



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Nationaal Coördinator tegen discriminatie en racisme

Een verkenning



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Peter Heij
Carina van Eck
Kasper Baarda

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Verkenning naar een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme

Definitieve versie, maart 2021

Voorwoord

Discriminatie en racisme zijn geen gewone beleidsonderwerpen. Ze raken aan een zeer fundamenteel punt: het voorkomen en bestrijden van het maken van onderscheid tussen mensen op oneigenlijke gronden. Niet voor niets begint onze Grondwet hiermee. Toch is dat in de praktijk niet vanzelfsprekend. Helaas blijkt dat uit tal van incidenten, acties, onderzoek en publicaties.

In de Tweede Kamer wordt met regelmaat over deze onderwerpen gedebatteerd. Naar aanleiding van deze debatten heeft de Tweede Kamer een tweetal moties aangenomen waarin de regering wordt verzocht een Nationaal Coördinator Discriminatie en Racisme (NCDR) in het leven te roepen. In haar brief van 9 november 2020 aan de Tweede Kamer heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangekondigd een kort en intensief traject in de vorm van een verkenning te laten uitvoeren naar de vraag hoe versterking van een gecoördineerde aanpak ter bestrijding van discriminatie en racisme het beste vorm kan krijgen teneinde de effectiviteit van beleid ter bestrijding van discriminatie en racisme te vergroten.

Aan ABDTOPConsult is gevraagd deze verkenning binnen een krappe drie maanden uit te voeren tussen december en 1 maart 2021. Ik ben daarbij uitstekend ondersteund door Carina van Eck, consultant op het gebied van mensenrechten en gelijke behandeling en Kasper Baarda, werkzaam voor ABDTOPConsult. In korte tijd zijn veel gesprekken gevoerd met tal van partijen binnen de centrale en decentrale overheid; met aan overheid gelieerde instanties en maatschappelijke instellingen. In die gesprekken is een veelheid aan visies en opvattingen naar voren gekomen, soms uiteenlopend, vaak met een gemene deler. Hieruit hebben wij beelden gedestilleerd die in deze rapportage zijn verwerkt. Ik merk hierbij op dat de inhoud van deze rapportage geheel onze verantwoordelijkheid is en omwille van tijd niet vooraf is voorgelegd aan de personen die we hebben gesproken.

Naast de vele gesprekken die wij hebben gevoerd, hebben we ook verschillende coördinatiemechanismen die in de rijksdienst zijn of worden gebruikt, verkend op hun geschiktheid voor dit onderwerp. Daarbij komen wij tot de conclusie dat het instellen van een regeringscommissaris naar onze mening het best past bij de wens die de Tweede Kamer heeft uitgesproken over de NCDR. De te benoemen regeringscommissaris zal in samenspraak met betrokken partijen een nationaal programma moeten opstellen, dat gebaseerd is op grondige analyse; een heldere en gedeelde ambitie; een passende alliantie en een actieprogramma. Deze hoge ambitie heeft alleen kans van slagen als de positie van de regeringscommissaris

wettelijk verankerd is en een stevige ondersteuning krijgt zowel in menskracht, als financiële middelen.

Het is mij opgevallen dat iedereen die wij bij deze verkenning hebben gevraagd mee te denken direct beschikbaar was en waardevolle input heeft geleverd. Ik ben hen daarvoor zeer erkentelijk. Ik hoop dat deze verkenning aan de verwachtingen voldoet en daarmee een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van discriminatie en racisme in ons land.

Peter Heij
ABDTOPConsult

Inhoud

	Voorwoord	4
1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Opdracht en doel van de verkenning	8
1.3	Aanpak	10
2	Context	11
2.1	Wetgeving	11
2.2	Governance	13
2.2.1	Departementen actief bij de aanpak van discriminatie en racisme	13
2.2.2	Overige actoren actief bij de aanpak van discriminatie en racisme	16
2.2.3	Conclusie	17
2.3	Rapportages	17
2.4	Maatschappelijke urgentie en complexiteit van de aanpak van racisme en discriminatie	19
2.5	Conclusie	20
3	Modaliteiten organisatievormen	22
3.1	Organisatievormen binnen de ambtelijke lijnorganisatie	22
3.2	Organisatievormen buiten de ambtelijke organisatie	22
3.3	Bijzondere organisatievormen	24
3.4	Conclusie	27
4	Beelden vanuit de (rijks)overheid en het veld	28
5	Het advies	37
5.1	Criteria	37
5.2	Vormgeving van de coördinatiebehoefte	39
5.3	Mandaat	42
5.4	Taken en bevoegdheden	43
5.5	Relatie met andere instellingen	44
5.6	Profiel en organisatie	44
5.7	Naamgeving	45
5.8	Overgangsfase	46
	Bijlagen	47
	Bijlage 1	48
	Bijlage 2	49

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De maatschappelijke en politieke discussie over discriminatie en racisme hebben de afgelopen tijd gezorgd voor toenemende erkenning van de aard en de reikwijdte van dit probleem in de samenleving. De Black Lives Matter beweging, bijvoorbeeld, zorgde ervoor dat duizenden mensen de straat op gingen om te protesteren tegen racisme, waarbij ook aandacht werd gevraagd voor institutionele en systematische vormen van discriminatie en racisme. Naar aanleiding van deze protesten werd op 1 juli 2020 in de Tweede Kamer gedebatteerd over racisme en discriminatie. Tijdens dit debat zijn diverse moties aangenomen, waaronder twee over de instelling van een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) en een motie over de instelling van een Staatscommissie Discriminatie en Racisme. Tijdens een notaoverleg is op 1 juli 2020 ook een motie aangenomen over de instelling van een Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding.¹

Bij brief van 9 december 2020 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangekondigd een kort en intensief traject in de vorm van een verkenning te laten uitvoeren naar de vraag hoe de versterking van een gecoördineerde aanpak ter bestrijding van discriminatie en racisme het beste vorm kan krijgen teneinde de effectiviteit van beleid ter bestrijding van discriminatie en racisme te vergroten.² In dezelfde brief geeft de minister van BZK aan dat een meer gecoördineerde aanpak van discriminatie en racisme vanuit de overheid noodzakelijk is met aandacht voor een overkoepelende en (waar nodig) gerichte

¹ Kamerstukken II 2019/20, 30 950, nr. 203 (Jetten c.s.): 'constaterende dat racisme anno nu nog steeds plaatsvindt in Nederland; van mening dat de overheid het principe van een inclusieve werkgever zou moeten nastreven; verzoekt de regering een Nationaal coördinator discriminatie en racisme aan te stellen voor de aanpak van discriminatie en racisme die kan zorgen voor meer inclusiviteit bij de overheid';

Kamerstukken II 2019/20, 30 950, nr. 211 (Azarkan en Jetten); 'verzoekt de regering, teneinde focus en gewicht in de discriminatiebestrijding te leggen, hiervoor een nationaal Coördinator Discriminatiebestrijding (NCDB) met voldoende middelen aan te stellen'.

Kamerstukken II 2019/20, 30 950, nr. 186 (Asscher en Heerma): 'overwegende dat voorbeelden van discriminatie door werkgevers, makelaars, onderselectie in het onderwijs, behandeling in de jeugdzorg en etnisch profileren laten zien dat er ook in Nederland helaas sprake is van discriminatie en racisme; overwegende dat overheidsinstanties tientallen algoritmes gebruiken die een risico op discriminatie met zich meebrengen; overwegende dat mechanismen die bewust of onbewust aan discriminatie ten grondslag liggen, blootgelegd en aangepakt moeten worden; verzoekt de regering een divers samengestelde Staatscommissie Discriminatie en Racisme in te stellen die op langjarige basis onderzoek kan doen naar de stand van racisme in Nederland, voorstellen doet en de effecten van beleid kan monitoren.'

Kamerstukken II 2019/2020, 35 164, nr. 10 (Van der Graaf c.s.): 'constaterende dat in de initiatiefnota-Yesilgöz-Zegerius/Segers over een effectievere aanpak van antisemitisme wordt voorgesteld een Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding in te stellen voor een bepaalde periode van twee jaar, die de aanpak van antisemitisme kan stroomlijnen en regisseren en tegelijkertijd de regering en de Kamer kan adviseren over een effectieve aanpak; constaterende dat met het amendement-Van der Graaf/Yesilgöz-Zegerius (35 300-VI, nr. 16) de beschikbaar gestelde middelen voor een campagne tegen antisemitisme uitsluitend besteed mogen worden aan maatregelen die specifiek samenhangen met de aanpak van antisemitisme, en dat de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding hierin ook is benoemd; verzoekt de regering, een Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding in het leven te roepen en deze onder te brengen bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid.'

² Kamerstukken II 2020/21, 30 950, nr. 216.

aanpak van dit maatschappelijke probleem. Deze urgentie wordt in de samenleving en de politiek steeds indringender gevoeld.

1.2 Opdracht en doel van de verkenning

Naar aanleiding van de moties over de instelling van een NCDR heeft de minister van BZK toegezegd een verkenning te laten uitvoeren. Voor deze verkenning is in december 2020 de opdracht verleend aan ABDTOPConsult.

De hoofdvraag voor de verkenning luidt:

Kan de versterking van de gecoördineerde aanpak van discriminatie en racisme het beste vorm krijgen door de instelling van een NCDR of eventueel een vergelijkbaar ander coördinatiemechanisme (bijvoorbeeld een bestuurlijk programma)?

Afhankelijk van het advies over de hoofdvraag wordt eveneens gevraagd om een plan van aanpak met de volgende elementen:

- a) Een voorstel voor de taken, bevoegdheden, benoemingsduur en positionering van een NCDR of eventueel vergelijkbaar coördinatiemechanisme;
- b) Een gedetailleerde raming van de kosten (beleidsbudget en personele kosten)
- c) Een beschrijving van het proces na oplevering van het advies op 1 maart 2021 tot de instelling van een NCDR of een vergelijkbaar coördinatiemechanisme.

In de opdracht is aangegeven dat nauwe betrokkenheid en draagvlak vanuit de samenleving van belang zijn. Dat betekent dat belangenorganisaties met kennis over en ervaring met discriminatie betrokken worden bij deze verkenning naar de modaliteiten van een NCDR of vergelijkbaar coördinatiemechanisme. Datzelfde geldt voor sleutelpartijen bij de bestrijding van discriminatie en racisme, zoals de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de gemeenten, gemeentelijke anti-discriminatievoorzieningen (ADV's), het College voor de Rechten van de Mens en de wetenschap. Tevens wordt in de opdracht gevraagd in te gaan op de verhouding tot initiatieven voor specifieke coördinatoren en instanties op dit terrein.

Ten aanzien van het doel is aangetekend dat de instelling van een NCDR of vergelijkbaar coördinatiemechanisme primair gericht is op het bevorderen van een effectieve aanpak en versterking van de coördinatie binnen de rijksoverheid. Momenteel zijn binnen het kabinet meerdere bewindslieden verantwoordelijk voor (onderdelen) van de aanpak van discriminatie en vervult de minister van BZK een coördinerende rol. Daarnaast is de bestrijding van discriminatie en racisme ook een verantwoordelijkheid van de lokale overheid, de politie en van justitie. Een NCDR of een daarmee vergelijkbaar mechanisme, met een stevige positie binnen de (lokale) overheid en met betrokkenheid van een breder maatschappelijk speelveld, zou het verschil kunnen maken, mits de juiste vorm voor een dergelijke coördinator of vergelijkbaar coördinatiemechanisme wordt gekozen.

Deze verkenning heeft als doel om de verschillende opties en modaliteiten voor het instellen van een NCDR of een vergelijkbaar coördinatiemechanisme te inventariseren en daarover advies uit te brengen aan de minister van BZK.

Aandachtpunten daarbij zijn:

- 1) een sterke rol in de coördinatie van de centrale overheid en samenwerking met de lokale overheid die eveneens een verantwoordelijkheid heeft op het gebied van de bestrijding van discriminatie en racisme;
- 2) draagvlak binnen de samenleving, zowel van belangenorganisaties als van sleutelpartijen bij de bestrijding van discriminatie en racisme;
- 3) het belang van (langjarig)onderzoek naar oorzaken en achtergronden van discriminatie en racisme en bewezen effectieve interventies in preventieve, curatieve en repressieve sfeer;
- 4) taken, mandaat, bevoegdheden en financiële armslag die nuttig of noodzakelijk zijn voor een coördinator of vergelijkbaar coördinatiemechanisme.

Tijdens het Algemeen Overleg over discriminatie en racisme op 10 december 2020 is uitvoerig gesproken over het voorstel voor een NCDR en de instelling van een Staatscommissie en de daarbij behorende taakopdracht. De minister van BZK heeft aangegeven op basis van de uitkomsten van de verkenning de besluitvorming over de instelling van een Staatscommissie Discriminatie en Racisme te willen voorbereiden. Tevens heeft zij laten weten te bezien of de nog in te stellen Staatscommissie zich kan buigen over een onderzoek naar de vraag hoe gewaarborgd kan worden dat etnisch profileren door overheidsdiensten in de toekomst kan worden voorkomen. Ook is de vraag naar de verhouding tussen de NCDR en een Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding aan de orde geweest. Daarbij is aangetekend dat het nuttig kan zijn om ook juist specifiek beleid te voeren en dat een Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding daar een voorbeeld van is.

In verband met deze verkenning is het ook van belang te refereren aan de motie die in de Eerste Kamer is aangenomen over de instelling van een parlementair onderzoek naar oorzaken van het verschil tussen de wet op papier en de wet in de praktijk en waarom anti-discriminatoire bepalingen in wetgeving niet voldoende effectief zijn.³ Relevant is tevens de aangenomen motie van de leden Paternotte en Öztürk, ingediend tijdens de begrotingsbehandeling op 15 oktober 2020, waarin de regering wordt verzocht, in overleg met het CBS en eventuele andere centrale onderzoeksinstellingen, te onderzoeken of een periodiek onderzoek naar de problematiek van racisme, antisemitisme en discriminatie uitgevoerd kan worden.⁴

³ Kamerstukken I 2020/21, 35 570, E.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 23. 'constaterende dat artikel 1 van de Grondwet discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook verbiedt;

1.3 Aanpak

Voor deze verkenning is - met inachtneming van de bovengenoemde opdracht - de volgende werkwijze gevolgd. Allereerst heeft een brede consultatie plaatsgevonden met de departementen die verantwoordelijk zijn voor onderdelen van de preventie en bestrijding van discriminatie en racisme, te weten de ministeries van BZK, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie en Veiligheid (JenV). Wij hebben interviews gehouden met portefeuillehouders binnen het rijk. Daarnaast is literatuuronderzoek gedaan, onder meer naar bestaande coördinatiestructuren en diverse instellingenbesluiten van organisaties en coördinatievormen die mogelijk relevant zouden kunnen zijn.

Vervolgens hebben wij vier online rondetafelgesprekken georganiseerd om betrokken instanties, een aantal gemeenten en het maatschappelijk middenveld de gelegenheid te geven om suggesties aan te dragen en input te leveren. Ten behoeve van deze bespreking hebben de deelnemers vooraf informatie ontvangen en is aan hen een aantal vragen voorgelegd (zie bijlage 1). Ook hebben de wij nog enkele individuele gesprekken gevoerd met deskundigen die niet konden deelnemen aan de rondetafelgesprekken.

Voor de gesprekken en interviews zijn organisaties en experts actief benaderd. Er is gestreefd naar een evenwichtige afspiegeling van organisaties, instanties en experts die een rol vervullen bij de preventie en bestrijding van racisme en discriminatie op diverse gronden (zie bijlage 2).

constaterende dat Nederland onder andere beschikt over periodieke integrale rapportages door het CBS op het gebied van onder andere veiligheid, gezondheid en brede welvaart; overwegende dat de meldings- en aangiftebereidheid van incidenten van racisme, antisemitisme en discriminatie laag is en Nederlanders beperkt effect verwachten van zulke meldingen; van mening dat voor een goed zicht op de ontwikkeling van de problematiek van racisme, antisemitisme en discriminatie actief, periodiek en repliceerbaar onderzoek nodig is; verzoekt de regering, in overleg met het CBS en eventuele andere centrale onderzoeksinstellingen te onderzoeken of een dergelijk periodiek onderzoek uitgevoerd kan worden'.

2 Context

2.1 Wetgeving

Artikel 1 van de Grondwet bepaalt dat iedereen die zich in Nederland bevindt in gelijke gevallen gelijk moet worden behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of welke grond dan ook, is verboden.⁵ Artikel 1 van de Grondwet drukt niet slechts de - negatieve - plicht uit van de overheid om in wetgeving, bestuur en rechtspraak zich van discriminatie te onthouden. Het vereist ook dat de overheid eenieder in zijn of haar eigenheid respecteert en beschermt. Het discriminatieverbod is eveneens neergelegd in verschillende internationale verdragen waar Nederland aan gehouden is. Ook wordt in internationaal verband specifiek aandacht besteed aan de bestrijding van racisme, onder meer op grond van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.⁶

In specifieke nationale gelijkebehandelingswetgeving is het discriminatieverbod tussen burgers onderling en door sectoren (horizontale werking) verder uitgewerkt. In deze discriminatiebepalingen wordt de bestrijding van racisme gebaseerd op de grond 'ras', die onder meer verwijst naar afkomst, huidskleur en etniciteit. Ook in het Burgerlijk Wetboek (BW) zijn bepalingen opgenomen die discriminatie verbieden. De Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) verbiedt discriminatie⁷ op het terrein van arbeid, het aanbieden van goederen en diensten en het vrije beroep, zoals freelancers of zelfstandige ondernemers. Specifiek geldt een bepaling die onderscheid op grond van ras/afkomst verbiedt bij sociale bescherming. In een aparte wet, de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd (WGBL), is het verbod van discriminatie op grond van leeftijd neergelegd bij de arbeid, het vrije beroep en in het beroepsonderwijs. De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) biedt bescherming aan personen met een langdurige lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking tegen discriminatie bij de arbeid, het vrije beroep, in het onderwijs, wonen, toegankelijkheid van het openbaar vervoer en het aanbod van goederen en diensten. De bescherming van personen met een handicap of chronische ziekte is mede ingegeven door het VN-Verdrag inzake personen met een handicap dat als uitgangspunt heeft dat zij in staat gesteld moeten worden op voet van gelijkheid deel te nemen aan de samenleving.

⁵ Zie voor initiatiefwetsvoorstel ter aanvulling van artikel 1 GW met de gronden handicap en seksuele gerichtheid, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32411-8.html>.

⁶ [wetten.nl - Regeling - Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, New York, 07-03-1966 - BWBV0002911 \(overheid.nl\)](#) Zie bijvoorbeeld: [International Decade for People of African Descent | United Nations](#).

⁷ Naast de in artikel 1 Grondwet genoemde gronden, waarbij onder de grond 'geslacht' ook transgender en intersekse wordt verstaan, verbiedt de AWGB ook discriminatie op grond van nationaliteit, hetero-, homo- of biseksuele gerichtheid en burgerlijke staat.

Discriminatie betekent verboden onderscheid op een van deze persoonsgeen kenmerken. Er kan sprake zijn van direct of indirect onderscheid. Bij direct onderscheid wordt gerefereerd aan een van de beschermde persoonsgeen kenmerken; van indirect onderscheid is sprake wanneer een eis of handelswijze in eerste instantie een neutraal criterium lijkt maar daardoor personen van een bepaalde groep bijzonder worden getroffen. Onderscheid is niet altijd verboden en leidt dus niet altijd tot de kwalificatie van discriminatie. Onderscheid is niet verboden als er een objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig is op basis van een legitiem doel en indien de middelen om dit doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn of als er een wettelijke uitzondering geldt, zoals neergelegd in het Besluit gelijke behandeling en het Besluit beroepsactiviteiten.⁸ Processueel geldt op basis van de genoemde gelijkebehandelingswetgeving en het BW dat een verzoeker die een klacht indient niet hoeft te bewijzen dat sprake is van discriminatie, maar feiten moet aanvoeren die onderscheid op een of meer persoonsgeen kenmerken kunnen doen vermoeden. Als dat bewijsvermoeden is gevestigd, is het vervolgens aan de verwerende partij om te bewijzen dat geen sprake is van verboden onderscheid (discriminatie). Er geldt dus een lichtere bewijslast.

Naast de bovengenoemde wettelijke bepalingen en klachtmogelijkheden, bestaan er ook strafrechtelijke bepalingen die discriminatie verbieden. Daarin zijn te onderscheiden: misdrijven (opzetdelicten) en overtredingen. De politie en het OM zijn belast met de strafrechtelijke vervolging van discriminatie. Voor discriminatie binnen het strafrecht kan aangifte worden gedaan bij de politie. Het strafrecht geldt als sluitstuk, waarbij het van belang is te benadrukken dat de strafbaarstelling van discriminatie beperkter is dan de eerdergenoemde gelijkebehandelingswetgeving. Ook geldt een zwaardere bewijslast voor vervolging en bestraffing (wettig en overtuigend bewijs).

De strafrechtelijke definitie van discriminatie is neergelegd in artikel 90quater van het Wetboek van Strafrecht (Sr): *'Onder discriminatie wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolg kan hebben dat de erkenning, het genot, of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, worden teniet gedaan of aangetast.'*

Artikel 429quater Sr. stelt als overtreding strafbaar:

'Hij die in de uitoefening van beroep of bedrijf personen discrimineert wegens hun ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid.'

⁸ Bijvoorbeeld voor acteurs die een bepaald personage spelen of beroepsactiviteiten die zien op de persoonlijke (intieme) verzorging.

Tevens zijn personen strafbaar wiens handelen of nalaten in de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf zonder redelijke grond, ten doel heeft of ten gevolg kan hebben dat ten aanzien van personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein, wordt tenietgedaan of aangetast.'

De artikelen 137c Sr (belediging van bevolkingsgroepen), 137d Sr (aanzetten tot haat of tot discriminatie van een bevolkingsgroep), 137e Sr (openbaring en verspreiding van beledigend materiaal), 137f (deelnemen aan en steunen van discriminerende activiteiten) en 137g Sr (opzettelijke discriminatie wegens ras in ambt, bedrijf of beroep) gelden als misdrijven, waarbij opzet is vereist. Deze delicten kunnen door eenieder worden gepleegd en zijn niet beperkt tot discriminatie in de uitoefening gepleegd van ambt, beroep of bedrijf. Er geldt voor deze bepalingen een strafverzwaring indien het misdrijf wordt gepleegd door een persoon in de uitoefening van beroep of bedrijf en als dit geschiedt door twee of meer personen in vereniging.

Geconcludeerd kan worden dat de normstelling rond het verbod op discriminatie stevig is verankerd in wetgeving, al is de uitwerking van dit verbod verspreid over diverse wetten die voor een deel verschillende toetsingskaders hebben.

2.2 Governance

Binnen het rijk hebben vijf departementen en zeven bewindspersonen een specifieke verantwoordelijkheid voor het tegengaan van discriminatie en racisme. Onderstaand zijn de specifieke taken per departement uitgesplit.

2.2.1 Departementen actief bij de aanpak van discriminatie en racisme

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- *Artikel 1 van de Grondwet, Algemene wet gelijke behandeling*

Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van de inspanningen van het kabinet ten aanzien van de uitvoering van artikel 1 van de Grondwet in beleid en regelgeving, de coördinatie van toetsing aan deze bepaling van de Grondwet voor beleidsontwikkeling en de wettelijke uitwerking daarvan in de AWGB en aanverwante wetten.

- *Coördinatie van het antidiscrimatiebeleid*

Het ministerie van BZK geeft de interdepartementale samenwerking vorm door het organiseren van periodiek overleg, het opstellen van en rapporteren over het brede antidiscrimatiebeleid voor alle gronden en alle terreinen (zoals de jaarlijkse

voortgangsbrief discriminatie) en de samenhang aanbrengen in kennis- en visievorming.

- *Lokale aanpak discriminatie, ADV's en de jaarlijkse rapportage over meldcijfers*

Het ministerie van BZK stuurt in overleg met gemeenten op de versterking van de lokale aanpak van discriminatie door middel van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's op basis van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorziening, Wga). Het ministerie van BZK draagt mede zorg voor de jaarlijkse publicatie van de meldcijfers, die door de ADV's, de politie en andere meldinstanties bijeen worden gebracht.

- *Aanpak woningmarktdiscriminatie*

Het ministerie van BZK zet in op het voorkomen en tegengaan van discriminatie op de woningmarkt. Het beleid is onder meer gericht op de huurwoningmarkt en daarmee op verhuurders, bemiddelaars (incl. makelaars) en huurders.

- *Diversiteit rijk*

De gezamenlijke doelstelling van het rijk, het flexibel kunnen inspelen op maatschappelijke opgaven, vraagt om een overheidsorganisatie die weet wat er in de maatschappij speelt en steeds in verbinding is. BZK stuurt in het HR-beleid aan op een inclusieve organisatie met divers samengestelde teams. Dit is opgenomen als speerpunt in het strategisch personeelsbeleid 2025. BZK is daarnaast verantwoordelijk voor het beleid inzake (on)bewuste vooroordelen en onbedoelde discriminatie/racisme vanuit de werkgeversrol voor de sector rijk.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid

- *Strafrechtelijke aanpak discriminatie*

Het ministerie van JenV is verantwoordelijk voor het strafrechtelijke beleid en wetgeving omtrent de aanpak van discriminatie en discriminatie-gerelateerde onderwerpen en de taakuitvoering van politie en OM. Het ministerie van JenV zorgt er uit dien hoofde voor dat de organisaties van het OM en de politie goed toegerust zijn op hun taak in termen van middelen en capaciteit. Daarbij ligt de nadruk onder meer op de aanstelling van de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding en de aanpak van online discriminatie.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- *Aanpak moslimdiscriminatie, antizwart-racisme, antisemitisme*

Het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor het voorkomen en tegengaan van racisme en discriminatie op basis van herkomst, etniciteit of religie. Dit behelst onder meer inzet tegen afrocisme, moslimdiscriminatie, antisemitisme en antiziganisme⁹. Hierbij wordt aandacht gegeven aan het voorkomen van

⁹ Antiziganisme betreft het racisme en discriminatie tegen Roma en Sinti.

stereotypering en vooroordelen. De werkwijze is gericht op het verkrijgen van kennis over bewezen effectieve interventies en het stimuleren van de toepassing hiervan.

- *Aanpak arbeidsmarktdiscriminatie*

Het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor de aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie en het tegengaan van discriminatie op de werkvloer. Bij het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt wordt gewerkt aan het creëren van gelijke kansen voor eenieder bij werving en selectie. Ook het tegengaan van zwangerschapsdiscriminatie en het werken aan gelijke beloning voor mannen en vrouwen valt binnen het beleidsterrein van het ministerie van SZW. Dit wordt vormgegeven via diverse instrumenten, via het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021. Hierbij gaat het zowel om wetgeving, onderzoek als communicatie en bewustwording campagnes.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- *LHBT-emanipatie, vrouwenemanipatie (directie Emancipatie)*

Het ministerie van OCW coördineert het brede rijks-emanipatiebeleid op het gebied van gender en LHBTI+. Samen met verantwoordelijke departementen wordt in dat kader discriminatie vanwege gender, seksuele gerichtheid, geslachtskenmerken en genderidentiteit bestreden; waaronder bijvoorbeeld loondiscriminatie, zwangerschapsdiscriminatie, gender gerelateerd geweld, en geweld tegen LHBTI+-personen. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan stereotypering.

- *Aanpak discriminatie onderwijs (inclusief stagediscriminatie)*

Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het bestrijden van discriminatie (waaronder stagediscriminatie) antisemitisme en racisme in het onderwijs en het tegengaan van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, die zich onder andere kan uiten in genderstereotypering en onveiligheid voor LHBTI+-leerlingen.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- *Rechten van mensen met een beperking*

Het ministerie van VWS is coördinerend verantwoordelijk voor de rechten van mensen met een beperking. Dit houdt onder meer in de coördinatie van de implementatie van het VN-verdrag inzake rechten van personen met een beperking (VN-Verdrag Handicap) in Nederland. Daarnaast draagt het ministerie van VWS bij aan wetgevingstrajecten en internationale trajecten rondom de rechten van mensen met een beperking.

- *Aanpak discriminatie in de sport*

Het ministerie van VWS zet in op het voorkomen en tegengaan van ongewenst gedrag in de sport, waaronder discriminatie. Dit behelst onder meer dat het ministerie van VWS de sportsector ondersteunt in de ambitie dat in Nederland

overal met plezier, veilig, eerlijk en zorgeloos gesport kan worden, waarbij uitsluiting en discriminatie worden tegengegaan.

- *Aanpak discriminatie in de zorg*

Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor goede zorg en dat raakt de samenleving als geheel. Het ministerie van VWS acht racisme en discriminatie van patiënten, cliënten en zorgverleners onacceptabel en wil dit in de sector zorg en welzijn voorkomen en bestrijden.

2.2.2 Overige actoren actief bij de aanpak van discriminatie en racisme

Daarnaast vervullen lokale overheden, onder meer met behulp van de gemeentelijke ADV's¹⁰, een belangrijke taak bij de bestrijding en preventie van discriminatie en racisme. De politie en het OM zijn belast met strafrechtelijke handhaving. Overige organisaties en instanties, zoals het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale Ombudsman en inspecties zijn met (toezichthoudende en adviserende) taken belast op dit terrein. Verder zijn er tal van kennis- en onderzoeksinstituten, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), de Sociaal-Economische Raad (SER), Atria en het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS), die een monitoringsfunctie vervullen en die van cruciaal belang zijn voor het delen van kennis en expertise, bijvoorbeeld over werkzame interventies. Ook het maatschappelijk middenveld, waaronder ngo's, vervult een belangrijke rol. Deze maatschappelijke organisaties, ngo's en andere stakeholders beschikken over expertise van hetgeen in de samenleving speelt en richten zich onder meer op bewustwording, signalering, advisering en preventie.

Het speelveld van waar mensen met klachten over discriminatie terecht kunnen is divers. Personen kunnen een discriminatie-ervaring melden of advies inwinnen bij de lokale ADV in de gemeente¹¹ en bij het College voor de Rechten van de Mens. Ook kunnen zij terecht bij een van de overige meldpunten voor discriminatie, zoals het specifieke meldpunt voor discriminatie op internet of sociale media (Meldpunt Internetdiscriminatie, MiND). Bovendien kunnen zij naar de (civiele) rechter stappen.

Verder bestaat de mogelijkheid om aangifte bij de politie te doen. Het merendeel van de bij de politie gemelde strafrechtelijke discriminatievormen zit 'verborgen' achter andere (zogenoemde commune) delicten, zoals belediging, bedreiging en mishandeling. Bij een dergelijk 'commuun delict' vordert het OM een strafverzwaring vanwege een discriminatie-aspect. Een discriminatie-incident wordt geregistreerd in het registratiesysteem van de politie (Basisvoorziening Handhaving, BVH). Het kan

¹⁰ Zie ook [wetten.nl - Regeling - Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen - BWBR0026168 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling/Wet%20gemeentelijke%20antidiscriminatievoorzieningen).

¹¹ Op basis van de verkenning krijgen we de indruk dat nog niet iedere gemeente over een (goed functionerende) ADV-voorziening beschikt.

dus gaan om een discriminerende uitlating of discriminerende uitsluiting, of om een ander delict (bijvoorbeeld een mishandeling, bedreiging of vernieling), waarbij uit de aangetroffen beschrijving in de registraties van deze incidenten blijkt dat er mogelijk sprake is van een discriminatie-aspect.

Ook in internationaal verband zijn er diverse actoren en toezichhoudende en rechterlijke instanties actief, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het Europees Hof van Justitie dat onder meer toeziet op de naleving van het EU-Grondrechtenhandvest, het EU-Grondrechten Agentschap en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) van de Raad van Europa.

2.2.3 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat er veel spelers betrokken zijn bij de aanpak van discriminatie en racisme vanuit het rijk, de lokale overheid, adviserende en toezichhoudende instanties, ngo's en andere maatschappelijke organisaties. Er bestaat een uitgebreide infrastructuur en diverse netwerken op dit gebied, waarbij de werkgebieden en taken deels interfereren. Er zijn momenteel diverse samenwerkingsverbanden en overlegstructuren, maar een overkoepelende, integrale vorm van coördinatie en samenwerking tussen de afzonderlijke spelers en overheidsinstanties ontbreekt nog.

2.3 Rapportages

Het jaarlijkse rapport 'Discriminatiecijfers' geeft inzicht in de discriminatie-incidenten en meldingen die in Nederland door een officiële instantie per jaar zijn geregistreerd.¹² Dit landelijke rapport is samengesteld door het landelijk expertisecentrum Art. 1 in opdracht van het ministerie van BZK en de politie, in samenwerking met Discriminatie.nl, de landelijke vereniging van ADV's. Ook de cijfers van het College voor de Rechten van de Mens en gegevens van het MiND worden hierin gepresenteerd. Uit de laatste rapportage blijkt dat het aantal meldingen en registraties van discriminatie is gestegen.¹³ Het is van belang in het achterhoofd te houden dat de mate waarin discriminatie voorkomt, hoger ligt dan uit deze registratiecijfers blijkt. Uit onderzoek is bekend dat discriminatie veelal niet wordt gemeld bij een van de genoemde instanties. De beschikbare gegevens geven wel een indicatie van terreinen waarop discriminatie voorkomt, welke personen daarmee te maken krijgen en welke typen incidenten geregeld voorkomen. De patronen in de registraties en meldingen zijn de afgelopen jaren over het algemeen hetzelfde gebleven.

¹² Laatste rapportage cijfers over 2019, gepubliceerd op 23 april 2020, <https://discriminatie.nl/files/20204/Discriminatiecijfers%20in%202019.pdf>.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/23/discriminatiecijfers-2019-gepubliceerd-registratie-van-discriminatie-incidenten-neemt-toe>.

Uit het periodieke rapport 'Ervaren discriminatie in Nederland 2019' van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), dat in april 2020 is gepubliceerd, blijkt dat ruim een kwart van de Nederlanders discriminatie ervaart. Dit percentage is vergelijkbaar met vijf jaar geleden toen dit onderzoek ook is uitgevoerd. Voor dit onderzoek hebben 8.536 mensen een vragenlijst ingevuld, waarin werd gevraagd naar concrete voorvallen in de (semi) publieke ruimte, het uitgaansleven, contact met instanties, het (zoeken naar) werk, de arbeidsvoorwaarden en het onderwijs. De incidenten betroffen schelden, pesten, ongelijke behandeling, bedreiging en geweld.

Opvallend is de groei in de mate van ervaren discriminatie in het onderwijs, evenals de ernst ervan, zo blijkt uit het rapport van het SCP van april 2020. Het SCP constateert ook een lichte stijging van het aantal mensen dat op het werk te maken heeft gehad met discriminatie of daar twijfels over heeft. Bij het zoeken naar werk ervaren ouderen en mensen met een migratieachtergrond in 2018 juist minder discriminatie dan vijf jaar eerder, maar zij behoren nog steeds tot de groepen met het hoogste percentage ervaren discriminatie.

Inmiddels is er ook sprake van meer bekendheid over de mate waarin discriminatie voorkomt op terreinen die tot nu toe onderbelicht waren, zoals op de woningmarkt bij de verhuur van woningen en in de zorg. In oktober 2019 publiceerde de Radboud Universiteit een onderzoek Discriminatie bij de verhuur van woningen.¹⁴ Hieruit blijkt dat de krapte op de woningmarkt, in combinatie met het ontbreken van een transparant verdelingssysteem, het risico op discriminatie verhoogt. Er is nu ook meer aandacht voor discriminatie in de zorg. Tot slot gaat momenteel eveneens aandacht uit naar laakbaar handelen door de overheid zelf als gevolg van de Kinderopvangtoeslagaffaire, het gebruik van algoritmes en risicoprofielen.¹⁵

Het (verborgen) probleem achter deze cijfers is dat discriminatie ernstige individuele en maatschappelijke problemen tot gevolg heeft. Mensen die discriminatie ervaren voelen zich minder betrokken bij de samenleving, hebben minder vertrouwen in instituties en hebben geen of in mindere mate gelijke kansen op verschillende leefgebieden die van belang zijn om te participeren in de samenleving. Discriminatie en racisme zijn, gezien de rapportages, dus nog steeds een actueel probleem. Uit deze rapporten komt naar voren dat het aantal meldingen en ervaren discriminatie niet is gedaald ondanks de bestaande antidiscriminatie wetgeving en de beleidsinspanningen vanuit de (lokale) overheid en andere instanties om achterstelling en uitsluiting op basis van onveranderlijke, persoonseigen kenmerken tegen te gaan.

¹⁴ <https://www.ru.nl/law/cmr/@1240900/onderzoeksrapport-discriminatie-woningmarkt/>.

¹⁵ file:///Users/ericstein/Downloads/Kamerbrief+met+reactie+kabinet+op+rapport+Ongekend+onrecht%20(2).pdf

2.4 Maatschappelijke urgentie en complexiteit van de aanpak van racisme en discriminatie

De afgelopen tijd hebben de maatschappelijke en politieke discussies nog meer zichtbaar gemaakt dat discriminatie en racisme nog steeds een actueel probleem vormen in de Nederlandse samenleving.

Discriminatie en racisme wordt geregeld aangeduid als een 'veelkoppig monster'. De uitbanning vraagt oog voor gedragsbeïnvloeding van mensen en maatschappelijke sectoren en hoe zij de 'ander' zien en behandelen. Dat maakt de bestrijding van discriminatie en racisme complex en vraagt om duidelijke normstelling en een langdurige inzet met effectieve preventieve, curatieve en sanctionerende acties en maatregelen.

Onderstaand worden beknopt de vormen van discriminatie en racisme beschreven waarmee mensen dagelijks te maken kunnen hebben. In de context van deze verkenning is onderstaande slechts een schets en is uitdrukkelijk niet bedoeld als een complete en uitputtende weergave van de problematiek.

Discriminatie op grond van de wettelijke grond 'ras', waaronder ook afkomst en huidskleur wordt verstaan, komt op meerdere maatschappelijke terreinen voor: in de context van onderwijs, het zoeken naar stages, arbeid en woonruimte, bij politiecontroles en de toegang tot goederen en diensten, zoals de horeca, het uitgaansleven of de sport. Daarnaast is er toenemende aandacht voor de vraag hoe hedendaagse vormen van discriminatie beïnvloed zijn door het koloniale verleden en de rol van Nederland in de (trans-Atlantische) slavenhandel. Er wordt gevraagd om meer informatie over de donkere bladzijden van de geschiedenis in onderwijs en cultuur. Antisemitisme is al eeuwenlang een mondiaal probleem dat tot genocide en andere verschrikkingen heeft geleid. Ook nu nog is antisemitisme een groot probleem. Het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) meldt een recordaantal anti-Joodse (gewelds) incidenten in de afgelopen dertig jaar, ook op internet en sociale media. Sinds de Covid-19-pandemie is het aantal discriminatiemeldingen van mensen met een Aziatisch uiterlijk toegenomen. De afgelopen jaren is er sprake van een toename van onverdraagzaamheid, discriminatie van en geweldincidenten tegen moslims en hun instituties.

Niet alleen discriminatie op grond van 'ras' of 'geloof', of een mengvorm daarvan, vormt een probleem. Ook de intolerantie, discriminatie en onveiligheid van seksuele minderheden lijkt te zijn toegenomen. Hoewel in Nederland voor de LHBTI+-gemeenschap op onderdelen vooruitgang is geboekt in de mate van acceptatie, komt het nog geregeld voor dat lesbische vrouwen, homomannen, biseksuelen en transgenders te maken krijgen met scheldpartijen, pesterijen, geweld of bedreigingen op school, het werk of in de openbare ruimte. Ook mensen met een

beperking hebben nog steeds te maken met discriminatie en achterstelling die hun dagelijks leven belemmeren, bijvoorbeeld in het onderwijs, op het werk of bij de toegankelijkheid van openbare ruimtes en het openbaar vervoer. Discriminatie van vrouwen is - gezien het aantal meldingen hierover - niet uitgebannen, bijvoorbeeld op het werk als zij in mindere mate in aanmerking komen voor promotie, niet hetzelfde loon verdienen als mannen voor gelijkwaardige arbeid of bijvoorbeeld als hun contract niet wordt verlengd als zij zwanger zijn of zij niet mogen terugkeren naar hun eigen functie na ommekomst van hun zwangerschapsverlof. Tot slot is discriminatie op grond van leeftijd ook een maatschappelijk probleem, waardoor met name ouderen ernstige belemmeringen ondervinden bij het zoeken naar (nieuw) werk.

Van belang is in de eerste plaats de erkenning dat discriminatie in Nederland plaatsvindt en de herkenning daarvan. Vergroten van kennis en bewustwording van de normen, de werking van stereotype beelden en een mentaliteitsverandering zijn essentieel. Daarnaast blijkt uit verschillende onderzoeken dat discriminatie vaak niet wordt gemeld, bijvoorbeeld uit angst voor represailles, omdat het te vaak voorkomt, vanwege onbekendheid met instanties waar discriminatie gemeld kan worden, of vanuit het gevoel dat het geen zin heeft. Daardoor blijft een deel van de aard en de reikwijdte van het probleem onderbelicht, hetgeen een gerichte aanpak per sector of domein belemmert. Dat zou kunnen worden tegengaan door drempels weg te nemen voor het melden van discriminatie. Daarnaast zouden meldingen bij diverse instanties, meldpunten en organisaties eenvormig in kaart gebracht kunnen worden voor versterking van effectief beleid geënt op uitgebreide gegevens, onderzoek en evaluatie. Voorts is er een roep om de verantwoordelijkheid voor het melden van discriminatie niet uitsluitend neer te leggen bij slachtoffers, maar ook versterkt in te zetten op preventie en proactieve interventies.

2.5 Conclusie

Zowel vanuit de verschillende departementen binnen het rijk als de lokale overheid bestaan al geruime tijd wetgeving, beleid en initiatieven om discriminatie en racisme tegen te gaan. De aanpak per departement, gemeente of instantie is vaak gericht op een bepaalde sector of domein, dan wel op bepaalde doelgroepen of discriminatiegronden, hetgeen tot versnippering leidt. Voorts zijn er diverse instanties en maatschappelijke spelers betrokken die specifieke kennis en expertise (op deelterreinen) hebben, advies uitbrengen, (regionaal) activiteiten of initiatieven ontplooiën. Vanuit de verschillende departementen en gemeenten bestaan samenwerkingsverbanden en overlegstructuren met maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld op basis van subsidies voor het uitvoeren van specifieke projecten of activiteiten. Andere ngo's en maatschappelijke organisaties voeren zelfstandig activiteiten uit.

De aanpak van discriminatie kenmerkt zich door een gelaagdheid, waarbij er zowel op centraal als op decentraal niveau verschillende overheidsinstanties en (maatschappelijke) actoren betrokken zijn. Daarnaast kan onderscheid worden gemaakt tussen actoren die verantwoordelijk zijn voor wetgeving en beleidsvorming enerzijds en toezicht op de naleving anderzijds. De politie en het OM hebben daarin een specifieke taak in het kader van het strafrecht, dat als ultimum remedium geldt. Ook bestaan er tal van initiatieven vanuit het maatschappelijk middenveld gericht op de versterking van bewustwording, participatie, onderzoek en preventie. Een totaaloverzicht van de inspanningen en activiteiten van de diverse spelers is echter niet voorhanden. Er lijkt daarom ruimte voor versterking van een integraal overzicht en meer samenhang tussen het beleid en de diverse initiatieven. Daarbij is het eveneens van belang om beleidsinitiatieven, acties, interventies en sanctionerende maatregelen te evalueren en te onderzoeken op hun werkzaamheid en effecten en deze kennis breder te delen. Een integrale aanpak in preventieve, curatieve en sanctionerende zin is daarom gebaat bij meer coördinatie en samenwerking tussen deze partijen.

3 Modaliteiten organisatievormen

Binnen de rijksdienst komt het regelmatig voor dat een organisatievorm wordt ingesteld voor de aanpak van maatschappelijke opgaven die de grenzen van individuele ministeries overstijgen. We spreken van organisatievormen als die worden ingesteld om het beleid bij departement en/of bestuur overstijgende maatschappelijke opgaven te coördineren om integraliteit en samenwerking in de aanpak te bevorderen.

Er zijn diverse modaliteiten mogelijk bij een in te stellen organisatievorm, met een positionering en bevoegdheden die aansluiten op de opgave. In dit hoofdstuk wordt een aantal, niet uitputtende, voorbeelden gegeven van organisatievormen die in het verleden zijn ingesteld. Hiervoor is onder meer het Handboek Organisatie Rijksdienst geraadpleegd.¹⁶

3.1 Organizevormen binnen de ambtelijke lijnorganisatie

Ten eerste kan voor een departement overstijgend maatschappelijk vraagstuk op bestuurlijk niveau een nieuwe minister of staatssecretaris als coördinerend bewindspersoon aangewezen worden. Dat kan een bewindspersoon zijn die leiding geeft aan een ministerie (de zogenaamde ministers 'van') of een bewindspersoon zonder ministerie, gericht op een specifiek beleidsveld (de zogenaamde ministers 'voor'). Daarnaast is het mogelijk dat een reeds zittende minister of staatssecretaris als coördinerend bewindspersoon aangewezen wordt.

Deze bewindspersoon wordt dan binnen het desbetreffende departement ondersteund door een ambtelijk coördinerend team. Er zijn meerdere mogelijkheden om zo een ambtelijk coördinatieteam binnen het gebruikelijke SG-DG-model van een departement te positioneren. Dit kan door het team te positioneren onder een coördinerend directeur of directeur-generaal. Een zwaardere vorm betreft het instellen van een nieuwe directie of directoraat-generaal (DG). Recente voorbeelden van dit laatste zijn de instelling van het programma-DG Covid-19 en het programma-DG Stikstof.

3.2 Organizevormen buiten de ambtelijke organisatie

Er zijn ook mogelijkheden om organisatievormen buiten de ambtelijke organisatie van een departement te positioneren. Hiervoor wordt doorgaans gekozen als het voor de uitvoering van taken noodzakelijk is om onafhankelijk van een

¹⁶ Vanaf medio maart 2021 is het handboek te raadplegen op: www.organisatierijksdienst.nl.

bewindspersoon of beleid te opereren. Het kabinetsbeleid is om terughoudend te zijn bij het instellen van organisatievormen buiten de ambtelijke organisatie, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid de basis is voor controle op de uitvoering door het parlement.

Vanwege de positionering buiten de staande ambtelijke organisatie van een departement worden de organisatievormen met name ingericht om onafhankelijke monitoring, toezicht, handhaving en/of advisering binnen een bepaald vraagstuk te realiseren en zijn niet geënt op de coördinatie van beleid en maatregelen. De instelling van een organisatievorm buiten de ambtelijke lijnorganisatie kan bij wet of ministeriële regeling ingeregeld worden.

Een voorbeeld van een organisatievorm met een monitorende functie is de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM). De NRM dient niet zozeer om het overheidsbeleid te coördineren, maar om de problematiek binnen het vraagstuk te monitoren en hier onafhankelijk aanbevelingen over uit te brengen in (periodieke) rapporten.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

De NRM heeft als doel om de aard en omvang te onderzoeken van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. Hierover rapporteert de NRM periodiek. Daarnaast adviseert de NRM het kabinet, overheden en andere partners over de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Door de eigen onderzoeken en contacten kan de NRM veranderingen in de problematiek en aanpak signaleren en uitleggen, en daarbij netwerken bij elkaar brengen. Door verschillende publicaties en optredens vergroot de NRM bovendien de inzichten in de problematiek bij diverse stakeholders. De NRM is verankerd in de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.¹⁷

Daarnaast kent de overheid ook organisatievormen met een andere opzet, zoals toezichthouders die monitoren en onafhankelijk rapporteren of zaken voldoen aan de daaraan gestelde eisen. Deze hebben echter niet een coördinerende taak ten aanzien van beleid en maatregelen. Toezichthouders kunnen als rijksinspectie binnen de ambtelijke lijnorganisatie worden gepositioneerd, maar ook erbuiten als er een grotere mate van onafhankelijkheid benodigd is, zoals bij de Nationale Ombudsman. Daarbij beschikken deze toezichthouders veelal over bijzondere bevoegdheden die vastgelegd zijn in een wet om te interveniëren. Denk hierbij aan de bevoegdheid om boetes op te leggen, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens dat heeft voor het toezien op de naleving van de wettelijke regels voor de bescherming van persoonsgegevens.

¹⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034176/2013-11-15>.

3.3 Bijzondere organisatievormen

De rijksoverheid heeft over de jaren heen vaak gebruikgemaakt van verschillende bijzondere organisatievormen (sui generis-constructen) om departement en/of bestuur overstijgende vraagstukken op te pakken. Bij deze bijzondere organisatievormen wordt gebruikgemaakt van coördinatoren die veelal worden ingesteld als onafhankelijke voorzitter, nationaal coördinator of regeringscommissaris. Dit betreffen geen officiële functietitels, maar benamingen die gezag en een zekere mate van onafhankelijkheid uitstralen, meestal voor vraagstukken die inhoudelijk veel aandacht vergen en waarvoor veel politieke en maatschappelijke aandacht is.

De coördinatoren dienen allemaal een strategisch doel om een complexe maatschappelijke opgave aan te jagen, maar de taken van de verschillende coördinatoren zijn zeer divers. Ze worden gevraagd voor het voorbereiden van wetgeving tot het opstellen en uitvoeren van een integraal actieplan op een bepaald onderwerp.

Voor de instelling van een dergelijke coördinator wordt gekozen als de positionering van de coördinator zowel binnen de ambtelijke lijnorganisatie van een departement als buiten de rijksdienst ongeschikt wordt geacht om een beleidsdoel te bereiken. Ook hebben zij direct toegang tot het parlement op basis van artikel 69, lid 3 van de Grondwet.¹⁸ Binnen de bijzondere organisatievormen kunnen we drie categorieën coördinatoren onderscheiden. Ze worden ingesteld als:

1. coördinatoren van een opdracht op basis van een ministeriële opdracht;
2. coördinatoren van een (langdurige) opdracht ingeregeld bij ministeriële regeling;
3. coördinatoren van een permanente opdracht ingeregeld bij wet.

1. Coördinatoren op basis van een ministeriële opdracht

De eerste groep coördinatoren wordt ingesteld op basis van een ministeriële opdracht. De benoeming van Emile Roemer als boegbeeld van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten is hier een goed voorbeeld van, evenals de aanstelling van Peter Noordanus als onafhankelijk voorzitter van het Strategisch Beraad Ondernijning.

De onafhankelijke voorzitter van het Strategisch Beraad Ondernijning

De onafhankelijke voorzitter van het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO) is ingesteld om de versteviging van de aanpak ondernijning vorm te geven, beweging in gang te zetten en de aanpak van ondernijning te verstevigen op lokaal,

¹⁸ Artikel 69, lid 3, luidt: "Zij (bewindspersonen) kunnen zich in de vergaderingen doen bijstaan door de personen, daartoe door hen aangewezen." In theorie kunnen bewindspersonen zich door verschillende personen laten bijstaan, maar in de praktijk is dit gebruikelijk voor de 'bijzondere' coördinatoren, zoals een regeringscommissaris.

regionaal, landelijk en internationaal niveau. Bovendien adviseert de voorzitter de minister van JenV over de besteding van de in het regeerakkoord overeengekomen gelden uit het Ondernijingsfonds. De voorzitter identificeert knelpunten in de aanpak, doet voorstellen voor oplossingen en agendeert deze bij de juiste tafels. De voorzitter is als onafhankelijk voorzitter van het SBO ingeschakeld door de minister van JenV. De opdrachtgevers van de onafhankelijke voorzitter vormen de partijen die zitting hebben in het SBO, zoals de ministeries van JenV, SZW en Financiën (FIN) en het OM, de politie en gemeenten. Formeel legt de voorzitter verantwoording af aan de coördinerend minister van JenV en is als commissielid geëxposeerd onder het DG RenR.

De onafhankelijk voorzitter van het SBO wordt ondersteund door het Aanjaagteam Ondernijning. Zij hebben een capaciteit van 11 fte, met een begroting van 6,5 miljoen euro voor de periode 2019-2021.

2. Coördinatoren bij ministeriële regeling

De tweede groep coördinatoren wordt ingesteld op basis van een ministeriële regeling. Hierin zijn officieel de opdracht en de taken van een coördinator verankerd. Denk hierbij aan de instelling van de Nationaal Coördinator Groningen of de Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid (NCTV).

De Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid

De NCTV draagt bij aan een veilig en stabiel Nederland door dreigingen van nationale veiligheidsbelangen te onderkennen en de weerbaarheid en bescherming van die belangen te versterken. Hoofddoel is het voorkomen en beperken van maatschappelijke ontwrichting.

De NCTV heeft een regisserende rol, zowel binnen als buiten het ministerie. De NCTV werkt aan maatschappelijke opgaven in de vorm van inhoudelijke programma's en projecten. Deze werkvormen zijn per definitie tijdelijk en flexibel. Naast de flexibele programma's, zijn er vaste taken die in de kern van de NCTV-organisatie zijn geplaatst: de kerneenheden analyse, bedrijfsvoering, strategie/staf, crisisbeheersing en -communicatie. Vanuit de kernonderdelen wordt ook bijgedragen aan de programma's en projecten.

De NCTV legt inhoudelijk direct verantwoording af aan de minister van JenV. De instelling is geschied via een instellingsregeling van de ministers van JenV en BZK. De regeling werd in maart 2020 ingetrokken. Sindsdien zijn de taken en bevoegdheden van de NCTV neergelegd in het Organisatiebesluit van het ministerie van JenV.¹⁹

¹⁹ Staatscourant 2020, 11116.

Elke drie jaar stelt de NCTV een Nationaal Veiligheidsstrategie op. Hierin worden de nationale veiligheidsbelangen benoemd die beschermd moeten worden, hoe die belangen op dit moment worden bedreigd en op welke wijze Nederland deze risico's en dreigingen het hoofd biedt. Ook kent men een Nationale Cyber Security Agenda, waarin de gezamenlijke koers wordt aangegeven en verschillende maatregelen in samenhang worden neergezet om de impact van publieke en private acties te versterken. Bovendien levert de NCTV meerdere trendanalyses op, op het gebied van terrorisme, statelijke actoren en cybersecurity. Hierin worden de voornaamste dreigingsontwikkelingen op hoofdlijnen geschetst.

De NCTV is als een DG binnen het ministerie van JenV ingericht. De formatie van de NCTV betreft 295 fte in 2020 met een programmabudget 58,2 miljoen euro die doorgaans ten behoeve van de nationale veiligheid door partners van de NCTV wordt uitgegeven, zoals lokale overheden.

3. Coördinatoren bij wet

De derde groep bijzondere coördinatoren onderscheidt zich van de andere groepen doordat de opdracht en taken van de functionaris zijn vastgelegd in de wet. Het biedt hiermee een nog verdergaande verankering van het construct. Een goed voorbeeld hiervan is de opzet van de Deltacommissaris.

Deltacommissaris

De Deltacommissaris heeft als doel het tot stand brengen van het Deltaprogramma en de uitvoering te bewaken. Het Deltaprogramma dient ervoor om, samen met alle betrokken actoren, zeker te stellen dat Nederland goed wordt beschermd tegen overstromingen, goed is aangepast aan extreme klimaateffecten en over een goede zoetwatervoorziening kan beschikken.

Het voorstel voor het Deltaprogramma komt elk jaar in overleg tussen rijk, waterschappen, provincies en gemeenten tot stand, onder leiding van de Deltacommissaris. Hij betreft ook maatschappelijke organisaties, kennisinstituten en het bedrijfsleven bij het programma. De Deltacommissaris is een verbinder' die 'makelt en schakelt', met nadruk op zijn/haar rol in netwerken en zijn/haar gezag in plaats van macht.²⁰ De Deltacommissaris zorgt ervoor dat alle partijen hun inbreng kunnen doen en bewaakt de samenhang en uitvoering van de voorstellen.

De positie van de Deltacommissaris is bijzonder. De Deltacommissaris fungeert als onafhankelijke regeringscommissaris, onder de verantwoordelijkheid van coördinerend minister van IenW. De positie van de Deltacommissaris is wettelijk verankerd in de Waterwet, net als het Deltaprogramma dat hij coördineert en de

²⁰ Op Peil: Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening– P. Veld, A. van Vliet-Kuiper, M. Noordegraaf & L. Couvreur, ABDTOPConsult (2016).

middelen die hiervoor beschikbaar worden gesteld vanuit het Deltafonds. De Deltacommissaris wordt aangesteld voor een periode van 7 jaar, en is een keer herbenoembaar.

De Deltacommissaris wordt ondersteund door de staf Deltacommissaris. Hier zijn 10 fte in dienst. Voor 2021 heeft de Deltacommissaris een budget van in totaal ruim 2 miljoen euro om de kosten van de staf Deltacommissaris te dragen en ruim 1,8 miljoen euro voor de programma-uitgaven.

3.4 Conclusie

De overheid kent zeer diverse organisatievormen om departement overstijgende vraagstukken aan te pakken. Hierbij verschillen de organisatievormen in hun opzet en positionering. Het is mogelijk om een organisatievorm binnen de ambtelijke lijnorganisatie van een departement te positioneren onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar als er een grotere mate van onafhankelijkheid gewenst is, kan een organisatievorm ook buiten de ambtelijke organisatie van een departement worden gepositioneerd. Het kabinetsbeleid is echter om deze organisatievormen vanwege de inperking van controle op de uitvoering door het parlement zoveel mogelijk te beperken. Deze coördinatievormen richten zich echter meer op onafhankelijke monitoring, toezicht, handhaving van en/of advisering over een bepaald vraagstuk en zijn door hun positionering minder geschikt voor het coördineren van beleid. Bovendien is het kabinetsbeleid om met de instelling van deze organisatievormen terughoudend te zijn, omdat hiermee de controle op de uitvoering door het parlement ingeperkt wordt.

Voor vraagstukken die naast afstemming tussen departementen van de rijksdienst ook afstemming met medeoverheden en maatschappelijke organisaties vereisen, zijn bijzondere vormen van coördinatie te creëren. Deze organisatievormen zijn onderdeel van de ambtelijke organisatie van een departement en vallen daarmee onder ministeriële verantwoordelijkheid. Echter, op basis van een ministeriële opdracht fungeren ze meer eigenstandig ten opzichte van een bewindspersoon of beleid en hebben ze een directe toegang tot het parlement. Dit maakt hun positie uniek. Binnen de bijzondere organisatievormen waarborgt een wettelijke verankering van de opdracht en taken, zoals bij de Deltacommissaris, het beste de continuïteit van de organisatievorm.

4 Beelden vanuit de (rijks)overheid en het veld

Conform de opdracht voor deze verkenning is een brede groep actoren en stakeholders geconsulteerd (zie overzicht in bijlage 2). Deze actoren en stakeholders zijn in te delen in drie categorieën:

- I. Portefeuillehouders van de vijf ministeries die een verantwoordelijkheid hebben bij de preventie en aanpak van discriminatie en racisme, alsmede de politie, het OM en de wethouders van de G-4 ten aanzien van de lokale aanpak.
- II. Overige organisaties en instanties met een taak in de uitvoering en/of de behandeling van klachten over discriminatie en racisme.
- III. Het maatschappelijk middenveld en de wetenschap.

Deze consultatie heeft plaatsgevonden aan de hand van individuele interviews en vier rondetafelgesprekken. Ten behoeve van deze interviews hebben de actoren en stakeholders vooraf informatie ontvangen over het doel en de opzet van deze verkenning en is hen een aantal vragen voorgelegd (zie bijlage 1). De opbrengst van de consultatie wordt aan de hand van een clustering van de vragen hieronder beschreven.

- A. *Ziet u meerwaarde in een instelling van een NCDR of vergelijkbaar mechanisme? En zo ja, op welke wijze kan een coördinator of vergelijkbaar mechanisme bijdragen aan het versterken van de effectiviteit van beleid of een gevoelde discrepantie tussen bestaand beleid of bestaande wetgeving en de praktijk overbruggen?*

Alle stakeholders zijn unaniem instemmend over het belang van een instelling van een NCDR. De urgentie van een meer effectieve aanpak van discriminatie en racisme wordt over de hele linie gevoeld en onderschreven. Onderstreept wordt dat discriminatie en racisme een complex maatschappelijk probleem vormen waar verschillende actoren en instanties bij betrokken zijn en een rol in hebben. Alle respondenten zien de meerwaarde van een NCDR, al zijn er accentverschillen in de redenen die aan deze positie ten grondslag liggen en de vraag op welk niveau coördinatie zou moeten plaatsvinden. Geconstateerd wordt dat de resultaten van de huidige inspanningen nog niet de beoogde maatschappelijke impact en resultaten hebben opgeleverd. Een aantal respondenten vanuit het rijk, de uitvoering en het maatschappelijk veld benadrukt dat een instelling van een NCDR alleen meerwaarde heeft als deze stevig gepositioneerd is, daadwerkelijk effect kan sorteren en niet alleen wordt ingezet voor de 'bühne'.

Vanuit de rijksoverheid wordt geconcludeerd dat er sprake is van versnippering of fragmentatie van beleid van de vijf verantwoordelijke departementen en daarmee onvoldoende samenhang en focus bestaat. Meerdere gesprekspartners vanuit het rijk geven aan dat er nog onvoldoende sprake is van samenwerking. Vanuit het rijk wordt door enkelen geconstateerd dat de departementen in feite een sub-coördinerende rol hebben op deelgebieden, terwijl de maatschappelijke opgave echter departement overstijgend is. Er is weliswaar een vorm van coördinatie op rijksniveau, belegd bij het ministerie van BZK, maar vanuit het rijk wordt geconstateerd dat de capaciteit hiervoor te gering is. Deze respondenten geven overigens aan dat de financiële en personele capaciteit ook bij andere departementen te gering is om daadwerkelijk het verschil te kunnen maken.

Een deel van de respondenten vanuit het rijk en de uitvoering geeft aan dat de huidige interdepartementale aanpak, zoals op basis van het Actieprogramma tegen discriminatie, slechts een opsomming is van de diverse initiatieven waarover periodiek wordt gerapporteerd. Die voortgangsrapportages vergen capaciteit, maar hebben weinig impact. Zij zijn van mening dat deze aanpak aan herijking toe is; de noodzaak tot samenwerking en de middelen zijn momenteel ontoereikend, en de gevoelde urgentie zou daarin meer weerklink mogen hebben.

Ook zou meer sturing wenselijk zijn. Een groot aantal respondenten op rijksniveau uit daarom de wens om de zogenoemde 'horizontale' coördinatie - en daarmee de samenwerking tussen de verantwoordelijke departementen - te versterken met de inzet van een NCDR, waarbij de kerntaken en verantwoordelijkheden bij de afzonderlijke departementen belegd moeten blijven. Centralisering op rijksniveau brengt namelijk het risico met zich mee dat (vak)departementen verlies van eigenaarschap ervaren. Daarnaast wordt aangetekend dat een NCDR ook een rol zou moeten krijgen in de monitoring en signalering (zogenoemde 'aanjaagfunctie'), kennisdeling - onder meer over werkzame interventies - en de organisatie van overkoepelende activiteiten, zoals leerbijeenkomsten en congressen. Een aantal respondenten binnen het rijk noemt het belang van een functie als 'buitenboordmotor', die handelingsperspectief biedt, zodat meer (actiegerichte) initiatieven worden ontplooid. Er zijn ook stakeholders binnen het rijk die een stap verder zouden willen gaan. Zij pleiten voor een meer kritische functie of mogelijk zelfs een onafhankelijke positie. Een instantie die 'zijwind' creëert en die ook in staat gesteld wordt om de vinger op de zere plek te leggen of 'pijnlijke of schurende' uitspraken en aanbevelingen te kunnen doen ten aanzien van misstanden en leemtes, zodat het rijk daar scherper op acteert. Daarbij zou volgens deze respondenten binnen het rijk expliciet gekeken moeten worden naar systematische discriminatie en het handelen vanuit de overheid zelf. Enkele stakeholders benadrukken in dit verband dat de overheid een voorbeeldfunctie moet vervullen.

Vanuit de stakeholders genoemd onder II en III, wordt ook het belang van 'horizontale' coördinatie genoemd. Ook zij zijn van mening dat er op rijksniveau te weinig samenhang bestaat en onvoldoende coördinatie plaatsvindt. Vanuit de gemeenten wordt geconstateerd dat de slagkracht wordt bepaald door wat er landelijk gebeurt. Dat vinden deze respondenten te weinig. Ieder departement is verantwoordelijk voor een onderdeel. Het ontbreekt volgens hen aan een overtuigend verhaal, een heldere lijn in de aanpak en een duidelijk gezicht. Die leemtes zou een NCDR kunnen vullen, al wordt er ook gezegd dat de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij het kabinet ligt en daar zou moeten blijven. Enkele respondenten genoemd onder II en III, benadrukken het belang dat een NCDR langdurig – en dus niet afhankelijk is van een kabinetsperiode - opereert om continuïteit in de aanpak te waarborgen. Een NCDR fungeert dan ook als 'uithangbord' om te laten zien dat discriminatie en racisme serieus worden opgepakt door het rijk. Een aantal van deze respondenten zegt behoefte te hebben aan een duidelijk aanspreekpunt waar men terecht kan. Door deze stakeholders wordt het ontbreken van een centraal aanspreekpunt binnen het rijk als een gemis ervaren.

Naast de coördinatie binnen het rijk, bestaat eveneens breed de wens vanuit de stakeholders uit de drie genoemde categorieën om de zogenoemde 'verticale' coördinatie te versterken richting lokale overheden, organisaties, instanties en maatschappelijke actoren. Door een aantal respondenten wordt de vraag opgeworpen wat nu precies onder 'coördinatie' moet worden verstaan. Een aantal respondenten uit categorie II en III noemt daarin drie te onderscheiden niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Daarmee wordt door een aantal het belang van 'verticale' coördinatie vooral gezien ten behoeve van (ontwikkeling van) een gezamenlijke visie en richting, het inzichtelijk maken van leemtes en mistanden, de ontwikkeling van een gezamenlijk bestuurlijk of actieprogramma, meer opgabegericht werken en het vergroten van de zichtbaarheid. Ook wordt in dit verband benadrukt dat er veel kennis en expertise aanwezig is bij de lokale overheid in de grote steden en de stakeholders onder categorie II en III, maar dat deze kennis en inzichten nog onvoldoende worden gedeeld en ingezet. Vele respondenten genoemd onder II en III geven aan dat een NCDR een 'linking pin' zou moeten zijn, die onder meer als taak heeft signalen uit de samenleving onder de aandacht te brengen, zodat daar vanuit de beleidsverantwoordelijke actoren actief op kan worden geacteerd. Daarnaast zou een NCDR een spilfunctie kunnen krijgen om de betrokkenheid van de verschillende maatschappelijke spelers bij de preventie en bestrijding van discriminatie en racisme te versterken en daarmee ook hun kennis en kunde beter te kunnen inzetten.

Als aandachtspunt vanuit de politie, justitie en het OM komt naar voren dat het strafrecht een ultimum remedium en de rol daarvan beperkt is voor de bestrijding van discriminatie en racisme. Het strafrecht is reactief, niet alleen omdat het 'kwaad al geschied is' en het beter is om discriminatie in een eerder stadium tegen te gaan,

maar ook omdat de strafbaarstelling een complexe bewijsvoering vergt. Vanuit de actoren die verantwoordelijk zijn voor de strafrechtelijke aanpak van discriminatie en racisme wordt verder naar voren gebracht dat een NCDR niet een coördinerende rol toekomt in de context van het strafrecht. Zij brengen naar voren dat versterkt zou moeten worden ingezet op preventie, bewustwording en gedragsverandering, met een combinatie van 'incentives' en (bestuurlijke) sancties, zodat deze inzet niet vrijblijvend is.

B. Welke positionering, vorm, taken, bevoegdheden en welk mandaat en profiel acht u aangewezen?

De overgrote meerderheid van de stakeholders en actoren binnen de (decentrale) overheid, de uitvoering en het maatschappelijk veld pleit voor een breed mandaat van een NCDR die alle vormen van discriminatie en racisme en maatschappelijke terreinen bestrijkt. Enkele respondenten pleiten voor een afzonderlijke coördinator voor een specifieke grond. Zo zou er volgens hen, naast een coördinator tegen antisemitisme, ook een coördinator islamofobie moeten worden ingesteld.

Met uitzondering van deze respondenten, zijn de meeste stakeholders genoemd onder I, II en III geen voorstander van verschillende coördinatoren voor specifieke thema's of gronden. Zij vrezen dat op die manier verkokering, en mogelijk zelfs onderlinge concurrentie, in de hand wordt gewerkt. Zij benadrukken juist de gemeenschappelijkheid en zijn van mening dat de uitsluitingsmechanismen op basis van beschermde persoonskenmerken (voor een deel) vergelijkbaar zijn en dat de betrokkenen met soortgelijke problemen en belemmeringen kampen in hun dagelijkse leven.

Ook wordt door respondenten vanuit het rijk, de uitvoering en het maatschappelijk middenveld benadrukt dat er binnen het brede mandaat meer aandacht zou moeten zijn voor intersectionele discriminatie en inhoudelijke dwarsverbanden. Een respondent vanuit het rijk en een aantal maatschappelijke actoren benadrukken dat de invalshoek van inclusie en diversiteit weerspiegelt zou moeten worden in het mandaat van een NCDR. Met name vanuit het maatschappelijk middenveld wordt een breed mandaat weliswaar onderschreven, maar eveneens benadrukt dat discriminatie en racisme twee duidelijk te onderscheiden fenomenen betreffen die elk afzonderlijk aandacht zouden moeten krijgen binnen een NCDR. Ten aanzien van racisme geven zij aan dat de 'root cases' geadresseerd moeten worden om tot een effectieve aanpak te kunnen komen. Eveneens zou er aandacht moeten komen voor de specifieke problematiek van groepen op basis van de verschillende discriminatiegronden en het handelingsperspectief voor de diverse sectoren waar discriminatie en racisme voorkomen. Gewaakt zou moeten worden voor een benadering van 'one size fits all'; zo'n benadering zal de effectiviteit ondermijnen.

Daarnaast brengen meerdere respondenten uit categorie II en een overgrote meerderheid uit groep III naar voren dat een NCDR zich ook zou moeten richten op institutionele discriminatie en racisme en het handelen van overheidswege. Enkele stakeholders binnen het rijk zijn diezelfde mening toegedaan.

Over de vraag naar de positionering van een NCDR lopen de meningen uiteen. Een aantal van de stakeholders - met name binnen het rijk - benadrukt dat een NCDR een stevige positie binnen het rijk zelf zou moeten hebben om daadwerkelijk in staat te worden gesteld beleid te coördineren, leemtes onder de aandacht te brengen en handelingsperspectief te bieden. Vanuit die optiek is het aangewezen om een NCDR een stevige positie binnen het rijk te geven en onder de ministeriële verantwoordelijkheid te scharen. Over het algemeen acht men het passend om een NCDR in dat geval bij het ministerie van BZK te beleggen, aangezien dit departement nu al een coördinerende rol vervult.

Anderen wijzen erop dat een versterkte coördinatie en samenwerking op rijksniveau tussen de departementen bereikt zou kunnen worden door deze coördinatie op hoog ambtelijk niveau, bijvoorbeeld op DG-niveau, te beleggen. Deze vorm van coördinatie zou dus ook goed versterkt kunnen worden zonder tussenkomst van een NCDR, aldus enkele stakeholders binnen het rijk en meerdere respondenten uit de categorieën II en III. Een aantal actoren binnen het rijk en de meerderheid van de respondenten vanuit de lokale overheid en uit II en III zien vooral meerwaarde in een mandaat gericht op de 'verticale' coördinatie, waarbij de samenwerking tussen het rijk en actoren buiten het rijk wordt versterkt. Zij zijn van mening dat een NCDR een boegbeeld naar buiten toe zou moeten zijn en meer gericht op initiatieven en handelingsperspectief. Dat zou volgens deze stakeholders bijvoorbeeld kunnen op basis van een breed actieprogramma, waarin verschillende spelers en actoren een rol hebben. Daarbij kan de NCDR gepositioneerd zijn binnen het rijk, maar ook daarbuiten. Voorstanders van een positie binnen de overheid benadrukken dat het van belang is dat een NCDR een beweging kan creëren in de beleidsvorming. Anderen vrezen dat een NCDR daarmee te veel onderdeel wordt van de (rijks)overheid en onvoldoende in staat zal zijn om kritische geluiden te laten horen.

Met name vanuit de categorieën II en III wordt gepleit voor een meer onafhankelijke positie van een NCDR - bijvoorbeeld meer in de vorm van een rapporteur naar het voorbeeld van de NRM - die misstanden onder de aandacht brengt en aanbevelingen kan doen voor beleidsopvolging.

Over het algemeen kwam naar voren dat deze twee posities - een coördinator met als taak versterking van de samenwerking binnen het rijk en de functie van rapporteur die het beleid kritisch tegen het licht houdt - moeilijk verenigbaar kunnen zijn. Als vorm waarin de coördinerende taak wezenlijk is, maar ook

elementen van een signaleringsfunctie aanwezig zijn, werd ook wel geopperd om te denken aan de constructie van een regeringscommissaris.

Een stakeholder binnen het rijk en een aantal respondenten onder III zien vooral meerwaarde in een instelling van een autoriteit of een Hoog College van Staat dat toezicht houdt op de naleving. Zij menen dat het beleid nu vaak te vrijblijvend is en er onvoldoende consequenties volgen als niet aan de normenstelling van het discriminatieverbod wordt voldaan.

Vanuit deze beide bovengenoemde benaderingen - onder ministeriële verantwoordelijkheid versus een onafhankelijke positie - bestaan er accentverschillen over de vraag welke (kern)taken een NCDR zou moeten krijgen. De gemene deler is echter dat een NCDR een duidelijk aanspreekpunt zou moeten zijn en een monitorende en signalerende functie zou moeten krijgen op basis waarvan de overheid acteert. Ook bestaat er consensus over de taken ten aanzien van kennisdeling, stimulering van samenwerking tussen partijen en het bieden van handelingsperspectief om effectiviteit van wetgeving, beleid en initiatieven te versterken. Als gemeenschappelijk doel noemen alle stakeholders de wens om met de instelling van een NCDR daadwerkelijk te komen tot maatschappelijke impact. Vanuit die wens wordt met name door de stakeholders en actoren onder de categorie II en III gepleit voor het toekennen van 'doorzettingsmacht' aan een NCDR. De term 'doorzettingsmacht' wordt echter niet duidelijk gedefinieerd. Over het algemeen wordt daarmee bedoeld dat een NCDR het nodige gezag en mandaat zou moeten krijgen om op integraal niveau leemtes en zo nodig misstanden onder de aandacht te brengen, handelingsperspectief te bieden en overheidspartijen aan te zetten tot beleidsvorming en initiatieven.

Ten aanzien van de vorm en het profiel van een NCDR acht de meerderheid het wenselijk dat een NCDR een duidelijk landelijk gezicht heeft, een boegbeeldfunctie vervult en ondersteund wordt door een bureau van medewerkers vanuit verschillende disciplines. Nadrukkelijk kwam naar voren dat ruime personele en financiële middelen evenals legitimiteit, geloofwaardigheid en representatie vanuit de betrokken doelgroepen van een NCDR en de personele bezetting van een ondersteunend bureau van wezenlijk belang zijn voor het draagvlak en het welslagen van een NCDR. De NCDR zou een persoon moeten zijn met een onkreukbaar imago en kennis van zaken; een verbindende persoonlijkheid die partijen, inclusief overheidsinstanties en -actoren in beweging krijgt.

C. Welke kansen en risico's ziet u?

We hebben alle actoren specifiek gevraagd naar hun visie ten aanzien van kansen en risico's voor een instelling van een NCDR of vergelijkbaar coördinatiemechanisme. Voor een deel komen eerdergenoemde argumenten naar

voren als antwoord op die vraag. Desalniettemin achten we het nuttig om die beelden hier op een rij te zetten.

Vanuit de verschillende stakeholders wordt de instelling van een NCDR gezien als kans om daadwerkelijk maatschappelijke impact te bewerkstelligen. Actoren zien op basis van verschillende rapportages dat de geregistreerde en de ervaren discriminatie en racisme niet of nauwelijks is gedaald, ondanks de normstellingen in wet- en regelgeving en de huidige (beleids)initiatieven. Ook wordt een NCDR gezien als kans, omdat deze entiteit verbinding kan leggen tussen de (de)centrale overheid, uitvoeringsinstanties, onderzoeksinstituten en de werkzaamheden en initiatieven vanuit het maatschappelijk middenveld en belangenorganisaties. Met name stakeholders uit categorie II en III, maar ook een aantal actoren uit categorie I, achten deze 'verticale' verbinding in de vorm van coördinatie en versterking van de samenwerking van belang voor meer handelingsperspectief en actiegerichtheid. Ook hopen deze partijen dat een NCDR ervoor kan zorgen dat partijen meer van elkaar kunnen leren, bijvoorbeeld over werkzame interventies. Daarnaast wordt door velen als voordeel benadrukt dat een NCDR een centraal aanspreekpunt en boegbeeld kan zijn en daarmee voor meer zichtbaarheid kan zorgen.

De verwachtingen en de gevoelde urgentie zijn hoog bij alle stakeholders. Met name stakeholders uit de categorie III zijn van mening dat de tijd van 'vrijblijvendheid en praten' lang genoeg heeft geduurd; er is al veel bekend uit onderzoek en nu is het tijd om 'meer actiegericht de handen ineen te slaan'. Ook andere stakeholders achten het van belang dat een NCDR op korte termijn wordt ingesteld en de nodige personele en financiële armslag krijgt om werkelijk verschil te kunnen maken. Zonder voldoende middelen zal een NCDR weinig kunnen uitrichten en zal het slechts een symbolische functie zijn. Stakeholders uit de drie genoemde groepen noemen vooral als risico dat gewaakt moet worden voor het oprichten van een nieuw instituut dat lang op zich laat wachten of dat als 'bureaucratisch' wordt ervaren zonder verbinding met de samenleving.

Ook wordt naar voren gebracht dat preventie en bestrijding van discriminatie en racisme een kwestie van lange adem is en een langdurige inzet vergt, die niet afhankelijk zou moeten zijn van de politiek of een kabinetsperiode. Deze stakeholders onderstrepen dat het uiteindelijk gaat om de waarborgen op basis van artikel 1 van de Grondwet, een belangrijke pijler van de Nederlandse samenleving. Met name vanuit de categorieën II en III wordt benadrukt dat een NCDR zou moeten zorgen voor een structurele aanpak en de instelling van langere duur zou moeten zijn om tot structurele oplossingen te komen en niet afhankelijk zou moeten zijn van de politiek.

Tevens wordt benadrukt dat er een duidelijke taakafbakening moet bestaan tussen een NCDR en de (beleids)verantwoordelijke departementen en lokale overheid. Het

is niet de bedoeling dat de indruk ontstaat dat een NCDR die taken zou kunnen overnemen. Stakeholders noemen in dat verband het risico dat beleidsverantwoordelijke actoren 'achterover zouden kunnen leunen'. Het kabinet blijft verantwoordelijk en er wordt onverminderd inzet van de (de)centrale overheid gevergd. Wel komt als knelpunt naar voren dat de beschikbare middelen (capaciteit en geld) zowel binnen het rijk als bij gemeenten als te gering worden ervaren. Daaruit concluderen deze stakeholders dat het voor het welslagen van de missie van een NCDR ook van belang is om de verantwoordelijke spelers op het niveau van de centrale en lokale overheid meer capacitaire armslag te geven en de samenwerking en coördinatie op rijksniveau op hoog ambtelijk niveau te versterken, en daarbinnen meer prioriteit te geven.

De meerderheid van de stakeholders en actoren uit alle categorieën benadrukken dat een instelling van een NCDR niet ten koste zou moeten gaan van de bestaande structuren voor preventie en bestrijding van discriminatie en racisme, zoals de inzet van gemeenten, het College voor de Rechten van de Mens, de huidige ADV's en meldpunten, kennis- en expertisecentra en initiatieven vanuit het veld. Een NCDR zou bovendien niet al deze taken kunnen overnemen. Gepleit wordt om de bestaande infrastructuur te behouden en te zorgen dat een NCDR daarbij is aangehaakt. Wel achten actoren uit de drie categorieën het nodig om te bezien of deze bestaande structuren naar verwachting werken en deze zo nodig versterkt en/of effectiever gemaakt moeten worden.

Tot slot wordt door alle stakeholders naar voren gebracht dat het profiel van een NCDR en de kennis en kunde van de personele bezetting van een ondersteunend bureau maatgevend is voor de effectiviteit. Vanuit het maatschappelijk middenveld pleit men voor een transparant proces voor de aanstelling van een NCDR waar 'het veld' bij betrokken wordt. Over de hele linie bestaat consensus over het belang van een keuze voor een kandidaat met de (onkreukbare) statuur, kennis van zaken, verbindend vermogen en geloofwaardigheid binnen de gemeenschappen. Ook noemen verschillende actoren het belang van multidisciplinariteit bij de personele bezetting van een bureau ter ondersteuning van een NCDR. Daarnaast benadrukken met name stakeholders uit categorie drie het belang van representatie en diversiteit bij de benoeming van een NCDR en de personele bezetting van het ondersteunend bureau.

D. Hoe ziet u de verhouding tussen een NCDR of vergelijkbaar mechanisme en overige voorstellen en initiatieven op dit terrein?

De meerderheid van de stakeholders is van mening dat een NCDR een centrale functie zou moeten krijgen bij het tegengaan van discriminatie en racisme. Op een enkeling na, is men - op den duur - geen voorstander van de instelling van verschillende coördinatoren voor specifieke thema's of vormen van discriminatie en

racisme die bepaalde groepen ervaren. Velen vrezen dat de instelling van diverse coördinatiemechanismen juist (opnieuw) verkoking in de hand werkt en mogelijk zelfs tot concurrentie zou kunnen leiden. Er wordt gepleit voor een nauwe samenwerking tussen de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding, die binnenkort wordt aangesteld, en een toekomstige NCDR.

Velen zien een toegevoegde waarde van de instelling van een Staatscommissie die bestaand onderzoek bijeenbrengt en daarnaast - meerjarig - aanvullend onderzoek doet, onder meer naar onderliggende mechanismen en oorzaken van discriminatie en racisme en naar werkzame interventies. Een Staatscommissie zou, volgens een aantal stakeholders binnen het rijk en de uitvoering, ook specifiek onderzoek moeten uitvoeren naar het handelen van de overheid zelf en het gebruik van risicoprofielen en algoritmen. Op basis van dit onderzoek zou een Staatcommissie aanbevelingen kunnen doen, die onder meer richtinggevend kunnen zijn voor een NCDR.

5 Het advies

Zoals hiervoor beschreven, zijn discriminatie en racisme al geruime tijd een urgent maatschappelijk vraagstuk waarover de afgelopen tijd veel meer maatschappelijke en politieke discussie bestaat. Toch is deze problematiek niet nieuw of alleen iets van de laatste jaren. Deze problemen belemmeren niet alleen de gelijke kansen en participatie- en ontplooiingsmogelijkheden van individuen; discriminatie en racisme zijn ook ondermijnend voor het vertrouwen in en betrokkenheid bij de samenleving en instituties. Er zijn daarmee dus goede gronden om te streven naar een meer effectieve aanpak die maatschappelijk verschil kan maken. Een in te stellen NCDR of vergelijkbaar coördinatiemechanisme kan bijdragen aan een effectieve aanpak van de overheid op deze terreinen. Daarmee beantwoorden wij de eerste vraag naar de wenselijkheid van een NCDR of vergelijkbaar coördinatiemechanisme instemmend. We zien de potentiële meerwaarde van zo'n instelling mits deze voldoet aan een aantal criteria, die wij hieronder beschrijven. Vervolgens geven wij op basis van de inzichten van de verschillende actoren en de genoemde criteria advies over de vormgeving van een NCDR of coördinatiemechanisme die past bij deze opgave.

5.1 Criteria

Ten eerste formuleren we op basis van de verkenning en de inbreng van alle stakeholders een aantal criteria waaraan de vormgeving van een coördinatiemechanisme zou moeten voldoen om de effectiviteit van de aanpak van discriminatie en racisme te kunnen versterken.

1. Geschikt voor zowel coördinatie binnen de rijksoverheid als daarbuiten

Een versterking van de interdepartementale of 'horizontale' coördinatie is nodig om de coördinatie binnen de rijksoverheid te bevorderen. Racisme en discriminatie zijn urgente maatschappelijke problemen die een brede aanpak vereisen. Hierdoor raken deze thema's beleidsvelden van verschillende departementen binnen het rijk die ieder voor een deel van de aanpak van deze complexe problematiek verantwoordelijk zijn. Dit zorgt voor versnippering in de aanpak en het beleid. Het ministerie van BZK fungeert momenteel wel als coördinerend departement om deze versnippering tegen te gaan, maar het ontbreekt momenteel aan de capaciteit en de benodigde middelen om aan deze coördinatie handen en voeten te geven.

De versterking van de 'horizontale' coördinatie is noodzakelijk, maar onvoldoende om de coördinatie op racisme- en discriminatiebestrijding in zijn totaliteit vorm te geven. Er zijn namelijk veel actoren buiten de rijksoverheid betrokken bij de bestrijding daarvan. Ook deze actoren zijn veelal gericht op initiatieven en interventies binnen een bepaald terrein. Dit vraagt om een versterking van de

'verticale' coördinatie om partijen buiten de rijksoverheid (de verschillende overheidslagen, bedrijven, instituties, wetenschap en maatschappelijke organisaties) beter met elkaar te laten afstemmen om een voortvarende aanpak en kennisdeling te bevorderen.

De versterking van zowel de 'horizontale' als 'verticale' coördinatie zorgt voor een integrale aanpak van racisme- en discriminatiebestrijding die de effectiviteit kan verbeteren.

2. Passend bij de aard van het vraagstuk

De bestrijding van racisme en discriminatie is complex. Het vraagt om een duurzame aanpak op diverse terreinen met effectieve preventieve, curatieve en sanctionerende acties en maatregelen. Denk hierbij onder meer aan het vergroten van bewustwording en het in gang zetten van een gedragsverandering door een combinatie van stimulerende en sanctionerende maatregelen. Het is gepast om de opzet van een NCDR, of vergelijkbaar coördinatiemechanisme, een weerspiegeling te laten zijn van de duurzame inzet die de bestrijding vereist.

3. Passend bij de urgentie van de problematiek

Een in stellen coördinatiemechanisme moet passend zijn bij de gevoelde maatschappelijke en politieke urgentie. Deze urgentie vraagt om actie en handelen in het nu. De samenleving is niet geholpen bij een in te stellen mechanisme dat nog jaren op zich laat wachten.

4. Draagvlak van betrokken partijen

De minister van BZK wees er in haar Kamerbrief van 9 december 2020 op dat bij een in te stellen NCDR nauwe betrokkenheid en draagvlak vanuit de samenleving benodigd is.²¹ Het gaat hierbij zowel om de (overheids)partijen die betrokken zijn bij de aanpak van racisme en discriminatie als de maatschappelijke actoren die groepen uit de samenleving vertegenwoordigen die racisme en discriminatie ondervinden.

5. Slagkracht

Voor het welslagen dient een coördinatiemechanisme slagkracht te hebben. Bovendien draagt slagkracht bij aan het beeld van een overheid die haar rol serieus oppakt en leiderschap toont bij de aanpak van racisme en discriminatie. Dat vraagt om een construct met een stevige positie richting de politiek en (lokale) overheidspartijen en een positie boven de partijen die voor verbinding kan zorgen met maatschappelijke actoren.

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 30 950, nr. 216.

6. Zichtbaarheid

Het is van belang dat een NCDR zichtbaar is in de samenleving en voor de mensen die racisme en discriminatie ondervinden. Een NCDR of vergelijkbaar coördinatiemechanisme fungeert het meest effectief als die persoon goed in verbinding staat met de maatschappelijke actoren om op die manier signalen en kennis uit de samenleving te bundelen, goed in te kunnen spelen op ontwikkelingen die zich voordoen en aandacht te hebben voor de specifieke problemen die groeperingen ondervinden. Van belang is daarom de zichtbaarheid van een NCDR onder meer als boegbeeld, aanspreekpunt en 'linking pin' tussen actoren te waarborgen.

5.2 Vormgeving van de coördinatiebehoefte

Zoals eerdergenoemd blijkt uit de verkenning dat de versterking van de 'horizontale' coördinatie tussen de afzonderlijke departementen noodzakelijk is, maar onvoldoende is om racisme- en discriminatiebestrijding effectief vorm te geven. Zoals hierboven beschreven is de versterking van de 'verticale' coördinatie evenzeer van belang om partijen binnen en buiten de rijksoverheid (de verschillende overheidslagen, bedrijven en maatschappelijke organisaties etc.) bij elkaar te brengen en een voortvarende integrale aanpak en kennisdeling te bevorderen. Kortom, zowel de 'horizontale' als 'verticale' coördinatie verdienen aandacht bij de vormgeving van een coördinerend mechanisme om de huidige versnippering tegen te gaan.

Vanuit deze constatering adviseren wij een tweesporen-aanpak:

- versterking van de coördinatie tussen de betrokken departementen door het rijk zelf, en
- versterking van de verticale coördinatie te versterken met de instelling van een NCDR.

Door de behoefte aan 'horizontale' en 'verticale' coördinatie op bovengenoemde twee niveaus te beleggen, wordt ook recht gedaan aan het belang van zichtbaarheid van een NCDR, die als boegbeeld en aanspreekpunt kan fungeren. Een coördinator die zich met name richt op de interdepartementale coördinatie zal deze externe profilering niet of in mindere mate hebben. Ook blijkt uit de verkenning dat nauwelijks draagvlak bestaat voor een coördinatievorm die zich enkel richt op interdepartementaal niveau. Op basis van de voorgestelde twee-sporenaanpak in de coördinatie krijgt de gezamenlijke inzet op discriminatie en racisme ook een duidelijk gezicht naar buiten en kan een NCDR, samen met de verantwoordelijke overheidsactoren, een visie ontwikkelen en duidelijk uitdragen dat discriminatie en racisme niet getolereerd wordt. Van belang daarbij is uiteraard dat er een sterke verbinding wordt gelegd tussen beide sporen en er een nauwe samenwerking

bestaat tussen de interdepartementale coördinatiestructuur en een aan te stellen NCDR.

Versterking van de 'horizontale' coördinatie tussen de departementen kan in onze optiek worden vormgegeven door deze interdepartementaal op hoog ambtelijk niveau, bijvoorbeeld op DG-niveau, te beleggen en hiervoor een meerjarig interdepartementaal programma met heldere doelstellingen te creëren. Dat lijkt passend bij de zichtbare invulling van de verantwoordelijkheid van het rijk. Momenteel ontbreekt het aan een dergelijke coördinatievorm op dat niveau. Vanuit de huidige taakverdeling binnen het rijk, waarbij het ministerie van BZK een coördinerende taak heeft, ligt het voor de hand dat dit departement hiertoe het initiatief neemt. Op basis van de verkregen informatie constateren wij dat er binnen het ministerie van BZK momenteel ontoereikende personele capaciteit bestaat of wordt ingezet om de coördinatie taak effectief vorm te geven. Om deze taak serieus te kunnen oppakken zullen derhalve voldoende middelen (geld en capaciteit) beschikbaar moeten worden gesteld. De versterking van de algehele coördinatie op het brede terrein van de bestrijding van discriminatie en racisme ziet zowel op de 'horizontale' als op de hieronder nader uitgewerkte 'verticale' coördinatie. Deze beide coördinatievormen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden voor het verwezenlijken van een succesvolle aanpak van discriminatie en racisme. Dat betekent dat de versterking van de financiële armslag voor de 'horizontale' coördinatie ook noodzakelijk is. Daarnaast zou bezien kunnen worden of voor de invulling van deze interdepartementale taak breder expertise aangetrokken zou moeten worden.

Ter versterking van de 'verticale' coördinatie adviseren wij tot een instelling van een NCDR. Op basis van de opgave die de preventie en bestrijding van discriminatie en racisme met zich meebrengt, achten wij de vorm van een regeringscommissaris met een stevige positionering binnen de overheid, maar ook daarbuiten, het meest passend. Gedacht kan worden aan een regeringscommissaris naar het voorbeeld van de Deltacommissaris, zoals in hoofdstuk 3 is beschreven. Aangezien de preventie en bestrijding van discriminatie en racisme in de eerste plaats een overheidstaak betreft, is het van belang dat een NCDR zodanig gepositioneerd is dat deze kan bijdragen aan versterking van de maatschappelijke impact van de inzet van het rijk en de gemeenten. Het speelveld is echter breed en de problematiek complex, waarbij ook sectoren en mensen onderling hierin een verantwoordelijkheid hebben. Het lijkt daarom niet realistisch om zowel de behoefte aan 'horizontale' als aan 'verticale' coördinatie uitsluitend bij een NCDR neer te leggen. Het is daarom wenselijk dat een NCDR wordt ondersteund door een DG-overleg dat de 'horizontale' coördinatie versterkt.

Een NCDR zou moeten fungeren als 'linking pin' tussen de rijksoverheid en externe actoren. Daarbij is er, zoals eerder opgemerkt, idealiter sprake van een nauwe

verbinding en samenwerking tussen (de voorzitter van) het interdepartementale DG-overleg en een NCDR. Een NCDR in de vorm van een regeringscommissaris kan zich dan vooral richten op versterking van de samenwerking en de coördinatie van beleid en initiatieven richting (maatschappelijke) organisaties en actoren buiten het rijk. Uit de verkenning komt naar voren dat de financiële en personele middelen van de actoren buiten het rijk, waaronder met name in gemeenten, eveneens ontoereikend worden bevonden. Ook daar zou gezien moeten worden welke additionele middelen nodig zijn. Daarnaast zou een belangrijke signaleringsfunctie bij de NCDR kunnen worden belegd. Voor de vormgeving van het gezamenlijke handelingsperspectief lijkt het ons raadzaam dat een NCDR - in aanvulling en in samenhang met het eerdergenoemde interdepartementale programma - een meerjarig nationaal programma opstelt met scherpe doelen, waarbij alle relevante (maatschappelijke) actoren worden betrokken, zodat de gezamenlijke opgave kan worden vertaald naar concrete acties voor de komende jaren. Het ligt in onze optiek voor de hand om de bewaking van de voortgang van een dergelijke nationaal programma en de communicatie daarover, bij de NCDR te beleggen die hierin gesteund wordt door (de voorzitter van) het interdepartementale coördinatiemechanisme op hoog ambtelijk niveau. Tevens is het wenselijk om dit programma jaarlijks te evalueren en zo nodig bij te stellen.

Uit de verkenning komt ook naar voren dat er bij een aantal stakeholders de behoefte bestaat aan een onafhankelijke instantie of autoriteit, zoals de Nationale Ombudsman en een Nederlandse Emancipatie Autoriteit met toezichthoudende bevoegdheden. Ook wordt als voorbeeld voor een in te stellen NCDR verwezen naar het model van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Wij constateren echter dat beide functionaliteiten, te weten de inzet op versterking van samenwerking tussen alle betrokken spelers en de coördinatie van beleid en initiatieven moeilijk samengaan met een toezichthoudende functie. Het lijkt ons niet dat beide vormen in een NCDR zijn te verenigen. We achten het van primair belang dat sprake is van meer en betere coördinatie van beleid en handelingsperspectief om te komen tot een effectievere aanpak van discriminatie en racisme. Er bestaan immers al verschillende toezichthoudende instanties. Dat betekent echter niet dat een NCDR niet een duidelijk signalerende taak of 'aanjaagfunctie' kan vervullen. Een NCDR zou gezien het onderwerp en de problematiek ook als zodanig gepositioneerd moeten zijn en een zekere mate van onafhankelijkheid moeten hebben dat deze -waar nodig- ook de vinger op de zere plek kan leggen en daar uitspraken over kan doen.

Zowel bij de vormgeving van de 'horizontale' als de 'verticale' coördinatie is het van belang om gebruik te maken van de bestaande infrastructuur van onderzoeksinstituten, kenniscentra, het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale Ombudsman, bestaande meldpunten waaronder de ADV's en maatschappelijke organisaties. Wel lijkt het op basis van de input van stakeholders nuttig om de effectiviteit van onderdelen binnen deze infrastructuur onder de loep te

nemen en zo nodig te bezien hoe deze zou kunnen worden versterkt. Een NCDR zou daar ook een rol in kunnen hebben.

5.3 Mandaat

Op basis van de verkenning en de input van alle stakeholders adviseren wij om een NCDR in de vorm van een regeringscommissaris onder ministeriele verantwoordelijkheid in te stellen naar het voorbeeld van de Deltacommissaris. Gezien de complexiteit van de voorliggende problematiek achten we een meerjarige aanstellingsduur aangewezen waarvoor een wettelijke verankering aangewezen is. Tevens is het raadzaam om een NCDR een breed mandaat te verlenen dat alle vormen van discriminatie en racisme bestrijkt. Voor een deel zijn de uitsluitingsmechanismen die groepen ervaren vergelijkbaar en ziet de rationale van een NCDR er nu juist op de huidige versnippering en verkokering tegen te gaan. Dat doet er echter niet aan af dat het zinvol kan zijn om tijdelijk extra inzet te plegen op specifieke problematiek, zoals de bestrijding van antisemitisme waarvoor nu een nationaal coördinator wordt aangesteld. Wel achten wij het van belang dat er sprake is van een nauwe samenwerking tussen beide entiteiten. Voorstelbaar is dat op termijn beide entiteiten worden samengevoegd.

Binnen het brede mandaat van een NCDR dient eveneens aandacht te zijn voor de specifieke problematiek die groepen ondervinden en de aanpak per sector. Dat geldt ook ten aanzien van de aanpak van racisme in de verschillende verschijningsvormen, waarbij het van belang is oog te hebben voor de onderliggende 'root causes'.

Naast het aspect van het inhoudelijke mandaat, is het noodzakelijk om een NCDR – ook gezien de breedte en de complexiteit van de thematiek- te voorzien van een stevige positionering. De bestrijding van discriminatie en racisme vergt, zoals eerder is beschreven, een langdurige inzet met effectieve preventieve, curatieve en sanctionerende acties en maatregelen. Het is gepast om de opzet van een NCDR een weerspiegeling te laten zijn van de duurzame aanpak die de bestrijding vereist.

Door het construct wettelijk te verankeren en de NCDR over de kabinetsperioden heen te benoemen kan meerjarige continuïteit gecreëerd worden. Met deze wettelijke verankering bestaat er een stevige borging van een NCDR, waarbij zowel de regering als het parlement instemt met deze coördinatiestructuur. Hiermee is blijvend aandacht georganiseerd voor het tegengaan van discriminatie en racisme en fungeert deze instelling normstellend op de langere termijn. Gezien de aard en omvang als ook de complexiteit van deze problematiek adviseren wij om het mandaat van een NCDR voor een termijn van zes jaar te verlenen, met een tussentijdse evaluatie na drie jaar. Na ommekomst van de termijn van zes jaar kan

worden gezien of een eventuele verlenging van de aanstellingsduur van de NCDR wenselijk is.

Afgezien van het feit dat betrokkenheid van Caribisch Nederland niet door de stakeholders aan de orde is gesteld, adviseren wij desalniettemin om het mandaat van een NCDR ook op dit deel van Nederland betrekking te laten hebben. Daarbij is wel van belang om met de actoren in Caribisch Nederland te bespreken en te bezien welke behoeften er bestaan. Binnen het tijdsbestek van deze verkenning was dat niet goed mogelijk.

5.4 Taken en bevoegdheden

De instelling van een NCDR heeft alleen toegevoegde waarde als deze over de nodige slagkracht beschikt, niet alleen in termen van financiële middelen en personele ondersteuning, maar ook in ruime bevoegdheden voor de uitoefening van taken binnen de ministeriële verantwoordelijkheid. Een NCDR zou een rol moeten krijgen om samen met een eerdergenoemde interdepartementale coördinatiestructuur op hoog ambtelijk niveau de coördinatie van beleid te versterken. Daarbij zou de NCDR een taak moeten krijgen in het creëren van een integrale aanpak en meer handelingsperspectief. Daarvoor is het noodzakelijk dat een NCDR een signaal- en aanjaagfunctie kan vervullen waarop de verantwoordelijke overheidsinstanties acteren. Een NCDR moet dus in staat zijn de verschillende overheidslagen te bereiken en de vele andere maatschappelijke stakeholders die bij de aanpak een rol vervullen, bijvoorbeeld op basis van een nationaal programma waarvan een NCDR het beeld kan zijn zoals in 5.2 is beschreven. Idealiter bevat een eerste vorm van een dergelijk nationaal programma een agenda voor de komende zes jaar. De taak van een NCDR is vervolgens om in samenspraak met alle actoren jaarlijks een programma op te stellen waarin scherp wordt aangegeven wat er in dat jaar gedaan gaat worden en daarover jaarlijks te rapporteren. Een NCDR moet voor de stakeholders een aanspreekpunt zijn, maar ook organisaties publiekelijk kunnen wijzen op leemtes en misstanden en hen handelingsperspectief bieden. De NCDR moet hiervoor boven de partijen staan in een onafhankelijke rol, om ook handelingen van de overheid kritisch te volgen.

Kortom, de taken van een NCDR zouden in vijf onderdelen kunnen worden vervat. In de eerste plaats gericht op de analyse in samenspraak met relevante actoren, waar de in te stellen Staatscommissie tegen discriminatie en racisme ook een belangrijke taak in zou moeten krijgen. In de tweede plaats het opstellen van een gezamenlijke ambitie waarin rollen en taken van de actoren duidelijk zijn benoemd. In de derde plaats, de versterking van de alliantie tussen partijen binnen en buiten het rijk. En in de vierde plaats het formuleren van een integraal programma met gerichte activiteiten in samenspraak met alle actoren en de evaluatie daarvan. Tot

slot, is het delen en verspreiden van kennis van belang waar een NCDR een centrale rol in zou moeten vervullen.

5.5 Relatie met andere instellingen

Naast de instelling van een NCDR lijkt het ons nuttig om eveneens een Staatscommissie in te stellen. Dat is ook het beeld van de meerderheid van de stakeholders. Een staatscommissie zou bestaand onderzoek bijeen kunnen brengen en daarnaast langdurig onderzoek kunnen doen, onder meer naar onderliggende mechanismen en oorzaken van discriminatie en racisme en naar werkzame interventies. Ook ligt het in het licht van de huidige actualiteit voor de hand om een Staatscommissie te belasten met specifiek onderzoek naar het handelen van de overheid en aan de overheid gelieerde organisaties, bijvoorbeeld op basis van het gebruik van algoritmes en risicoprofielen. Op basis van dergelijk onderzoek zou deze aanbevelingen kunnen doen waarop een NCDR samen met de overheid acteert. Zoals eerder is opgemerkt, is er gekozen om een Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding in te stellen om op die problematiek extra inzet te plegen. Een NCDR en een Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding kunnen gezamenlijk een vuist maken mits sprake is van een nauwe samenwerking. Op termijn zou het denkbaar zijn om beide functionaliteiten te verenigen. Er bestaat een roep om meerdere coördinatoren voor een specifieke grond of thematiek in te stellen. Vanuit de eerdergenoemde doelstellingen en op basis van de input van stakeholders, heeft dat niet onze voorkeur vanuit de gedachte dat de huidige versnippering juist tegengegaan zou moeten worden. Wel is het van belang om binnen de constructie van een NCDR voldoende specifieke kennis en aandacht te hebben voor discriminatie en racisme in alle verschijningsvormen.

5.6 Profiel en organisatie

Om effectief te handelen en impact in de samenleving te realiseren dient een NCDR over een eigen professionele organisatie te beschikken, met een multidisciplinair en kwalitatief hoogwaardig ondersteunend team om zich te verbinden met de verschillende stakeholders en als organisatie goed in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de samenleving. Ook is de financiële armslag in de vorm van een eigen budget op jaarbasis nodig voor het welslagen van het coördinatiemechanisme en zelf initiatieven te kunnen ontplooiën, zonder daarbij afhankelijk te zijn van de departementen. Temeer omdat de urgentie van de problematiek vraagt om een coördinatiemechanisme met slagkracht. Een stevige opzet van een NCDR draagt bovendien bij aan het beeld van een overheid die haar rol serieus oppakt en leiderschap toont, met een NCDR als gezicht naar buiten. We adviseren om hier een meerjarig model te kiezen voor de gehele aanstellingsduur van een NCDR en daar een jaarlijkse opbouw van het budget te verzekeren.

Op basis van de inzichten uit de rondetafelgesprekken komen de volgende aspecten voor het profiel van een NCDR-kandidaat naar voren:

- De kandidaat dient een persoon met natuurlijk gezag, statuur en overtuigingskracht te zijn om invloed te kunnen uitoefenen in een omgeving met een veelheid aan partijen. De kandidaat moet in staat zijn om een aanjaagfunctie te vervullen richting de (lokale) overheid.
- De kandidaat dient van onbesproken gedrag te zijn en een sterk profiel te hebben op verbindend leiderschap om de samenwerking tussen alle stakeholders te verbeteren en de krachten te bundelen.
- De kandidaat dient over uitstekende inhoudelijke kennis, ervaring en expertise te beschikken op het gebied van de preventie en bestrijding van discriminatie en racisme, werkzame interventies en handelingsperspectief.
- De kandidaat weet wat er speelt in de samenleving en beschikt over een uitgebreid netwerk binnen de overheid en in het maatschappelijk veld.
- De kandidaat geniet vertrouwen en aanzien bij (maatschappelijke) actoren en beschikt over uitstekende communicatieve vaardigheden.

Een NCDR heeft voor deze brede taak - waarbinnen specialisaties noodzakelijk zijn - een ondersteunend bureau nodig van ca. 15 fte van zeer ervaren en deskundige medewerkers vanuit verschillende disciplines. Binnen het ondersteunend bureau dient expertise aanwezig te zijn op het terrein van analyse en onderzoek, advisering, evaluatie, communicatie en samenwerking met een veelheid van (maatschappelijke) actoren. Ook voor de personele bezetting van het ondersteunend bureau geldt naast kennis en kunde dat medewerkers vertrouwen genieten en verbinding hebben met het maatschappelijk veld. Voorts is het van belang dat het profiel van alle medewerkers en de NCDR zodanig is, dat zij gezamenlijk een lerende organisatie vormen.

We adviseren voor de instelling van een NCDR een structureel meerjarig budget zeker te stellen van ca. 5 miljoen euro ten behoeve van personele lasten voor ca. 15 fte en voor materiële kosten, maar hierin te kiezen voor een geleidelijke opbouwfase en te starten met een budget in de orde van grootte van twee miljoen euro, te verdelen over personele lasten (7 tot 10 fte) en programma uitgaven.

5.7 Naamgeving

Tot slot wijden we nog enkele overwegingen aan de naamgeving. In de eerdergenoemde moties wordt gesproken van een Nationaal Coördinator Discriminatie en Racisme. De term NCDR wordt intussen veelvuldig gebruikt. We adviseren om deze terminologie aan te houden maar dan in ieder geval te spreken van een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme. Er is ook wel gepleit voor een benaming van een toekomstige coördinator waarin het streven naar

emancipatie en/of gelijke kansen tot uiting komt. Hoewel hier zeker iets voor te zeggen valt, heeft een dergelijke keuze als nadeel dat de duidelijke wettelijke normstelling, en daarmee het verbod op discriminatie en racisme, minder goed uit de verf komt.

5.8 Overgangsfase

Een wettelijk verankering voor de instelling van een regeringscommissaris tegen discriminatie en racisme heeft onze voorkeur om bovengenoemde redenen (zie ook 5.3), maar kan door de parlementaire processen lange tijd in beslag nemen. Tegelijkertijd vraagt de urgentie van de problematiek om actie en handelen in het nu. Daarom is het wenselijk om te denken aan een overgangsfase ter overbrugging van de periode die nodig is om uiteindelijk te komen tot een wettelijke basis voor een NCDR. Te denken valt aan een start van een kwartiermaker, mogelijk een beoogde kandidaat NCDR, die op korte termijn en met de nodige ondersteuning van een bureau van ca. 7 tot 10 fte het speelveld verkent, de bestaande initiatieven in kaart brengt en een start maakt met de versterking van de 'verticale' coördinatie. Wij adviseren om die reden binnenkort de nodige financiële middelen te reserveren voor een kwartiermaker met de nodige ondersteuning en de instelling van een NCDR. Gezien de aard en omvang van de taken raden wij aan – mede op basis van ervaringen van andere soortgelijke regeringscommissarissen met een brede maatschappelijke opgave – voor het eerstkomende jaar uit te gaan van een budget van ca. 2 miljoen euro voor de opbouwfase. Tegelijkertijd dient een jaarlijks oplopend budget met een maximering conform de bovengenoemde inschatting structureel te worden zeker gesteld (zie 5.6).

Bijlagen

Bijlage 1

Vragen gebruikt bij de verkenning

- 1 Waar ziet u de grootste knelpunten in de aanpak tegen racisme en discriminatie?
- 2 Welke doelen zouden moeten worden nagestreefd met de opzet van een NCDR?
- 3 Op welke wijze kan een NCDR bijdragen aan het versterken van de effectiviteit van beleid en aanpak en op welke wijze zou hiermee de (gevoelde) discrepantie tussen bestaand beleid/wetgeving en de praktijk kunnen worden overbrugd?
- 4 Op welke wijze zou een NCDR een link kunnen leggen met de uitvoering, de lokale aanpak en initiatieven vanuit het maatschappelijke middenveld?
- 5 Welke kansen en risico's ziet u?
- 6 Zijn er voorbeelden voor een dergelijke structuur die als leidraad kunnen dienen, en zo ja, welke vorm zou hierbij passend zijn?
- 7 Welke vorm, governance-structuur, mandaat, bevoegdheden, taken en personele bezetting zou een NCDR moeten krijgen?
- 8 Zou het mandaat van een NCDR ook (de beoordeling van) overheidshandelen als onderdeel van het mandaat moeten krijgen (etnisch profileren, werving en selectie, kinderopvangtoeslagaffaire) en zo ja, welke gevolgen heeft dat voor de governance/bestuurlijke ophanging?
- 9 Zou een NCDR bij een van de ministeries verantwoordelijk voor de aanpak van discriminatie en racisme ondergebracht moeten worden, is een andere bestuurlijke ophanging wenselijk of zou een NCDR een onafhankelijke positie moeten krijgen?
- 10 Hoe ziet u de verhouding tussen het voorstel van een NCDR, een Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding en het voorstel voor een Staatscommissie die onderzoek doet?
- 11 Hoe beoordeelt u het voorstel vanuit de wetenschap in dit verband voor de instelling van een Nederlandse Emancipatie Autoriteit (NEMA)? Zie voor meer informatie: <https://www.uu.nl/nieuws/manifest-voor-de-oprichting-van-de-nederlandse-emancipatie-autoriteit>.

Bijlage 2

Gesprekspartners

Ten behoeve van de verkenning is met vele organisaties en instanties gesproken in interviews en zijn verschillende rondetafelgesprekken georganiseerd. De meningen over de vormgeving van een NCDR of vergelijkbaar coördinatiemechanisme liepen uiteen. De bevindingen die zijn gedestilleerd uit de gesprekken en de conclusies die hieruit zijn getrokken, zijn niet door de deelnemers geautoriseerd en zijn uitsluitend op naam van de opstellers van ABDTOPConsult.

1. Gesprekspartners Interviews

**Het ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Chris Kuijpers

Directeur-generaal
Bestuur, Wonen en
Ruimte

Hanneke Schipper

Directeur Constitutionele
Zaken en Wetgeving

Marieke van Wallenburg

Directeur-generaal
Overheidsorganisatie

Rein ter Horst

Directeur Financieel-
Economische Zaken

**Het ministerie van
Justitie en Veiligheid**

Cindy Beisser

Afdelingshoofd
Criminaliteit en Veiligheid

Jean Luc Luijs

Beleidsmedewerker
afdeling Criminaliteit en
Veiligheid

Monique Vogelzang

Directeur-generaal Politie
en Veiligheidsregio's

Hans Cornelissen

Programmamanager
Politiële Taken

**Het ministerie van
Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap**

Esther van Dijk

Directeur Emancipatie

**Het ministerie van
Sociale Zaken en
Werkgelegenheid**

Carsten Herstel

Directeur-generaal
Sociale Zekerheid en
Integratie

Stan Kaatee

Directeur-generaal Werk

Nathalie Harrems

MT-lid directie
Samenleving en
Integratie

Margreet Zeemering

Programmamanager
Samenleven

Annemiek Wortman

Plv. afdelingshoofd
Arbeidsrecht en
Diversiteit

Ferhat Akyüz

Beleidsmedewerker
afdeling Arbeidsrecht en
Diversiteit

**Het ministerie van
Volksgezondheid,
Wetenschap en Sport**

Abigail Norville

Plv. secretaris-generaal

**Nationaal Rapporteur
Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen
Kinderen**

Herman Bolhaar

Nationaal Rapporteur
Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen
Kinderen

2. Deelnemers rondetafelgesprekken

De volgende organisaties namen met een hoge vertegenwoordiging deel aan een van de georganiseerde rondetafelgesprekken. Met een paar respondenten is, door afwezigheid bij deze rondetafelgesprekken, in een separaat interview gesproken.

Overheden en andere partijen betrokken bij de aanpak van discriminatie en racisme

Art. 1	Bernice Calmes	Directeur
College voor de Rechten van de Mens	Jan-Peter Loof	Ondervoorzitter
Diversiteit in Bedrijf Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie	Alice Odé Domenica Ghidei Biidu	Projectleider Lid namens Nederland, first vice chair
Gemeente Amsterdam	Rutger Groot Wassink	Wethouder Sociale Zaken, Diversiteit en Democratisering
Gemeente Rotterdam	Bert Wijbenga	Wethouder Handhaving, Buitenruimte, Integratie en Samenleven, en locoburgemeester
Gemeente Utrecht	Linda Voortman	Wethouder Werk en Inkomen, Diversiteit, Personeel en Organisatie en Publieksdienstverlening
Gemeentelijke Ombudsman Den Haag en Leidschendam-Voorburg	Adriana Stehouwer	Gemeentelijke Ombudsman
Landelijke Vereniging ADV's	Frederique Janss (tevens directeur Bureau Discriminatiezaken Kennemerland)	Voorzitter

Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam	Jerrold Marten	Directeur
Movisie, Kennisplatform Integratie en Samenleving	Hanneke Felten	Senior projectleider en onderzoeker
Nationale Ombudsman	Reinier van Zutphen	Nationale Ombudsman
Openbaar Ministerie	Rinus Otte	Procureur-generaal
Politie	Peter Holla	Plv. politiechef, hoofd Operatiën, Eenheid Amsterdam
RADAR	Lisette Tanis	Directeur
Sociaal en Cultureel Planbureau	Marjolijn Olde Monnikhof	Adjunct-directeur
Sociaal-Economische Raad	Jacqueline Prins	Algemeen secretaris
Stichting iDb	Atlin Sandvliet	Directeur
Universiteit Utrecht	Rosemarie Buikema	Hoogleraar Kunst, Cultuur en Diversiteit, codirecteur Gender and Diversity Hub
Universiteit Utrecht	Linda Senden	Hoogleraar Internationaal en Europees Recht, codirecteur Gender and Diversity Hub
Verweij-Jonker Instituut, Movisie	Hans Bellaart	Senior onderzoeker, coördinator Kennisplatform Integratie & Samenleving

Maatschappelijke organisaties

Amnesty International Nederland

ANBO

Anne Frank Stichting

Atria

Black Economic Empowerment Netwerk

Centraal Joods Overleg (CJO)

Centrum Informatie Documentatie Israel (CIDI)

COC Nederland

Collectief tegen Islamofobie en Discriminatie (CTID)

Consultancy and Strategy

Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO)

FNV Jong

Het Euro-Mediterraan Centrum Migratie & Ontwikkeling (EMCEMO)

Ieder(in)

IZI Solutions

MEE

New Urban Collective

NiNsee

NNID

Overleg Joden, Christenen en Moslims (OJCM)

Pan Asian Collective

Stichting Nederland wordt Beter

Stichting OCAN

Transgender Netwerk Nederland

UAF

Woman Inc.

Woonwagengbelangen Nederland

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl