesteriliseerd worden, zodat je geen kinderen krijgt," of "Rot op naar je eigen land." Maar ook het bespugen van vrouwen die een hijab dragen en het afrukken van hun hoofddoeken.²² Koranverbrandingen, vandalisme bij gebedshuizen, en online haatreacties zorgen er tevens voor dat moslimjongeren zich onveilig en niet helemaal thuis voelen in Nederland.²³

Ook (Zuid-)Oost Aziatische Nederlanders worstelen met identiteitsvraagstukken door ervaringen met alledaagse discriminatie en racisme. Hoewel zij zich in Nederland thuis (willen) voelen, wordt dat gevoel negatief beïnvloed door herhaaldelijke confrontaties met mensen die hen als 'de ander' zien.²⁴ Zulke ervaringen komen veel voor en hebben een negatieve impact op de ervaren (sociale) veiligheid, de ontwikkeling van je eigen identiteit, het vertrouwen in andere mensen of zelfs het geloof in je eigen bestaansrecht.

In 2023 was er een toename van het aantal meldingen van antisemitisme in de vorm van bedreiging of geweld.²⁵ In 2024 is het aantal meldingen van antisemitisme op hetzelfde peil gebleven.²⁶ De Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding (NCAB) noemt dit een wake-up call voor mensen die denken dat het wel meevalt met de toename van antisemitisme.²⁷ Antisemitisme kwam zeker in het laatste kwartaal van 2024 aan bod in het publieke debat. En het kabinet presenteerde in deze periode ook de Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024-2030, in aanvulling op het Werkplan Antisemitismebestrijding 2022-2025 van de NCAB.²⁸ Deze strategie heeft een integrale benadering, waarbij bewustwording, educatie en handhaving centraal staan.²⁹

Er worden in de strategie enkele concrete maatregelen genomen. Zoals het versterken van onderwijsprogramma's over de Holocaust en hedendaags antisemitisme, het monitoren van antisemitische incidenten en het bevorderen van dialoog tussen gemeenschappen. Daarnaast wordt de strafrechtelijke aanpak van antisemitisme verbeterd door nauwere samenwerking tussen politie, Openbaar Ministerie en maatschappelijke organisaties. Daarbij gaat speciale aandacht uit naar online antisemitisme, waarbij platforms worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om haatzaaiende content te verwijderen. De aanpak van antisemitisme vergt net als andere vormen van discriminatie en racisme een lange adem. En een gezamenlijke inspanning van de overheid en alle maatschappelijke partijen.

¹⁷ I. Andriessen e.a. Ruimte voor iedereen? Onderzoek naar ervaren discriminatie in het (semi)publieke domein. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2024.

¹⁸ Walz 2025.

¹⁹ Walz 2025, p. 25.

²⁰ S. De Cuba e.a., Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie, Amsterdam: Regioplan 2025, p. 69.

²¹ S. De Cuba e.a., Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie, Amsterdam: Regioplan 2025, p. 65.

²² J. Verlaan, 'Meer meldingen van discriminatie: "Ik moest oprotten naar mijn eigen land", NRC 23 april 2024.

²³ S. Ersoy, 'Moslimjongeren over discriminatie: "Bespuugd vanwege mijn hoofddoek", NOS.nl, 2 mei 2024.

²⁴ A.R. Feddes e.a., Onderzoek naar ervaren discriminatie en racisme bij mensen met een (Zuid-)Oost-Aziatische herkomst in Nederland, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2024, p. 112.

²⁵ Van Kleef 2024.

²⁶ Walz 2025.

²⁷ Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding 'Verharding antisemitisme. Het blijft niet meer bij woorden alleen', rijksoverheid.nl, 24 april 2023.

²⁸ Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding, Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024-2030, Den Haag 2024.

²⁹ Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding, Werkplan Antisemitismebestrijding 2022-2025, Den Haag 2024.

Bij alledaagse discriminatie en racisme gaat het verder ook over veiligheid en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag.³⁰ Zo waren er in 2023 maar liefst twee 'bangalijsten' waarbij vrouwen, onder andere van het Utrechtse vrouwencorps, seksueel werden beoordeeld; kreeg belangenorganisatie LGBT Asylum Support 750 meldingen van onveilige situaties in asielzoekerscentra (azc's); bleek uit de lhbtqi+-monitor 2024 dat lhbtqi+ groepen veelvuldig te maken hebben met discriminerende opmerkingen, microagressies en nageroepen worden; en was er een dalende acceptatie van homoseksualiteit onder jongeren.³¹ Bij ADV's is het absolute aantal meldingen van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid in 2024 bijna verdubbeld.³² Deze ontwikkelingen gaan gepaard met fysieke aanvallen tegen mensen uit de lhbtqi+ gemeenschap, en het vernielen van symbolen zoals regenboogvlaggen of het ingooien van ramen bij gebouwen en woningen met regenboogvlaggen.³³

Ook bij overheden komt alledaagse discriminatie en racisme voor: in 2024 bleek dat werknemers van de gemeente Amsterdam op grote schaal last hebben van racisme, pesten en machtsmisbruik.³⁴ Daarnaast bleek in 2024 dat één op de tien rijksambtenaren racisme ervaart op de werkvloer.³⁵ Voorbeelden hiervan zijn racistische beledigingen en ongepaste 'grappen' over de herkomst of het uiterlijk van de ambtenaar.³⁶ Een ongeveer even grote groep rijksambtenaren heeft bovendien meegemaakt dat collega's racistisch waren tegen burgers.³⁷ Dit bleek vooral het geval in contact met burgers met een bi-culturele achtergrond of met vluchtelingen.³⁸ Wanneer dit soort interacties terugkerende patronen worden, spreken we niet langer van alledaagse discriminatie of racisme, maar van institutionele discriminatie of racisme. Hiervan waren bijvoorbeeld signalen in minstens zes Nederlandse gemeenten, waaronder in de gemeente Amersfoort.³⁹

De alledaagse vormen van discriminatie en racisme komen dus voor op vele terreinen in de samenleving: het is geworteld in de manier waarop we naar de wereld en de mensen om ons heen kijken. Eén van de belangrijkste redenen dat discriminatie en racisme zo hardnekkig blijven voortbestaan is dan ook dat mensen denken dat het 'normaal' is. Mensen zijn sneller geneigd om te discrimineren als ze denken dat anderen dit ook doen.⁴⁰ Gelukkig werkt het ook omgekeerd: wanneer mensen denken dat anderen om hen heen (vrienden, collega's, klas-, buurt-, stads- of landgenoten) discriminatie en racisme afkeuren, dan gaan ze minder discrimineren. Een aanpak tegen discriminatie en racisme begint daarom met een duidelijke norm: dat discriminatie onacceptabel, ongrondwettelijk, onrechtmatig en strafbaar is.⁴¹ Burgers en maatschappelijke organisaties kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van die norm.

1.2.2 Institutionele discriminatie en racisme

We spreken van institutionele discriminatie en racisme wanneer zij ingebed zijn in instituten: dat kunnen concrete organisaties zijn (zoals een bedrijf, een school, of een uitkeringsinstantie), maar ook een institutioneel veld (zoals de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg of het onderwijs).

³⁰ Andriessen 2024, p. 13.

³¹ Zie: '26-jarige man in Groningen opgepakt om opstellen bangalijst,' NOS.nl, 19 juli 2024; 'Lhbt-asielzoekers onveilig door landgenoten in azc: 'Je bent altijd bang,' rtl.nl, 11 maart 2024; K. Brammer e.a., Lhbtqi+-monitor 2024. Zoetermeer: Panteia, Movisie & Ipsos I&O 2024, p. 111; D. Retera, 'Scholen doen hun best, maar steeds minder jongeren vinden homoseksualiteit 'normaal', NRC 11 juli 2024.

³² Walz 2025, p. 24.

³³ Walz 2025, p. 31.

³⁴ S. Does e.a., 'Ervaren discriminatie en ander ongewenst gedrag onder medewerkers van de gemeente Amsterdam: Een kwantitatief onderzoek', Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2024.

³⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Personeelsenquête Rijks over racisme op de werkvloer van de Rijksoverheid, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 2023, p. 12.

³⁶ A. Witkamp e.a., Kwalitatief onderzoek naar ervaringen, gevolgen en de aanpak van racisme op de werkvloer binnen de Rijksoverheid, Den Haag: Verwonderzoek/Labyrint Onderzoek & Advies 2024, p. 15.

³⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken 2023, p. 28.

³⁸ Witkamp 2024, p. 17.

³⁹ 'Signalen van institutioneel racisme tegen ambtenaren in zes gemeenten,' *nos.nl*, 30 oktober 2023.

⁴⁰ 'Sociale norm stellen tegen discriminatie: waarom en hoe werkt het?', *movisie.nl*, 15 mei 2023.

⁴¹ H. Felten e.a., Wat werkt bij: Het verminderen van discriminatie, Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven 2022, p. 32.

Institutionele discriminatie en racisme bestaan uit processen, beleid en (geschreven of ongeschreven) regels van instituten die leiden tot structurele ongelijkheid tussen mensen met een verschillende achtergrond, huidskleur of religie. Het gaat hierbij dan om structurele mechanismen. Zoals procedures, gewoontes of gedragingen die gebaseerd zijn op stereotypen en vooroordelen die feitelijk niet ter zake doen, maar die diep zijn ingebakken in een organisatie. Bij institutionele discriminatie en racisme gaat het dan ook om terugkerende patronen van (impliciete of onbewuste) discriminatie en racisme, in plaats van incidenten.

In Nederland groeit het bewustzijn van institutionele discriminatie en racisme. Dit komt onder andere dankzij de inzet van bewegingen zoals Kick Out Zwarte Piet en Black Lives Matter. Maar ook door de maatschappelijke aandacht voor het Toeslagenschandaal. Anti-zwart racisme is namelijk één van de meest diepgewortelde vormen van institutionele discriminatie en racisme in Nederland. In de afgelopen jaren is er steeds meer begrip over hoe anti-zwart racisme voortkomt uit het koloniaal en slavernijverleden, en gebaseerd is op eeuwenoude koloniale denkbeelden en patronen. Deze denkbeelden en patronen uiten zich nog altijd in hedendaagse (machts)structuren, en ze houden de achterstelling van zwarte mensen in Nederland in stand.⁴² Door anti-zwart racisme zijn zwarte mensen (niet alleen de nazaten van het slavernijverleden) nog altijd één van de grootste gemarginaliseerde groepen. Zij krijgen op verschillende leefgebieden structureel te maken met ongelijkheid, uitsluiting, racisme en geweld.

Institutionele discriminatie en racisme doet zich onder andere voor bij de Rijksoverheid. Zo concludeerde de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme dat het discriminatieverbod, verankerd in artikel 1 van de Grondwet, onvoldoende wordt nageleefd door de overheid zelf.⁴³ Volgens de Staatscommissie zijn patronen van discriminatie en racisme structureel aanwezig bij het uitvoeren van publieke taken en diensten door de overheid. En de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) benadrukte dat zij, overal waar ze binnen de overheid controleren, discriminerende algoritmen ontdekken.⁴⁴ Ondanks de grote maatschappelijke schok over het Toeslagenschandaal, signaleert de AP dat de overheid nog altijd gebruikmaakt van algoritmen die mensen met bepaalde kenmerken categoriseren als 'een risico', zonder dat zij iets concreets hebben misdaan.⁴⁵

Het comité van de Verenigde Naties voor de rechten van personen met een handicap (VN-comité handicap) heeft in 2024 bovendien grote zorgen geuit. Bijvoorbeeld over de vrijstelling van antidiscriminatiewetgeving voor het onderwijs, de verschillen in beleidshandhaving en -praktijken tussen verschillende regio's of gemeenten, de daaropvolgende inconsistente ondersteuning van mensen met een beperking en de schendingen van hun mensenrechten. Bij ADV's is het absolute aantal meldingen van discriminatie op grond van handicap flink gestegen, waarbij veel van de meldingen gaan over op de ontoegankelijkheid van de openbare ruimte en de arbeidsmarkt.⁴⁶

Daarnaast concludeerde de politie Rotterdam in 2024, na onafhankelijk onderzoek, dat er sprake is van pestgedrag, seksisme en discriminatie in het basisteam van Rotterdam Centrum.⁴⁷ Ook oordeelde het College voor de Rechten van de Mens in 2024 dat de Politieacademie verantwoordelijk is voor de seksuele intimidatie van een zzp'er. En dat de Politieacademie de discriminatieklacht van de zzp'er onzorgvuldig behandeld heeft.⁴⁸ In 2025 heeft de politie Amsterdam bovendien vier agenten ontslagen omdat zij grensoverschrijdende en discriminerende berichten hebben gedeeld in WhatsAppgroepen.⁴⁹

Institutionele discriminatie en racisme zien we ook in sectoren als de arbeidsmarkt, de woningmarkt, het onderwijs, de zorg, het bedrijfsleven en bij sportbonden. Zo oordeelde het

⁴² J. Momodou e.a. 'Towards a European strategy to combat Afrophobia', *Invisible visible minority: Confronting Afrophobia and advancing equality for people of African descent and Black Europeans in Europe*, 262-272.

⁴³ Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, *Voorkomen van discriminatie in publieke dienstverlening*, Den Haag 2025, p. 4.

⁴⁴ Autoriteit Persoonsgegevens, *Jaarverslag*, 2024, p. 4.

⁴⁵ F. Rensen, 'Bij zo'n beetje elke tegel die we lichten, ontdekken we discriminerende algoritmen bij de overheid', *de Volkskrant*, 2 juli 2024.

⁴⁶ Walz 2025.

⁴⁷ 'Governance and Integrity International, *Analyse werkklimaat en veiligheid: Basisteam Rotterdam Centrum*, Amsterdam: Governance and Integrity International 2024.

⁴⁸ College voor de Rechten van de Mens 17 december 2024, oordeelnr. 2024-105.

⁴⁹ 'Politie Amsterdam ontslaat vier agenten vanwege grensoverschrijdende appjes', *nos.nl*, 26 januari 2025.

College voor de Rechten van de Mens in 2024 dat de ING zich schuldig heeft gemaakt aan indirecte discriminatie van klanten met niet-Nederlands klinkende namen.⁵⁰ En ook de minister van Financiën heeft vaker geconstateerd dat discriminatie bij de witwascontrole van banken een groot probleem is.⁵¹ Daarnaast rapporteerde Amnesty International in 2024 over de manier waarop DUO studenten discrimineerde op grond van zowel 'ras' als op economische en sociale situatie.⁵² En bleek uit verkennend onderzoek uit 2023 dat er maar geen verbetering komt in de huisvestingsproblematiek van mensen die in woonwagens wonen: antiziganisme (discriminatie van Roma, Sinti en woonwagenbewoners) heeft geleid tot wederzijds wantrouwen tussen bewoners en overheden, repressief beleid en aanzienlijk leed onder woonwagenbewoners.⁵³ Woonwagencentra werden weggezet als criminele vrijplaatsen. Het beleid binnen dit hardnekkige discours richt zich op handhaving, integratie of normalisatie in plaats van op het faciliteren en ondersteunen van de woonwagencultuur.

In 2018 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het beleidskader Gemeentelijk Woonwagen- en standplaatsenbeleid uitgebracht rond dit thema. Hierin benadrukte het dat de culturele identiteit en woonwensen van Roma, Sinti en woonwagenbewoners op een goede manier in het woonbeleid geïntegreerd zouden worden. Hoewel verschillende gemeenten bezig zijn met het ontwikkelen van nieuw beleid, blijkt uit verkennend onderzoek in opdracht van de NCDR toch dat veel andere gemeenten nog geen goede invullingen hebben gegeven aan het beleidskader. Zij zeggen tegen algemene knelpunten aan te lopen zoals een tekort aan locaties, het relatief hoge grondgebruik bij de realisatie van een standplaats en de gestegen bouwkosten. Het resultaat is dat gemeenten nog steeds te weinig standplaatsen voor woonwagens ontwikkelen en dat er in vijf jaar tijd minder dan vijftig plekken zijn bijgekomen, terwijl er zeker 4000 nieuwe plekken nodig zijn.⁵⁴

Verder liet onderzoek van de Radboud Universiteit in 2024 zien dat discriminatie zich in alle fases van het arbeidsproces voordoet voor veel Nederlandse vrouwen met een islamitische achtergrond op de arbeidsmarkt.⁵⁵ Dit ervaren zij vaker als zij een hoofddoek dragen. Vergeleken met andere groepen vrouwen krijgen vrouwen die een hijab dragen bij sollicitaties 2 tot 7 keer minder vaak positieve reacties (zoals een gespreksuitnodiging).

Waar (impliciete of onbewuste) vooroordelen over gemarginaliseerde groepen niet stevig worden aangepakt, leiden ze tot nadelige gevolgen in de beleidsontwikkeling, selectieprocessen of dienstverlening. Institutionele discriminatie en racisme zijn dan ook een probleem waar burgers bijna machteloos tegenover staan. Ze kunnen zich er niet tegen verweren – juist omdat het verborgen is en ingebed in instituties. Het bestrijden van institutionele discriminatie en racisme vereist daarom een proactieve, intensieve en coherente aanpak. Een aanpak die zich onder andere richt op het (h)erkennen, benoemen, blootleggen en veranderen van vooroordelen. Een aanpak die discriminatie en racisme ontmantelt, zowel in bestaand beleid als in de processen van nieuwe beleidsvorming, en die wordt getoetst aan de Grondwet.

1.3 Gezamenlijke inzet tegen discriminatie en racisme

Discriminatie en racisme zijn in 2024 en 2025 nog aan de orde van de dag. Het kabinet heeft het bestrijden ervan expliciet opgenomen in het regeerprogramma. Het is namelijk noodzakelijk dat we ons samen continu blijven inzetten op ambitieuze doelen, op gerichte maatregelen, actieve uitvoering en handhaving. En bovenal op samenwerking. In 2022 en 2023 hebben de Nationale Programma's tegen Discriminatie en Racisme hier al eerste aanzetten toe gedaan. In 2025 voegen we daar voor het eerst een meerjarenagenda aan toe. Want we hebben een lange termijn

⁵⁰ College voor de Rechten van de Mens 26 juli 2024, oordeelnrs. 2024-62 en 2024-63.

⁵¹ 'Witwascontrole bank moet anders', *fd.nl*, 20 januari 2025.

⁵² Amnesty International, Roekeloze risicoprofilering: Studenten in Nederland geschaad door discriminerende fraudeaanpak, Amnesty International 2024.

⁵³ D. Teodorescu e.a., Van uitsterf- naar uitstelbeleid: Woonwagenbewoner zoekt nog steeds standplaats, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2024.

⁵⁴ Teodorescu 2024.

⁵⁵ L. Blommaert e.a., Eindrapportage Verkenning arbeidsmarktdiscriminatie moslima's, Nijmegen: Faculteit de Sociale Wetenschappen Radboud Universiteit 2024.

strategie nodig om de oorzaken en gevolgen van discriminatie en racisme aan te pakken en een gelijkwaardige samenleving te realiseren.

De aanstelling van de NCDR en de gezamenlijke aanpak die is ontwikkeld met de departementen, maken enerzijds duidelijk dat er nog heel veel werk te verzetten is. Anderzijds tonen ze dat er acties en maatregelen in gang zijn gezet, met (zicht op) resultaten. De Nationale Programma's bevatten een aanzienlijke lijst met beleidsversterkingen, die variëren van snel uit te voeren maatregelen tot meerjarige inspanningen.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) richt bijvoorbeeld een kennispunt toegankelijkheid op, zodat organisaties in de cultuursector aan de slag kunnen met het toegankelijker maken van hun organisaties. Ook is OCW initiatiefnemer van een meerjarig onderzoeksprogramma over het Nederlands koloniaal en slavernijverleden. Dit programma zoekt, samen met de samenleving, naar nieuwe manieren van onderzoek om onderbelichte vormen van hedendaagse doorwerking van het slavernijverleden in kaart te brengen. Daarnaast heeft OCW middels het Stagepact MBO 2023-2027 de handen ineengeslagen met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, de overheid, het onderwijs en studenten. In dit stagepact zijn afspraken vastgelegd om ervoor te zorgen dat alle studenten een stage of leerbaan krijgen met de juiste begeleiding en goede randvoorwaarden.

De minister van BZK heeft de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme ingesteld. De Staatscommissie heeft onder andere als opdracht om de werkwijze en organisatiecultuur van alle (semi) overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties door te lichten op discriminatie en etnisch profileren. Daarnaast heeft het ministerie van BZK een voorstel bij de Eerste Kamer ingediend voor een Wet bescherming tegen discriminatie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt bovendien gewerkt aan het opzetten van een antidiscriminatievoorziening (ADV) en een voorziening voor gratis eerstelijns rechtshulp. Sinds januari 2024 worden er in Europees Nederland ook al stappen gezet richting een centrale, verstevigde organisatie van ADV's. De Tweede Kamer wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van de aanpak discriminatie middels voortgangsbrieven.⁵⁶

De aanpak van woondiscriminatie van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) bestaat uit vier onderdelen. Monitoring en onderzoek, voorlichting en bewustwording, afdwingbare regelgeving via de Wet goed verhuurderschap, en het versterken van de lokale en branchegerichte aanpak. Zo brengt het ministerie van VRO jaarlijks de landelijke woondiscriminatiecijfers in kaart via een monitor. Om voorlichting en bewustwording te bevorderen is er de afgelopen jaren op verschillende manieren informatie beschikbaar gesteld waarmee verhuurders worden gewezen op hun plichten en huurders op hun rechten met als doel om discriminatie herkenbaar te maken en aanknopingspunten tot actie te bieden. Het ministerie van VRO heeft op 1 juli 2023 de Wet goed verhuurderschap ingevoerd waarmee gemeenten meer mogelijkheden zijn gegeven om ongewenst verhuurgedrag aan te pakken. Verder zet het ministerie van VRO in op het versterken van de lokale en branchegerichte aanpak. Dit doet het onder meer door een jaarlijks Bestuurlijk Overleg te organiseren en door het voeren van periodieke gesprekken met gemeenten en brancheorganisaties.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) financiert het Kennisplatform Inclusieve Samenleving (KIS). Dit platform ontwikkelt en verspreidt kennis en handelingsperspectieven over het aanpakken van discriminatie in wijken, buurten en online. SZW ontwikkelt zelf via pilots en projecten *evidence based* interventies voor de preventieve aanpak van discriminatie op grond van afkomst, huidskleur en religie. In het eerste kwartaal van 2025 is er een nationaal onderzoek naar moslimdiscriminatie afgerond. En SZW blijft bedrijven ondersteunen die aan de slag willen of zijn met gelijke kansen bij het werven, selecteren en de doorstroom van personeel, ook nadat het wetsvoorstel Toezicht Gelijke Kansen bij Werving en Selectie is verworpen door de Eerste Kamer.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) houdt zich, middels het strafrecht, bezig met de bestrijding van discriminatie en racisme. In december 2024 is het initiatiefwetsvoorstel van de leden Timmermans en Bikker aangenomen in de Tweede Kamer. Het doel van dit wetsvoorstel is om het strafrecht te versterken ten aanzien van discriminatiebestrijding en -bestrafing. Tevens is

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2025-2025, 30950, nr. 463.

er een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer om de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en het Wetboek van Strafrecht te wijzigen, zodat ook seksuele gerichtheid, genderidentiteit en genderexpressie worden genoemd. Het ministerie van J&V biedt daarnaast structurele financiering aan het Expertisecentrum aanpak discriminatie – Politie (ECAD-P). Dit expertisecentrum wordt momenteel vormgegeven en heeft als doel om de aanpak van strafrechtelijke discriminatie bij de politie te versterken.

In het regeerprogramma heeft het kabinet commitment uitgesproken voor de aanpak van discriminatie en racisme, en voor het investeren in contact met mensen die daadwerkelijk de gevolgen van beleid ondervinden. Het is namelijk belangrijk dat er door de overheid bij de aanpak van discriminatie en racisme geluisterd wordt naar de mensen zelf. Beleid voor mensen moet gemaakt worden met mensen.⁵⁷

1.4 Over de NCDR

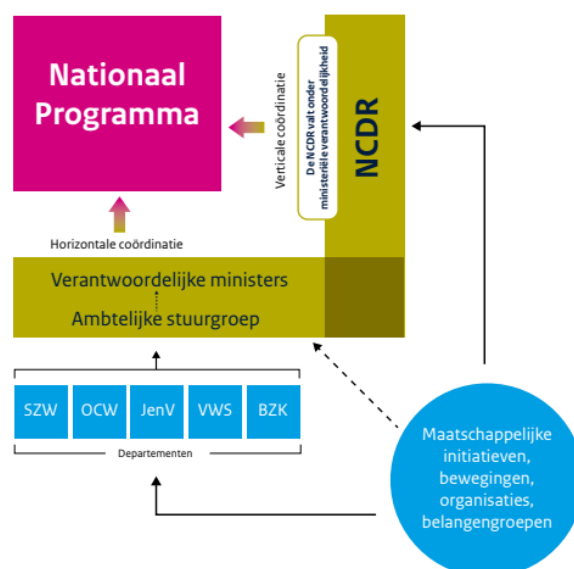
De NCDR is een regeringscommissaris die is ingesteld op 15 oktober 2021, naar aanleiding van twee moties van de Tweede Kamer.⁵⁸ Deze moties volgden op geluiden uit de samenleving met betrekking tot de Black Lives Matter-beweging. Het doel van de NCDR is de aanpak van discriminatie en racisme op alle gronden te versterken.

Als verbinder gaat de NCDR het gesprek aan met de samenleving, organisaties en betrokken bewindspersonen en ministeries, in Europees Nederland en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Vanuit de rol van aanjager blijft de NCDR het thema discriminatie en racisme agenderen en houdt hij de samenleving een spiegel voor. Als waakhond ziet de NCDR toe op het behalen van de doelen uit de verschillende Nationale Programma's tegen Discriminatie en Racisme.

1.4.1 Opdracht

De opdracht van de NCDR is om

1. Overleg te voeren en relaties te onderhouden met maatschappelijke initiatieven, bewegingen en belangengroepen, en met betrokken bestuursorganen en bedrijven.
2. Een Nationaal Programma op te stellen dat bestaat uit een meerjarig deel en een jaarlijks actieprogramma.
3. Alle belanghebbenden aan te jagen om de doelen uit het Nationaal Programma te halen.



⁵⁷ Regeerprogramma Kabinet-Schoof, 2024, p. 103.

⁵⁸ Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 oktober 2021, nr. 2021-0000494844, houdende instelling van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme.

De NCDR valt onder directe verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken (BZK) en werkt daarnaast samen met de bewindspersonen van Justitie en Veiligheid (J&V), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Asiel en Migratie (AenM), Financiën (FIN), Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Voor andere beleidsterreinen wordt contact onderhouden. De bewindspersonen van deze departementen blijven verantwoordelijk voor het ontwikkelen, uitzetten en uitvoeren van het beleid.

1.4.2 Bronnen uit de samenleving

De NCDR organiseerde ook in 2023, 2024 en 2025 vele townhall-sessies (zie bijlage 2: Overzicht townhall-sessies en bijeenkomsten). Het doel van deze sessies was om de samenleving en experts mee te laten denken over mogelijke versterkingen, als aanvulling op het bestaande antidiscriminatiebeleid. De sessies vonden verspreid over het Nederlandse Koninkrijk plaats. Talloze mensen en organisaties praatten mee, van onderwijsinstellingen tot belangenbehartigers, en van beleidsmakers tot (ervarings)deskundigen. Dit bleek een uitstekende manier om te luisteren naar niet-gehoorde groepen. En om organisaties de kans te geven om na te denken over hun diversiteits- en inclusiebeleid. De NCDR kon vanuit doorleefde ervaringen vernemen waar de pijn van discriminatie en racisme zich bevindt in de samenleving, en waar kansen liggen voor versterkingen. De Maatschappelijke Inspiratie Raad (MIR), gestart in 2023, zorgt voor een vaste plek voor de stemmen van het maatschappelijk middenveld in het werk van de NCDR.

Het tweede Nationaal Congres van de NCDR 'Verbinding in verscheidenheid' (juni 2024), en het derde Nationaal Congres 'Een samenleving voor allen' (juni 2025) behandelden thema's binnen discriminatie en racisme in de breedte. Daarmee waren beide congressen toonaangevend. Diverse hoog aangeschreven sprekers uit binnen- en buitenland gaven hun visie op een inclusieve samenleving. Bovendien kreeg het congres in 2025 een bijzondere status dankzij de aanwezigheid van Koning Willem-Alexander.

Verder praatten de ruim 700 deelnemers in deelsessies met elkaar over oplossingen en actuele ontwikkelingen. Aan bod kwamen: discriminatie tegen mensen met een beperking of neurodivergentie, tegen moslima's en tegen bi-culturele mensen uit de lhbtq+ gemeenschap. Institutioneel racisme. Anti-Aziatisch en anti-Zwart racisme. Etnisch profileren. Discriminatie en racisme bij de overheid, op de arbeidsmarkt, in de zorgsector of in het onderwijs. Woonwagendstandplaatsen voor Roma en Sinti gemeenschappen. Stagediscriminatie. Zwangerschapsdiscriminatie. Omstandersinterventies. Kinderrechten. De doorwerking van het koloniaal en slavernijverleden, en correctieve rechtvaardigheid. Burgerschapsonderwijs. Lokaal antidiscriminatiebeleid. Desinformatie. De rechten van transgender personen. Het intersectioneel diversiteitsquotum. AI en algoritmes. De uitsluiting van Caribische Nederlanders en andere ongelijkheden tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland.

De landelijke conferentie van de NCDR over horeca en sport (oktober 2024) bleek eveneens waardevol als input voor versterkingen. En ook als netwerkbijeenkomst voor mensen die zich bezighouden met het vraagstuk van discriminatie en racisme in de sport, de horeca en het uitgaansleven.

Daarnaast organiseerde de NCDR een internationale conferentie over moslimdiscriminatie, in samenwerking met de Coördinator voor de bestrijding van anti-moslimhaat van de Europese Commissie (november 2024). Hier werd onder andere benadrukt dat het onacceptabel is dat Nederlandse burgers niet zichzelf kunnen of mogen zijn vanwege hun religie of afkomst: dit is een schending van hun grondrechten.

1.5 Leeswijzer

Het Nationaal Programma 2025 is onderverdeeld in de 'Meerjarenagenda en bijbehorende versterkingen' (hoofdstuk 2), en 'Monitoring en evaluatie' (hoofdstuk 3). Daarnaast bevat het drie bijlagen. De eerste geeft een overzicht van de feiten, cijfers en onderzoeken rond het thema discriminatie en racisme in 2024. De tweede bijlage bevat een overzicht van alle townhall-sessies en bijeenkomsten. En de derde bijlage gaat in op de financiën.

De versterkingen die in het Nationaal Programma 2025 zijn opgenomen, komen deels voort uit gesprekken met ervaringsdeskundigen, professionele experts en departementen. Andere versterkingen zijn gebaseerd op de inbreng van maatschappelijke organisaties, (de bevindingen van) onderzoeken en mediaberichten en de uitkomsten van expertmeetings, townhall-sessies, het Nationaal Congres, de Najaarsconferentie en de internationale conferentie over moslimdiscriminatie.

Niet alle onderwerpen die aan bod komen in het werk van de NCDR staan in dit programma. Deze onderwerpen zal de NCDR op andere manieren blijven agenderen, bijvoorbeeld middels adviezen en brieven.

2. Meerjarenagenda en bijbehorende versterkingen

Discriminatie is bij wet verboden. Toch komt het in verschillende vormen voor in Nederland. Dit raakt aan de (sociale) veiligheid van alle burgers en er gaat aanzienlijk persoonlijk en maatschappelijk leed mee gepaard. Daarnaast is het denkbaar dat aan discriminatie en racisme in Nederland ook financiële kosten zijn verbonden. We willen aan toekomstige generaties, onze kinderen en kleinkinderen, een samenleving nalaten die eerlijk, open en toegankelijk voor iedereen is. Daarom moeten we de koers nu veranderen.

Om discriminatie en racisme tegen te gaan is een langdurige inzet noodzakelijk. Structurele capaciteit en middelen zijn randvoorwaarden. Het is een zaak van de lange adem om systemen en cultuur te veranderen. Hiervoor is een fundamentele verandering in het denken en doen nodig. Vooroordelen, stereotypering en dominante normbeelden kunnen het ontstaan van directe en indirecte discriminatie en racisme verklaren. Om duurzaam effect te bereiken in het tegengaan van discriminatie en racisme, is het nodig dat processen die discriminatie en racisme bestendigen worden aangepakt. En dat situationele kenmerken die daar een voedingsbodem voor vormen, ook aangepakt worden.

De heersende norm als oorzaak van ongelijkheid moet aan de orde worden gesteld. Daarbij moet worden geïnvesteerd in het creëren van duurzame, inclusieve structuren en processen. Deze moeten mensen toelaten in alle delen van de samenleving én die gelijkwaardigheid en meerstemmigheid bevorderen. Er moet toegewerkt worden naar een systeem waarin de norm door iedereen kritisch kan worden bevraagd en mede vormgegeven.

Bij antidiscriminatiebeleid moet rekening worden gehouden met omgevingsfactoren die discriminatie en racisme kunnen versterken. Maatregelen die discriminatie en racisme tegen moeten gaan, zullen minder succesvol zijn als we niet tegelijkertijd investeren in eerlijke processen, een goed werkklimaat en goede omgangsvormen. Dit lukt alleen met een meerjarige en brede aanpak.

Visie en opzet van de meerjarenagenda

"Nederland is een inclusieve samenleving waar geen sprake is van discriminatie en racisme. Op basis van gelijkwaardigheid, gelijke kansen en gelijke toegang tot voorzieningen kan iedereen volwaardig meedoen aan de samenleving, zowel in Europees als in Caribisch Nederland. De overheid, politiek, organisaties en burgers handelen hiernaar en werken hiervoor samen."

In dit hoofdstuk wordt de meerjarenagenda gepresenteerd. In de meerjarenagenda worden een aantal prioriteiten gesteld die richting kunnen geven aan een consistente en gecoördineerde bestrijding van discriminatie en racisme in Nederland. Deze agenda is onderdeel van het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme. De verschillende elementen van de meerjarenagenda versterken elkaar en zorgen voor een totaalaanpak. De strategie richt zich op de aanpak van discriminatie en racisme in de samenleving, in de publieke sector, in de private sector en, als bijzonder taakgebied, op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, de politiek, instituties, de samenleving (burgers, grassroots organisaties en bewegingen) en het maatschappelijk middenveld (private sector, universiteiten, zorginstellingen, sportbonden etc.) in Nederland.

Grote veranderingen worden stap voor stap teweeggebracht. Daarom zet het Nationaal Programma zich in de gezamenlijke strijd tegen discriminatie en racisme niet alleen in voor een meerjarenagenda op de lange termijn. Het gaat ook voor concrete acties die op kortere termijn verschil kunnen maken in de samenleving. Daarom bevat elke prioriteit versterkingen die de

vertaalslag van doel naar actie moeten maken. Het hoofdstuk is daarom opgebouwd rondom de vier prioriteiten van de meerjarenagenda met de bijbehorende versterkingen:

- Prioriteit 1 - Samenleving: Iedereen in de samenleving kan meedoen en wordt gesteund in de lokale omgeving
- Prioriteit 2 – Publieke sector: In de publieke sector is geen sprake van discriminatie en racisme
- Prioriteit 3 – Private sector: In de private sector is geen sprake van discriminatie en racisme
- Prioriteit 4 - Bonaire, Sint Eustatius en Saba: Bonaire, Sint Eustatius en Saba moeten een gelijkwaardig deel van Nederland kunnen zijn, en een deel van Nederland waar discriminatie en racisme niet plaatsvinden

De meerjarenagenda richt zich voornamelijk op vier prioriteiten als een overkoepelend kader voor de komende jaren. De versterkingen geven als toegezegde acties op de korte termijn juist invulling aan de eerste stappen die we moeten zetten om de richting van de meerjarenagenda in te zetten. Hierin wordt ook duidelijk wie de uitvoerder van de versterking is. Het Nationaal Programma beperkt zich de komende jaren niet alleen tot de genoemde versterkingen in deze editie. De meerjarenagenda zal ook inspiratie bieden voor nieuwe versterkingen in toekomstige jaren, deze inspiratie is gereflecteerd in de kopjes *'hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg'*.

Elke versterking is ontworpen om specifieke uitdagingen aan te pakken en voort te bouwen op de uitgangspunten van het Nationaal Programma. De kern ligt in het mobiliseren van de overheid, politiek, private sector, maatschappelijke instellingen en burgers om samen te komen tot

Uitgangspunten van de meerjarenagenda

Het discriminatieverbod is onze basis: de aanpak van discriminatie en racisme is gebaseerd op de fundamentele waarden die in Nederland zijn uitgedrukt in de Nederlandse Grondwet en in internationale verdragen.

Een Nationaal Programma van ons, van iedereen: de overheid, politiek, instituties, de samenleving, de private sector en het maatschappelijk middenveld ondernemen ieder op hun terrein acties om discriminatie en racisme uit te bannen.

De mens staat centraal in al diens facetten: het is noodzakelijk om oog te hebben voor de geleefde ervaring van mensen en de doorwerking ervan in hun dagelijks leven. 'Dé mens' bestaat niet – het gaat niet over de normpersoon (man, wit, cisgender, hetero, gemiddelde BMI, zonder beperking). Het programma wil recht doen aan mensen in al hun facetten. Er is namelijk vaak sprake van een stapeling van ervaringen, waarbij mensen bijvoorbeeld zowel op hun geslacht (zoals geslachtskenmerken, genderidentiteit of genderexpressie), hun geloof als hun afkomst worden gediscrimineerd. Of op de specifieke combinatie van deze kenmerken. Dit noemen we ook wel intersectionaliteit.

'Niets over ons, zonder ons': bij de aanpak van discriminatie en racisme kunnen we niet zonder de inbreng van burgers. Als ervaringsdeskundigen zijn zij cruciaal bij het vormgeven van beleid en wetgeving. Alleen met dat principe van 'niets over ons, zonder ons' werken we echt aan een inclusieve samenleving.

Evidence based, wat werkt wél: maatregelen, ook voor de lange termijn, die worden meegenomen in het programma, zijn effectief gebleken in het bijdragen aan een inclusieve samenleving, die vrij is van discriminatie en racisme. Goede nationale en internationale voorbeelden zijn ook leidend.

Flexibiliteit: de uitvoering van de meerjarenagenda wordt regelmatig gemonitord. Wanneer onvoorziene omstandigheden of andere ontwikkelingen dat nodig maken, worden onderdelen van de agenda bijgesteld, aangevuld of verwijderd.

Wat voor Europees Nederland geldt, geldt ook voor Caribisch Nederland: het uitgangspunt is gelijkheid tussen Europees en Caribisch Nederland. Ook binnen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt gewerkt aan het uitbannen van discriminatie en racisme.

gelijkheid en inclusie in Europees en Caribisch Nederland. Alleen met elkaar kunnen we succesvol bouwen aan een samenleving waarin iedereen gezien, gehoord en gewaardeerd wordt.

2.1 Prioriteit 1: Samenleving

Iedereen in de samenleving kan meedoen en wordt gesteund in de lokale omgeving

De directe omgeving vormt het bindweefsel van de samenleving: het gezin, de familie, de sociale omgeving (de buurt of wijk en medebewoners). De ontmoeting van mensen, zeker op lokaal niveau, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van discriminatie en racisme. Ook op hoger niveau, regionaal en landelijk, zijn burgerorganisaties, verbanden waarin burgers zich vrijwillig organiseren, waardevol. Individuele burgers staan als collectief sterk om hun eigen en algemene belangen te behartigen. Vakbonden, onderwijsorganisaties, consumentenorganisaties, sportverenigingen, culturele organisaties en vrijwilligersinstellingen verbinden burgers met elkaar.

In sterke gemeenschappen komen de overeenkomsten tussen mensen meer tot uiting dan de verschillen. Mensen voelen zich thuis, kijken naar elkaar om en zijn weerbaarder tegen veranderingen. Polarisation en wantrouwen krijgen minder kans. Organisaties met een lokaal doel verbinden de plaatselijke samenleving. Jongerenwerkers die een sterke relatie met jongeren opbouwen kunnen discriminatie en racisme in een vroeg stadium herkennen en signaleren. Lokale onlinegemeenschappen zijn essentieel voor de uitwisseling van gedachten en meningen. Hoewel het hebben en kweken van gemeenschapszin niet altijd eenvoudig is, kunnen mensen elkaar in een diverse en inclusieve omgeving leren kennen en elkaar ontmoeten. Zij vinden verbinding in verscheidenheid.

Tegen deze achtergrond is de inzet van burgers, maatschappelijke organisaties en overheden wezenlijk. Vanuit hun bestuurstaak kunnen en moeten overheden daarbij een verantwoordelijkheid op zich nemen om burgers en maatschappelijke organisaties te ondersteunen en waar nodig aan te sporen om in actie te komen. Acties op dit vlak zijn onderdeel van lokaal antidiscriminatiebeleid.

Wat willen we bereiken in de samenleving?

- De sociale norm dat discriminatie en racisme onacceptabel zijn, is algemeen aanvaard.
- Mensen zijn in staat om adequaat te reageren op discriminerend en racistisch gedrag.
- Mensen die discriminatie en racisme ervaren, ontvangen onafhankelijke bijstand en ondersteuning.

2.1.1 De sociale norm dat discriminatie en racisme onacceptabel zijn, is algemeen aanvaard

De huidige situatie

Mensen discrimineren in de publieke ruimte en op sociale media. Dit komt onder andere voort uit haatdragende denkbepelden over een ander, angst voor aantasting van de eigen positie, het volgen van discriminerende en racistische uitingen op sociale media en polarisation in de politiek en de samenleving. In de openbare ruimte, fysiek en online, worden mensen uit gemarginaliseerde groepen uitgesloten door discriminerende en racistische uitingen en gedragingen (meer achtergrondinformatie over dit onderwerp is te vinden in bijlage 1: Feiten en cijfers). In 2024 hebben de ministeries van SZW en BZK onderzocht of en hoe een sociale norm tegen discriminatie en racisme effectief kan worden uitgedragen door maatschappelijke en private partijen. De uitkomsten worden in 2025 verwacht.

De gewenste situatie

Een sociale norm bepaalt welk gedrag acceptabel is binnen een groep of samenleving. Mensen zijn geneigd zich naar deze normen te gedragen omdat ze graag bij de groep willen horen. Als de omgeving discriminatie en racisme veroordeelt, zijn mensen minder geneigd dit soort gedragingen en uitingen te laten zien. Burgers, overheden en organisaties zijn zich bewust van hun rol in het bevorderen van de sociale norm dat discriminatie en racisme onaanvaardbaar zijn. En zij handelen daar ook naar. Organisaties in de sport en cultuur en organisaties en bedrijven die online diensten

aanbieden, nemen hun verantwoordelijkheid om uitingen van discriminatie en racisme tegen te gaan, online en in de openbare ruimte.

Hoe willen we dat bereiken : ideeën en suggesties voor een vervolg

- De uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek van SZW en BZK geven richting aan de acties die worden ingezet voor sociale normstelling.
- Lokale en andere overheden bevorderen de sociale norm van non-discriminatie en antiracisme. Zij geven het goede voorbeeld in beleid en in gedrag.
- Maatschappelijke organisaties en bedrijven die actief zijn in de openbare ruimte (zowel fysiek als online) dragen deze norm uit en maken duidelijk dat zij gelijke behandeling toepassen en dat discriminatie en racisme niet thuishoren in hun organisaties.
- Aanbieders van (online) diensten wijzen discriminatie en racisme actief af en ondernemen actie tegen discriminerende en racistische uitingen binnen hun aanbod.

Bijbehorende versterking(en)

Wat discriminatie en racisme Nederland kosten en wat het bestrijden ervan kan opleveren

Een onderzoek in de Verenigde Staten maakte in 2020 duidelijk dat racisme richting Afro-Amerikanen de Amerikaanse staat in twintig jaar tijd 16 biljoen dollar heeft gekost.⁵⁹ Dit onderzoek was alleen op Afro-Amerikaanse mensen gericht. De kosten van andere vormen van discriminatie en racisme zijn hier dus niet in meegenomen. Wel wordt hieruit al duidelijk dat discriminatie en racisme een grote impact hebben op de economie van een land.

Veel mensen zien discriminatie en racisme nog alleen als een sociaal probleem. Door te laten zien dat discriminatie en racisme ook een grote impact hebben op onze economie, wordt de deur opengezet voor mensen die vinden dat het aanpakken van economische problemen belangrijker is dan het bestrijden van discriminatie en racisme. Op die manier wordt de dialoog rondom discriminatie en racisme thematisch verbreed: het is niet alleen een sociaal probleem, maar ook een economisch probleem.

In Nederland is nog geen groot onderzoek gedaan naar de impact van discriminatie en racisme op de economie. De NCDR neemt het initiatief voor zo een onderzoek. Door de kosten van discriminatie en racisme op grootschalige wijze inzichtelijk te maken, alsook de baten van het bestrijden ervan, kunnen meer organisaties en mensen worden overtuigd van het belang om discriminatie en racisme te bestrijden. De NCDR werkt in dit onderzoek samen met onderzoeksinstituten. Op basis van de resultaten wordt bekeken welke passende maatregelen noodzakelijk zijn om nieuw beleid te maken en bestaand beleid aan te passen.

Versterking 1: Start van groot onderzoek naar de kosten van discriminatie en racisme en de baten van het bestrijden ervan

De NCDR start, in samenwerking met onderzoeksinstituten, een grootschalig onderzoek naar de kosten van discriminatie en racisme en de baten van het bestrijden ervan.

2.1.2 Mensen zijn in staat om adequaat te reageren op discriminerend en racistisch gedrag

De huidige situatie

Veel mensen die getuige of omstander zijn van discriminatie en racisme, weten niet hoe zij moeten reageren, kunnen of durven niet in te grijpen of denken dat hun reactie geen effect heeft. Zij hebben niet de vaardigheden om te reageren. Mensen die discriminerend gedrag vertonen, worden veelal niet aangesproken op hun gedrag. Slachtoffers ondervinden geen steun.

⁵⁹ Dana M. Peterson, Closing the Racial Inequality Gaps. The Economic Cost of Black Inequality in the U.S. Citi GPS, 2020.

De gewenste situatie

Het ingrijpen door omstanders is een effectieve manier om discriminatie en racisme in het dagelijks leven te bestrijden. Dit geldt ook voor online discriminatie en racisme, zoals op sociale media. Het activeren van omstanders maakt deel uit van antidiscriminatiebeleid. Het aanspreken van personen die zich discriminerend of racistisch gedragen, geeft slachtoffers het gevoel dat ze erkend en gesteund worden. En dat ze niet alleen staan. Reacties van omstanders kunnen leiden tot leereffecten bij daders. Ze kunnen zich schuldig gaan voelen en de behoefte krijgen om hun gedrag te veranderen. Daarnaast draagt ingrijpen door omstanders bij aan het versterken van de sociale norm dat discriminatie en racisme niet getolereerd worden. Daar gaat een preventieve werking van uit.⁶⁰ Lokale overheden beschikken over de benodigde kennis en communicatiemiddelen om hier samen met maatschappelijke organisaties activiteiten voor op te zetten. Zo kunnen ze burgers bekwamen in en aansporen tot reageren op discriminatie en racisme. Gemeenten hebben bijvoorbeeld al campagnes gevoerd tegen straatintimidatie.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Gemeenten zorgen voor bewustwording in overleg met maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen. Ook reiken ze handvatten aan die omstanders in staat stellen om te reageren op discriminatie en racisme.
- SZW voert een pilot uit in een aantal gemeenten, gericht op (trainingen in) omstandersinterventies bij discriminatie en racisme in de sport en in de buurt.

2.1.3. Mensen die discriminatie en racisme ervaren, ontvangen onafhankelijke bijstand en ondersteuning

De huidige situatie

Nog geen 5% van de mensen meldt ervaren discriminatie of racisme bij een officiële meldinstantie.⁶¹ Ze weten de juiste instantie nog onvoldoende te vinden. En wanneer ze wel een melding maken, worden ze niet altijd ondersteund als slachtoffer van discriminatie en racisme. Bovendien hebben slechts enkele antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) voldoende middelen voor educatieve en preventieve taken. Op grond van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) hebben ADV's namelijk beperkte taken en bevoegdheden: het bijstaan van slachtoffers en het registreren van meldingen. De organisatie van de ADV's verschilt per regio, en daarmee ook de slagkracht.

De gewenste situatie

Wie met discriminatie en racisme wordt geconfronteerd, moet daarvan overal in Nederland een melding kunnen doen. En daarbij kunnen rekenen op professionele ondersteuning, advies en bijstand. Dat geldt voor ervaringen in de openbare ruimte, op het werk, bij de huisvesting, in de zorg en op andere maatschappelijke terreinen. Burgers moeten daarom weten waar zij terecht kunnen en ervan overtuigd zijn dat het melden van discriminatie en racisme helpt. Hierdoor is sprake van hogere meldingsbereidheid. De bestaande ADV's zijn, naast meldingsinstanties als de politie, het College voor de Rechten van de Mens en de ombudsman, bij uitstek ingericht om burgers bij te staan.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Er wordt gewerkt aan een concept-wetsvoorstel waarin alle (nieuwe) taken van de ADV's worden vastgelegd. Het idee hiervan is dat wordt geborgd dat de ADV's beschikken over een adequate organisatie en voldoende capaciteit en financiële middelen voor hun verschillende taken. De voortgang van dit concept-wetsvoorstel is afhankelijk van besluitvorming en zal volgens planning binnenkort worden opengesteld voor internetconsultatie
- Maatschappelijke organisaties hebben de kennis en de middelen om mensen met een discriminatieklacht door te verwijzen naar een meldingsinstantie zoals een ADV.
- Nazorg, wanneer iemand is geconfronteerd met discriminatie- of racisme-ervaring(en), wordt geborgd in het nieuwe ADV-stelsel of in de bijbehorende keten.

⁶⁰ J. Omlo, Reageren als omstander bij racisme. Utrecht: Bureau Omlo 2024.

⁶¹ Veiligheidsmonitor 2023, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2024.

Versterking 2: Borging van de nazorg en ondersteuning voor gedupeerden van discriminatie en racisme in het nieuwe ADV-stelsel

In het nieuwe ADV-stelsel wordt uiterlijk op 1 januari 2027 nazorg geborgd voor gedupeerden van discriminatie en racisme. Dit gebeurt al dan niet in samenwerking met andere (maatschappelijke) organisaties, zoals Slachtofferhulp Nederland. We zien deze borging terug in de hoofdlijnennotitie 2024/2025.

2.2 Prioriteit 2: Publieke sector

In de publieke sector is geen sprake van discriminatie en racisme

Nederland is een hyperdiverse samenleving. En die diversiteit laat zich ook in de publieke sector zien. Welke achtergrond mensen ook hebben en tot welke groepen ze ook behoren, ze hebben hun plek gevonden als medewerker of dienstverlener of ontvangen voorzieningen van de overheid. Inzet van de overheid is nodig om aan die verscheidenheid vorm te geven en om recht te doen aan de opdracht van artikel 1 van de Grondwet: behandel gelijke gevallen gelijk en discrimineer niet. De overheid heeft een zorgplicht jegens haar burgers en medewerkers en moet dus ook bescherming aan alle inwoners bieden.

De overheid is voorwaardenscheppend. Het heeft grote invloed op het gedrag en handelen van het maatschappelijk middenveld en de private sector. Dit kan het doen door wet- en regelgeving te ontwikkelen en uit te voeren of door marktpartijen aan te zetten om diversiteit en inclusie toe te passen, bijvoorbeeld met inkoopvoorwaarden.

Voor alle Inspecties die toezien op de werking van overheids- en uitvoeringsorganen zou het vanzelfsprekend moeten zijn dat zij diversiteit, gelijkwaardigheid en inclusie (DGI) als belangrijke toetssteen gebruiken. En dat zij alert zijn op het voorkomen van institutionele discriminatie en racisme.

Om te komen tot een publieke sector waar geen sprake is van discriminatie en racisme, wordt gekozen voor de terreinen waar het meeste effect bereikt kan worden. Het gaat dan om het invoeren van een antidiscriminatiebeleid bij overheidsorganisaties, de aanpak van institutionele discriminatie en racisme binnen de publieke sector en het beïnvloeden van marktpartijen die diensten leveren aan de overheid. Zo wordt momenteel onderzocht of wet- en regelgeving tegen discriminatie kan worden aangevuld, zodat het handelen van overheidsorganisaties kan worden getoetst aan het beginsel van gelijke behandeling. Omdat gemeenten het dichtst bij de burger staan, hebben zij een bijzondere verantwoordelijkheid om discriminatie tegen te gaan. En om inclusie te bevorderen, in het bijzonder van mensen met een beperking.

Wat willen we bereiken in de publieke sector:

- Overheden zijn inclusieve, representatieve organisaties die intern én extern non-discriminatie en antiracisme waarborgen
- Alle vormen van institutionele discriminatie en racisme door de overheid zijn uitgebannen
- Inclusief inkopen: overheden werken samen met bedrijven die actief antidiscriminatie en -racisme, diversiteit- en inclusiebeleid voeren

2.2.1 Overheden zijn inclusieve, representatieve organisaties die intern én extern non-discriminatie en antiracisme waarborgen

De huidige situatie

Intern: Een beperkt aantal overheidsorganisaties heeft een effectief DEI-beleid en/of een antidiscriminatiebeleid. Tegelijkertijd komt regelmatig informatie naar buiten over ongepast en discriminerend gedrag in overheidsorganisaties, waaronder etnisch profileren en signalen van institutioneel racisme richting ambtenaren (meer achtergrondinformatie over dit onderwerp is te vinden in bijlage 1: Feiten en cijfers).

Extern: In hun beleid en regelgeving houden overheden niet altijd rekening met non-discriminatie of antiracisme. Ook worden burgers nog niet altijd betrokken bij het maken van beleid. Bij veel gemeenten is nog geen lokaal antidiscriminatiebeleid ontwikkeld en/of een inclusieagenda voor de implementatie van het VN-verdrag Handicap opgesteld. Terwijl juist gemeenten het verschil kunnen maken om discriminatie en racisme tegen te gaan.

In gevallen van normovertreding grijpen opsporende en handhavende diensten niet altijd in. En als ingegrepen wordt is het ingrijpen niet altijd afschrikkend en effectief.

De gewenste situatie

Gemeenten, provincies en het Rijk zijn nauw betrokken bij de leefwereld van burgers. Door middel van beleid en regelgeving dragen zij bij aan een inclusieve en non-discriminatoire omgeving zowel in sociale als in fysieke zin. Mensen die werken bij en met organisaties in de publieke sector voelen zich veilig en geïnccludeerd op de werkvloer. Discriminatie en racisme komen niet langer voor. Wanneer zich toch uitingen van discriminatie en racisme voordoen, weet iedereen waar ze dit kunnen melden en dat er vervolgens adequaat wordt opgetreden.

Extern (naar burgers, bedrijven en organisaties) maken beleid en regelgeving het verschil bij het tegengaan van discriminatie en racisme. Vanzelfsprekend nemen overheden artikel 1 van de Grondwet als toetssteen en zorgen op alle niveaus van regelgeving en beleid voor gelijke behandeling en non-discriminatie. Beleid en regelgeving is non-discriminatoire. Toetsing bij het opstellen en uitvoeren van beleid en wet- en regelgeving voorkomt dat hier een discriminerende werking vanuit gaat. Overheden zijn een voorbeeld voor anderen in de samenleving waar het gaat om non-discriminatie en antiracisme. De overheid treedt op als handhaver van de wet- en regelgeving die discriminatie verbiedt. De politie en het OM, maar ook inspectiediensten en andere toezichthouders voeren op effectieve wijze toezicht, opsporing en vervolging uit tegen discriminerend handelen.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Overheden ontwikkelen en versterken hun diversiteits-, gelijkwaardigheid- en inclusiebeleid (DGI-beleid). Hierbij wordt preventief ingezet op bewustwording en het bespreekbaar maken van discriminatie en racisme en in een vroeg stadium doeltreffend geïntervenieerd als ze zich toch voordoen.
- Meer gemeenten nemen een eigen rol om op het lokale niveau antidiscriminatiebeleid te ontwikkelen en uit te voeren.
- Het Besluit algemene toegankelijkheid bij de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte heeft als doel om de algemene toegankelijkheid voor mensen met een beperking te bevorderen. In hoeverre dat doel bereikt wordt, moet worden onderzocht.
- Alle gemeenten voldoen aan hun wettelijke plicht om een lokale inclusie-agenda op te stellen en uit te voeren.
- Er wordt onderzocht hoe de Algemene wet gelijke behandeling kan worden aangepast, zodat ook eenzijdig overheidshandelen kan worden getoetst aan deze wetgeving.
- Gemeenten nemen verantwoordelijkheid bij het realiseren van voldoende woonwagendplaatsen.
- De bouwsector gaat bij de bouw van woningen gebruik maken van de NEN-norm 9120 om voldoende toegankelijke woningen voor mensen met een beperking te bouwen.
- Vanaf 2025 zal het ministerie van BZK onder andere inzetten op meer aanscherping van de competenties en het vergroten van de kennis, expertise en sensitiviteit bij de verschillende klacht- en meldingsloketten van het Rijk als het gaat om discriminatie en racisme. Een voorbeeld is de aanscherping van competenties bij de werving en selectie van de leden en medewerkers van de verschillende klacht- en meldinstanties.
- Inclusief leiderschap wordt de norm: in functieomschrijvingen en in de beoordelingscycli van alle ambtenaren met een leidinggevende functie wordt de expliciete verantwoordelijkheid opgenomen om actief zorg te dragen voor een veilige en inclusieve werkomgeving vrij van discriminatie en racisme. Over deze verantwoordelijkheid wordt, zoals bij alle competenties, rekenschap afgelegd. Voor nieuwe leidinggevers is dit direct een vereiste in de werving en selectie.

Bijbehorende versterking(en)

Versterking 3: De overheid is een diverse, inclusieve en antiracistische werkgever

- Vanaf 2025 organiseert de NCDR elk jaar een themabijeenkomst met het SG-Overleg. Tijdens deze bijeenkomst bespreken zij de knelpunten en vraagstukken waar de secretarissen generaal (SG's) tegenaan lopen. Het gaat daarbij onder andere om de voortgang van het versterkte rijksbrede en departementale beleid rondom de aanpak van discriminatie en racisme.
- De departementen worden aangespoord om vanaf 2025 de thema's discriminatie en racisme en diversiteit en inclusie op te nemen in het curriculum van alle traineeprogramma's binnen het Rijk. In 2025 gaat de NCDR hierover in gesprek met de traineeprogramma's binnen het Rijk.
- Vanaf 2025 wordt gewerkt aan een verkenning voor monitoring van de diversiteit onder trainees. Er wordt onderzocht welke heldere afspraken gemaakt kunnen worden over definities, streefpercentages en monitoringstools. Het uiteindelijke doel is dat de trainees die instromen binnen alle traineeprogramma's van het Rijk representatief zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Hierover vindt afstemming met departementen plaats.
- De rijksoverheid maakt de Rijkspassen genderinclusief door de geslachtsregistratie niet langer te benoemen.
- De rijksbrede klachtencommissie en de rijksbrede integriteitscommissie krijgen een gezamenlijk loket. In de evaluatie wordt de toegankelijkheid en tevredenheid over de afhandeling van meldingen over racisme en discriminatie een expliciet aandachtspunt.

De NCDR doet tot slot een oproep aan de rijksoverheid om de pilot 'Betaald transitieverlof' na 2025 te verankeren in rijksbreed beleid. Zo kan iedere rijksambtenaar die in transitie gaat hier, ook na 2025, gebruik van maken. Uitval door een transitie zou niet onder het ziekteverlof moeten vallen. Zolang transgender werknemers als 'ziek' worden geregistreerd, blijft het stigma rondom transitie bestaan. Het transitieverlof is in 2024 al opgenomen in de gemeentelijke cao's. Ook de rijksoverheid heeft hier een voorbeeldrol te vervullen.

Antidiscriminatiebeleid gemeenten

Het bestrijden en voorkomen van discriminatie en racisme is een taak voor elk onderdeel van de overheid. Ook gemeenten spelen hierin een grote rol. Veel vormen van discriminatie en racisme vinden namelijk plaats in de directe woon- en leefomgeving van mensen. De Monitor antidiscriminatiebeleid gemeenten (2022) laat zien dat slechts 35 procent van de gemeenten beleid voert om discriminatie en racisme te bestrijden. Wel gaf nog eens 33% van de gemeenten aan bezig te zijn met het ontwikkelen van antidiscriminatiebeleid. Lokaal antidiscriminatiebeleid is een belangrijk uitgangspunt om lokale discriminatie en racisme steviger aan te pakken.

Het vormgeven en uitvoeren van effectief antidiscriminatiebeleid moet als nieuwe wettelijke taak bij gemeenten komen te liggen. Die conclusie is gebaseerd op het standpunt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de opbrengsten uit de werksessies van de VNG, de uitkomsten van de monitor van het Kennisplatform Inclusief Samenleven en de oproep van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (in 2023). Gemeenten zouden bij het vormgeven van dit beleid moeten uitgaan van een intersectionele en domeinoverstijgende blik.

Tot slot doet de NCDR een oproep aan alle gemeenten om duidelijkheid te verkrijgen en geven mogelijk omstreken erfgoed in hun (semi-)publieke ruimten en openbare gebouwen. Beelden, monumenten, kunstwerken (o.a. tunnels en bruggen) en straatnamen van mensen die genocide, massaterreur en -geweld hebben gepleegd, horen daar niet thuis. De publieke ruimte zou immers van ons allemaal moeten zijn: inclusief, toegankelijk en welkom.

Versterking 4: Lokaal antidiscriminatiebeleid

In de hoofdlijnennotitie 'Versterking van het stelsel van ADV's' staat het voornemen om te onderzoeken of er een nieuwe wettelijke taak voor gemeenten inzake lokaal antidiscriminatiebeleid kan komen. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door het ministerie van BZK in samenwerking met VNG en gemeenten in het kader van de Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) van het concept wetsvoorstel Versterking stelsel ADV's. Verder heeft Movisie in 2025 de Monitor lokaal antidiscriminatiebeleid herhaald om inzicht te krijgen in de laatste stand van zaken van het antidiscriminatiebeleid in gemeenten (publicatie voorzien in 2026). Bij de voorbereiding van de nieuwe wetgeving voor ADV's zal ook worden ingegaan op de vraag of de nieuwe wetgeving voor ADV's van toepassing kan worden op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. In de nieuwe wetgeving zal ook een evaluatiebepaling worden opgenomen.

Woonwagenstandplaatsen

De NCDR liet de Universiteit van Amsterdam in 2024 onderzoek uitvoeren naar de problematiek van woonwagenstandplaatsen. Hieruit bleek dat woonwagenbewoners al generaties te maken hebben met vooroordelen en stigma's, ook vanuit de overheid. Mede hierdoor is er nu een gebrek aan beleid rond het wonen in een wagen. Iets meer dan de helft van de gemeenten heeft nu de behoefte aan woonwagenstandplaatsen onderzocht. Een uitbreiding van het aantal standplaatsen heeft in het overgrote deel van de gemeenten niet plaatsgevonden (meer achtergrondinformatie over dit onderwerp is te vinden in bijlage 1: Feiten en cijfers). Daarbij speelt waarschijnlijk een rol dat woonwagens en standplaatsen relatief duur zijn ten opzichte van andere woonvormen. De rechtbank Den Haag oordeelde in mei 2024 dat de gemeente Den Haag discrimineert door niet voor genoeg standplaatsen te zorgen.

Met de Wet versterking regie volkshuisvesting krijgen gemeenten een explicietere verantwoordelijkheid voor de huisvesting van aandachtsgroepen, waaronder woonwagenbewoners. Gemeenten worden daardoor verplicht om beleid ontwikkelen ten behoeve van deze aandachtsgroepen. Dit zal onderdeel worden van het gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma. Gemeenten moeten duidelijk in kaart brengen wat de woonbehoefte is van bijvoorbeeld woonwagenbewoners. Ook de provincies en het Rijk nemen in hun volkshuisvestingsprogramma's een beschrijving op van de actuele en verwachte woonbehoefte van aandachtsgroepen. Gemeenten moeten in het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma beschrijven hoe ze in de opgave gaan voorzien. Het Rijk en provincies kunnen met instructieregels en instructies zorgen voor de juridische doorwerking van het beleid naar het omgevingsplan. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn als een gemeente de in het volkshuisvestingsprogramma opgenomen maatregelen onvoldoende terug laat komen in het omgevingsplan.

Versterking 5: Gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het huisvesten van aandachtsgroepen, waaronder woonwagenbewoners

Gemeenten nemen verantwoordelijkheid voor de huisvesting van aandachtsgroepen, waaronder woonwagenbewoners. Provincies en Rijk kunnen, wanneer nodig, instructieregels opstellen om gemeentelijke omgevingsplannen aan te passen.

Toegankelijk bouwen

Voor mensen met een beperking moet aangepaste en/of toegankelijke woonruimte beschikbaar zijn. De vrijwillige NEN-norm 9120, een set met bouwnormen over toegankelijkheid, is in februari 2025 gepubliceerd. Het ministerie van VRO heeft de ontwikkeling van deze norm gefinancierd en zal de norm voor de komende vijf jaar afkopen, zodat marktpartijen de norm gratis ter beschikking kunnen hebben. Na de publicatie van de norm, is de norm beschikbaar om vrijwillig en aanvullend op de toegankelijkheidseisen van het Bbl toegepast te worden bij het ontwikkelen, ontwerpen en bouwen van nieuwe gebouwen.

Twee jaar na het beschikbaar komen wordt bepaald of specifieke delen van de NEN-norm opgenomen kunnen worden in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dat is vastgelegd in het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2023. In die twee jaar zal vooral

gemonitord worden wat de drijfveer van de marktpartijen is om de NEN-norm wel of niet toe te passen.

Versterking 6: Monitoring op de toepassing van de NEN-norm 9120

Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening monitort of in de bouwsector de toegankelijkheidseisen uit de NEN-norm 9120 worden toegepast.

2.2.2 Alle vormen van institutionele discriminatie en racisme door de overheid zijn uitgebannen

De huidige situatie

Vormen van institutionele discriminatie en racisme komen ook binnen de overheid voor, met schadelijke gevolgen. Denk onder andere aan anti-zwart racisme en moslimdiscriminatie. Soms komt dat door bepaald beleid, omdat er een geïnstitutionaliseerde vorm van wantrouwen bestaat. Overheidsdiensten maken zich daardoor schuldig aan etnisch profileren. De affaire met de kinderopvangtoeslag is daar een voorbeeld van. Uit onderzoeken van de Autoriteit Persoonsgegevens, de media en maatschappelijke organisaties zoals Amnesty International, blijkt bovendien dat het toepassen van algoritmes door de overheid regelmatig tot discriminatie leidt. Verschillende vormen van profilering zorgen er bijvoorbeeld voor dat mensen met een migratieachtergrond een grotere kans hebben om als risico te worden aangemerkt, of om aan een onderzoek te worden onderworpen (meer achtergrondinformatie over dit onderwerp is te vinden in bijlage 1: Feiten en cijfers). De noodzaak om discriminatie en racisme door algoritmes en AI te bestrijden, wordt algemeen erkend. Er zijn ook maatregelen genomen. Bijvoorbeeld het gebruiken van methodes om de impact van algoritmes en AI te meten, het instellen van een algoritmetoezichthouder en het inrichten van een algoritmeregister. Ook heeft het College voor de Rechten van de Mens een toetsingskader ontwikkeld om discriminatie bij risicoprofilering te voorkomen.⁶² Ondanks de verschillende inspanningen is etnisch profileren binnen de Rijksoverheid nog niet uitgebannen. Een coherente, overheidsbrede aanpak ontbreekt echter tot nog toe. Dit is onder andere een reden dat discriminatie en racisme kunnen blijven bestaan.

De Staatscommissie tegen discriminatie en racisme heeft een methode ontwikkeld waarmee overheidsorganisaties hun beleid kunnen doorlichten om discriminatie te voorkomen. Ook onderzoekt de Staatscommissie of een plicht tot het voeren van een gelijkebehandelingsbeleid voor overheden in Nederland ingevoerd kan worden, naar het voorbeeld van Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

Gewenste situatie

Het voorkomen en tegengaan van institutionele discriminatie en racisme is niet alleen nodig vanwege het verbod op discriminatie. Het gaat ook om het beschermen van andere mensenrechten. Negatieve vooroordelen en stereotypen over etnische en andere minderheden die doorsijpelen in handelen van overheidsinstanties, kunnen raken aan verschillende grondrechten. De overheid moet in haar handelen altijd oog hebben voor de bedoelde en onbedoelde effecten van beleid en regelgeving. Zo moeten overheidsdiensten zorgen voor een discriminatievrije toepassing van algoritmes en AI. Ook bij de uitwisseling van gegevens wordt het non-discriminatiebeginsel in acht genomen. Het stellen van regels en richtlijnen over het gebruik van AI en algoritmes zorgt voor gelijke behandeling van iedereen.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Alle vormen van etnisch profileren worden herkend en aangepakt. Uitvoerings- en toezichtorganen zoals politie en inspecties maken binnen hun wettelijke bevoegdheden meer werk van de bestrijding van discriminatie en racisme. Dit betekent dat ze rekening houden met gelijke behandeling, signaleren of het verbod van willekeur wordt overtreden en het discriminatieverbod handhaven. Ze waarborgen het discriminatieverbod bij risico-gestuurd werken.
- Regels voor het gebruik van algoritmes en AI voorkomen een discriminerende uitwerking.
- Bij samenwerking met andere diensten wordt voortdurend gecheckt *of* en *hoe* het gebruik van algoritmes en AI kan leiden tot institutionele discriminatie en racisme.

⁶² College voor de Rechten van de Mens, Toetsingskader risicoprofilering. Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit, Utrecht: CRM 2025.

Bijbehorende versterkingen

Politie Nederland

In 1982 zette Politie Nederland de eerste stappen om een spiegel van de samenleving te worden. Er werd een ambitie uitgesproken: gelijke kansen voor iedereen, ongeacht afkomst, geslacht of achtergrond. Het was een begin, maar de weg bleek lang en vol obstakels. Inmiddels zijn er verschillende initiatieven geweest: van 'Politie voor Eenieder' tot 'De Kracht van het Verschil' en nu 'Politie voor Iedereen'.

Elk beleidstraject bracht inzichten en vooruitgang, maar ook weerstand. Dat is misschien wel inherent aan het onderwerp: verandering is moeilijk, en inclusie vraagt om ruimte. Maar er is geen andere weg voor een organisatie die staat voor Artikel 1 van de Grondwet. De politie moet altijd en overal staan voor de kernwaarde van non-discriminatie.

Daarom moet de politie onverminderd blijven werken aan het bestrijden van discriminatie en racisme, zowel binnen als buiten de eigen organisatie. Uit meerdere onderzoeken blijkt de noodzaak van een bredere cultuurverandering binnen de politie en meer focus op leiderschap, personeelszorg en inclusie. De vrijblijvendheid moet voorbij zijn. Daarbij zijn vertrouwen, leiderschap en reflectie nodig. Dit zijn geen abstracte termen, maar essentiële bouwstenen. Vertrouwen betekent dat mensen zich veilig voelen binnen de organisatie om zichzelf te zijn. En dat mensen in de samenleving zich herkennen in de organisatie. Leiderschap betekent dat het belang van diversiteit niet alleen wordt uitgesproken, maar ook wordt (voor)geleefd, van de top tot de werkvloer. En reflectie betekent dat de organisatie continu kijkt naar wat beter kan, zonder terug te vallen in oude patronen.

Versterking 7: Ontwikkeling van een integrale aanpak voor diversiteit, inclusie en anti-discriminatie binnen de politie

- Vanaf 2025 heeft de politie een nieuwe inclusieve ambtseed zodat medewerkers uiting kunnen geven aan hun eigen geloofsovertuiging. Dit draagt bij aan een betekenisvolle beëdiging.
- Vanaf 2025 wordt, jaarlijks en stapsgewijs in 2 à 3 eenheden van de politie, onderzoek gedaan naar diversiteit en inclusie en naar het volwassenheidsniveau van Politie voor Iedereen.
- De politie gaat het programma Politie voor Iedereen versterken en borgen in de organisatie. Een landelijk programmabureau zal deze gezamenlijke aanpak van alle eenheden ondersteunen.
- De politie versterkt in 2025 de duurzame aanpak van sociale veiligheid, leiderschap en inclusie. Zo is er een beleidsdirecteur Personeelszorg en leiderschap gestart (eind 2024) en wordt onder diens verantwoordelijkheid een expertisegedebied Cultuur en Leiderschap ingericht (2025).
- De politie investeert in de kennis en competenties van leidinggeevenden, in de monitoring daarvan in functioneringsgesprekken en in de manier van werven, selecteren en opleiden van leidinggeevenden bij de politie. Het versterken van de eerstelijns leidinggeevenden is korpsprioriteit en daarmee een van de 7 sporen in de strategische agenda van het korps.
- Het Expertisecentrum Aanpak Discriminatie van de politie (ECAD-P) wordt vanaf 2025 structureel versterkt. Er komt extra capaciteit voor ECAD-P. Door de uitbreiding van capaciteit heeft elke regionale eenheid straks een vast aanspreekpunt binnen het ECAD-P. De discriminatierechercheurs en andere functies binnen het ECAD-P worden specifiek ingezet om de aanjaagfunctie van het ECAD-P te ondersteunen. Ze versterken de aanpak van strafrechtelijke discriminatie en van misdrijven met een discriminatie-aspect.
- De politie neemt, o.a. binnen het politieonderwijs, diverse maatregelen om professioneel controleren bij agenten te bevorderen en daarmee etnisch profileren tegen te gaan.
- In het politie-onderwijs komt er vanaf 2025 meer en structureel aandacht voor de beleidslijn van Politie voor Iedereen. Hierbij wordt ook gekeken hoe studenten in de teams worden opgenomen en hoe ze worden begeleid in de praktijk en hun training (IBT).
- De Aanpak Uitsluiting, Discriminatie en Racisme uit 2022 wordt in 2025 in bestaand beleid opgenomen. Deze duurzame verankering zorgt voor het borgen van deze aanpak in de lijn die vervolgens verder ontwikkeld en gemonitord wordt.

De veiligheid van lhbtqia+ asielzoekers

Wereldwijd worden mensen geconfronteerd met discriminatie en racisme, vervolging en geweld vanwege hun seksuele geaardheid of hun genderidentiteit of -expressie. Soms vluchten zij naar andere landen hopen op een veiliger bestaan. Toch belanden lhbtqia+ vluchtelingen in het land van aankomst ook in precare situaties. Uit onderzoek van het WODC (2021) en COC NL (2022) blijkt bijvoorbeeld dat asielverzoeken van lhbtqia+ personen in Nederland werden afgewezen vanwege stereotype criteria. Deze criteria zijn in 2018 uit de regels geschrapt. Ook laten deze onderzoeken zien dat het asielbeleid niet voldoet voor transgender asielzoekers, en dat intersekse asielzoekers nergens zijn opgenomen in beleid. Daarnaast lopen lhbtqia+ asielzoekers een groter risico om slachtoffer te worden van geweld, discriminatie en racisme. Volgens belangenorganisatie LGBT Asylum Support zijn er in 2023 in Nederland ongeveer 750 meldingen binnengekomen van onveilige situaties in azc's vanwege iemands seksuele voorkeur. Het kan dan gaan om uitschelden, mishandelingen en zelfs doodsb bedreigingen. LGBT Asylum Support is daarom voorstander van het opvangen van lhbtqia+ asielzoekers in aparte units. Sommige opvanglocaties beschikken al over zulke aparte units. Maar het COA heeft geen algemeen beleid voor het inrichten van lhbtqia+ units. Locaties zijn vrij om daar zelf keuzes in te maken.

Versterking 8: Aanpassing werkinstructie IND voor transgender, intersekse en non-binaire asielzoekers

In 2025 zet de IND het aanpassen van de werkinstructie voor lhbtq+ asielzoekers in gang, zodat deze beter toeziet op het behandelen van asielaanvragen waarin (een onderdeel van) dit motief naar voren wordt gebracht. In deze aanpassing worden onder andere transgender, intersekse en non-binaire asielzoekers opgenomen.

Moslimdiscriminatie

Tallose onderzoeken en rapporten tonen aan dat discriminatie tegen moslims en mensen die als moslim worden gezien, helaas blijft voortbestaan in onze samenleving. In 2025 concludeerde een grootschalig nationaal onderzoek dat moslimdiscriminatie steeds meer genormaliseerd is in Nederland.⁶³ Dat maakt het een hardnekkig en structureel probleem. Discriminatie heeft een diepe impact op de moslimgemeenschap en leidt tot sociale uitsluiting, economische achterstanden, trauma's en angst. Moslimdiscriminatie treft mensen in alle aspecten van het leven, van huisvesting en onderwijs tot de arbeidsmarkt (meer achtergrondinformatie over dit onderwerp is te vinden in bijlage 1: Feiten en cijfers). Het is niet voor niets dat het SCP in 2020 dit met de term 'chronische discriminatie' heeft gemunt. Moslimdiscriminatie uit zich onder andere in vandalisme, bedreigingen en discriminerende bejegening gericht tegen moskeeën, mosliminstituten en individuen.

In de afgelopen jaren is het politieke en publieke debat over Islam en moslims in Nederland ook ontegenzeggelijk verhard. Dit doet iets met het maatschappelijke weefsel van ons land en het gevoel van verbinding en 'belonging'. Zeker als harde en generaliserende woorden worden gebezigd door politici en bestuurders. Dit kan doorsijpelen in beleid en in het handelen van instituten, wat institutioneel wantrouwen en institutionele discriminatie en racisme met zich mee kan brengen. Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) waarschuwt voor de gevaren van institutionele discriminatie van moslims. Het CRM stelt: "De omvangrijke, structurele discriminatie die moslims ervaren op basis van meerdere gronden, en die zich manifesteert op vele maatschappelijke terreinen en bij de overheid, wijst erop dat discriminatie van moslims ook een institutioneel probleem is. Dit probleem draagt bij aan ongelijkheid tussen groepen en leidt tot maatschappelijke achterstand voor moslims."

In het regeerprogramma van 14 september 2024 staat dat het kabinet daadkrachtig zal optreden tegen discriminatie en racisme, waaronder antisemitisme en moslimdiscriminatie. Inmiddels heeft het kabinet een strategie gepresenteerd over de bestrijding van antisemitisme. Het is nu tijd om door te pakken op een strategie voor de bestrijding van moslimdiscriminatie, met concrete maatregelen en een duidelijke normstelling.

⁶³ S. De Cuba e.a., Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie, Amsterdam: Regioplan 2025.

Versterking 9: Bestrijding moslimdiscriminatie en moslimhaat

Mede naar aanleiding van het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme van 2022 heeft er een nationaal onderzoek moslimdiscriminatie plaatsgevonden. In dit onderzoek worden kansrijke versterkingen geïdentificeerd om moslimdiscriminatie aan te pakken. Het kabinet zal eind 2025 met een reactie komen over hoe het concreet een vervolg gaat geven aan de uitkomsten van het onderzoek.

De NCDR beveelt het kabinet aan om met de bevindingen en conclusies van het brede onderzoek naar moslimdiscriminatie een meerjarige strategie bestrijding van moslimdiscriminatie te presenteren met daarin een concreet plan van aanpak en gerichte maatregelen.

2.2.3 Inclusief inkopen: overheden werken samen met bedrijven die actief antidiscriminatie en -racisme, diversiteit- en inclusiebeleid voeren

De huidige situatie

Nederlandse overheden geven jaarlijks ongeveer 86,6 miljard euro uit aan externe inkoop en aanbestedingen. Hiervan wordt twee derde uitgegeven door medeoverheden. Deze enorme bedragen maken dat inkoop één van de instrumenten is om maatschappelijke impact te maken, bijvoorbeeld op het gebied van antidiscriminatie en -racisme en diversiteit en inclusie. Ondanks een eerdere versterking uit het Nationaal Programma 2023 bestaat er nog geen specifiek beleid dat antidiscriminatie, antiracisme, diversiteit en inclusie een permanente plek geeft in het rijksinkoopbeleid. Medeoverheden zijn verantwoordelijk voor het opstellen van hun eigen inkoopbeleid.

Het Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2021-2025 moedigt overheden aan om antidiscriminatie, antiracisme diversiteit en inclusie mee te nemen bij inkoop. Daarnaast kunnen aanbestedende diensten een antidiscriminatiebepaling opnemen in de opdracht. Dit mag alleen als antidiscriminatie en -racisme volgens de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit een direct verband hebben met het voorwerp van de opdracht. Dit zal bijvoorbeeld doorgaans het geval zal zijn bij opdrachten waar arbeidsrelaties centraal staan. In andere woorden: het opnemen van een antidiscriminatiebepaling is optioneel, en is niet toepasbaar op alle inkoop- en aanbestedingsopdrachten.

De gewenste situatie

Diversiteit en inclusie zijn stevig verankerd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de rijksoverheid. Inkoop- en aanbestedingsopdrachten hebben waar mogelijk een antidiscriminatiebepaling. Het is vanzelfsprekend dat de rijksoverheid zaken doet met partijen die haar (beleids-)doelen ondersteunen. Bedrijven en organisaties met wie de rijksoverheid samenwerkt, brengen zorgvuldig in kaart hoe zij (onder andere) antidiscriminatie- en racisme en diversiteit en inclusie waarborgen binnen organisatie. In hun toeleveringsketen brengen zij de risico's op (onder andere) discriminatie in kaart, prioriteren zij deze en geven zij aan hoe zij deze mitigeren en aanpakken. Dit is binnen het Rijk in vooraf bepaalde risicocategorieën al het geval voor internationale sociale voorwaarden (ISV), in aanbestedingen boven de Europese drempel.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Bij de inkoop van diensten en goederen stellen overheidsorganen vaker voorwaarden om te waarborgen dat de samenwerkingspartner binnen het kader van de opdracht actief discriminatie en racisme tegengaat en/of diversiteit en inclusie bevordert.

2.3 Prioriteit 3: Private sector

In de private sector is geen sprake van discriminatie en racisme

Ook in de private sector komen discriminatie en racisme voor. Dat blijkt uit meldingscijfers en onderzoeken naar ervaringen. Het gaat onder andere om discriminatie en racisme op de arbeidsmarkt, op de werkvloer en bij dienstverlening door organisaties en bedrijven. Wetgeving verbiedt discriminatie op deze terreinen. Toch is het een verschijnsel dat zelfs institutionele vormen aanneemt. Soms vinden discriminatie en racisme onbewust plaats, soms hebben discriminatie en racisme ook andere redenen. Dan moet bewustwording worden bevorderd en in veelvoorkomende gevallen moet corrigerend worden gehandeld, ook door organisaties zelf. Organisaties hebben een eigen verantwoordelijkheid om discriminatie en racisme te voorkomen en tegen te gaan. En die verantwoordelijkheid nemen ze in veel gevallen ook.

Een van de doelen van het Nationaal Programma is het stimuleren van de private sector om maatregelen te nemen tegen discriminatie en racisme. De overheid kan non-discriminatie bij organisaties bevorderen met subsidies, voorwaarden en regelingen. En de overheid heeft een bewakende rol, door het handhaven van wet- en regelgeving. Maar bedrijven kunnen ook het nodige zelf doen. Door bijvoorbeeld de baten van gelijke behandeling te benadrukken, door een effectief DGI-beleid in te voeren en door hun protocollen te toetsen op antidiscriminatie.

In de private sector moeten vijf domeinen voorrang krijgen in de aanpak:

- Arbeidsmarktdiscriminatie bij werving en selectie. En arbeidsdiscriminatie bij uitingen op de werkvloer, arbeidsvoorwaarden en doorstroom
- Zorg
- Onderwijs
- Wonen
- Financiële dienstverlening

Discriminatie en racisme in werksituaties lopen door alle domeinen heen. Omdat onderzoeken en rapportages laten zien dat meldingen en ervaringen op dit terrein vaak voorkomen, is dit als aparte prioriteit opgenomen. In de private sector is in de domeinen zorg, onderwijs, wonen en financiële dienstverlening sprake van een aanbod van goederen en diensten. Hierbij gaat het soms om publieke diensten die door (semi-)private organisaties worden uitgevoerd.

2.3.1 Arbeid en arbeidsmarkt

De huidige situatie

Arbeidsmarkt

Wettelijk is veel vastgelegd om arbeidsmarktdiscriminatie tegen te gaan. Toch laat het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie in de uitvoering en handhaving veel te wensen over. Er is sprake van ongelijkheid bij de instroom en doorstroom op de arbeidsmarkt. Daarnaast is er sprake van stagediscriminatie: jongeren met een migratieachtergrond moeten vaker solliciteren om een stageplaats te vinden. Dit heeft onder andere te maken met het structureel ontbreken van een objectieve aanpak bij werving en selectie.⁶⁴ Bij maatregelen die wel werken, zoals de wet ingroeiquote, is een intersectionele blik onderbelicht.⁶⁵ Werkgevers maken steeds meer werk van DGI-beleid maar dat sorteert niet altijd effect. Bij discriminatie en racisme op de werkvloer kijken leidinggevenden soms weg en blijven consequenties vaak uit. Dit raakt onder andere vrouwen, mensen met een biculturele achtergrond en mensen van kleur, Nederlandse vrouwen met een islamitische achtergrond, lhbtq+ personen en mensen met een beperking (meer achtergrondinformatie over dit onderwerp is te vinden in bijlage 1: Feiten en cijfers).

⁶⁴ G. Hulsegge e.a., Delphi-studie Stand der Wetenschap Arbeidsmarktdiscriminatie: Onderzoek naar de belangrijkste werkzame interventies om arbeidsmarktdiscriminatie te verminderen en de diversiteit te vergroten tijdens werving en selectie. Leiden: TNO 2020.

⁶⁵ Centraal Planbureau, Effecten van het diversiteitsquotum op de korte termijn, Den Haag: CPB (2024).

Discriminatie en racisme op de werkvloer

Zwangerschapsdiscriminatie is de meest voorkomende vorm van arbeidsdiscriminatie: uit opeenvolgende onderzoeken van het College voor de Rechten van de Mens blijkt dat 43% van de vrouwen die in de voorgaande vier jaar een kind kregen, situaties heeft meegemaakt die wijzen op zwangerschapsdiscriminatie.⁶⁶ Slechts 11% van de vrouwen die zich gediscrimineerd voelen, trekt ergens aan de bel. Ook transgender mannen en non-binaire mensen kunnen hiermee te maken krijgen.

De gewenste situatie

Werkgevers zijn uitgerust met effectieve kennis en vaardigheden en werken hiermee aan een inclusieve arbeidsmarkt en een inclusieve werkvloer. Objectieve werving en selectie is daarbij de norm. In alle arbeidsfasen zijn discriminatie en racisme uitgebannen. Zwangerschapsdiscriminatie is sterk afgenomen, onder meer dankzij duurzame voorlichting aan werkgevers en werknemers. Daar waar het onverhoopt toch voorkomt, wordt hierop gehandhaafd en gecorrigeerd.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Bij alle maatregelen om arbeidsmarktdiscriminatie tegen te gaan, wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met een intersectioneel perspectief. De maatregelen richten zich op het corrigeren van ongelijkheid op de arbeidsmarkt en de werkvloer voor achtergestelde en ondervertegenwoordigde groepen (correctieve rechtvaardigheid).
- Werkgevers en wervings- en selectieprofessionals in alle sectoren hanteren objectief werven en selecteren als norm in de in- en doorstroom.
- Werkgevers dienen de risico's op discriminatie in hun bedrijf of organisatie in kaart te brengen binnen een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). In het plan van aanpak dienen werkgevers maatregelen op te nemen om deze risico's aan te pakken.
- Werkgevers gaan leidinggevend beoordelen op de competentie inclusief leiderschap. En daar hoort het tegengaan van discriminatie en racisme op de werkvloer en anti-discriminatoire handelen ook bij.
- Het vak van wervings- en selectieprofessionals (HRM, recruitment) wordt gemoderniseerd. Opleidingen worden herzien en huidige professionals van relevante tools voorzien. Zo wordt het bevorderen van culturele diversiteit en gelijke kansen onderdeel van de professionele vaardigheden van HR-professionals en recruiters. Dit wordt gestimuleerd door het geven van modules en gastlessen over objectieve werving en selectie voor reguliere (hbo) HRM-opleidingen.
- Zwangerschapsdiscriminatie wordt tegengegaan. Werkgevers én werknemers worden beter geïnformeerd over de wet- en regelgeving. En objectief werven wordt als norm gesteld.
- Werkgevers en werknemers stimuleren het tegengaan van discriminatie en racisme. Ook binnen de organen waar zij samenwerken, zoals Diversiteit in Bedrijf (DiB), SER en StvdA,.
- In de uitzendsector worden onderling afspraken gemaakt over discriminerende verzoeken van inleners.

Bijbehorende versterking(en)

Arbeidsmarktdiscriminatie

De Europese Richtlijn Loontransparantie heeft als doel om gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid te bevorderen en het verbod op geslachtsdiscriminatie te versterken. Deze richtlijn omvat maatregelen die onder andere zorgen voor meer transparantie over belonen. Uiterlijk op 7 juni 2026 dient de Europese Richtlijn Loontransparantie in de Nederlandse wet te zijn geïmplementeerd.

Bij de implementatie is het nodig dat de richtlijn niet slechts voor een deel van de vrouwen werkt. Daarnaast beperkt intersectionele arbeidsmarktdiscriminatie zich niet alleen tot geslacht en gender. Het raakt ook mannen met een biculturele achtergrond, moslima's, mensen met een beperking en lhbtq+ personen. Ongelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid kan daardoor ook bestaan binnen de groep vrouwen en binnen de groep mannen.

⁶⁶ College voor de Rechten van de Mens: Zwanger en werk: dat baart zorgen - Derde onderzoek naar discriminatie op de arbeidsmarkt van zwangere vrouwen en moeders met jonge kinderen. Utrecht: CRM 2020.

Versterking 10: Bevordering loontransparantie en aanpak intersectionele discriminatie

Als onderdeel van de implementatie van de Europese richtlijn loontransparantie wordt de bewustwording vergroot om gelijke beloning en het recht op loontransparantie te bevorderen, onder meer door het aanpakken van intersectionele discriminatie met betrekking tot gelijke beloning voor gelijk werk. Ook worden werkgevers gestimuleerd om in te zoomen op verschillen binnen de groep vrouwen en verschillen binnen de groep mannen.

Het hanteren van objectieve werving en selectie op de arbeidsmarkt is het meest effectieve instrument om arbeidsmarktdiscriminatie geen kans te geven bij de instroom en doorstroom.

Versterking 11: Uitwerking van de ontwikkelagenda Gelijke Kansen

De ontwikkelagenda richt zich op het ondersteunen van mkb-bedrijven die actief aan de slag willen met gelijke kansen. De ontwikkelagenda wordt ontwikkeld in samenwerking met de werkagenda Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt (VIA). De focus zal daarbij komen te liggen op het implementeren van objectieve werving en selectie bij de instroom van (nieuwe) medewerkers en/of stagiairs, want ook stagediscriminatie blijft een hardnekkig probleem. Het ministerie van SZW werkt samen met AWWN, VNO-NCW, DIB en brancheorganisaties aan de uitwerking van de ontwikkelagenda. Deze wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2025 gelanceerd.

FNV ontwikkelt cao-afspraken 'Samen tegen Discriminatie' en handhaving

De Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) zet al jaren in op inclusieve afspraken en antidiscriminatie. FNV constateert een gebrek aan handelingsperspectief voor slachtoffers via de Arbeidsinspectie en juridische stappen. De stap naar de rechter is voor veel slachtoffers van discriminatie en racisme ingewikkeld. Bovendien kan een dergelijke zaak jarenlang slepen. Ook omdat de bewijslast nu bij het slachtoffer ligt. De FNV wil leden ook op een andere manier kunnen helpen. Zij kunnen momenteel zelf onvoldoende handhaven als het gaat om discriminatie. Artikel 1 van de Grondwet en de Wet gelijke behandeling bieden onvoldoende mogelijkheden om als vakbond op te treden. Het handhaven op de cao-naleving biedt FNV wel de kans om werkgevers aan te spreken en te handhaven als de cao niet wordt nageleefd.

Versterking 12: Ontwikkeling nieuwe cao-afspraken 'Samen tegen Discriminatie' en handhaving

De FNV ontwikkelt de cao-afspraken "Samen Tegen Discriminatie". Dit is in aanvulling op Artikel 1 van de Grondwet Artikel en de Algemene wet gelijke behandeling. De vakbond kan voor cao-trajecten zelf een artikel opstellen en dit inbrengen bij onze inzet voor de cao-onderhandelingen.

Deze cao-afspraken bevat de volgende elementen:

- Een verbod op systemische discriminatie.
 - Een actieve verplichting voor werkgevers om discriminatie te voorkomen.
 - Een verplichting om werknemers te beschermen tegen discriminatie door derden.
 - Ook sollicitanten, vrijwilligers en voormalige werknemers worden meegenomen in de afspraken. Nu vallen alleen werknemers onder de cao.
1. Met deze cao-afspraken en de inzet van FNV op het onderwerp discriminatie, hoopt de FNV de komende jaren ontwikkeling te zien in het aantal mensen (zowel leden als niet-leden) die hen benaderen voor hulp en advies. Het draagt bij aan het handelsperspectief van de FNV. Nu heeft een slachtoffer van discriminatie alleen de optie voor een rechtszaak of de Arbeidsinspectie. Hierbij kan de vakbond een lid bijstaan, maar het is geen handhavende partij. De FNV kan wel handhaven bij werkgevers op het naleven van de cao.
 2. De FNV gaat ook andere cao-afspraken ontwikkelen om discriminatie tegen te gaan. Bijvoorbeeld cao-afspraken over het onderzoeken van discriminatie of het creëren van een veilige werkvloer binnen de organisaties waar de cao op van toepassing is. Denk hierbij aan:
 - Een cao-afspraken waarin het bedrijf/de organisatie/de sector een eigen antidiscriminatiebeleid gaat opstellen. Dit doet het in samenwerking met de medezeggenschap en/of OR en/of de vakbond/cao-partijen binnen de looptijd van de cao.
 - Een cao-afspraken waarin het bedrijf of de organisatie onderzoek gaat doen naar de diversiteit van de OR en medezeggenschap, binnen de looptijd van de cao.
 - En in aanvulling hierop: op basis van dat onderzoek gaat het bedrijf of de organisatie eigen streefcijfers formuleren en handhaven.
 3. Bij het Rijk start per 1 januari 2025 een integriteitscommissie. FNV is betrokken bij de werving en selectie van deze commissie. Wanneer een systematische problematiek duidelijk wordt, zoals nu met discriminatie en racisme binnen het Rijk, kunnen er via de cao afspraken worden gemaakt waarin de FNV een centrale rol kan spelen.

2.3.2 Zorg

De huidige situatie

De gezondheids-, medische en welzijnssector in Nederland is niet inclusief genoeg. Discriminatie en racisme komen veel voor. En gemarginaliseerde groepen zijn en blijven ruim onderbelicht in gezondheidszorgbeleid, -protocollen en -onderzoek. Wanneer wel rekening gehouden wordt met diversiteit, gebeurt dat soms op een manier die niet inclusief is en niet de beste zorg voor een patiënt garandeert. Medische opleidingen en artsen gebruiken nog altijd raciale categorieën en stereotypen in biomedische situatie waarin deze irrelevant zijn.⁶⁷ Ook op de werkvloer zien we non-representatieve personeelsbestanden onder de BIG-geregistreerde beroepen.⁶⁸ Daarnaast is er sprake van kansenongelijkheid in de doorstroom (meer achtergrondinformatie over dit onderwerp is te vinden in bijlage 1: Feiten en cijfers).⁶⁹

⁶⁷ A. Groenewoud, 'Patiënten lopen risico doordat gezondheidszorg 'ras' nog laat meewegen', *nu.nl*, 4 maart 2024.

⁶⁸ L. Mulder e.a., Inequality of opportunity in selection procedures limits diversity in higher education: An intersectional study of Dutch selective higher education programs. *PLoS ONE*, 18(10), Article e0292805.

⁶⁹ L. Mulder e.a., Diversity in the pathway from medical student to specialist in the Netherlands: a retrospective cohort study. *The Lancet Regional Health - Europe*, 35, Article 100749.

De gewenste situatie

Alle zorg in Nederland is voor iedereen non-discriminatoire, toegankelijk, effectief, tijdig en van een consistente, hoge kwaliteit. Of het nu generieke, specialistische of psychosociale zorg is. Daarbij gaat het om gezondheidszorgbeleid op alle niveaus en om richtlijnen en protocollen, gebaseerd op inclusief onderzoek. Dit houdt in dat in de gehele gezondheidszorg een intersectionele blik wordt geïmplementeerd. In de zorg voor patiënten én in onderliggend onderzoek wordt rekening gehouden met kenmerken van diversiteit én hun wisselwerking. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om geslacht (geslachtskenmerken, genderidentiteit of genderexpressie), seksediversiteit, migratieachtergrond, sociaaleconomische positie, leeftijd of beperking. Deze kenmerken kunnen bijdragen aan gezondheidsverschillen omdat ze een rol spelen bij sociale ongelijkheid: door achterstelling of privilege.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- In de zorg moeten behandelingen worden afgestemd op situaties waarin persoonskenmerken biomedisch relevant zijn (zoals biologische sekseverschillen of verschillen in huidskleur). Hierbij is het tegelijkertijd van belang niet te overgeneraliseren wat betreft de relatie tussen deze kenmerken. Daar waar verschillen relevant zijn, wordt rekening gehouden met dat verschil. Daar waar mensen gelijk zijn, wordt geen verschil gemaakt.
- Diversiteitssensitief werken wordt hierbij de norm. Daarbij is het van belang om onderscheid te maken tussen het tegengaan van interpersoonlijke vormen van discriminatie en racisme, en het tegengaan van (onbewuste) vormen van discriminatie, racisme en uitsluiting op organisatieniveau. Bij die laatste vorm gaat het erom dat zorginstellingen hun werkwijzen, richtlijnen en protocollen kritisch beoordelen. En zo onderzoeken of bepaalde groepen niet (onbewust) benadeeld of uitgesloten worden.
- Diversiteit in de samenleving wordt evenredig gerepresenteerd in onderzoek naar gezondheid en welzijn. Medische cohorten zijn bijvoorbeeld voldoende representatief voor alle sociaaleconomische achtergronden en migratieachtergronden. Waar kennis ontbreekt, brengen onderzoekers de gezondheidszorgbehoeften van verschillende groepen in kaart. De kennisachterstand wordt weggewerkt. Hierbij ligt een focus op ondervertegenwoordigde groepen en gemeenschappen.
- Het ministerie van VWS, koepelorganisaties, beroepsverenigingen en onderzoeksinstituten zijn met elkaar aan zet. Zij onderzoeken welke regelgeving, behandelprotocollen en richtlijnen moeten worden aangepast. Zowel in het maken van een noodzakelijk verschil als in het tegengaan van stereotyperingen.

Bijbehorende versterking(en)

Inclusieve gezondheidszorg

De sector zelf bepaalt de inhoud van gezondheidszorgbeleid, protocollen en richtlijnen. De vraag is hoe de overheid het veld zodanig kan helpen bewegen en motiveren om concreet werk te maken van het bestrijden van discriminatie en racisme.

Versterking 13: Gesprekken over bevordering van inclusieve gezondheidszorg

Het ministerie van VWS gaat in gesprek met de sector om het beleid, de protocollen en het onderzoek binnen de gezondheidszorg in 2025 inclusiever te maken. De gesprekspartners zijn in ieder geval beroepsverenigingen, brancheorganisaties, zorgorganisaties met effectieve best practices in dit veld en het ministerie van VWS.

2.3.3 Onderwijs

De huidige situatie

De afgelopen jaren zijn er stappen genomen. Het stagepact MBO 2023-2027 is bijvoorbeeld van kracht, en moet verder worden aangescherpt. De Onderwijsinspectie riep besturen en opleidingen op om stagediscriminatie actief te blijven bestrijden in het beleid en de aanpak. Dit is van groot

belang. Het tegengaan van stagediscriminatie helpt bij het verkrijgen van positieve stage-ervaringen, die op hun beurt weer positief doorwerken in (toekomstige) banen. De inspanningen voor dit stagepact worden gemonitord en het is belangrijk om de vinger aan de pols te houden. Met name de doeltreffendheid van de meldpunten op de scholen is een punt van aandacht.

Stichting Leerplan en Ontwikkeling (SLO) ontwikkelt nieuwe kerndoelen voor het onderwijs, met daarbij aandacht voor diversiteit en inclusie. In de werkopdracht voor SLO staat dat bij de nadere uitwerking van de conceptkerndoelen, waar relevant, voorstellen worden opgenomen over hoe racisme en discriminatie, antisemitisme, het koloniaal verleden en migratiegeschiedenis worden verankerend in het curriculum, zoals per motie gevraagd.⁷⁰ Initiatieven om bewustwording en kennis over deze onderwerpen te vergroten, zijn nu onder andere te vinden in de Nationale strategie voor de implementatie van het VN-verdrag Handicap, de Emancipatienota: Veilig Meedoen! van 11 juni 2025, en de Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024-2030. De nieuwe kerndoelen moeten duidelijker omschrijven wat leerlingen moeten kunnen en kennen aan het eind van het primair onderwijs, de onderbouw van het voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Via middelen uit de amendementen Ceder uit 2025 kregen docenten in 2025 en 2026 ondersteuning bij het voeren van lastige gesprekken in de klas.

De aanpak van onder advisering begint z'n vruchten af te werpen. Vanaf het schooljaar 2023 – 2024 zijn scholen verplicht om het voorlopig schooladvies bij te stellen als een leerling op de doorstroomtoets laat zien over meer kennis en vaardigheden te beschikken dan bij het voorlopig schooladvies. Vooral leerlingen die te maken hebben met structurele onder advisering, zoals leerlingen uit gezinnen die het financieel moeilijk hebben, leerlingen met een migratieachtergrond, leerlingen van het platteland en meisjes, hebben hier profijt van. Hiermee is het aantal gevallen van onder advisering flink verminderd. Als een leerling vóór 2023-2024 op de toets liet zien meer uitdaging aan te kunnen, dan kreeg die maar in 1 op de 3 gevallen een bijgesteld schooladvies voor het voortgezet onderwijs. Nu is dat 3 op de 4 gevallen. Dit is goed nieuws, want daarmee komen meer leerlingen terecht op de voor hen best passende plek in het voortgezet onderwijs.

De gewenste situatie

De conceptkerndoelen doen recht aan de diversiteit in de samenleving. Op basis van de geactualiseerde kerndoelen wordt nieuw lesmateriaal ontwikkeld. Alle leerlingen kunnen zich naar eigen vermogen ontwikkelen op een voor hen passende plek en zonder belemmeringen stagelopen. Alle leerlingen en studenten zijn in staat om onderwijs te volgen ongeacht afkomst, beperking of welk ander kenmerk dan ook. Het onderwijs is een plek waar iedereen zich thuis voelt. Waar verbinding tussen leerlingen, leerkrachten en ondersteunend personeel wordt gelegd en waar aandacht is voor onderlinge verschillen en overeenkomsten. Er is geen ruimte voor onder advisering in school advisering.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Eind 2024 zijn de conceptkerndoelen van het leergebied Mens en Maatschappij opgeleverd. Hierin is, specifiekere dan in de huidige kerndoelen, opgenomen dat leerlingen kennis moeten opdoen over het koloniaal- en slavernijverleden, discriminatie en racisme (in brede zin, zodat deze kerndoelen toe te passen zijn op alle groepen die hiermee worden geconfronteerd), migratiegeschiedenis en het gehele Koninkrijk der Nederlanden.
- De conceptkerndoelen worden in 2025 beproefd op een groot aantal scholen in de onderwijspraktijk en worden naar aanleiding daarvan verder bijgesteld en aangescherpt. Daarna worden de kerndoelen wettelijk verankerd en geïmplementeerd, en dienen alle scholen het uit te voeren.
- De implementatie van de geactualiseerde en aangescherpte kerndoelen zal aandacht vragen van scholen. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om leraren extra scholing te geven. Scholen hebben ook goede leerlijnen en ondersteunende materialen nodig. Dit is een taak van meerdere stakeholders. Pabo's kunnen meer aandacht besteden aan kennisopbouw rondom het koloniaal- en slavernijverleden en aan vaardigheden voor het voeren van schurende gesprekken.
- Het stagepact MBO wordt door monitoring goed tegen het licht gehouden en indien nodig bijgestuurd om de maatregelen zo effectief mogelijk te maken.

⁷⁰ Kamerstukken 2019/20, 31 293, nr. 540.

- Op verschillende manier wordt eraan gewerkt dat leerlingen op de voor hen best passende plek in het vervolgonderwijs terecht komen.

Bijbehorende versterking(en)

Onderadvisering in het onderwijs

OCW wil dat alle leerlingen een passend schooladvies ontvangen zodat elke leerling diens potentieel optimaal kan benutten. De belangrijkste inzet hiervoor is de in schooljaar 2023-2024 geïntroduceerde maatregel die scholen in principe verplicht het schooladvies bij te stellen, indien uit de doorstroomtoets blijkt dat een leerling meer uitdaging aankan. Binnen de huidige verplichting tot bijstelling bestaat een uitzondering: als een bijstelling niet in het belang van een leerling is, mag het voorlopige schooladvies worden aangehouden. De school is wettelijk verplicht de motivatie tot het niet bijstellen vast te leggen in het leerlingadministratiesysteem. Er zijn geen verdere wettelijke richtlijnen voor deze uitzondering, om scholen vrijheid te bieden voor elke individuele leerling het best passende advies te geven. Onderzoek waarschuwt wel voor risico's op vooroordelen, bias en discriminatie in het schooladvies van leerlingen op grond van de uitzondering.⁷¹ Daarom ondersteunt OCW scholen in de schooladviesprocedure in het algemeen, en de maatregel bijstellen schooladvies specifiek middels de Handreiking schooladvisering.⁷² Deze handreiking wordt regelmatig van een update voorzien.

Naast de maatregel bijstellen die gericht is op het overgangsmoment van po naar vo, wil het ministerie dat in de periode voorafgaand aan het schooladvies, kennis over de betrokkenheid van ouders gedeeld wordt. OCW vindt het belangrijk dat scholen ouders, ongeacht hun afkomst en achtergrond, betrekken bij de schooladviesprocedure. De bestaande Handreiking schooladvisering, met aanbevelingen voor het betrekken van ouders, wordt daartoe jaarlijks geactualiseerd.

Versterking 14: Minimalisering risico op onderadvisering

In 2025 houdt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap middels de DUO Monitor Schooladvies en Doorstroomtoetsen een vinger aan de pols over de uitwerking van de bijstellingsverplichting voor verschillende groepen leerlingen. De lange termijn effecten van de bijstellingsverplichting en de bovengenoemde richtlijnen worden meegenomen in de evaluatie van de wet Doorstroomtoetsen PO die in 2027 wordt afgerond (en in 2028 opgeleverd). Waar nodig leidt de evaluatie tot aanpassingen aan de wet. In de Handreiking schooladvisering ontwikkelt het ministerie richtlijnen voor de uitzonderingsregel op de bijstellingsverplichting. Zo worden de risico's op discriminatie en vooroordelen in de toepassing van de uitzonderingsregel geminimaliseerd. Deze richtlijnen gaan onder andere in op de rol van de betrokken partijen en op factoren die op individueel niveau kunnen meespelen, zoals ondersteuningsbehoeften van de leerling en aansluiting op het aanbod aan vo-onderwijs in de omgeving. Onderzoek naar onderadvisering en de genoemde monitoring en evaluatie vormen hiervoor input.

⁷¹ S. de Winter-Koçak e.a., Discriminatie bij het schooladvies: Een handreiking voor ouders/verzorgers, Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving 2024, p. 10.

⁷² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Handreiking schooladvisering: De overstap van po naar vo, Den Haag: Ministerie van OCW 2025.

Versterking 15: Stimulans voor het ontwikkelen en versterken van inclusief lesmateriaal

In het kader van inclusieve educatie stimuleert het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) het ontwikkelen en verstevigen van inclusief lesmateriaal, op basis van de nieuwe kerndoelen.

- a. De thema's koloniaal- en slavernijverleden (en de doorwerking daarvan), diversiteit, racisme en discriminatie zijn onderdeel van de landelijke conceptkerndoelen. Om scholen nog meer houvast te geven, zullen deze leergebieden door de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) uitgewerkt worden in leerlijnen, nadat de kerndoelen definitief zijn vastgelegd in wet- en regelgeving.
- b. Het ministerie van OCW organiseert een expertmeeting samen met de stakeholders (waaronder ook uit Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Het doel is om de verantwoordelijkheden en uitdagingen te identificeren om het koloniaal- en slavernijverleden te verankeren in het onderwijs, aansluitend bij de conceptkerndoelen. Hiermee wordt het onderwijs inclusiever.
- c. Op het gebied van leermiddelen gaat een kwartiermaker aan de slag om een kwaliteitsalliantie voor leermiddelen in te richten. De kwartiermaker kan verkennen of en hoe inclusie een plek kan krijgen in de kwaliteitsalliantie en/of het kwaliteitskader voor leermiddelen. Verkend wordt of en hoe inclusie kan bijdragen aan het *evidence informed* werken met leermiddelen. Het programma Impuls Open Leermateriaal biedt ondersteuning aan de ontwikkeling en het goede gebruik van open materiaal. Zij hebben ook goede voorbeelden t.a.v. inclusief lesmateriaal om te delen.

Doorwerking koloniaal en slavernijverleden

In 2022 maakte voormalig minister-president Mark Rutte namens de regering excuses voor de rol van de Nederlandse staat in het trans-Atlantische koloniaal en slavernijverleden. Deze excuses werden op 1 juli 2023 opgevolgd door de excuses van de Koning voor het Nederlandse slavernijverleden. Dit was lange tijd onbespreekbaar, maar dankzij de jarenlange inzet van zwarte gemeenschappen in Nederland gebeurde het toch. In de toespraak zei Mark Rutte: "We delen niet alleen het verleden, maar ook de toekomst. Dus zetten we vandaag een komma, geen punt." De excuses waren slechts een eerste stap richting collectieve heling van deze gedeelde geschiedenis. De inzet van het kabinet om het koloniaal en slavernijverleden te verstevigen in het onderwijs (waar jongeren in aanraking komen met geschiedenis) en het vergroten van kennis en bewustwording gaat onverminderd door. De doorwerking van vier eeuwen kolonialisme en slavernij herstellen we namelijk niet over één nacht ijs.

De maatregelen die het kabinet als gevolg van deze excuses heeft genomen, richten zich voornamelijk op (de nazaten van) het trans-Atlantische koloniaal en slavernijverleden. Maar ook de geschiedenissen van de Inheemse gemeenschappen en de Marron gemeenschappen in Suriname dienen breder belicht te worden. En in Azië heeft Nederland tevens grote gebieden gekoloniseerd. Daar zijn er in de periode 1600-1900 grote aantallen mensen tot slaaf gemaakt en verhandeld door Nederland. Hier is echter weinig over bekend. Tot op de dag van vandaag weten we weinig over de omvang van de slavernij in het gebied rondom de Indische Oceaan (waaronder Indonesië en de Molukken). Bovendien is er weinig bekend over de omgang met slavernij onder het Nederlands kolonialisme. En is de geschiedenis van contractarbeid (het verschepen van mensen uit China, Java en India naar Suriname) nog altijd een onderbelicht deel van onze geschiedenis. In 2025 heeft de regering daarom ook maatregelen in gang gezet om de kennis en bewustwording over het koloniaal en slavernijverleden van Nederland in Azië te vergroten.

Versterking 16: Ontwikkeling concrete vervolgacties voor Herdenkingsjaar Slavernijverleden

OCW heeft middelen beschikbaar gesteld aan vertegenwoordigers van Marron- en inheemse gemeenschappen, en aan vertegenwoordigers van het perspectief van het koloniaal en slavernijverleden in het Indisch-Oceanisch gebied. Hiermee wordt toegewerkt naar concrete vervolgacties in het kader van het Herdenkingsjaar Slavernijverleden. Zo faciliteert OCW in 2025 onder andere de organisatie van conferenties door de gemeenschappen zelf. Centraal hierbij staan de perspectieven van deze gemeenschappen en de geschiedenis en stemmen van het koloniaal en slavernijverleden rondom de Indische Oceaan.

2.3.4 Wonen

De huidige situatie

Er is een groot woningtekort in Nederland. Veel mensen hebben moeite met het vinden van een eigen plek. Sommige mensen lopen echter tegen extra obstakels aan in hun zoektocht naar een woning. Verhuurders en makelaars discrimineren nog vaak op basis van achtergrond, religie of seksualiteit. Dit blijkt ook uit de jaarlijkse monitor woondiscriminatie. Uit praktijktesten bleek dat mensen met een Marokkaans klinkende achternaam minder vaak worden uitgenodigd voor een bezichtiging. En 37% van de woningbemiddelaars gaat mee in een discriminerend verzoek van woningeigenaars (meer achtergrondinformatie over dit onderwerp is te vinden in bijlage 1: Feiten en cijfers).

In 2023 is de Wet goed verhuurderschap ingegaan. Deze wet geeft gemeenten meer mogelijkheden voor het tegengaan van ongewenst verhuurgedrag, zoals woondiscriminatie en intimidatie. Elke gemeente is sinds 1 januari 2024 ook verplicht om een meldpunt goed verhuurderschap te hebben ingericht. Hier moeten onder andere discriminatiemeldingen gedaan kunnen worden. Het doel is om discriminatie en racisme op de woningmarkt tegen te gaan door malafide praktijken te sanctioneren, zodat iedereen in Nederland gelijke kans heeft op het verkrijgen van een huurwoning. In 2026 wordt deze wet geëvalueerd. Dan moet blijken of de wet inderdaad voor minder woningmarktdiscriminatie heeft gezorgd.

Naast het algemene woningtekort in Nederland, ontbreekt het ook aan passende woningen. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen met een beperking, maar ook voor woonwagenbewoners. De afgelopen jaren is het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) aangevuld met toegankelijkheidseisen voor nieuwbouw. De nieuwe regels over een maximale drempelhoogte van 2 centimeter, die in 2025 en 2026 gaan gelden, moeten bijdragen aan meer passende woningen voor mensen met een beperking. Dit geldt echter alleen voor nieuwbouw, en nog niet voor het renoveren van bestaande bouw. Naast de wettelijke eisen zijn er vanaf 2025 aanvullende NEN-normen voor toegankelijk bouwen. Deze zijn vrijwillig. Voor woonwagenbewoners worden bij steeds meer gemeenten concrete plannen gemaakt voor meer woonwagenstandplaatsen, maar het aantal standplaatsen stijgt langzaam. Er is hier meer regie vanuit het Rijk nodig.

De gewenste situatie

- De woningmarkt is toegankelijk voor iedereen. Iedereen kan zonder discriminatie en racisme aanspraak maken op passende huisvesting via woningcorporaties en private verhuurders. Gemeenten en ontwikkelaars zorgen voor voldoende aanbod van passende huisvesting. Voor bewoners bestaat een veilige woonomgeving, vrij van discriminatie en racisme. Bij het aanbod, de bemiddeling en de verhuur van woningen spelen discriminerende overwegingen geen rol.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Bij nieuwbouw en bij vernieuwbouw in de huursector zorgen gemeenten, corporaties en ontwikkelaars dat er voldoende aangepaste woningen voor mensen met een beperking beschikbaar komen.
- Bij de ontwikkeling van woonwagenstandplaatsen wordt in voldoende mate rekening gehouden met de woonbehoefte van woonwagenbewoners.

- Verhuurders zetten zich in voor een woonomgeving zonder discriminatie en racisme. Dit betekent dat zij klachten over discriminatie en racisme serieus nemen en actief optreden tegen huurders die anderen discrimineren. Als het nodig is, grijpen de gemeenten. Er kan melding of aangifte gedaan worden bij de politie.

Bijbehorende versterking(en)

Wet goed verhuurderschap

In 2023 is de Wet goed verhuurderschap in werking getreden. Deze wet verbiedt verhuurders en verhuurbemiddelaars bij de verhuur en de bemiddeling ongerechtvaardigd onderscheid te maken. Zij moeten een heldere en transparante selectieprocedure hanteren, objectieve selectiecriteria gebruiken en helder communiceren bij het openbaar aanbieden van de woon- of verblijfsruimte. Ook moeten zij tegenover de afgewezen kandidaat-huurders uitleggen hoe ze hun keuze hebben bepaald. Houden zij zich hier niet aan, dan kunnen gemeenten daarop ingrijpen. Met een verhuurvergunning kunnen aanvullende eisen aan verhuurders worden gesteld over het onderhoud van de woonruimte en het naleven van de algemene regels van goed verhuurderschap. Ook zijn er specifieke regels in de wet opgenomen, waardoor de huisvesting van arbeidsmigranten wordt verbeterd.

Versterking 17: Evaluatie en versterking Wet goed verhuurderschap

Tijdens de evaluatie van de Wet goed verhuurderschap in 2026 bekijkt het ministerie van VRO hoe gemeenten omgaan met het verbod op ongerechtvaardigd onderscheid. Ook wordt bekeken hoe de Wet goed verhuurderschap blijvend onder de aandacht kan worden gebracht. VRO zal hierbij brancheverenigingen, gemeenten/de VNG en antidiscriminatievoorzieningen betrekken. VRO doet een expliciet beroep op brancheverenigingen om zich met de bewustwording en uitvoering van deze wet bezig te houden.

2.3.5 Financiële dienstverlening

De huidige situatie

Om mee te doen in onze samenleving heb je toegang tot het betalingsverkeer nodig. De financiële sector speelt daarmee een rol in onze economie en ons dagelijks maatschappelijk leven. Deelname aan het economisch verkeer moet vrij zijn van discriminatie en uitsluiting. Dit geldt voor het dagelijks contact tussen de banken en de klant, in de klachtafhandeling, maar ook in de uitvoering van wettelijke verplichtingen. Denk bijvoorbeeld aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Sanctiewet. De Wwft legt meer entiteiten dan alleen banken (bijvoorbeeld notarissen, advocaten, verzekeraars) verplichtingen op. Zij worden poortwachters genoemd. Bank en betaalinstanties moeten de Wwft moet risico-gebaseerd toepassen: meer inzet bij hogere risico's, minder bij lage. Bank en betaalinstanties mogen alleen informatie opvragen bij klanten die ze nodig hebben voor het klantonderzoek. Bank en instanties dienen altijd een individuele risicobeoordeling te maken en het non-discriminatiebeginsel uit de Algemene wet gelijke behandeling in acht te nemen.

Uit onderzoek naar ervaren discriminatie bij banken en betaalinstanties uit 2024 bleek dat één op de tien burgers (inclusief zij die twijfelen) discriminatie in het contact met banken of betaalinstanties hebben ervaren. Bij mensen met een migratieachtergrond is dit zelfs 33 procent. De klantcontrole die banken toepassen bij de uitvoering van de Wwft en de Sanctiewet leidt soms tot impertinente en onnodige vragen, die door klanten als discriminerend kunnen worden ervaren. Vooral mensen en instanties met een niet-traditionele Nederlandse naam worden hiermee geconfronteerd. Zie bijlage 1: Feiten en cijfers voor meer informatie. In reactie hierop zijn banken en toezichthouders in samenwerking met het ministerie van Financiën aan de slag gegaan met vervolgstappen. Deze gaan onder andere over betere communicatie vanuit banken richting klanten en het beter toepassen van de risico-gebaseerde aanpak. De minister van Financiën monitort de voortgang en informeert jaarlijks de Tweede Kamer hierover.⁷³

⁷³ Ministerie van FIN, brief 17 december 2024.

De gewenste situatie

Banken bieden hun diensten aan zonder discriminatie. Discriminatie door onder andere algoritmen, werksystemen en werkprocessen komt niet meer voor. Bij de uitvoering van wet- en regelgeving, zoals de Wwft en de Sanctiewet, voorkomen banken discriminerende effecten. Ook wordt een zorgvuldige klachtafhandeling opgezet. Bescherming tegen discriminatie is een integraal onderdeel van alle partijen in de financiële sector.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Het ministerie van Financiën zet het onderwerp van discriminatie structureel op de agenda in de gesprekken met De Nederlandsche Bank (DNB), de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en individuele banken.
- Individuele banken maken inzichtelijk wat de verschillende oorzaken zijn van (tijdelijke) uitsluiting van financiële producten. Denk bijvoorbeeld aan rekeningblokkades. Banken blijven actief werken aan het bestrijden van discriminatie en het voorkomen van een te strikte toepassing van de regelgeving. Ze verbeteren hun communicatie richting klanten, ook met een zorgvuldige klachtafhandeling.
- De NVB heeft periodiek overleg met klantgroepen en maatschappelijke organisaties. Daarin gaat het over mogelijke discriminatie bij de toepassing van wet- en regelgeving en ontwikkelen ze, in samenspraak met alle stakeholders een standaard over non-discriminatie.
- DNB neemt discriminatie mee in het toezicht op de Wwft. Ze voert in 2025 vervolgonderzoek uit naar discriminatie door banken, en monitort in hoeverre de eerder gedane aanbevelingen zijn opgevolgd.
- Het ministerie van Financiën monitort de komende jaren de ervaren discriminatie van klanten in de interactie van mensen met banken en betaalinstellingen.

2.4 Prioriteit 4: Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Bonaire, Sint Eustatius en Saba moeten een gelijkwaardig deel van Nederland kunnen zijn. En discriminatie en racisme in Caribisch Nederland worden in dezelfde mate bestreden als in Europees Nederland

Alle beleidsintensiveringen en de daaruit voortvloeiende wetgeving en financiële consequenties in Europees Nederland zullen ook van toepassing zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er gegronde redenen zijn om dit niet of anders te doen. Dit is het belangrijkste uitgangspunt van het comply or explain-principe. Het standpunt van dit kabinet over het niveau van sociale voorzieningen en de gelijkwaardigheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is vastgelegd in het Regeerprogramma 2024. De stappen die hier op zijn gezet worden toegelicht in de voortgangsbrief bestaanszekerheid Caribisch Nederland.⁷⁴ Het uitgangspunt is dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba een gelijkwaardig deel van Nederland moeten kunnen zijn. Een randvoorwaarde voor verdere ontwikkeling van voorzieningen is dat de uitvoering en bestuurlijke kracht op alle drie de eilanden wordt versterkt.

Er zijn al veel inspanningen gedaan om de bestaanszekerheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te verbeteren. Maar de uitdaging van de Rijksoverheid op dit vlak blijft groot. Ook het bevorderen en beschermen van mensenrechten en het verhogen van het voorzieningenniveau zijn belangrijke opgaven. Dit blijkt ook uit het in 2023 verschenen rapport van de commissie Thodé: 'Een waardig bestaan'. Hierin is vastgesteld dat het welvaartsniveau van Bonaire, Sint Eustatius en Saba minder dan de helft is van dat van Europees Nederland.⁷⁵ De drie eilanden zijn dus relatief arm, in vergelijking met Europees Nederland. Daarom is ervoor gekozen om de verschillende situatie van burgers in Caribisch Nederland en in Europees Nederland op te nemen in het nationaal programma tegen discriminatie en racisme. Het gaat in dit hoofdstuk niet alleen om de bestrijding van discriminatie tussen burgers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maar ook om het verminderen van het relatieve verschil in situatie tussen burgers in Caribisch Nederland en Europees Nederland.

Sinds de toetreding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het Nederlandse staatsbestel is de Grondwet ook in dit deel van Nederland van toepassing. Volgens artikel 20 van de Grondwet is bestaanszekerheid een sociaal grondrecht. Binnen Caribisch Nederland blijft het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet bepalend bij het beoordelen van specifieke situaties.⁷⁶ Dit geldt ongeacht de differentiatiebepaling in de Grondwet, die een onderscheid toestaat vanwege de bijzondere omstandigheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (meer achtergrondinformatie over dit onderwerp is te vinden in bijlage 1: Feiten en cijfers).

Wat willen we bereiken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

1. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba werkt het kabinet aan het verhogen van het voorzieningenniveau voor de inwoners van Caribisch Nederland. Dit is essentieel voor de leefbaarheid op de drie eilanden.
2. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden uitgebreide wetgeving en noodzakelijke sociale en juridische instituties stapsgewijs geïntroduceerd, met als doel om ongelijkheid, discriminatie en racisme zo effectief mogelijk te bestrijden.

2.4.1 Bestaanszekerheid

De huidige situatie

Iedereen in Nederland heeft recht op bestaanszekerheid: een bestaan met voldoende en voorspelbaar inkomen, een woning, toegang tot onderwijs en zorg en een buffer voor onverwachte

⁷⁴ Kamerstukken II, 2024-2025, 36600-IV, nr. 72.

⁷⁵ Commissie Sociaal minimum Caribisch Nederland, Een waardig bestaan: Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid, Den Haag, Commissie Sociaal minimum Caribisch Nederland 2023, p.68.

⁷⁶ College Rechten van de Mens, Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland. Utrecht: CRM 2016, p. 6.

uitgaven. Maar het sociaal minimum voor inwoners van Caribisch Nederland is tot nu toe onvoldoende geborgd.⁷⁷ De kern van het advies in het rapport 'Een waardig bestaan' is een verhoging van de inkomens en verlaging van de kosten van levensonderhoud op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In 2024 zijn het wettelijk minimumloon en de minimumuitkeringen (AOV en Onderstand) verhoogd. Ondanks deze verhogingen zijn de kosten van levensonderhoud in Caribisch Nederland hoog, in vergelijking met het Europees deel van Nederland.

Koopkrachtontwikkeling

Het NIBUD publiceerde in november 2024 de koopkrachtontwikkeling voor Caribisch Nederland.⁷⁸ Voor veel huishoudens in Europees Nederland laten de cijfers voor het jaar 2025 een lichte koopkrachtvoortgang zien. In Bonaire, Sint Eustatius en Saba was er in de eerste helft van 2025 er sprake van een forse daling van de koopkracht, voor sommige huishoudens oplopend tot 10%. Dit komt door het per 1 januari 2025 stopzetten van een aantal tijdelijke beleidsmaatregelen, waaronder de energietoeslag voor lagere inkomens en aanvullende subsidies voor drinkwater en elektra. De subsidie voor telecom is vanaf 1 januari 2025 voortgezet. Een reparatie van de koopkrachtachteruitgang is in gang gezet bij de voorjaarsnota 2025, waarmee achteruitgang voor de rest van 2025 en 2026 zo veel mogelijk is beperkt. Voor koopkrachtmaatregelen is vanaf 2025 structureel € 9 mln, ter beschikking gesteld.⁷⁹

Sociale zekerheid Daarnaast is ook het sociale vangnet beperkter. Op het gebied van sociale zekerheid is bijvoorbeeld nog steeds sprake van achterstanden. De Commissie sociaal minimum adviseert onder andere om het sociale zekerheidsstelsel verder te ontwikkelen. SZW heeft voor het inlopen van de achterstanden binnen het stelsel een wetsvoorstel tot wijziging van een aantal SZW BES wetten ingediend bij de Tweede Kamer. Deze Wijzigingswet 'SZW-wetten BES 2024' is door het parlement aanvaard.⁸⁰ Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in de modernisering en uitbreiding van het stelsel in Caribisch Nederland. Dit geldt voor onder andere arbeidsongeschiktheidswetten en de Wet kinderbijslagvoorziening BES. Om kinderopvang kwalitatief goede, veilige en toegankelijke kinderopvang te realiseren, treedt per 1 januari 2026 de Wet Kinderopvang BES in werking. Ook wordt gewerkt aan de introductie van een werkloosheidsvoorziening.⁸¹

Integrale aanpak nodig

Om de armoede in dit deel van Nederland te bestrijden is een integrale aanpak van essentieel belang. Bestaanszekerheid is namelijk meer dan alleen het in balans brengen van inkomen en kosten van levensonderhoud. Het gaat ook over het kunnen combineren van arbeid en zorg. Bovengenoemde wijzigingswet zet daar een belangrijke stap in. In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland geeft het kabinet aan dat het een integrale aanpak wil realiseren om de levensstandaard van de inwoners te verbeteren.⁸² Voor het versterken van de bestaanszekerheid is structureel € 2 miljoen voor de aanpak van schulden en armoede gereserveerd.

Het terugdringen van de braindrain

Braindrain vindt plaats wanneer getalenteerde professionals hun thuisbasis inruilen voor betere kansen in andere delen van de wereld. En de lokale economie dus achterlaten. Dit leidt vaak tot een tekort aan menskracht en expertise.

⁷⁷ Kamerstukken II, 36 410 IV, nr. 43.

⁷⁸ 'Forse daling koopkracht in Caribisch Nederland', *Nibud.nl*, 22 november 2024.

⁷⁹ Kamerstukken II, 2024-2025, 36600-IV, nr. H.

⁸⁰ Eerste Kamerstuk 36.557, Wijzigingswet SZW-wetten BES 2024

⁸¹ Kamerstukken II, 2025/2026, 36800-IV, nr. 25

⁸² Kamerstukken II 2024/25 36 600 IV, nr. 30.

In de periode 2020-2023 maakten 232 jongvolwassenen de stap om te verhuizen van Caribisch Nederland naar Europees Nederland voor het volgen van een studie. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn er beperkte mogelijkheden voor het volgen van hoger onderwijs. Gemotiveerde jongvolwassenen die hoger onderwijs willen genieten, hebben weinig andere keuze dan verhuizen voor een studie.

Mede door het verschil in bestaanszekerheid staan deze jongeren voor een complexe keuze na afronding van hun studie: terug naar Bonaire, Sint Eustatius of Saba of blijven in Europees Nederland. Eenmaal afgestudeerd maken afgestudeerden in Europees Nederland vaak de keuze om niet terug te keren. Naast sociale overwegingen, spelen ook financiële en werkgerelateerde overwegingen hierbij een rol.

De gewenste situatie

De bestaanszekerheid in Bonaire, Sint Eustatius en Saba is gelijkwaardig aan die in Europees Nederland. Daarbij wordt de koopkrachtontwikkeling in Caribisch Nederland meer gelijkwaardig meegenomen in de koopkrachtbesluitvorming voor Europees Nederland. En is er in Bonaire, Sint Eustatius en Saba een aantrekkelijk woon- en werkklimaat. Er is geen sprake van braindrain omwille van factoren gerelateerd aan bestaanszekerheid.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Het sociale zekerheidsstelsel in Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt verbeterd. Hierbij staan op de planning het introduceren van een structurele regeling voor dubbele kinderbijslag intensieve zorg, het invoeren van een werkloosheidsregeling en een uitkeringsregeling voor verlof in verband met begeleiding bij medische uitzending.
- Er is een Rijksbrede integrale aanpak opgezet voor verbetering van de bestaanszekerheid. Het kabinet verkent bijvoorbeeld hoe Bonaire, Sint Eustatius en Saba meer gelijkwaardig mee kunnen lopen in de koopkrachtbesluitvorming voor Europees Nederland.
- Er wordt ingezet op een meer frequente en consistente dataverzameling voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor beleidsontwikkeling is inzicht in gegevens uit Caribisch Nederland namelijk noodzakelijk.

Bijbehorende versterking(en)

Terugdringen braindrain

Afgestudeerde Caribische Nederlanders zien in Europees Nederland uitzicht op beter betaalde banen, meer financiële ruimte voor het aflossen van de studieschuld en het opdoen van relevante ervaring op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd voelen zij de behoefte om terug te keren naar familie en om bij te dragen aan het versterken van de lokale economie, de gemeenschap en de maatschappelijke ontplooiing.

De braindrain vanuit Caribisch Nederland naar Europees Nederland heeft ingrijpende gevolgen voor zowel de vertrekkende studenten als de eilanden zelf. Bonaire, Sint Eustatius en Saba raken door de braindrain verzeild in een negatieve spiraal: het vertrek van getalenteerde professionals remt de economische en maatschappelijk ontwikkeling, en die geremde ontwikkelingen versterken op hun beurt weer de braindrain. De ongelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland wordt hierdoor onbedoeld vergroot. Dit bemoeilijkt de zelfredzaamheid en ontwikkeling van Caribisch Nederland. Daarnaast stelt het Caribische studenten onvoldoende in staat om de keuze te maken die misschien wel hun voorkeur heeft.

Versterking 18: maatregelen rondom aflossen studieschuld

BZK onderschrijft de noodzaak om braindrain tegen te gaan en jongeren kwalitatief, hoogwaardige en meerjarig aan de eilanden te verbinden. Hiervoor zet BZK zich in voor een ruimhartige regeling ten aanzien van het aflossen van studieschulden in de eigen CAO voor de Rijksdienst Caribisch Nederland. Daarnaast zullen we ook andere partijen op de eilanden met (semi-)publieke taken indringend verzoeken om deze inzet te volgen en deze inzet ook actief agenderen in het overleg met hen. Hier wordt in 2025 mee begonnen.

De NCDR adviseert naast deze versterking dat extra aandacht wordt besteed aan de ontplooiing van MBOTalent, bijvoorbeeld via de realisatie van MBO-traineeships bij Rijksdienst Caribisch Nederland en andere werkgevers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2.4.2 Mensenrechten & rechtsbescherming

De huidige situatie

Gelijke behandeling

Inwoners van Europees en Caribisch Nederland hebben het recht om in dezelfde mate (wettelijke) bescherming van mensenrechten te genieten. In 2023 is besloten om de gelijkebehandelingswetgeving in te voeren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Na de goedkeuring en implementatie van deze wet wordt een groot verschil in de bescherming van mensenrechten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba weggenomen. Daarnaast maakt deze wet het voor de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba mogelijk om hulp te zoeken bij een antidiscriminatievoorziening. Of om een verzoek in te dienen voor een oordeel bij het College voor de Rechten van de Mens. De wet ligt nu voor behandeling in de Eerste Kamer.

In 2024 is een nulmeting uitgevoerd naar ervaren discriminatie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hieruit komt onder meer naar voren dat discriminatie veel voorkomt en complex en hardnekkig is.⁸³ Er zijn onder andere signalen van onderhuidse, subtiele discriminatie op grond van uiterlijke (etnische) kenmerken en discriminatie van lhbtqia+ personen (meer achtergrondinformatie over dit onderwerp is te vinden in bijlage 1: Feiten en cijfers).

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het voor stellen van gelijk geslacht (lhbtqia+ stellen) mogelijk om te trouwen. Maar het sluiten van een geregistreerd partnerschap is niet mogelijk. In Europees Nederland is het geregistreerd partnerschap juist een veelgebruikt alternatief voor het huwelijk.

Bovendien is het voor lhbtqia+ stellen in Caribisch Nederland moeilijk om aanspraak te maken op het partnerpensioen wanneer de levenspartner overlijdt. In Europees Nederland geldt op dit moment een breed partnerbegrip, dankzij de nieuwe Pensioenwet: partners maken aanspraak op het partnerpensioen door te trouwen of door het ondertekenen van een geregistreerd partnerschap, een samenlevingscontract of een samenlevingsverklaring bij het pensioenfonds. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dit alleen voor het huwelijk en voor het in Europees Nederland voltrokken geregistreerd partnerschap.

Mensenrechten

Ook internationale mensenrechtenverdragen zorgen voor een verschil in mensenrechtenbescherming tussen Caribisch en Europees Nederland. In 2018 adviseerde de Adviesraad Internationale Betrekkingen dat sinds de staatskundige hervormingen van 2010 de verschillen in mensenrechten niet meer gerechtvaardigd zijn.⁸⁴ Het kabinet heeft daarop toegezegd dat toekomstige mensenrechtenverdragen zowel in Europees als in Caribisch Nederland geldig zullen zijn.⁸⁵

⁸³ O. Nauta en M. Abraham, Juridische problemen, discriminatie en de impact van de invoering van de gelijke behandelingswetgeving in Caribisch Nederland. Amsterdam, DSP Groep 2024. Zie ook: Kamerstukken II 2023/24, 36 551 nr. 7.

⁸⁴ Adviesraad Internationale Vraagstukken, Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2018.

⁸⁵ Kabinetsreactie op 'Fundamentele rechten in het Koninkrijk', 4 april 2019, kenmerk 2019-0000161426.

Er zijn echter ook verdragen voor de meest fundamentele rechten die vóór 2018 zijn opgesteld. Een aantal van deze verdragen gelden nog steeds alleen in Europees Nederland. Daardoor genieten inwoners van Nederland wisselende bescherming tegen mensenrechtenschendingen, afhankelijk van hun woonplaats. Er zijn voornemens om enkele van deze verdragen ook te laten gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit geldt bijvoorbeeld voor het VN-verdrag Handicap en het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het verdrag van Istanbul).⁸⁶

De gewenste situatie

Binnen Nederland gelden niet langer verschillende (internationale) mensenrechtennormen. Inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba genieten dezelfde mate van bescherming van fundamentele mensenrechten. Inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben bovendien toegang tot gratis, laagdrempelig en fysiek toegankelijke rechtshulp en een antidiscriminatievoorziening.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Na of gelijktijdig met de implementatie van de gelijkebehandelingswetgeving wordt een aantal verdragen met voorrang geïmplementeerd. Het betreft het VN-verdrag Handicap, het verdrag van Istanbul en het verdrag van Lanzarote (over de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik).
- Er wordt een overzicht gemaakt van de nog te implementeren mensenrechtenverdragen, met een tijdlijn voor de implementatie en voortgang hiervan. De prioritering moet in overleg met mensenrechtenorganisaties en lokale overheden plaatsvinden. Zo wordt er rekening gehouden met de specifieke omstandigheden en behoeften van Caribisch Nederland.
- Er komen gratis antidiscriminatievoorzieningen en voorzieningen voor rechtshulp in Caribisch Nederland. Beide voorzieningen opereren op elk van de eilanden achter één deur en zijn fysiek aanwezig op elk van de eilanden. De antidiscriminatievoorziening op Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft vergelijkbare taken als Discriminatie.nl in Europees Nederland, zoals: het voeren van een meldpunt (klachtbehandeling), ondersteuning bij discriminatie, educatie en informatievoorziening en het jaarlijks rapporteren van discriminatiecijfers. Bovendien voorziet de antidiscriminatievoorziening in preventieve taken, zoals het organiseren en uitrollen van (bewustwordings)campagnes.

Bijbehorende versterking(en)

Het partnerpensioen

Het is voor lhbtqia+ stellen in Caribisch Nederland minder toegankelijk om aanspraak te maken op het partnerpensioen dan voor lhbtqia+ stellen in Europees Nederland. Dit komt onder andere door het stigma rondom lhbtqia+ identiteiten en de onmogelijkheid om op Bonaire, Sint Eustatius en Saba een geregistreerd partnerschap te voltrekken. Het enige pensioenfonds in Caribisch Nederland is Pensioenfonds Caribisch Nederland (PCN). PCN verzorgt de pensioenregeling voor medewerkers in de zorg, onderwijs en de lokale ambtenarij.

PCN berust zich onder ander op de wet Pensioenwet ambtenaren BES. Door het partnerbegrip in deze wet te verruimen, kunnen ook lhbtqia+ stellen, werkzaam in een van de bovengenoemde sectoren, die ongehuwd zijn of geen geregistreerd partnerschap hebben, aanspraak maken op het partnerpensioen.

Versterking 19: Verruiming partnerbegrip in Pensioenwet ambtenaren BES

Het partnerbegrip in de Pensioenwet ambtenaren BES wordt uitgebreid met: (1) geregistreerde partners, (2) samenwonende partners met een notarieel samenlevingsovereenkomst; en (3) samenwonende personen die een samenlevingsverklaring hebben ondertekend. Er wordt gestreefd naar voltooiing van het wetswijzigingsproces binnen 2 tot 3 jaar, en uiterlijk op 1 januari 2028.

⁸⁶ Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 3 juli 2023, Kamerstukken II 2022/23, 36 200XVI, nr. 237.

Antidiscriminatievoorziening en voorziening voor rechtshulp BES

Op dit moment hebben inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen toegang tot gratis rechtshulp. Daarnaast is op Caribisch Nederland geen antidiscriminatievoorziening aanwezig, waar fysiek melding gedaan kan worden van discriminatie en die voorziet in informatie en ondersteuning bij discriminatieklachten. De toegang tot deze voorzieningen bestaat op dit moment wel in Europees Nederland, in de vorm van het Juridisch Loket en Discriminatie.nl.

Versterking 20: invoering van een antidiscriminatievoorziening en voorziening voor rechtshulp op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Uiterlijk in de eerste helft van 2026 wordt er op Bonaire, Sint Eustatius en Saba een fysieke, gratis en laagdrempelige antidiscriminatievoorziening en voorziening voor rechtshulp geïnstalleerd. De benodigde wetgeving daarvoor is in het najaar van 2025 aangenomen door het parlement en gaat formeel op 1 januari 2026 van kracht.

2.4.3 Onderwijs

De huidige situatie

Onderwijsinstellingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken sinds 1 januari 2011 deel uit van het Nederlandse onderwijssysteem. Dit heeft geleid tot nieuw beleid en andere wet- en regelgeving, zoals bestuurlijke afspraken voor het verbeteren van onderwijs en inspectieonderzoeken over de kwaliteit van het onderwijs.⁸⁷ Hierbij staat voorop dat alle kinderen – in zowel Europees als Caribisch Nederland – kwalitatief onderwijs genieten. Kinderen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben recht op onderwijs met dezelfde kansen als in Europees Nederland.⁸⁸

De kwaliteit van het basis- en middelbaar onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba vertoont nog steeds tekortkomingen, in vergelijking met Europees Nederland. Hoewel er sinds de integratie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba vooruitgang is geboekt, blijven er hardnekkige problemen bestaan. Deze belemmeren de ontwikkeling en kansen van leerlingen.

Dit geldt ook voor leerlingen met een (zware) onderwijsbehoefte. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt, anders dan in Europees Nederland, het principe van passend onderwijs. Het regulier onderwijs draagt de primaire verantwoordelijkheid voor de (onderwijs)ondersteuning van deze leerlingen (in de wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt dit onderwijszorg genoemd). De Expertisecentra Onderwijszorg (EOZ's) bieden verdere ondersteuning. Zij bieden ambulante ondersteuning aan zowel de scholen als de leerlingen.

Door de kleinschaligheid is het onderwijssysteem op Bonaire, Sint Eustatius en Saba kwetsbaar. Dit vraagt om een doorlopende aandacht voor de mogelijkheden voor schoolbesturen en scholen om hun rol te pakken om de leerlingen die de onderwijskansen te bieden en hen daar waar nodig is bij te ondersteunen. Hierbij vragen met name vraagstukken rondom meertaligheid en gespecialiseerde onderwijsondersteuning de aandacht.

De gewenste situatie

Kinderen in Europees en Caribisch Nederland hebben dezelfde onderwijskansen. Het onderwijs is, ongeacht de locatie, namelijk op een gelijk, kwalitatief niveau is. Bovendien is er sprake van een inclusieve onderwijsinfrastructuur, met toegang tot kwalitatief en gelijkwaardig onderwijs voor kinderen met een (zware) ondersteuningsbehoefte.

Hoe willen we dit bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- De samenwerking tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Europees Nederland, in de realisatie van kwalitatief onderwijs wordt geïntensiveerd door het vergroten van de (bestuurlijke) capaciteit;

⁸⁷ onderwijsraad.nl/adviezen/adviezen-in-voorbereiding/adviezen-in-voorbereiding/caribisch-nederland.

⁸⁸ Inspectie van het Onderwijs, De ontwikkeling van het onderwijs in Caribisch Nederland 2014-2016. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2017.

- Leerkrachten, ouders en zorgprofessionals werken samen om maatwerkoplossingen te bieden die aansluiten op de specifieke behoeften van het kind. Hierbij wordt geluisterd naar de ouder en het kind;
- Het lesmateriaal en onderwijsmethoden die door de desbetreffende partijen ontwikkeld worden, sluiten aan bij de lokale context en behoeften van leerlingen;
- Een verdere ontwikkeling van schoolbesturen, scholen en Expertisecentra Onderwijszorg om gezamenlijk het niveau van het onderwijs te waarborgen en waar nodig verbeteren.

Bijbehorende versterking(en)

Inclusieve onderwijsstructuur

Om de kwaliteitsverbetering van het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te monitoren, heeft de Inspectie van het Onderwijs kenmerken geformuleerd waaraan het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op z'n minst moet voldoen: de basiskwaliteit.⁸⁹ Aan de hand van deze graadmeter wordt bepaald of het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba van aanvaardbaar niveau is. En daarmee of het dezelfde onderwijskansen biedt aan kinderen als het onderwijs in Europees Nederland.

De basiskwaliteit geldt ook voor de voorziening van leerlingen met een (zware) onderwijsbehoefte. Sinds enkele jaren bieden de EOZ's ook gespecialiseerde onderwijsvoorzieningen aan waar leerlingen die dat nodig hebben (een deel van) van hun onderwijstijd doorbrengen. Desalniettemin geldt het principe van passend onderwijs. Daarbij moet als absolute voorwaarde blijven gelden dat deze leerlingen voldoende worden ondersteund in hun aanvullende en wisselende behoeften. Alleen zo krijgen ook kinderen in de meest kwetsbare situaties de onderwijskansen waar zij recht op hebben, en kan men het onderwijs echt inclusief noemen.

Versterking 21: Versterking inclusieve onderwijsinfrastructuur voor leerlingen met speciale onderwijszorgbehoeften op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

- De landelijke overheid versterkt in de komende 5 jaar (2025-2029) de inclusieve onderwijsinfrastructuur in Caribisch Nederland, in samenwerking met scholen, EOZ's, lokale overheden en andere stakeholders. Hierbij worden de specialistische voorzieningen geëvalueerd en waar nodig doorontwikkeld. En zal er met de partijen binnen en rond het onderwijs worden gekeken naar mogelijkheden voor verdere ontwikkeling.
 - (a) Uiterlijk in 2026 wordt een evaluatieonderzoek gepubliceerd over de specialistische voorzieningen. Hierin zal ook worden gekeken naar mogelijke gaten in het bestaande onderwijsaanbod voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.
 - (b) Na de oplevering van het evaluatieonderzoek zal, uiterlijk in 2027, worden begonnen met de opvolging van de resultaten uit het onderzoek over het versterken van specialistische voorzieningen en eventueel binnen het regulier onderwijs.

2.4.4 Zorg

De huidige situatie

Sinds 2010 is een grote inhaalslag gemaakt met het verbeteren van de curatieve en jeugdzorg. Het wegwerken van achterstanden vraagt nog extra aandacht.⁹⁰ Volgens het rapport 'Health system review' zijn meer verbeteringen nodig om de kwaliteit van de gezondheidszorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba naar het niveau van Europees Nederland te brengen. Het eilandelijk karakter brengt, naast de feitelijke achterstanden in de zorg, specifieke behoeften en kwetsbaarheden met zich mee. Er bestaan verschillen in de gezondheidsproblematiek, de

⁸⁹ Inspectie van het Onderwijs, De basiskwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs, 2011.

⁹⁰ N. Shuftan e.a., The Caribbean Netherlands: Health system review. In: Health Systems in Transition Vol. 26 No.2 2024, Brussel: European Observatory on Health systems and policies 2024.

gezondheidsvaardigheden, de beleving en de verwachtingen van de gezondheidszorg met die in Europees Nederland.

De gewenste situatie

Inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben een garantie op kwalitatieve en toegankelijke zorg. Het niveau van de zorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is verbeterd en zoveel mogelijk gelijkwaardig aan het niveau van zorg in Europees Nederland. De verschillen in het voorzieningenniveau op het terrein van zorg tussen Europees en Caribisch Nederland zijn verkleind.

Hoe willen we dat bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- In 2025 wordt een commissie ingesteld om de inventarisatie uit het rapport *Health System Review* op te volgen. Deze commissie doet aanbevelingen op basis van dit rapport, om het niveau van de zorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te verbeteren.

Bijbehorende versterking(en)

Preventieve zorg is ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba van essentieel belang. Niet alleen voor het voorkomen van ziektes, maar ook voor het bevorderen van een gezonde levensstijl. Daarom kan aandacht voor preventie helpen om gezondheidsproblemen te verlichten. En op termijn een gezonde toekomst te waarborgen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Versterking 22: Bevordering toegankelijkheid voor gezonde leefstijl op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

In 2025 wordt samen met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba verder gewerkt aan het toegankelijk maken van een gezonde leefstijl, door het creëren van een schone, gezonde en veilige leefomgeving.

2.4.5 Klimaat

De huidige situatie

Klimaatverandering raakt ons allemaal. Ook Bonaire, Saba en Sint Eustatius zullen hier effecten van ondervinden.⁹¹ Afhankelijk van de mate van opwarming, verdroging en extreem weer is de schade die Caribische Nederlanders kunnen lijden groot, en raakt het hen mogelijk in verschillende facetten van hun dagelijks leven. In hun gezondheid, welzijn en kwaliteit van leven.⁹² De mate waarin inwoners zich kunnen aanpassen aan klimaatverandering en hun weerbaarheid tegen extreem weer hangt samen met hun sociaaleconomische context. De BES-eilanden kennen veel uitdagingen en hebben dus ondersteuning vanuit de verschillende overheidslagen nodig.⁹³

Overheden hebben, op grond van mensenrechten, de positieve verplichting om redelijke en passende maatregelen te nemen ter bescherming van burgers tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba komen mensenrechten door klimaatverandering extra onder druk te staan. Dat de klimaatverandering de eilanden hard treft, is bovendien bijzonder wrang. Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben namelijk weinig bijgedragen aan de klimaatcrisis waarvan zij de gevolgen zullen ondervinden.

In 2023 is de BES-klimaat-effectenatlas ontwikkeld om de gevolgen en verschijningsvormen van klimaatverandering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba inzichtelijk te maken.⁹⁴ De kaarten brengen eerder onderzoek naar onder andere de huidige koraalstatus, overstromingsrisico's en temperatuurontwikkelingen bij elkaar op een centrale plek. Hiermee is een significante stap gezet om de mogelijke impact van klimaatverandering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba inzichtelijk te maken. In het kader van klimaatadaptatie en -mitigatie worden al sinds 2010 maatregelen genomen op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke planning op Bonaire, Sint Eustatius en

⁹¹ Kennisportaal Klimaatadaptatie, Klimaat-effectatlas BES maakt inzichtelijk wat al voelbaar is, klimaatadaptatienederland.nl/actueel/actueel/nieuws/2024/klimaat-effectatlas-bes/, 2 februari 2024.

⁹² College voor de Rechten van de Mens, Brief Inbreng voor begrotingsdebat Klimaat en Groene Groei, 29 oktober 2024, kenmerk 2024/068/VZ/LH.

⁹³ D. Misiedjan, Klimaat en het Koninkrijk: Waarom de internationale klimaatafspraken niet gelden voor de Caribische eilanden. *Nederlands Juristenblad (NJB)*, 2022(21), 1683.

⁹⁴ Kennisportaal Klimaatadaptatie 2024.

Saba. Bijvoorbeeld in het kader van het Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland en de verduurzaming van de energievoorziening. Daarnaast is aanvullende inzet nodig. Op dit moment wordt ook gewerkt aan klimaatplannen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁹⁵ Deze plannen zullen leiden tot een overzicht van aanvullende maatregelen om het hoofd te bieden aan de gevolgen van klimaatverandering. Daarnaast zal in 2026 de Nationale Adaptatie Strategie (NAS'26) worden herijkt, met daarin ook een hoofdstuk over Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁹⁶

De gewenste situatie

De Nederlandse overheid draagt de verantwoordelijkheid al haar inwoners zo goed mogelijk te beschermen tegen en voorbereiden op de gevolgen van klimaatverandering. Ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Er worden eiland-specifieke klimaatadaptatie en -mitigatiestrategieën ontwikkeld en uitgevoerd, met specifieke aandacht voor de fysiologische en sociaaleconomische kenmerken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Hoe willen we dit bereiken: ideeën en suggesties voor een vervolg

- Afronding van klimaatplannen per eiland met gerichte ondersteuning vanuit de Rijksoverheid. Plannen omzetten in praktijk en monitoren van de voortgang. Doorlopende kennisdeling, onder meer via het IPDC of de Climate Agenda waar zowel de BES, als de CAS, als Nederland bij betrokken is.
- Caribisch en Europees Nederland versterken de samenwerking en coördinatie bij het ontwikkelen en uitvoeren van klimaatadaptatie- en -mitigatiestrategieën. Die versterking geldt onder andere voor de financiën, ondersteuning en (bestuurs-)capaciteit. Hierbij is speciaal aandacht voor de beperkte capaciteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor het opstellen en uitvoeren van klimaatmaatregelen.
- Eiland-specifieke data over de (voorspelde) gevolgen van klimaatverandering wordt met (wetenschappelijk) onderzoek zoveel als mogelijk en nodig op hetzelfde detailniveau in kaart gebracht als in Europees Nederland voor de klimaatplannen. Daarbij is bijzondere aandacht voor de fysiologische en sociaaleconomische kenmerken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zo worden in de klimaatadaptatie en -mitigatiestrategieën de meest zorgvuldige oplossingen meegenomen.
- De klimaatverdragen gelden niet voor de BES-eilanden. Geadviseerd wordt om met de lokale besturen mogelijke medegelding te bespreken. Indien hier positief op gereageerd wordt kan een analyse worden gemaakt wat medegelding van de klimaatverdragen beleidsmatig, financieel, praktisch en juridisch betekent voor de BES-eilanden. Met deze analyse wordt inzichtelijk wat medegelding betekent voor de eilanden en hoe ze aan de verdragen kunnen voldoen.

⁹⁵ Ministerie van I en W, Verzamelbrief t.b.v. Wetgevingsoverleg Water, 12 november 2024, Kenmerk IENW/BSK-2024/322228, p.17.

⁹⁶ Regeerprogramma kabinet Schoof P. 64.

3. Monitoring en evaluatie Nationaal Programma

3.1 Inleiding

Om vast te stellen welke ontwikkelingen de aanpak van discriminatie en racisme doormaakt, is het noodzakelijk de voortgang te monitoren. Jaarlijkse monitoring maakt het mogelijk om te volgen of de doelen van de meerjarenagenda in het Nationaal Programma behaald worden. En om te ontdekken wat er nog voor nodig is om die doelen te behalen, en welke maatregelen aanvullend nodig zijn voor de bestrijding van discriminatie en racisme.⁹⁷

Het overkoepelende doel van het Nationaal Programma luidt: het dichterbij brengen van een inclusieve samenleving waarin geen sprake is van discriminatie en racisme. In het programma zijn doelen opgesteld om discriminatie en racisme binnen vier prioriteitsgebieden tegen te gaan. In de samenleving, in de publieke sector, in de private sector en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Die prioriteiten zijn gekozen op basis van inbreng vanuit de samenleving, kennis uit wetenschappelijk onderzoek en de expertise van departementen.

Zoals uit de inleiding in Hoofdstuk 1 en uit Bijlage 1 (Feiten en cijfers) blijkt, komen discriminatie en racisme in Nederland op verschillende terreinen voor. De aard en omvang daarvan worden in beeld gebracht door het verzamelen van verschillende data uit rapporten en onderzoeken. Bijvoorbeeld uit de gezamenlijke meldingscijfers, uit onderzoeken naar ervaren discriminatie of racisme en uit de tweejaarlijkse Veiligheidsmonitor van het CBS.⁹⁸ Daarnaast doet de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme onderzoek naar de aard en omvang van discriminatie en racisme. Die rapportages geven samen een beeld van de maatschappelijke terreinen en de discriminatiegronden waar deze vormen zich voordoen. Ze geven ook aanknopingspunten om bestaande maatregelen te intensiveren of nieuwe maatregelen te ontwikkelen. Bovendien kunnen ze duidelijk maken waar de leemtes zitten in de verzameling van data.

Het leggen van een verband tussen een ingezette maatregel en het verminderen van discriminatie en racisme is complex. Het effect van een bepaalde beleidsmaatregel of een wetswijziging op het verminderen van discriminatie of racisme is niet altijd vast te stellen. Wel kan worden onderzocht in hoeverre bijvoorbeeld een bewustwordingscampagne zorgt voor meer kennis en bewustwording bij burgers. Of in hoeverre een oproep om meer discriminatie-incidenten en -ervaringen te melden tot meer meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen leidt.

3.2 Streefcijfers

In het Nationaal Programma worden maatregelen opgenomen die ervoor zorgen dat discriminatie en racisme worden bestreden en dat mensen in Nederland minder discriminatie en racisme ervaren. Daarvoor is nodig dat meer mensen hun ervaringen melden bij daarvoor ingerichte instanties, zoals de politie en de antidiscriminatievoorzieningen. Op het gebied van inclusie en diversiteit bij het Rijk zijn er streefcijfers opgesteld⁹⁹:

- Genderdiversiteit: evenredige gendervertegenwoordiging. De ministeries en uitvoeringsorganisaties streven naar 45% tot 55% vrouwen in de (sub)top van de organisatie in 2026. Hierbij gaat het om schaal 15 en hoger.
- Culturele diversiteit: een personeelsbestand dat representatief is voor de culturele diversiteit op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit leidt (mede op basis van de meest recente CBS-data) voor 2026 tot een aandeel rijksambtenaren met een herkomst buiten Europa van 16% in de schalen 11-14, en 12% in de schalen 15 en hoger;

⁹⁷ ECRI- aanbeveling nr. 4 CRI/98/30, inzake nationale overzichten van de ervaringen met en de perceptie van discriminatie en racisme vanuit het gezichtspunt van potentiële slachtoffers. Straatsburg: Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie 1998.

⁹⁸ Zie: Walz 2025; Akkermans e.a., Veiligheidsmonitor 2023, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2024.

⁹⁹ [Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2024](#), par. 1.2.3

- Wet banenafspraken: zinvol en duurzaam werk in een veilig werkklimaat bieden voor de doelgroep banenafspraken. De kwantitatieve doelstelling voor het Rijk wordt vastgesteld op basis van de Wet banenafspraken. Het exacte aantal fluctueert op basis van het aantal fte.

De streefcijfers op deze terreinen zijn vastgesteld en vooruitgang wordt op basis van de beschikbare data gemonitord.

Zoals gezegd is het complex om de omvang van discriminatie en racisme in cijfers vast te leggen en om de effecten van beleid daaraan te koppelen. Op basis van de cijfers die instanties als het CBS in de Veiligheidsmonitor en andere herhaalde onderzoeken aanleveren, streven we er wel naar dat negatieve attitudes en discriminatie- of racisme-ervaringen verminderen en dat het aantal meldingen omhoog gaat.

3.3 Instrumenten om te monitoren

Om te kunnen meten wat de aard en omvang van discriminatie en racisme zijn, kunnen drie soorten onderzoeksinstrumenten worden gebruikt: onderzoek naar attitudes of opvattingen van burgers, ervaringen van discriminatie of racisme, en onderzoek naar acties die mensen hebben ondernomen. Voor het monitoren van het Nationaal Programma zal van alle soorten gebruik worden gemaakt.

Onderzoek naar **attitudes** geeft inzicht in de opvattingen van burgers over bijvoorbeeld minderheids- of gemarginaliseerde groepen en kansengelijkheid of diversiteit. Verondersteld wordt dat bij een meer afkeurende opvatting of vijandige houding, meer discriminatie en racisme voorkomt. Onderzoek naar houdingen wordt onder andere gedaan in de Eurobarometer-survey, in opdracht van de Europese Commissie.¹⁰⁰ Dat onderzoek wordt periodiek herhaald in verschillende lidstaten, waaronder Nederland. We kunnen daarmee ontwikkelingen over een langere periode in beeld brengen.

De vragen zijn gericht op:

- Houding ten aanzien van diversiteit (afkomst, religie, seksuele gerichtheid, gender, etc.)
- Houding ten aanzien van non-discriminatie-norm
- Bewustzijn en kennis van discriminatie en racisme
- Houding ten opzichte van instituties die discriminatie en racisme moeten bestrijden/voorkomen

Veranderingen in de opvattingen van burgers kunnen een relevant beeld van maatschappelijke ontwikkelingen geven. Zo zijn er aanwijzingen dat de invoering van inclusiebeleid het niveau van sociale acceptatie vergroot. En dat het openstellen van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht de acceptatie van homoseksualiteit bevordert.¹⁰¹ Hoewel beleid niet altijd direct of aantoonbaar van invloed is op dit soort overkoepelende indicatoren, kunnen deze indicatoren de veranderingen wel in beeld brengen.

Onderzoek naar **ervaringen** met discriminatie en racisme geeft een inzicht in de door burgers ervaren vormen van discriminatie en racisme. Het CBS vraagt in zijn tweejaarlijkse Veiligheidsmonitor naar ervaren discriminatie in de afgelopen 12 maanden. Die (representatieve) uitkomsten geven een beeld van de omvang, de maatschappelijke terreinen en de discriminatiegronden. Dit kan een indicator zijn voor toe- of afname van ervaren discriminatie en racisme. Maar ook hier is de invloed van discriminatie-bewustzijn groot: weet men wat bedoeld wordt met 'discriminatie en racisme' en herkent men relevante ervaringen als zodanig?

We vragen naar:

- Ervaringen met discriminatie en racisme als gedupeerde
- Ervaringen met discriminatie en racisme als omstander
- Ervaringen met discriminatie en racisme als dader

Instrumenten die **acties** meten, zijn de meldingen van discriminatie en racisme bij erkende instanties. Denk aan de politie, antidiscriminatievoorzieningen, het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale ombudsman en online meldpunten. In de jaarlijkse rapportage

¹⁰⁰ Europese Commissie, Special Eurobarometer 535 Discrimination in the European Union, Brussel: Europese Unie 2023.

¹⁰¹ S. Hardy en T. Schraepen, The State And Effects Of Discrimination In The European Union. Wenen: OECD 2024.

Discriminatiecijfers worden de meldingen en aangiften op een rij gezet en van een uitgebreide uitleg voorzien.¹⁰² Over de jaren geven de meldingscijfers een beeld van de daadwerkelijke veranderingen van discriminatie en racisme, en de mate waarin mensen discriminatie en racisme herkennen, benoemen en melden. Slechts een klein deel van de mensen die discriminatie en racisme ervaren, doet daadwerkelijk een melding of aangifte. Daarom kan dit geen directe indicator van de omvang van discriminatie en racisme zijn.

We maken een weergave van:

- Gegevens over meldingsbereidheid
- Registratiegegevens van incidenten en meldingen
- Institutioneel: aanwezigheid van beleid in organisaties.

In de vorige Nationaal Programma's tegen discriminatie en racisme zijn verschillende beleidsversterkingen opgenomen. Jaarlijks wordt de voortgang daarvan gemonitord met een inventarisatie, die wordt weergegeven met een 'verkeerslichtenoverzicht': een groene kleur wordt toegekend als de maatregel (bijna) is gerealiseerd of onomkeerbaar in gang is gezet, oranje als de maatregel in gang is gezet en nog niet is afgerond en rood als de maatregel nog niet is gestart of niet naar behoren verloopt.

3.4 Evaluatie

Uit de monitoring van het Nationaal Programma blijkt hoe acties en beleid gericht op discriminatie en racisme zich ontwikkelen. Voor de evaluatie wordt gebruikgemaakt van bestaande methodes in de beleidscyclus. Het Beleidskompas van de Rijksoverheid geeft verschillende handreikingen en toolboxen die zullen worden toegepast. Het kan bijvoorbeeld gaan om kwalitatieve uitvragen onder stakeholders naar de effecten van de maatregelen in de meerjarenagenda, metingen van output-indicatoren op het niveau van de verschillende versterkingen en een analyse van de opgehaalde gegevens. Zo wordt tussentijds en aan het eind van de looptijd van de meerjarenagenda in kaart gebracht in hoeverre de doelen van het plan zijn behaald, en waar nog verdere actie nodig is.

De resultaten van de onderzoeken kunnen op uiteenlopende wijzen worden gebruikt. Bijvoorbeeld voor het beoordelen en bespreken van beleid en regelgeving, om te achterhalen op welke prioriteitsgebieden hoognodig actie genomen moet worden en welke acties dat eventueel zouden moeten zijn. Ook kunnen de resultaten worden gebruikt om na te gaan of de voortgang op de prioriteitsgebieden naar behoren is. De ervaringen en problemen van de betrokken groepen worden daarbij betrokken.

De monitorresultaten worden verder gebruikt om het publiek meer bewust te maken van en inzicht te geven in de problemen van discriminatie en racisme vanuit het gezichtspunt van slachtoffers. Maar ook om personen en organisaties in bepaalde werkgebieden (zoals de politie, dienstverleners of werkgevers), bewust te maken van de manier waarop hun organisatie en hun handelen wordt ervaren door minderheidsgroepen. Organisaties kunnen zo inzicht krijgen waar verbeterkansen liggen.

3.5 Terugblik & voortgang Nationaal Programma 2022 en 2023

Gelijke behandeling en het bestrijden van discriminatie en racisme zijn kernwaarden in een rechtvaardige samenleving. Deze principes vormen dan ook de grondslag van het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme. Het Nationaal Programma biedt hoop op verandering, maar benadrukt tevens de noodzaak voor continue reflectie en aanpassing.

Sinds de publicatie van het eerste Nationaal Programma, in 2022, zijn er belangrijke stappen gezet om een brede en effectieve aanpak te realiseren. Een aanpak die ervoor zorgt dat de kernwaarden geborgd blijven en vanuit de rijksoverheid structureel versterkt worden. Dit doet de NCDR door gesprekken te voeren met de samenleving, en samen met de departementen op te trekken. De aanpak is gebaseerd op een mensgerichte visie: niet het systeem staat centraal, maar de mens.

Het Nationaal Programma 2023 bouwde hierop voort door de uitvoering van de versterkingen verder te concretiseren, nieuwe versterkingen aan te jagen, een meerjarenagenda uit te stippelen.

¹⁰² Walz 2025.

Daarmee wordt gewaarborgd dat de maatregelen aansluiten bij de behoeften en verwachtingen van de samenleving. Na een periode van pionieren heeft de rol van de NCDR inmiddels meer vorm gekregen. Het heeft geleid tot een zichtbare positionering van de NCDR in de maatschappij, bij de departementen, in de politiek en in de media.

3.5.1 Verkeerslichtoverzicht

In zijn rol van 'waakhond' blijft de NCDR de versterkingen monitoren die zijn opgenomen in de Nationale Programma's 2022 en 2023. In dit hoofdstuk wordt de voortgang van die versterkingen toegelicht. Het verkeerslichtoverzicht biedt inzicht in wat reeds is bereikt en waar intensivering nodig is.

[verkeerslichtoverzicht wordt nagezonden]

Bijlage 1: Feiten en cijfers discriminatie en racisme – NP 2025-2029

1. Inleiding

Een effectieve aanpak van discriminatie en racisme is niet mogelijk zonder een goede feitenbasis. Overheden, universiteiten en maatschappelijke instellingen doen veel onderzoek naar discriminatie en racisme in Nederland. Meldingen en incidenten van discriminatie en racisme worden onder andere geregistreerd door de politie en antidiscriminatievoorzieningen (ADV's).

Onderzoeksinstellingen zoals het CBS en SCP voeren regelmatig enquêtes uit om de aard en omvang van door Nederlanders ervaren discriminatie en racisme te duiden. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste onderzoeken naar discriminatie en racisme van het afgelopen jaar samengevat. Deze 'feiten en cijfers' geven daarmee een actueel beeld van wat er bekend is over discriminatie en racisme in Nederland.

2. Meldingen en ervaringen van discriminatie en racisme

De politie en ADV's rapporteren jaarlijks over de meldingen en registraties van discriminatie.¹⁰³ Deze cijfers laten zien hoe vaak discriminatie bij deze instanties wordt gemeld of door de politie wordt opgemerkt. De meest recente cijfers gaan over het jaar 2024. In de tabel hieronder staat het totaal aantal registraties en meldingen door de jaren heen per organisatie. De tabel daaronder verdeelt de meldingen en registraties van het afgelopen jaar naar discriminatiegrond.¹⁰⁴

Organisatie	2021	2022	2023	2024
Politie	6.580	6.738	8.990	9.613
ADV's	6.922	5.281	6.351	14.796

Discriminatiegronden	Politie aantal	Politie % totaal	ADV aantal	ADV % totaal
Herkomst	4.421	46%	6.614	45%
Handicap / chronische ziekte	170	2%	969	7%
Seksuele gerichtheid	2.745	29%	951	6%
Geslacht	121	1%	1.502	10%
Godsdienst	386	4%	1.325	9%
Waarvan tegen moslims	350	4%	822	5%
Antisemitisme	880	9%	269	2%
Leeftijd	/	/	399	3%

Registratiecijfers laten maar een deel van alle discriminatie-ervaringen en incidenten zien. In enquêtes wordt regelmatig uitgevraagd hoe vaak Nederlanders discriminatie ervaren. Het Centraal Bureau voor Statistiek vraagt in de tweejaarlijkse Veiligheidsmonitor mensen bijvoorbeeld of ze zich in het afgelopen jaar wel eens gediscrimineerd hebben gevoeld.¹⁰⁵ De onderstaande tabel is gebaseerd op cijfers uit de Veiligheidsmonitor 2023. De tabel laat zien hoeveel mensen met welke persoonskenmerken zich gediscrimineerd hebben gevoeld, op welke gronden, in welke situaties, welke gevolgen dit voor hen heeft gehad en of zij melding of aangifte hebben gedaan van discriminatie.

Kenmerken/achtergrond	Gediscrimineerd gevoeld %
Totaal respondenten	11%
Homoseksuele mannen	24%

¹⁰³ Walz 2025.

¹⁰⁴ In deze tabel is een selectie van de meest geregistreeerde discriminatiegronden weergegeven.

¹⁰⁵ Akkermans 2024.

Lesbische vrouwen	21%
Moslims	27%
Joden	24%
Herkomst van buiten Europa	20%
...	
Discriminatie op grond van...	% met discriminatie-ervaring
"Ras", huidskleur	39%
Nationaliteit	33%
Vrouw of man zijn	28%
Leeftijd	17%
Godsdienst of levensovertuiging	16%
Seksuele oriëntatie	9%
...	
Situatie van ervaren discriminatie	
Op straat	37%
Op het werk	26%
In een winkel	25%
In het openbaar vervoer	15%
Tijdens het uitgaan	14%
Zoeken naar werk of sollicitatie	14%
...	
Emotionele / psychische gevolgen discriminatie	
Minder vertrouwen in mensen	51%
Voel(de) me minder veilig	21%
Depressieve klachten	15%
Slaapproblemen	11%
...	
Melding en aangifte discriminatie	
Gemeld totaal	11%
Bij werkgever/opleiding	55%
Bij politie	3%
Bij een meldpunt voor discriminatie	1%

Omvang van discriminatie en racisme moeilijk vast te stellen

Discriminatiecijfers zijn erg contextafhankelijk. Er is geen 'neutrale' graadmeter van discriminatie en racisme die de omvang van discriminatie en racisme laat zien. Dat komt mede omdat veel discriminatie en racisme onopgemerkt plaatsvindt. Mensen moeten discriminatie en racisme eerst als zodanig herkennen voordat ze het kunnen melden of in een enquête kunnen aangeven dat ze het hebben meegemaakt. Meer aandacht voor (bepaalde soorten van) discriminatie en racisme in de samenleving kan dus leiden tot meer bewustzijn van discriminatie en racisme. En daardoor tot 'hogere' discriminatiecijfers, zowel in registratiecijfers als in enquêtes. Veranderingen in de cijfers zijn dan ook altijd moeilijk te duiden en kunnen verschillend geïnterpreteerd worden. Onderzoeker Iris Andriessen omschreef deze dynamiek uitgebreid in haar essay 'Discriminatie herkennen, benoemen en melden' uit 2017.¹⁰⁶ De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme concludeert in haar eerste voortgangsrapportage: "Een cijfermatige benadering van omvang kan een gevoel van exactheid geven, maar ook ogenschijnlijk 'harde' cijfers geven geen 'ware' omvang weer."

3. Discriminatiegronden en groepen die discriminatie en racisme ervaren

Naast de overkoepelende kwantitatieve rapportages worden er geregeld onderzoeken naar specifieke vormen van discriminatie uitgevoerd. Hieronder presenteren we de uitkomsten van de belangrijkste onderzoeken die in het afgelopen jaar zijn verschenen.

Categorisering van discriminatie en racisme blijft lastig

¹⁰⁶ I. Andriessen, Discriminatie herkennen, benoemen en melden, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2017.

Onderzoek naar discriminatie en racisme ontkomt niet aan een vorm van categorisering. Zeker niet wanneer cijfers de basis van deze onderzoeken vormen. De categorieën worden vaak gekozen op basis van discriminatiegronden (bijvoorbeeld herkomst of geloof) of bepaalde groepen in de samenleving (mensen met een migratieachtergrond, moslims of vrouwen). Dit doet niet altijd recht aan hoe discriminatie en racisme in de levens van mensen tot uiting komt. Er is namelijk vaak sprake van een stapeling van ervaringen, waarbij mensen bijvoorbeeld zowel op hun geslacht (waaronder geslachtskenmerken, genderidentiteit of genderexpressie), hun geloof als hun afkomst worden gediscrimineerd. Of op de specifieke combinatie van deze kenmerken. Dit noemen we ook wel intersectionaliteit. Ook het onderscheid tussen maatschappelijke terreinen – de arbeidsmarkt, de openbare ruimte, het onderwijs – strookt niet met de ervaring van mensen die op veel leefgebieden tegen discriminatie en racisme aanlopen.

In de onderzoekspraktijk lukt het echter nog onvoldoende om deze stapeling van ervaringen terug te laten komen. En ook in beleid wordt bij gebrek aan een beter alternatief nog vaak in de bestaande 'hokjes' gedacht. In dit hoofdstuk volgen we daarom ook de 'traditionele' indeling naar discriminatiegronden en groepen die door discriminatie worden getroffen.

3.1 Discriminatie of racisme op grond van herkomst

Racisme is één van de meest voorkomende vormen van discriminatie. In 2024 en 2025 zijn er onderzoeken verschenen naar anti-Aziatisch racisme, cumulatieve discriminatie onder Nederlanders van Turkse en Noord-Afrikaanse herkomst, discriminatie van woonwagenbewoners en discriminatie van vluchtelingen.

In opdracht van het ministerie van SZW is er onder ruim 2.500 Nederlanders met een (Zuid-)Oost-Aziatische migratieachtergrond een onderzoek uitgevoerd naar ervaren discriminatie en racisme bij mensen met een (Zuid-)Oost-Aziatische herkomst. Dit onderzoek heeft in kaart gebracht in hoeverre deze groep Nederlanders het afgelopen jaar discriminatie en racisme heeft ervaren, en om welke vorm van ervaringen het daarbij ging. In de onderstaande tabel zijn enkele uitkomsten weergegeven.¹⁰⁷

Kenmerken/achtergrond	Gediscrimineerd gevoeld (zonder twijfel) %
Totaal respondenten	35%
Chinese herkomst	50%
Indonesische herkomst	17%
Overige (Zuid-)Oost-Aziatische herkomst	39%
Maatschappelijk domein	% met discriminatie-ervaring (met of zonder twijfel)
Op straat, in het verkeer of in het OV	55%
Op het werk of bij het zoeken naar werk	43%
In het onderwijs (leeftijd 16 t/m 26 jaar)	42%
Tijdens het uitgaan	30%
In uw woonbuurt	28%

Het onderzoek concludeert onder andere dat mensen met een (Zuid-)Oost-Aziatische herkomst in (minstens) gelijke mate discriminatie en racisme ervaren als mensen met Marokkaanse, Turkse, Surinaamse of Antilliaanse afkomst. Daarnaast laat het onderzoek zien dat er bij het opzetten en uitvoeren van algemeen antidiscriminatiebeleid ook nadrukkelijk rekening gehouden moet worden met de ervaringen van mensen van (Zuid-)Oost-Aziatische herkomst in Nederland.

In hun derde voortgangsrapportage onderzocht de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme de aard en omvang van cumulatieve discriminatie (het opstapelen van discriminatie-ervaringen op twee of meerdere maatschappelijke terreinen) onder Nederlanders van Turkse en Noord-Afrikaanse herkomst. Uit deze rapportage bleek het volgende:¹⁰⁸

¹⁰⁷ Feddes 2024, p. 112.

¹⁰⁸ Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, Keer op Keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa, Den Haag 2025, p. 33.

- In vergelijking met andere Europese landen, ervaren respondenten van Turkse en Noord-Afrikaanse herkomst in Nederland meer cumulatieve discriminatie. Meer dan een derde van de ondervraagden in Nederland geeft aan discriminatie op twee of meer maatschappelijke terreinen te hebben ervaren.
- Mensen met een Noord-Afrikaanse herkomst ervaren in Nederland vaker cumulatieve discriminatie dan mensen met een Turkse herkomst.
- Dit beeld wordt genuanceerder wanneer er onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen binnen deze herkomst-groepen, namelijk:
 - Mannen met een Turkse herkomst ervaren vaker cumulatieve discriminatie dan zowel vrouwen met een Turkse als vrouwen met een Noord-Afrikaanse herkomst;
 - Mannen met een Noord-Afrikaanse herkomst ervaren het vaakst cumulatieve discriminatie, terwijl vrouwen met een Turkse herkomst dit het minst vaak ervaren.
- Dit intersectionele patroon is ook zichtbaar op Europees niveau, waar mannen met een Noord-Afrikaanse herkomst het vaakst cumulatieve discriminatie ervaren.

De situatie van woonwagenbewoners en Roma en Sinti wordt tweejaarlijks in kaart gebracht in de 'Monitor sociale inclusie'. Ook de NCDR heeft onderzoek laten doen naar de huisvestingssituatie van woonwagenbewoners en de uitwerking van het nieuwe woonwagenbeleid dat in 2018 in werking is getreden. Uit deze onderzoeken komen de volgende conclusies naar voren:

- Roma, Sinti en woonwagenbewoners ervaren veel uitsluiting en voelen zich niet gehoord. Deze groepen ervaren discriminatie op school, in winkels, bij het zoeken naar woonruimte, op het werk bij bankzaken. Zij worden vooral in verband gebracht met criminaliteit, overlast en achterstand, bijvoorbeeld door werkgevers en collega's, door de politie, of door mensen op straat.¹⁰⁹
- Sinds 2018 zijn er nog geen 50 extra woonwagenstandplaatsen gecreëerd. Hierdoor is er nog steeds een groot tekort aan standplaatsen.
- 40 procent van de gemeenten heeft nog geen behoefteonderzoek laten doen, terwijl het nieuwe beleidskader dat wel van hen verwacht.¹¹⁰

Het WODC onderzocht recent de positie van Syrische vluchtelingen in Nederland, in hoeverre deze groep discriminatie ervaart en zo ja, in welke situaties. De onderstaande tabel laat enkele resultaten uit dit onderzoek zien.¹¹¹

Percentage Syrische Nederlanders dat zich door Nederlanders gediscrimineerd voelt	2017	2019	2022
(Bijna) nooit	90%	86%	78%
Af en toe	9%	12%	19%
(Zeer) vaak	1%	2%	3%

Onder vluchtelingen die zich vaak gediscrimineerd voelen, zitten vooral jongeren en hoger opgeleide Syrische vluchtelingen. Zij ervaren deze discriminatie bijvoorbeeld bij zorginstellingen, de gemeente, de politie of woningverhuurders.

3.2 Discriminatie op grond van geloof

In 2024 en in 2025 zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar discriminatie-ervaringen van moslims in Nederland en Europa.

In 2024 is diepgaand onderzoek gedaan naar discriminatie van moslima's op de arbeidsmarkt. Het onderzoek was voornamelijk kwalitatief van aard en concludeerde onder andere het volgende:¹¹²

¹⁰⁹ Seidler e.a., Monitor Sociale Inclusie, Vierde vervolgmeting naar de woon- en leefomstandigheden Sinti en Roma in Nederland, Rotterdam / Utrecht, Risbo / Labyrinth onderzoek & advies 2024.

¹¹⁰ Teodorescu 2024.

¹¹¹ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Navigeren in een nieuwe samenleving. De ontwikkeling van de positie en leefsituatie van Syrische Nederlanders. Den Haag: WODC 2023.

¹¹² Blommaert 2024.

- Arbeidsdiscriminatie van moslima's is wijdverbreid en intersectioneel. Hiermee bedoelen we dat arbeidsdiscriminatie zich voordat op basis van meerdere persoonskenmerken van moslima's.
- Bij de brievenselectie in sollicitatieprocedures maken moslima's vaak minder kans. Op de werkvloer ervaren moslima's structureel micro-agressies en ook expliciete vormen van discriminatie. En ook bij het zoeken naar een stage worden moslima's gediscrimineerd.
- Het dragen van een hoofddoek kan een trigger zijn voor discriminatie. Ook vooroordelen over iemands migratieachtergrond of etniciteit spelen een rol.
- Vooral in de detailhandel en de commerciële sectoren komt discriminatie van moslima's voor. Bij de overheid en in de gezondheidszorg is dit minder het geval.

In een Europese enquête onder moslims in 13 verschillende EU-landen, waaronder Nederland, zijn de ervaringen met discriminatie in kaart gebracht.¹¹³ De onderstaande tabel laat enkele uitkomsten zien:

Discriminatie meegemaakt	% respondenten
Europees gemiddelde (moslims), in de laatste 12 maanden	38%
Nederlandse moslims, in de laatste 12 maanden	50%
Europees gemiddelde (moslims), in de laatste 5 jaar	50%
Nederlandse moslims, in de laatste 5 jaar	61%
Hiervan, discriminatie meegemaakt op grond van...	% respondenten EU, laatste 12 maanden
Etnische achtergrond of migratieachtergrond	30%
Religie of geloof	17%
Huidskleur	9%
Discriminatie meegemaakt op het terrein van...	% respondenten EU, laatste 12 maanden
Woningmarkt	34%
Sollicitaties	31%
Werkvloer	24%
Publieke ruimte en diensten	19%
Overheidsdiensten	17%
Onderwijs	17%
In de (gezondheids)zorg	11%
Intimidatie op grond van afkomst (racial harrassment)	% respondenten
Europees gemiddelde (moslims), laatste 12 maanden	22%
Nederlandse moslims, laatste 12 maanden	26%
Europees gemiddelde (moslims), laatste 5 jaar	27%
Nederlandse moslims, laatste 5 jaar	33%

In 2025 werd een groot nationaal onderzoek gepubliceerd naar moslimdiscriminatie in Nederland. Dit zijn de belangrijkste bevindingen van het onderzoek:¹¹⁴

- Moslimdiscriminatie is aanzienlijk op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting, gezondheidszorg, discriminatie door de overheid en binnen de financiële sector. Het gaat hierbij zowel om interpersoonlijke discriminatie-ervaringen (zoals fysieke bedreigingen) als om institutionele vormen van discriminatie (zoals vaker gecontroleerd worden door overheidsinstanties). Ook ervaren moslims aanzienlijke problemen in de publieke ruimte en in de media; voornamelijk gericht op de negatieve beeldvorming rondom moslims.
- Ervaringen met moslimdiscriminatie hebben zowel nadelige structurele als psychologische effecten. Zo werpt discriminatie barrières op voor toegang tot (hoger) onderwijs, gezondheidszorg en de woningmarkt en heeft het nadelige gevolgen voor de arbeidsparticipatie en verdienkansen van moslims. Ook kan het bijdragen aan een gemiddeld lager niveau van geluk onder moslims die discriminatie ervaren of zich als groep gediscrimineerd voelen.

¹¹³ EU Fundamental Rights Agency, Being Muslim in the EU, Wenen: FRA 2024.

¹¹⁴ S. De Cuba e.a., Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie, Amsterdam: Regioplan 2025.

- Ervaringen met institutionele en systematische discriminatie, als gevolg van beleid en formele regels en als gevolg van een negatieve sociale norm, zijn onderbelicht. In dit opzicht is er behoefte aan meer kwalitatief onderzoek om de genuanceerde en geleefde ervaringen van moslims beter te begrijpen, en om effectieve mechanismen en antidiscriminatiebenaderingen te identificeren.
- De jongere generatie moslims voelen zich vaker buitengesloten in Nederland, en ook de oudere respondenten vinden het pijnlijk dat moslims nog steeds geen volwaardig onderdeel zijn van de Nederlandse samenleving.
- Het is van belang om de stemmen van Nederlandse moslims te erkennen en faciliteren. Het bewustzijn over de negatieve gevolgen van moslimdiscriminatie moet groeien in de maatschappij, vooral bij mensen in machtsposities, zoals werkgevers, docenten en de overheid. Daarnaast moeten lokale initiatieven en belangenorganisaties versterkt worden die kunnen helpen bij het verbeteren van het antidiscriminatiebeleid, en het vergroten van de weerbaarheid bij moslims in het omgaan met discriminerende situaties.

3.4 Discriminatie van en racisme tegen lhbtqia+ personen

In 2024 zijn er ook verschillende (monitor)onderzoeken uitgevoerd om discriminatie en racisme tegen lhbtqia+ mensen in kaart te brengen.

In een grootschalige enquête onder lhbtqia+ personen in Europa zijn geleefde ervaringen en aanpassingsgedrag in kaart gebracht.¹¹⁵ Hieronder staan enkele uitkomsten op basis van de antwoorden van de Nederlandse respondenten van dit onderzoek.

Stelling/ervaring	% Nederlandse lhbtqia+ personen
Redelijk of helemaal open over lhbtqia+ identiteit	69%
Vermijd soms of vaak het openbaar hand in hand lopen	45%
Gediscrimineerd gevoeld op tenminste één leefgebied	31%
In hun schooltijd gepest vanwege lhbtqia+ identiteit	65%
Gevoel dat geweld tegen lhbtqia+ mensen toeneemt	61%

Onderzoek onder jongeren door de GGD's in verschillende regio's laat zien dat de algemene acceptatie van homoseksualiteit fors is afgenomen. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat het aantal jongeren in Amsterdam dat het normaal vindt dat 'twee personen van hetzelfde geslacht op elkaar verliefd zijn,' binnen drie jaar daalde van 63 naar 49 procent. In de Gooi en Vechtstreek daalde het zelfs van 78 naar 49 procent.

Dit staat in contrast met de meest recente gegevens over de acceptatie van homoseksualiteit uit de Lhbtqia+-monitor 2024. Die monitor concludeert dat het aandeel van de Nederlandse bevolking dat positief is ten opzichte van seksuele en genderdiversiteit in het algemeen juist toeneemt. Wel laten de resultaten duidelijke verschillen zien in die houding ten opzichte van afzonderlijke lhbtqia+ groepen. Het minst positief wordt geoordeeld over bi+ en non-binaire personen. Een aantal andere uitkomsten:¹¹⁶

- Bijna alle lhbtqia+ groepen, met uitzondering van homoseksuele personen, ervaren een lagere zelfwaardering, veerkracht en regie dan cis-hetero personen. Dit geldt vooral voor trans en non-binaire personen.
- Lhbtqia+ personen geven aan meer discriminatie te ervaren dan cis-hetero personen. Uitingvormen daarvan zijn discriminerende opmerkingen, het neerzetten van een negatief beeld (stigmatisering) en nageroepen worden. De lhbtqia+ groepen die relatief het meest discriminatie ervaren, zijn non-binaire, queer en trans personen.¹¹⁷

¹¹⁵ EU Fundamental Rights Agency, EU LGBTIQ survey III, LGBTIQ Equality at a Crossroads: Progress and Challenges, Country data – Netherlands, Wenen: FRA 2024.

¹¹⁶ Panteia, Movisie & Ipsos I&O, Lhbtqia+-monitor 2024, Zoetermeer: Panteia 2024.

¹¹⁷ De Lhbtqia+-monitor 2024 definieert 'queer' als volgt: "Queer personen identificeren zich niet strikt als lesbisch, homoseksueel, bi+, transgender of aseksueel. Zij plaatsen hun identiteit buiten de traditionele normen over gender en seksualiteit. Queer personen kunnen zich niet vinden in de gebruikelijke, vaststaande (binaire) kaders en hokjes voor gender en/of seksuele oriëntatie, of wijzen deze kaders af" (p. 139).

- Non-binaire personen, trans personen, queer personen, lhbtqia+ personen van kleur en lhbtqia+ personen met een beperking hebben de meeste ervaringen met online haatreacties.
- In vergelijking met cis-hetero personen hebben lhbtqia+ personen van kleur, lhbtqia+ personen met een beperking en bi+ personen vaker ervaringen met online ongewenst seksueel gedrag en niet-fysiek ongewenst seksueel gedrag.
- Bij alle lhbtqia+ groepen is het aandeel dat aangeeft psychisch ongezond te zijn groter dan dat bij de groep cis-hetero personen. Ook zijn de personen die aangeven een depressie en/of overspannenheid te hebben gehad bij alle groepen jonger; dit is vooral zichtbaar bij bi+, non-binaire en queer personen.
- Bi+, non-binaire, asexuele, queer en trans personen, lhbtqia+ personen van kleur en lhbtqia+ personen met een beperking geven aan het minst gelukkig te zijn.
- Bi+, trans en non-binaire personen zijn minder tevreden over verschillende aspecten van hun leven, waaronder hun financiële situatie, werk en woonsituatie.

Dit laatste punt wordt bevestigd door een verkennend kwalitatief onderzoek door Bi+ Nederland en de Universiteit van Leiden. Zij onderzochten de situatie van bi+ werknemers, en kwamen onder andere tot de volgende conclusies:¹¹⁸

- Bi+ werknemers maken vaker dan homoseksuele, lesbische en heteroseksuele werknemers micro-agressies en discriminatie op het werk mee.
- Het gaat dan onder andere vaak om ongepaste nieuwsgierigheid, onjuiste vooroordelen, vervelende grappen en opmerkingen.
- Bi+ mensen zijn minder vaak open over hun seksuele oriëntatie op het werk dan homoseksuele of lesbische werknemers, mede uit angst voor negatieve reacties.
- Bisexualiteit blijft daarbij vaak onzichtbaar, ook omdat bi+ mensen met een partner van het andere geslacht vaak vanzelf als heteroseksueel worden beschouwd.

3.5 Discriminatie en achterstelling van mensen met een beperking

Het College voor de Rechten van de Mens houdt toezicht op het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking. Het rapporteert elk jaar over de obstakels die deze groep in het dagelijks leven tegenkomt. In 2023 constateerde het College het volgende:¹¹⁹

- De toegankelijkheid van het openbaar vervoer in Nederland voor mensen met een beperking schiet op verschillende punten tekort.
- Eén van de problemen is fysieke toegankelijkheid. Zo zijn treinen, bussen en stations (inclusief liften) vaak niet goed toegankelijk. Ook is er een gebrek aan beschikbare reisassistentie.
- De bejegening van reizigers met een beperking verloopt niet altijd correct in het OV. Hetzelfde geldt voor de assistentie die zij in het OV horen te ontvangen.
- Uit verkennend onderzoek in opdracht van het College blijkt dat het doelgroepenvervoer tekortschiet.¹²⁰ Het kan de problemen in het openbaar vervoer voor mensen met een beperking niet goed genoeg opvangen.

Bureau Ongehinderd heeft daarnaast onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van stembureaus tijdens de Provinciale Statenverkiezingen in 2023. Volgens dit onderzoek was slechts 21 procent van de stembureaus volledig of gedeeltelijk toegankelijk.¹²¹

¹¹⁸ Buizer e.a., Bi+ mensen en werk, verkenning, Leiden / Amsterdam: Universiteit Leiden / Bi+ Nederland 2024.

¹¹⁹ College voor de Rechten van de Mens, Reizen in het dagelijks leven: toegang tot vervoer en mobiliteit, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2023.

¹²⁰ G. Walz e.a., Niet zomaar op reis, onderzoek naar doelgroepenvervoer in Nederland, Den Haag: Verwonderzoek 2023.

¹²¹ Ongehinderd, Steekproef toegankelijkheid stemlokalen, Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 15 maart 2023, Eindhoven: Ongehinderd 2023.

Literatuuronderzoek in opdracht van het Netwerk VN-Vrouwenverdrag en de Alliantie VN-verdrag Handicap heeft de beschikbare kennis over discriminatie en achterstelling van vrouwen met een beperking bij elkaar gebracht. Enkele conclusies zijn:

- Vrouwen en meisjes (inclusief trans personen) en non-binaire personen met een beperking hebben te maken met meervoudige of intersectionele vormen van discriminatie, zowel op grond van gender als op grond van hun beperking.
- Vrouwen met een beperking lopen een hoger risico op geweld, uitbuiting en misbruik dan vrouwen zonder beperking en mannen met een beperking.
- Door beeldvorming, vooroordelen en stereotypen is het voor vrouwen en meisjes met een beperking vaak moeilijker om zelf keuzes te maken over hun seksuele en reproductieve leven dan voor vrouwen zonder beperking en mannen met een beperking.

De Emancipatiemonitor 2024 heeft tevens onderzocht in welke mate vrouwen en mannen met een beperking door een gezondheidsprobleem (kunnen) deelnemen aan de maatschappij. Hieronder volgen enkele andere bevindingen:¹²²

- Er is een lagere arbeidsparticipatie bij vrouwen met een beperking dan bij mannen met een beperking. Dat is een verschil van 8 procentpunt. In de groep zónder beperkingen is dit verschil kleiner: 6 procentpunt.
- De gemiddelde arbeidsduur per week van vrouwen met een beperking is met 27 uur lager dan die van mannen met een beperking (37 uur). Bij mensen zonder beperking is het man-vrouwverschil 9 uur. Wel werken zij meer uren dan mannen en vrouwen met een beperking.
- Vrouwelijke werknemers met een beperking ervaren meer werkdruk en minder autonomie dan mannelijke werknemers met een beperking. Vrouwen met een beperking gaven dit ook vaker aan dan vrouwen zonder arbeidsbeperking.
- Ziekte of arbeidsongeschiktheid is beduidend vaker de reden om niet deel te nemen aan de arbeidsmarkt voor mensen met een beperking. Vrouwen (met en zonder beperking) geven bovendien vaker aan niet werkzaam te zijn vanwege de zorg voor het gezin of het huishouden.
- Eenzaamheid komt veel meer voor bij vrouwen en mannen met een beperking dan bij vrouwen en mannen zonder beperking.

4. Onderzoek naar vormen en gebieden van discriminatie en racisme

4.1 Discriminatie en racisme in de openbare ruimte en de sportwereld

4.1.1 Discriminatie en racisme op straat, in winkels en het in openbaar vervoer

Het onderzoek 'Ruimte voor iedereen' neemt discriminatie in het '(semi)publieke domein' onder de loep.¹²³ De tabel hieronder laat enkele uitkomsten van dit vragenlijstonderzoek onder 2.261 volwassen Nederlanders zien.

Discriminatie in het (semi)publieke domein meegemaakt (inclusief twijfel)	% respondenten
Totaal respondenten	18%
Jong (16-34 jaar)	28%
Vrouwen	21%
Mannen	15%
HBO/WO-opgeleid	22%
Zonder startkwalificatie of opleiding vanaf mbo2	13%

¹²² Centraal Bureau voor de Statistiek, Emancipatiemonitor 2024, Den Haag / Heerlen / Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek 2024.

¹²³ Andriessen e.a. 2024

Op welke grond discriminatie meegemaakt?	% van respondenten met discriminatie-ervaring
Huidskleur	27%
Migratieachtergrond	24%
Gender	21%
Leeftijd	13%
Geloof	11%
Seksuele oriëntatie	11%
Beperking	10%
In welk subdomein discriminatie meegemaakt?	% met discriminatie-ervaring
Op straat	37%
In winkels	33%
In het openbaar vervoer	28%

4.1.2 Discriminatie en racisme in de sport

Het monitoringonderzoek van het KNVB-actieplan 'Ons Voetbal Is Van Iedereen' (OVIVI) brengt enkele gegevens over discriminatie en racisme in het betaald en amateurvoetbal bij elkaar. Dit zijn een aantal van de uitkomsten:¹²⁴

- In het seizoen 2022/23 zijn er in totaal 288 discriminatiezaken in het amateurvoetbal gemeld. Het ging dan met name om discriminatie en racisme op basis van huidskleur en afkomst of seksuele oriëntatie.
- Eén op de vijf supporters in het betaald voetbal is in de afgelopen drie seizoenen wel eens getuige geweest van discriminatie of racisme.
- Het blijft een uitdaging om voldoende mensen te motiveren om meldingen te doen en veranderingen door te voeren. Zowel in het betaald als in het amateurvoetbal.

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme heeft onderzoek laten doen naar discriminatie in de sportsector. Dit zijn een aantal van de uitkomsten van het onderzoek:¹²⁵

- Homo-negativiteit komt veel voor, zowel in het betaald als in het amateurvoetbal. Dit is een mogelijke oorzaak van het lage aantal homoseksuele mannen in het voetbal.
- Voetbalclubs hebben relatief vaak beleid om (lhbtiqa+) discriminatie tegen te gaan, maar brengen dit onvoldoende in de praktijk.
- De etnische diversiteit in kaderfuncties en besturen in de sport is laag. Het is aannemelijk dat discriminatie hierin een rol speelt, mede door de informele 'ons-kent-ons' werkwijzen bij het invullen van vacatures.
- Er lijkt een taboe te rusten op de mogelijke rol van discriminatie in deze processen. Inzet op bewustwording en agendering van het thema kan dus een eerste verbeterstap zijn.

4.2 Institutionele discriminatie en racisme door en binnen de overheid

Bij institutionele discriminatie en racisme leiden de processen, het beleid en de regels binnen een organisatie tot ongelijkheid op grond van bijvoorbeeld afkomst, huidskleur, geaardheid en religie. Verschillende onderzoeken hebben in het afgelopen jaar hier de aandacht op gevestigd.

4.2.1 Discriminatie en racisme door de overheid

In 2023 signaleerden onderzoeksjournalisten dat de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) studenten met een migratieachtergrond vaker beschuldigde van misbruik met de 'uitwonendenbeurs'. Daarop heeft PwC onderzocht of het controleproces van DUO discriminatie in de hand werkt. Het constateerde daarbij het volgende:¹²⁶

¹²⁴ Cremers e.a., Monitor OVIVI 2023 – Aanvalsplan tegen racisme en discriminatie in het voetbal, Utrecht: Mulier instituut 2024.

¹²⁵ N. de Wit e.a., Verkenning Discriminatie en Racisme in Sport en Cultuur, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2024.

¹²⁶ PwC Advisory, Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs, Amsterdam: PwC 2024.

- DUO beschikte niet over een achterliggende risicoanalyse voor de controle op fraude met de uitwonendenbeurs. Hierdoor is een risico op bevoordeling in het controleproces ontstaan.
- De interne evaluatie en (kwaliteits)controle bij DUO was beperkt. Dit leidde tot een situatie waarin studenten in buurten met een hoog aandeel bewoners met een migratieachtergrond, disproportioneel vaker worden geselecteerd voor controles en huisbezoek door controleurs.
- Het merendeel van de gecontroleerde studenten die bleek geen misbruik te hebben gepleegd.

Vervolgonderzoek door Algorithm Audit bevestigt dat de controles inderdaad vooringenomen waren ten aanzien van studenten met een niet-Europese migratieachtergrond. Het onderzoek spreekt van een "structurele trend van vooringenomenheid".¹²⁷ Dit onderzoek constateerde:

- Studenten met een niet-Europese migratieachtergrond werden 2 keer zo vaak bestempeld als 'hoog risico' als studenten met een Nederlandse herkomst. Ze werden 6 keer zo vaak geselecteerd voor een huisbezoek. De kans op een onterecht huisbezoek door een controleur was voor deze groep 3 keer zo groot.
- DUO kende een hoger risico op fraude toe aan mbo-studenten en aan studenten die dicht bij hun ouderlijk adres stonden ingeschreven. Studenten met een niet-Europese migratieachtergrond vallen vaker binnen deze categorieën.

4.2.2 Etnisch profileren door de politie en handhaving

Uit een aparte analyse van de CBS Veiligheidsmonitor blijkt dat er verschillen zijn in de ervaringen van verschillende bevolkingsgroepen met politiecontroles: sommige groepen worden vaker gecontroleerd, voelen zich minder vaak correct behandeld en denken vaker dat hun afkomst, huidskleur of uiterlijk reden was voor de controle. In de onderstaande tabel staan enkele uitkomsten uitgesplitst naar migratieachtergrond:¹²⁸

Gecontroleerd in de afgelopen 12 maanden	% respondenten
Nederlandse herkomst	8%
Buiten Nederland geboren	9%
In Nederland geboren, ouders geboren buiten Europa	12%
Jonge mannen, Nederlandse herkomst	21%
Jonge mannen, geboren in Nederland, ouders geboren in Turkije	26%
Jonge mannen, geboren in Nederland, ouders geboren in Marokko	32%
Jonge mannen, geboren in Nederland, ouders geboren in Suriname	23%
Denkt dat afkomst, huidskleur, uiterlijk reden was voor controle	% met controle
Nederlandse afkomst	4%
Geboren in Nederland, ouders geboren in Turkije	31%
Geboren in Nederland, ouders geboren in Marokko	35%
Geboren in Nederland, ouders geboren in Suriname	31%

Amnesty International Nederland analyseerde in een nieuw rapport de ontwikkelingen in de aanpak van etnisch profileren in de afgelopen tien jaar.¹²⁹ Daarin constateert Amnesty dat uit de praktijk blijkt dat discriminerende controles (bijvoorbeeld bij de politie, Koninklijke Marechaussee, Belastingdienst en gemeenten) een kans krijgen in de werkwijzen van overheidsorganisaties. Er bestaan binnen verschillende domeinen ook misvattingen en onduidelijkheden over wat het discriminatieverbod betekent in de context van criminaliteit en fraudebestrijding. Tot slot constateert Amnesty dat toezichthoudende instanties, zoals het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale ombudsman een grotere rol zouden moeten spelen in het toezicht, de normuitleg en de rechtsbescherming van burgers.

¹²⁷ Algorithm Audit, Vooringenomenheid voorkomen. Technische audit – Bevindingen en aanbevelingen over risicoprofilering in het Controle Uitwonendenbeurs-proces van DUO. Stichting Algorithm Audit 2024.

¹²⁸ Veiligheidsmonitor 2023, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2024.

¹²⁹ Amnesty International Nederland, Etnisch profileren is een overheidsbreed probleem: Nederlandse overheid moet burgers beschermen tegen discriminerende controles, Amsterdam: Amnesty International Nederland 2024.

4.2.3 Racisme binnen overheidsorganisaties

De Personeelsenquête Rijk onder 4.481 rijksambtenaren onderzocht racisme-ervaringen op de werkvloer binnen het Rijk.¹³⁰ De onderstaande tabel geeft enkele uitkomsten van dit onderzoek weer.

Racisme ervaren op de werkvloer binnen het Rijk	% respondenten
Totaal respondenten	10%
Herkomstland Niet Europees	29%
Salarisschaal 1-4	17%
Salarisschaal 5-9	12%
Acties naar aanleiding van racisme-ervaring	% met racisme-ervaring
Besproken met andere collega's	55%
Besproken met de collega's die het betrof	39%
Besproken met de leidinggevende(n)	35%
Besproken met de vertrouwenspersoon	13%
Racisme richting andere collega's opgemerkt	% respondenten
Totaal respondenten	17%
Herkomstland Niet Europees	31%
Leidinggevende	25%

In focusgroepen met rijksambtenaren die racisme hebben meegemaakt, werd kwalitatief vervolgonderzoek gedaan. Het leidde tot de volgende bevindingen:¹³¹

- De ervaringen van rijksambtenaren met racisme op de werkvloer lopen uiteen van losstaande incidenten tot langlopende conflicten of pesterijen. Bij een deel van de ervaringen gaat het om expliciet en openlijk racisme. Vaak gaat het echter om subtiele en minder tastbare ervaringen van racisme.
- De rijksambtenaren die racisme ervaren, spreken hun collega's of leidinggevendens soms aan op hun gedrag. Dit lijken ze vaker te doen als een situatie al langer voortsleept. Of als onduidelijk is wat er aan de hand is, omdat zij op een gegeven moment dan helderheid willen scheppen over de situatie. Bij incidenten van expliciet racisme lukt het de respondenten vaak niet om meteen iets terug te zeggen.
- Rijksambtenaren die racisme ervaren kiezen, verschillende routes om hun ervaring met racisme aan te kaarten. In eerste instantie kiezen zij er vaak voor om steun te zoeken bij hun leidinggevende. Daarnaast zoeken veel respondenten contact met een vertrouwenspersoon, of proberen zij hun ervaring bij hun directeuren of directeur-generaal onder de aandacht te brengen.
- De verhalen van respondenten laten zien dat de formele structuur van melden en aankaarten vaak niet goed aansluit bij de complexiteit en gelaagdheid van de racisme-ervaringen. Het subtiele en onderhuidse karakter van veel ervaringen staat in een lastige verhouding tot een structuur waarin 'bewijslast' een grote rol speelt. Hierdoor ontstaat teleurstelling en desillusie bij de gedupeerde rijksambtenaren.

Ook binnen gemeenten is onderzocht hoe discriminatie, en specifiek racisme, zich uit op de werkvloer. Dit leidde onder andere tot de volgende uitkomsten

- Onderzoek bij zes gemeenten wees op signalen van institutioneel racisme bij deze gemeenten. Het betrof onder andere racistische opmerkingen of micro-agressies op de werkvloer en gebrek aan objectieve processen bij de in- en uitstroom en beoordeling van medewerkers.¹³²
- Onderzoek bij de gemeente Amsterdam liet zien dat 14 procent van de medewerkers discriminatie ervaart, voor een groot deel door directe leidinggevendens.¹³³

¹³⁰ ICTU, Personeelsenquête Rijk over racisme op de werkvloer van de Rijksoverheid, Den Haag: ICTU 2023.

¹³¹ Witkamp e.a. 2024.

¹³² K. Kros e.a., Institutioneel racisme bij de gemeente als werkgever, een kwalitatief onderzoek onder gemeenteamttenaren van zes gemeenten, Utrecht: Kennisplatform inclusief samenleven 2023.

¹³³ Does e.a. 2024.

4.3 Discriminatie en racisme in de zorg, op de woningmarkt en bij banken

Discriminatie en racisme doen zich voor in verschillende sectoren. Recentelijk zijn er onderzoeken uitgevoerd naar de zorg, de woningmarkt en de financiële sector.

In opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme is inventariserend onderzoek gedaan naar discriminatie in de jeugdzorg en de gezondheidszorg. Dit onderzoek constateerde het volgende:¹³⁴

- Er zijn duidelijke signalen, maar geen duidelijke cijfers, van discriminatie op grond van herkomst in de jeugdzorg, zowel in de persoonlijke communicatie als op institutioneel niveau.
- Het gaat daarbij onder andere om negatieve vooroordelen, een gebrek aan kennis over verschillende culturen en een gebrek aan divers perspectief binnen besturen.
- Er is weinig onderzoek gedaan naar discriminatie van zorgprofessionals door patiënten of cliënten. De kans is groot dat dit wel een belangrijk probleem is.

De Koninklijke Nederlandse Organisatie van Verloskundigen (KNOV) onderzocht met een enquête onder verloskundigen en cliënten wat toenemende diversiteit betekent voor de geboortezorg.¹³⁵ Uit dit onderzoek komen de volgende conclusies naar voren:

- Verloskundigen ervaren een groeiende diversiteit onder hun cliënten. Dit heeft met name betrekking tot nationaliteiten, etniciteit, godsdienst, taal, eigen regie en gezinssamenstelling. Dit vraagt van verloskundigen iets nieuws, bijvoorbeeld een 'open mind', meer tijd en kennis of individuele zorgplannen.
- Bijna 1 op de 2 cliënten heeft het gevoel niet zichzelf te kunnen zijn bij verloskundigen. Ze voelen soms schaamte voor gewicht of uiterlijk, voelen zich in een uitzonderingspositie geplaatst door obesitas, hun etnische achtergrond of leeftijd en geven aan dat de zorg gericht is op de "gemiddelde witte, cis-het, middle class-ervaring. Daarnaast ervaren zij de zorg als "sterk neuro normatief en zeer gefocust op het genderbinair."
- Ongelijke behandeling door verloskundigen wordt met name ervaren in relatie tot overgewicht, eigen regie/zeggenschap, gender en lichamelijke beperking.

Banken hebben te maken met de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft). Drie onderzoeken geven inzicht in discriminatie en racisme door banken bij controles in het kader van deze wet. Ten eerste is onderzocht in hoeverre verschillende groepen discriminatie ervaren bij de dienstverlening door banken en/of betaalinstellingen. De onderstaande tabel geeft enkele resultaten weer.¹³⁶

Discriminatie ervaren (incl. twijfel)	% respondenten
Totaal respondenten	9%
18 t/m 24 jaar	29%
25 t/m 34 jaar	15%
Niet-westerse migratieachtergrond	32%
Westerse migratieachtergrond	11%
Discriminatie bij typen dienstverlening	% met discriminatie-ervaring
Hypotheek aanvragen/wijzigen	20%
Andere advies- of informatievraag	20%
Bankrekening openen of sluiten	18%
Bank stelde vragen over betaaltransactie	15%
Gevolgen van ervaren discriminatie	% met discriminatie-ervaring
Geen gevolgen	39%
Emotionele gevolgen	38%
Praktische gevolgen	25%
Financiële gevolgen	20%

¹³⁴ M. Badou e.a., Verkenning Discriminatie en racisme in de zorg, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/Movisie 2023.

¹³⁵ KNOV, Analyse Gelijkaardige Geboortezorg, Utrecht: KNOV 2023.

¹³⁶ KPMG Advisory, Onderzoek naar ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstellingen, Amstelveen: KPMG 2024.

Twee andere onderzoeken gingen in op het beleid van banken om discriminatie te voorkomen. Ze constateerden het volgende:

- De Nederlandse Vereniging van Banken concludeert op basis van een zelfbeoordeling dat discriminatie en racisme een prioriteit zijn van banken, en dat er nog ruimte is voor meer stappen om discriminatie bij klantonderzoek in de context van de Wwft te voorkomen.¹³⁷
- De Nederlandsche Bank (DNB) concludeert op basis van onderzoek bij 25 banken dat de anti-discriminatie-maatregelen te algemeen en niet altijd doeltreffend zijn en dat er verbetering nodig is. Het stelt onder andere voor om een bredere definitie van discriminatie te hanteren en meer trainingen op het gebied van discriminatie aan te bieden. Trainingen zich niet alleen richten op de eigen organisatie, maar ook op interactie met de klant.¹³⁸

In 2023 voerde het Verwey-Jonker Instituut een monitoronderzoek uit naar discriminatie bij de verhuur van woningen.¹³⁹ In dit onderzoek werd het volgende geconstateerd:

- Met name in de particuliere verhuur, en vooral buiten de vier grote steden, kan discriminatie bij verhuur nog vastgesteld worden (middels zogenaamde correspondentietests).
- Huurders met een Marokkaans klinkende mannen naam hebben een 18% lagere kans om uitgenodigd te worden voor een bezichtiging dan huurders met een Nederlands klinkende achternaam. Het verschil is wel kleiner geworden dan in eerdere jaren.
- Net als in eerdere jaren is ruim 1 op de 3 verhuurbemiddelaars (37%) bereid om mee te werken aan een discriminerend verzoek van klanten. 21% van de bemiddelaars geeft expliciet aan *niet* mee te gaan in het discriminerende verzoek.
- Het onderzoek vond geen statistisch significante aanwijzingen voor discriminatie van stellen van gelijk geslacht, mensen met een Pools klinkende achternaam of vrouwen.

4.4 Discriminatie op het werk, bij sollicitaties en in het onderwijs

Hiervoor benoemden we al het onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van moslima's. Daarnaast zijn er het afgelopen jaar twee onderzoeken verschenen die de effectiviteit onderzoeken van maatregelen om discriminatie en racisme bij sollicitaties tegen te gaan. Deze onderzoeken concluderen het volgende:

- Een langlopende analyse van 'anoniem solliciteren' bij de gemeente Den Haag toont aan dat het anonimiseren van sollicitatiebrieven en CV's een significante verbetering in de kansen van sollicitanten met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse migratieachtergrond teweegbracht.¹⁴⁰
- De kansen om uitgenodigd te worden waren nog steeds lager dan die van sollicitanten zonder migratieachtergrond. Maar het verschil was minder groot dan in de tijd vóór het anonimiseren van de sollicitaties. Ook de kansen om daadwerkelijk aangenomen te worden, namen hiermee toe voor de kandidaten met een migratieachtergrond.
- Ook is er onderzoek gedaan naar het gebruik van gestructureerde formulieren, in plaats van sollicitatiebrieven en CV's. Dit onderzoek liet zien dat deze selectiemethode tot een

¹³⁷ Nederlandse Vereniging van Banken en EY, Discriminatie & Racisme in het Klantonderzoek, Rapport: Self-Assessment. Amsterdam: NVB 2024.

¹³⁸ A. Grocz, Tegengaan van discriminatie door banken bij de naleving van de Wwft, Amsterdam: De Nederlandsche Bank N.V. 2024.

¹³⁹ A. Britt e.a., Monitor Discriminatie bij Woningverhuur, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2023.

¹⁴⁰ L. Blommaert en M. Coenders, 'The effects of and support for anonymous job application procedures: evidence from a large-scale, multi-faceted study in the Netherlands', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 50:10, 2469-2490, 2024.

meer gelijkwaardige en consistentere beoordeling leidt, en daarmee tot minder discriminatie.¹⁴¹

- Ook het voeren van gestructureerde sollicitatiegesprekken, in plaats van ongestructureerde interviews, leidt tot een meer evenwichtige beoordeling. De invloed van het persoonlijke vooroordeel van beoordelaar neemt hiermee af.

Een statistische analyse van de studentenpopulaties in selectieve opleidingen in het hoger onderwijs (WO en HBO) concludeerde dat er sprake is van kansenongelijkheid.¹⁴² Hierbij stonden de volgende bevindingen centraal:

- De studentenpopulaties in de betreffende opleidingen vormen geen goede afspiegeling van de inschrijvingen of de bredere leeftijdsgroep. Dit geldt voor verschillen in gender, sociaaleconomische achtergrond, migratieachtergrond en combinaties van deze kenmerken.
- Deels kan dit verklaard worden door zelfselectie: bepaalde groepen jongeren zijn geneigd om (niet) voor sommige opleidingen te kiezen.
- Deels is er ook sprake van ongelijkheid in de selectieprocedures. Hier spelen verschillende achtergrondkenmerken een rol. Migratieachtergrond komt het vaakst terug als factor die een negatieve invloed heeft op de kansen om een plek binnen de gewenste opleiding te krijgen.

Soortgelijk onderzoek analyseerde welke achtergrondkenmerken van invloed zijn op de door groei van studenten geneeskunde naar arts of medisch specialisten.¹⁴³ Dit onderzoek constateerde het volgende:

- De populatie medisch specialisten is niet representatief voor de populatie geneeskundestudenten en de niet-specialisten.
- De medische studentenpopulatie is overwegend vrouw en afkomstig uit gezinnen met een hoge sociaaleconomische status. Studenten met een migratieachtergrond zijn ondervertegenwoordigd zijn.
- Artsen met een migratieachtergrond hebben minder kans om specialist te worden. Dit geldt vooral voor vrouwen met een migratieachtergrond.
- Er lijkt sprake van 'cultural cloning' in de medische sectoren: artsen hebben meer kans om specialist te worden in sectoren waar mensen met hun eigen achtergrond (gender, migratieachtergrond) oververtegenwoordigd zijn.
- Het is niet duidelijk of deze bevindingen verklaard kunnen worden door zelfselectie of door ongelijkheid in de selectieprocedures.

Tot slot is statistisch onderzocht hoe arbeidsmarktdiscriminatie op basis van migratieachtergrond zich in zes landen door de jaren heen heeft ontwikkeld.¹⁴⁴ Uit deze overzichtsstudie kwam naar voren dat vastgestelde omvang van discriminatie op de arbeidsmarkt in Nederland tussen 1975 en 2018 licht is gestegen. In Canada, Duitsland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten is deze gelijk gebleven, en in Frankrijk zelfs afgenomen.

5. Bonaire, Sint Eustatius en Saba

In de onderzoeken hierboven ging het steeds over discriminatie en racisme in Europees Nederland. Begin 2023 is onderzocht wat er nodig is voor de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Kwantitatieve gegevens over discriminatie op Bonaire, Sint

¹⁴¹ Odijk e.a., *Kansengelijkheid in Selectie en Assessment*. Een labstudie naar de effectiviteit van structurering om kansengelijkheid voor etnisch-cultureel diverse sollicitanten te bevorderen, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2024.

¹⁴² Mulder, 2023 (1).

¹⁴³ Mulder 2023 (2).

¹⁴⁴ L. Quillian e.a., 'Trends in racial and ethnic discrimination in hiring in six Western countries', *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.*, 120 (6) e2212875120, 2023.

Eustatius en Saba zijn schaars. Hierin komen de volgende signalen naar voren over hoe discriminatie zich in het Caribische deel van Nederland manifesteert:¹⁴⁵

- De beelden verschillen per eiland. Het gaat namelijk om verschillende gemeenschappen, elk met een eigen culturele, sociaaleconomische en geschiedkundige context.
- Een overheersend geluid vanuit alle drie de eilanden is de wens om wat betreft het sociaal minimum, sociale zekerheid en -voorzieningen op gelijke niveau met Europees Nederland te leven. Deze wens staat los van de specifieke meerwaarde van de gelijkebehandelingswetgeving op de eilanden zelf.
- Er zijn onder andere signalen van onderhuidse, subtiele discriminatie op grond van uiterlijke (etnische) kenmerken en discriminatie van lhbtq+ personen. Dit is mede het gevolg van conservatieve en religieuze normen.
- De doorwerking van het slavernijverleden wordt gevoeld in de verdeling van eigendom van land en woningen, in armoede, in jeugdcriminaliteit en in ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen.
- Migranten uit de regio verkeren in een kwetsbare situatie en ervaren discriminatie, onder andere bij zwangerschap, of op de arbeidsmarkt. Ook mensen met een beperking en oudere inwoners lopen een hoger risico op discriminatie. Ze lopen bovendien aan tegen een gebrek aan fysieke, digitale en administratieve toegankelijkheid.

In 2024 is ook een representatieve nulmeting uitgevoerd naar ervaren discriminatie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hieruit komt onder meer naar voren dat discriminatie veel voorkomt en complex en hardnekkig is. Straatenquêtes lieten zien dat bijna de helft van de eilandbevolking in de afgelopen twee jaar discriminatie heeft ervaren. Dit percentage is aanzienlijk hoger dan in Europees Nederland. Nationaliteit en afkomst ('ras') worden het vaakst genoemd als discriminatiegronden, gevolgd door geslacht.¹⁴⁶

Ook is onderzoek gedaan naar de discriminatie-ervaringen van migrantengroepen met de Nederlandse nationaliteit en migrantengroepen met een vreemde nationaliteit op de Bonairiaanse arbeidsmarkt en werkvloer. Dit onderzoek constateerde het volgende:¹⁴⁷

- Ruim 43% van alle respondenten (zowel Nederlands als andere nationaliteit) heeft in de afgelopen vijf jaar discriminatie ervaren op de Bonairiaanse arbeidsmarkt en werkvloer.
- Migranten uit Latijns-Amerika (66%) ervaren vaker discriminatie bij het zoeken naar werk dan migranten uit Aruba en Curaçao (36%) of uit Nederland (28%). Ook op de werkvloer ervaren migrantengroepen afkomstig uit Latijns-Amerika (81%) het vaakst discriminatie.
- Discriminatie bij sollicitaties wordt in 31% van de gevallen gemeld, discriminatie op de werkvloer in 41% van de gevallen.

6. Lacunes en kennisbehoefte

We kunnen concluderen dat er veel onderzoek wordt gedaan naar de verschillende uitingsvormen en aspecten van discriminatie en racisme, althans in het Europees deel van Nederland. We beschikken over overkoepelende kwantitatieve gegevens, registratiecijfers, over verdiepend onderzoek naar bepaalde fenomenen en sectoren, en over kleinschalig en kwalitatief onderzoek binnen organisaties of specifieke casussen.

Er zijn echter ook structurele lacunes in het onderzoek naar discriminatie en racisme, op de volgende gebieden:

- Buiten de nulmeting uit 2024 is overkoepelende basisinformatie over de aard en omvang van discriminatie en racisme op Bonaire, Sint Eustatius en Saba schaars. Dit geldt zowel voor registratiegegevens als ervaringsonderzoek naar het voorbeeld van SCP of CBS.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Commissie Thodé, Verkenning invoering gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023.

¹⁴⁶ O. Nauta en M. Abraham, Juridische problemen, discriminatie en de impact van de invoering van de gelijke behandelingswetgeving in Caribisch Nederland. Amsterdam, DSP Groep 2024. Zie ook: Kamerstukken II 2023/24, 36 551 nr. 7.

¹⁴⁸ Nauta 2024.

- Betrouwbare gegevens over de stapeling en intersecties van discriminatie- en racisme-ervaringen zijn schaars. Hiermee bedoelen we dat het lastig is om inzichtelijk te maken hoe verschillende vormen van discriminatie en racisme met elkaar samenhangen en elkaar versterken in verschillende gebieden/domeinen van het dagelijks leven.
- De meningen en gedragingen in de Nederlandse bevolking ten opzichte van de non-discriminatie-norm, diversiteit en inclusie in z'n algemeenheid en de aanpak van discriminatie en racisme door de overheid worden niet structureel onderzocht.

Uiteraard zijn er ook nog enkele sectoren en groepen die in de huidige onderzoeken onderbelicht blijven. Dit lijkt echter vooral een weerspiegeling van wisselende prioriteiten in de publieke onderzoeksagenda, waardoor er steeds weer andere sectoren en groepen in de belangstelling staan. Dit onderstreept dat het belang om de bevindingen van eenmalig verdiepend onderzoek (bijvoorbeeld naar discriminatie van mensen met een (Zuid-)Oost-Aziatische migratieachtergrond) te integreren in periodieke publicaties over discriminatieregistraties, -meldingen en ervaringsonderzoek.

Het is daarbij cruciaal om te benadrukken dat onderzoek slechts één van de middelen is om tot een betere aanpak van discriminatie en racisme te komen. Ook de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme constateert dat nóg meer onderzoek naar de omvang van discriminatie en racisme niet gaat bijdragen aan een betere aanpak. Het stelt bovendien "dat de nadruk op het vaststellen van discriminatie in de weg kan staan van verdiepend onderzoek naar mogelijke beleidsmaatregelen, regelgeving en andere interventies".¹⁴⁹ Het blijft dan ook belangrijk om bij elke kennisbehoefte de vraag te stellen op welke manier de gevraagde kennis inderdaad gaat bijdragen aan een effectievere aanpak van discriminatie en racisme.

¹⁴⁹ Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2023.

Bijlage 2: Overzicht townhall-sessies en bijeenkomsten

	DATUM	ONDERWERP/DOMEIN/GROND VAN DE BIJEENKOMST	LOCATIE
1	13-jan-22	Rondetafelgesprek over discriminatie in de zorg	online
2	11-mrt-22	Townhall-sessie met jongeren	Utrecht
3	21-mrt-22	Townhall-sessie over institutioneel racisme en etnisch profileren	Den Haag
4	21-mrt-22	Townhall-sessie over anti-zwart racisme	Amsterdam
5	23-mrt-22	Townhall-sessie over discriminatie van lhbt+ personen	Ede
6	28-mrt-22	Townhall-sessie over arbeidsmarktdiscriminatie	Vlissingen
7	29-mrt-22	Townhall-sessie over institutioneel racisme	Rotterdam
8	30-mrt-22	Townhall-sessie over discriminatie van mensen met een beperking	online
9	31-mrt-22	Townhall-sessie over moslimdiscriminatie	Zaandam
10	6-apr-22	Townhall-sessie over woondiscriminatie	Groningen
11	7-apr-22	Expertmeeting intersectionaliteit	Den Haag
12	7-apr-22	Townhall-sessie over diversiteit & inclusie bij de Rijksoverheid	Den Haag
13	8-apr-22	Townhall-sessie over discriminatie in het onderwijs	Den Haag
14	9-apr-22	Townhall-sessie met de Caribische gemeenschap in Nederland	Eindhoven
15	13-apr-22	Townhall-sessie over woondiscriminatie in Rotterdam	Rotterdam
16	14-apr-22	Townhall-sessie over gendergelijkheid	Amsterdam
17	14-apr-22	Townhall-sessie met jongeren (gecombineerd met Iftar)	Utrecht
18	10-mei-22	Townhall-sessie over online discriminatie	Utrecht
19	18-mei-22	Townhall-sessie met leden Rotary International	Online
20	19-mei-22	Townhall-sessie over anti-Aziatisch racisme	Amsterdam
21	15-sep-22	Werkbezoek in het kader van stagediscriminatie	Nijmegen
22	29-sep-22	Werkbezoek bij Expertisecentrum Politie (aanpak discriminatie)	Amsterdam
23	11-okt-22	Townhall-sessie over discriminatie in de sport	Heerenveen
24	7-nov-22	Werkbezoek in het kader van arbeidsmarktdiscriminatie en werkagenda Verdere Integratie op Arbeidsmarkt	Almere
25	17-nov-22	Werkconferentie over inclusief onderwijs	Amsterdam
26	22-nov-22	Townhall-sessie over discriminatie in de media	Amsterdam

27	1-dec-22	Expertmeeting over Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en eenzijdig overheidshandelen	Utrecht
28	7-dec-22	Townhall-sessie over diversiteit en inclusie in de media	Rotterdam
29	17-jan-23	Expertmeeting over institutioneel racisme	Amsterdam
30	19-jan-23	Diner pensant met vertegenwoordigers moslingemeenschap	Den Haag
31	24-jan-23	Townhall-sessie over diversiteit en inclusie in de media	Almelo
32	7-feb-23	Werkbezoek in het kader van discriminatie in de sport	Zeist
33	14-feb-23	Werkbezoek aan Europese Commissie en de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Brussel	Brussel
34	23-feb-23	Maatschappelijke Inspiratieraad	Den Haag
35	16-mrt-23	Werkbezoek aan de Politie Academie	Leusden
36	21-mrt-23	Werkbezoek in het kader van de Internationale Dag tegen Racisme en Discriminatie, gericht op jongeren	Maastricht
37	21-mrt-23	Werkbezoek in het kader van de Internationale Dag tegen Racisme en Discriminatie, gericht op jongeren	Den Haag
38	21-mrt-23	Werkbezoek aan Bibliotheek Neude in het kader van de Internationale Dag tegen Racisme en Discriminatie	Utrecht
39	21-mrt-23	Conferentie over effect van discriminatie en racisme op jongeren	Utrecht
40	29-mrt-23	Townhall-sessie over moslimdiscriminatie en jongeren	Utrecht
41	4-apr-23	Townhall-sessie over diversiteit bij de publieke omroep	Hilversum
42	11-apr-23	Maatschappelijke Inspiratieraad	Den Haag
43	10-mei-23	Townhall-sessie over anti-Aziatisch racisme	Leiden
44	12-mei-23	Townhall-sessie bij TU Delft over gender en sociale veiligheid	Delft
45	16-mei-23	Werkbezoek in het kader van discriminatie Roma en Sinti	Amsterdam
46	17-mei-23	Werkbezoek aan de Dienst Justitiële Inrichtingen over geestelijke verzorging	Rotterdam
47	25-mei-23	Conferentie over arbeidsmarktdiscriminatie	Arnhem
48	6-jun-23	Diner pensant met experts op het gebied van discriminatie en racisme	Den Haag
49	8-jun-23	Townhall-sessie over discriminatie in de media	Hoofddorp
50	14-jun-23	Rondetafelgesprek over discriminatie in de zorg	Utrecht
51	15-jun-23	Maatschappelijke Inspiratieraad	Den Haag
52	20-jun-23	Townhall-sessie over neutraliteit & inclusie	Haarlem
53	6-jul-23	Diner pensant over religie en lhbtq+	Amsterdam
54	21-sep-23	Maatschappelijke Inspiratieraad	Amstelveen
55	28-sep-23	Nationaal Congres tegen Discriminatie en Racisme	Ede
56	28-sep-23	Breakout-sessie tijdens Nationaal Congres over anti-zwart racisme	Ede
57	28-sep-23	Breakout-sessie tijdens Nationaal Congres over moslimdiscriminatie	Ede

58	28-sep-23	Breakout-sessie tijdens Nationaal Congres over institutioneel racisme en etnisch profileren	Ede
59	28-sep-23	Breakout-sessie tijdens Nationaal Congres over discriminatie van lhbtq+ personen	Ede
60	28-sep-23	Breakout-sessie tijdens Nationaal Congres over discriminatie van mensen met een beperking	Ede
61	28-sep-23	Breakout-sessie tijdens Nationaal Congres over discriminatie op de arbeidsmarkt	Ede
62	28-sep-23	Breakout-sessie tijdens Nationaal Congres over discriminatie in de zorg	Ede
63	28-sep-23	Breakout-sessie tijdens Nationaal Congres over discriminatie in de sport	Ede
64	28-sep-23	Breakout-sessie tijdens Nationaal Congres over discriminatie in de media	Ede
65	28-sep-23	Breakout-sessie tijdens Nationaal Congres met studenten	Ede
66	6-okt-23	Expertmeeting over afrofobie	Rotterdam
67	19-okt-23	Werkbezoek aan de Financial Intelligence Unit Nederland van de Politie	Zoetermeer
68	31-okt-23	Maatschappelijke Inspiratieraad in gesprek met de Top Management Groep binnen de Rijksoverheid	Den Haag
69	6-nov-23	Townhall-sessie over overheid & inclusie (neutraliteit en inclusie)	Den Haag
70	9-nov-23	Townhall-sessie over anti-zwart racisme	Amsterdam
71	30-nov-23	Dialogbijeenkomst (1e sessie) tussen overheid en Moslimgemeenschap	Rotterdam
72	4-dec-23	Townhall-sessie over inclusief onderwijs	Utrecht
73	7-dec-23	Townhall-sessie met als thema 'Een Samenleving in transitie'	Capelle aan den IJssel
74	9-dec-23	Expertmeeting over discriminatie en racisme in relatie tot kinderrechten (met jongeren en kinderen)	Den Haag
75	13-dec-23	Expertmeeting over discriminatie en racisme in relatie tot kinderrechten (met volwassenen)	Leiden
76	13-dec-23	Dialogbijeenkomst (2e sessie) tussen overheid en Moslimgemeenschap	Den Haag
77	14-dec-23	Townhall-sessie over discriminatie van Roma-gemeenschappen	Breda
78	17-jan-24	Townhall-sessie over het slavernijverleden en alledaags racisme	Hoorn
79	8-mrt-24	Townhall-sessie over mensen met een beperking: intersectionaliteit	Online
80	13-mrt-24	Iftar diner over verbinding met Moslimgemeenschap	Den Haag
81	19-mrt-24	Presentatie over onderzoek Ervaren Discriminatie Aziatische Nederlanders / EDAN (onderzoek SZW)	Amsterdam
82	21-mrt-24	NCDR evenement over onderwijs en discriminatie bij de overheid	Zwolle, Amsterdam, Breda
83	26-mrt-24	Expertmeeting discriminatie en racisme op Universiteiten	Den Haag
84	1-apr-24	Symposium over mensen met een beperking	Utrecht
85	16-apr-24	Townhall-sessie over kinderboerderijen en milieueducatie	Den Haag
86	16-mei	Expertmeeting Arbeidsmarktdiscriminatie sessie 1	Digitaal

87	30-mei-24	Expertmeeting Arbeidsmarktdiscriminatie sessie 2	Den Haag
88	13-jun-24	Expertmeeting Arbeidsmarktdiscriminatie sessie 3	Utrecht
89	20-jun-24	Nationaal Congres tegen Discriminatie en Racisme	Nieuwegein
90	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over de doorwerking van het slavernijverleden in relatie tot anti-zwart racisme	Nieuwegein
91	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over anti-Aziatisch racisme	Nieuwegein
92	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over bestaansrecht en gelijke behandeling in Caribisch Nederland (CN)	Nieuwegein
93	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over de rol van omstanders	Nieuwegein
94	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over Roma en Sinti	Nieuwegein
95	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over mensen met een beperking en neurodiversiteit	Nieuwegein
96	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over arbeidsdiscriminatie en gendergelijkheid	Nieuwegein
97	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over discriminatie van moslimvrouwen in Nederland.	Nieuwegein
98	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over de positie van bi-culturele personen in de lhbtq+ wereld	Nieuwegein
99	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over etnisch profileren	Nieuwegein
100	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over de impact van discriminatie en racisme op kinderen	Nieuwegein
101	20-jun-24	Break-out sessie tijdens Nationaal Congres over lokaal antidiscriminatiebeleid bij gemeenten	Nieuwegein
102	6-jun-24	Townhall-sessie over de Turkse gemeenschap in Nederland	Rotterdam
103	11-jun-24	Bijeenkomst over antidiscriminatie coördinatoren G10	Utrecht
104	28-mei-24	Werkbezoek over EU-internationaal- discriminatie breed- netwerk	Berlijn
105	21-sep-24	Bijeenkomst over Afrofobie en de Doorwerking van het Slavernijverleden: Stop Racism & Discrimination & Afrophobia	Den Haag
106	25-sep-24	Expertmeeting inclusief lesmateriaal	Utrecht
107	10-okt-24	Conferentie over over discriminatie en racisme in de sport en in het uitgaansleven	Groningen
108	10-okt-24	Break-out sessie tijdens conferentie over deurbelied in de horeca	Groningen
109	10-okt-24	Break-out sessie tijdens conferentie over diversiteit en inclusie in de sportsector	Groningen
110	10-okt-24	Break-out sessie tijdens conferentie over grensoverschrijdend gedrag in het uitgaansleven	Groningen
111	27-okt-24	Open forum over Javaanse contractarbeid	Den Haag
112	31-okt-24	Diner pensant etnisch profileren	Den Haag
113	4-nov-24	Diner pensant Diwáli	Scheveningen
114	8-nov-24	Bijeenkomst over de Antilliaanse gemeenschap	Den Haag
115	10-nov-24	Townhall-sessie over Chinese Nederlanders met Surinaamse roots	Gouda
116	14-nov-24	Diner pensant discriminatie en racisme binnen de rijksoverheid	Den Haag

117	16-nov-24	Bijeenkomst over de rol van de politiek in het bestrijden van discriminatie en racisme	Amsterdam
118	19-nov-24	Symposium over diversiteit en inclusie op de werkvloer	Amsterdam
119	20-nov-24	Internationale conferentie over Moslimdiscriminatie	Den Haag
120	16-dec-24	Expertmeeting rol van de ondernemingsraad bij het tegengaan van stagediscriminatie	Den Haag
121	9-dec-24	Nieuwjaarsbijeenkomst NCDR 2025	Den Haag
122	9-jan-25	Maatschappelijke Inspiratieraad	Den Haag
123	13-jan-25	Werkbezoek aan Caribisch Nederland over gelijkwaardigheid, discriminatie en racisme	BES-eilanden
124	3-feb-25	Werkbezoek aan Caribisch Nederland over gelijkwaardigheid, discriminatie en racisme	BES-eilanden
125	12-mrt-25	Iftar diner over verbinding met Moslimgemeenschap	Den Haag
126	13-mrt-25	Werkbezoek aan Europese Commissie en Raad van EU in Brussel met conferentie over anti-moslimhaat	Brussel
127	21-mrt-25	Presentatie over het rapport van Movisie over effectieve maatregelen tegen discriminatie bij werkgevers	Den Haag
128	21-mrt-25	NCDR evenement over racisme en discriminatie in samenwerking met de gemeente Middelburg	Middelburg
129	21-mrt-25	NCDR evenement over racisme en discriminatie in samenwerking met de gemeente Eindhoven	Eindhoven
130	24-mrt-25	Werkbezoek Wenen met conferentie over racisme en diplomatie	Wenen
131	25-mrt-25	Werkbezoek FRA, Grondrechten Agentschap EU	Wenen
132	1-apr-25	Symposium over Inclusieve Samenleving	Utrecht
133	8-apr-25	Expertmeeting over lhtbiqua+	Bonaire
134	10-apr-25	Townhallsessie Bonaire over bestaanszekerheid, armoede en de hoge kosten van levensonderhoud	Bonaire

Bijlage 3: Financiën

Financiële verantwoording van de maatregelen in het Nationaal programma 2025-2029

Met onderstaand overzicht wordt op hoofdlijnen de financiering van de maatregelen in het Nationaal programma 2025-2029 inzichtelijk gemaakt. Het is niet eenvoudig om een heel precies overzicht te geven van de kosten van de maatregelen, omdat niet alle maatregelen expliciet gelabeld zijn als 'aanpak van discriminatie' en daarmee soms deels onder een programma tegen discriminatie (met eigen budget) vallen en deels ook onder reguliere werkzaamheden van beleidsdirecties.

Hieronder is per betrokken departement aangegeven of de maatregelen extra middelen of een aanpassing van de begroting vragen; uit welke begrotingen de maatregelen worden gefinancierd en zo mogelijk een (totaal)bedrag van de maatregelen.

BZK

- Bij de voorjaarsnota's van 2023 en 2024 zijn o.a. middelen vrijgemaakt voor de versterking van het stelsel van antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) en voor preventie van discriminatie in gemeenten via een decentralisatie uitkering aan gemeenten (€ 2,5 mln).
- Ook zijn middelen vrijgemaakt voor onderzoek naar institutioneel racisme en de Awgb (€ 0,5 mln).
- Daarnaast is € 0,5 mln uitgetrokken voor acties met betrekking tot diversiteit en inclusiebeleid.
- Naar aanleiding van het regeerprogramma van het kabinet zijn middelen gereserveerd voor het bestrijden van online discriminatie en de versterking van het stelsel van de ADV's (o.a. preventie en het borgen van nazorg).

SZW

- Het kabinet heeft met Prinsjesdag 2024 €9 miljoen structureel gereserveerd voor koopkrachtmaatregelen op Caribisch Nederland. Voor het versterken van de bestaanszekerheid op Caribisch Nederland is structureel € 2 miljoen voor de aanpak van schulden en armoede gereserveerd.
- Daarnaast is er jaarlijks structureel € 1 miljoen beschikbaar voor de aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie.
- Voor de aanpak van VIA en het voorkomen van discriminatie en racisme is € 1,5 mln beschikbaar in 2025.

JenV

- Voor de aanpak van discriminatie door de politie (ECAD-P en Politie voor Iedereen) is dit jaar 2,23 miljoen euro gereserveerd. Dit bedrag wordt voor de daaropvolgende jaren verhoogd naar 4,89 miljoen euro per jaar.
- Aan het OM en rechtspraak wordt, afgezien van de eigen bijdragen vanuit deze organisaties onder andere voor het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie, aanvullend 330.000 euro in 2025 en 460.000 euro in de daaropvolgende jaren ter beschikking gesteld voor de aanpak van racisme en discriminatie.
- Voor de aanpak van antisemitisme is een budget van jaarlijks 4,5 miljoen euro beschikbaar.
- Voor de aanpak van racisme, discriminatie en lhbtq+ veiligheid is voor de komende jaren 1,3 miljoen uitgetrokken. In het komende jaar is aanvullend 2,8 miljoen uitgetrokken voor de implementatie van het nieuwe artikel 44bis van het Wetboek van strafrecht, waarmee het discriminatoir aspect als strafverzwargingsgrond geldt.
- Voor het Meldpunt Online Discriminatie loopt de bijdrage tussen 2025 en 2029 af van 253.000 euro naar 200.000 euro per jaar.

OCW

- In het NP staan geen ambities die niet ook in de OCW-agenda tegen discriminatie en racisme of nog geen onderdeel zijn van lopend OCW-beleid. Alle versterkingen sluiten hiermee aan op reeds ingezet beleid. Deze vragen geen nieuwe inzet van middelen.
- De middelen staan gereserveerd op de bestedingsplannen van OCW onder artikel 3 (primair- en voorgezet onderwijs) en artikel 14 (cultuur).

VWS

- Voor de versterking die betrekking heeft op de oproep aan de onderwijsinstellingen en werkgevers om thema's discriminatie, racisme, inclusieve en cultuurspecifieke zorg op te nemen in het curriculum van opleidingen geldt dat dit onderdeel is van eerder vastgesteld beleid. Voor de programmalijnen van het ZonMw pilotprogramma 'Diversiteitssensitief werken in de zorg'¹⁵⁰ is 1 miljoen euro vrijgemaakt vanuit de ZonMw-brede programmareserves uit 2023.
- Om er tenslotte overkoepelend voor te zorgen dat discriminatie in alle domeinen van het departement wordt aangepakt, is in 2022 een VWS-brede aanpak tegen discriminatie en ter bevordering van gelijke kansen gestart. In 2024 was hier een bedrag voor beschikbaar van € 627.110,00.

VRO

- De versterking die betrekking heeft op de Wet goed verhuurderschap is onderdeel van de wettelijke evaluatie van de Wet goed verhuurderschap in 2026. Die evaluatie wordt alsdan gefinancierd uit de eigen begroting van de directie Wonen van VRO.
- De monitoring van de vrijwillige NEN 9120 voor toegankelijkheid zal gefinancierd worden vanuit de begroting van het ministerie van VRO
- De kosten die gemoeid zijn met de inwerkingtreding van de Wet versterking regie volkshuisvesting zijn inzichtelijk gemaakt door middel van een artikel 2 onderzoek, en worden (deels) gefinancierd vanuit de begroting van het ministerie van VRO.

¹⁵⁰ [Diversiteitssensitief werken in de zorg | ZonMw](#)