



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

De illusie van gelijkheid

**Pleidooi voor een fundamentele
herijking van de aanpak
van discriminatie en racisme
in Nederland**

Rabin Baldewsingh

De illusie van gelijkheid

**Pleidooi voor een fundamentele
herijking van de aanpak
van discriminatie en racisme
in Nederland**

Rabin Baldewsingh

NCDR, Den Haag, 2026

Met dank aan Hanneke Felten en Janine Bonenberg voor hun scherpe inhoudelijke reflecties en aanvullingen, en aan Elif Orhan voor haar zorgvuldige logistieke begeleiding.

Inhoud

Inleiding	5
De comfortzone van diversiteit	9
Het ontbreken van normstelling	15
Leiderschap in gebreke	21
Naar een cultuur van normstelling	27
De rechtsstaat als instrument voor gelijkwaardigheid	31
Naar de toekomst: een nationale normatieve agenda	37
Afronding	42
Volledige literatuurlijst	45

*“Racisme is geen
afwijking van het systeem,
het ís het systeem”*

Philomena Essed

Inleiding

Al decennialang wordt in Nederland gesproken over discriminatie en racisme. Er zijn dialogen gevoerd, werkgroepen opgericht, onderzoeken gedaan, nota's geschreven en trainingen ontwikkeld. Er zijn excuses aangeboden voor het slavernijverleden en rapporten verschenen over institutioneel falen, van de kinderopvangtoeslagaffaire tot hardnekkige arbeidsmarktdiscriminatie. En toch blijft het probleem bestaan. Structureel, taai en ontwrichtend. De afgelopen jaren is een schijnbare paradox zichtbaar geworden. Nooit eerder was er zoveel maatschappelijke en politieke aandacht voor discriminatie en racisme, maar zelden werd er zo weinig fundamenteel veranderd. Terwijl mensen die discriminatie ervaren hun stem verheffen, blijven de onderliggende systemen grotendeels intact. Terwijl instituties beloven ermee aan de slag te gaan, blijft duidelijke normstelling uit. En terwijl bewustwording een centrale plaats inneemt in beleidsnota's en programma's, ontbreekt het aan consequente monitoring en handhaving, verantwoordelijkheid nemen en structurele gedragsverandering en politieke regie.

Dit essay vertrekt vanuit één centrale stelling: de fase van bewustwording als primaire strategie is voorbij. Nederland bevindt zich op een kantelpunt. Wie vandaag nog meent dat racisme kan worden bestreden met meer begrip of meer bewustzijn, miskent de kern van het probleem. Discriminatie en racisme zijn geen misverstanden en zeker geen optelsom van individuele vooroordelen, maar een samenstel van sociale, politieke, institutionele en juridische structuren dat ongelijkheid reproduceert. Systemen of structuren laten zich niet corrigeren door sensibilisering alleen, maar vragen naast wetgeving, toezicht en handhaving, gedragsverandering en politieke moed vooral om normstelling en verankering.

Een veelgeziene aanpak van discriminatie zijn 'bewustwordingstrainingen' (ook wel 'antibiastrainingen' of 'diversiteitstrainingen' genoemd) of andere interventies die inzetten op het bewust maken van mensen van hun eigen vooroordelen en die gericht zijn op reflectie daarop (Felten, 2025a). De sterke nadruk op bewustwording in de aanpak van discriminatie en racisme is verklaarbaar. Veel organisaties, waaronder bedrijven, scholen en gemeenten, kiezen ervoor te investeren in het herkennen en bespreken van individuele vooroordelen, eerder dan in maatregelen die gericht zijn op het daadwerkelijk terugdringen van discriminatie en racisme in processen, besluitvorming en uitkomsten. Bewustwording biedt houvast zonder scherpe keuzes te verlangen. Zij appelleert aan persoonlijke reflectie, maar ontziet machtsverhoudingen. Juist daardoor voelt zij veilig: zelden de samenleving direct confronterend en nauwelijks dwingend. Daarin schuilt echter ook haar beperking. De nadruk op het innerlijke, het kennen

van eigen vooroordelen en het verbreden van perspectieven, laat het uiterlijke grotendeels ongemoeid: wet- en regelgeving, politieke uitingen, gedrag, protocollen en institutionele praktijken die uitsluiting in stand houden. Sensibilisering wordt zo een permanente fase, alsof zelfkennis en inzicht het eindpunt is en niet slechts een noodzakelijke voorwaarde. Bewustwording heeft onmiskenbaar waarde, maar zij is geen oplossing op zichzelf. Een rechtsstaat kan niet uitsluitend steunen op goede intenties. Zij vraagt om grenzen, helderheid en afdwingbaarheid. Dat vergt expliciete normstelling: duidelijkheid over welk gedrag aanvaardbaar is en welk niet, welke vormen van achterstelling en uitsluiting niet worden getolereerd en welke structuren actief moeten worden gewijzigd. Zonder die normatieve helderheid blijft beleid vrijblijvend en wordt ongelijkheid genormaliseerd.

Nederland beschikt formeel over een juridisch kader tegen discriminatie en racisme: Artikel 1 van de Grondwet (Gw.). Het heeft een krachtige symbolische waarde, maar speelt in de praktijk zelden een leidende rol als het gaat om het beschermen van het verschil, omdat de normen abstract geformuleerd zijn en niet of nauwelijks verankerd zijn in uitvoerend beleid. Het ontbreken van concrete, afdwingbare normen leidt tot institutionele vrijblijvendheid. Organisaties bepalen zelf of en hoe zij discriminatie en racisme aanpakken. Toezichhouders signaleren, maar grijpen beperkt in. Politiek leiderschap blijft regelmatig achterwege, uit vrees voor maatschappelijke spanningen, bestuurlijke complexiteit of electorale gevolgen. Zo is een infrastructuur van goede bedoelingen ontstaan, maar geen robuuste architectuur van gelijke behandeling. Er ontbreken duidelijke wettelijke drempels tegen structurele ongelijkheid, expliciete verantwoordelijkheden en accountability voor bestuur en uitvoering, én gezamenlijke politieke afspraken over wat wel en niet verenigbaar is met een inclusieve democratische rechtsstaat. Waar normen vaag blijven, ontstaat ruimte voor selectieve toepassing.

De maatschappelijke gevolgen van deze stilstand zijn aanzienlijk. Het vertrouwen in de overheid komt onder druk te staan wanneer burgers ervaren dat bescherming tegen discriminatie en racisme niet vanzelfsprekend is. Jongeren die structureel worden uitgesloten, voelen zich onvoldoende gezien en beschermd. In die ruimte groeien wantrouwen, vervreemding, vooroordelen (bias) en ontvankelijkheid voor populistische verklaringen en oplossingen of complottheorieën. Een rechtsstaat die niet zichtbaar en consequent optreedt tegen discriminatie en racisme ondermijnt haar eigen legitimiteit. Daarbij schuilt een bijkomend risico in de dominantie van bewustwordingsretoriek. Zij kan onbe-

doeld fungeren als alibi: de suggestie dat er al voldoende gebeurt, terwijl de kern onaangeroerd blijft. Het bestrijden van discriminatie en racisme vraagt echter geen sfeerinterventies, maar machtskritiek. Het vraagt ingrepen in beleid, uitvoering, toezicht en handhaving, én ook verankering. Bovenal vraagt het leiderschap: moreel, politiek en institutioneel.

Dit essay bepleit daarom een fundamentele herijking van de Nederlandse aanpak van discriminatie en racisme. Het maakt de balans op van de afgelopen jaren en analyseert waarom bewustwording, hoe waardevol ook, onvoldoende is gebleken als leidende strategie. Het onderzoekt welke belangen, structuren (systemen) en bestuurlijke reflexen normstelling hebben vertraagd of afgezwakt. Maar het kijkt vooral vooruit. Wat is nodig om de stap te zetten van praten naar handelen, van besef naar beleid en van bewustzijn naar representatie, gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid? In de paragrafen die volgen wordt verkend hoe juridische kaders kunnen worden versterkt, hoe normstelling explicieter kan worden verankerd en hoe (inclusief) leiderschap concreet vorm kan krijgen. Ook wordt onderzocht hoe instituties zich kunnen hervormen op basis van normatieve gelijkwaardigheid in plaats van instrumenteel diversiteitsbeleid, en welke rol de rechtsstaat kan spelen als motor van daadwerkelijke emancipatie. De bestrijding van discriminatie en racisme vraagt om meer dan intenties. Het vraagt om keuzes. Uiteindelijk wordt het karakter van een samenleving niet bepaald door haar woorden, maar door de grenzen die zij trekt en de normen die zij durft te handhaven. Dit is het moment om die grens te trekken.

De comfortzone van diversiteit

De comfortzone van diversiteit is de zone waarin we ons comfortabel voelen met diversiteit. Het is de zone waarin we ons veilig voelen en waar we ons kunnen ontwikkelen. Het is de zone waarin we ons kunnen uitdagen en waar we ons kunnen verbeteren. Het is de zone waarin we ons kunnen uitdagen en waar we ons kunnen verbeteren.

De comfortzone van diversiteit is de zone waarin we ons comfortabel voelen met diversiteit. Het is de zone waarin we ons veilig voelen en waar we ons kunnen ontwikkelen. Het is de zone waarin we ons kunnen uitdagen en waar we ons kunnen verbeteren. Het is de zone waarin we ons kunnen uitdagen en waar we ons kunnen verbeteren.

De comfortzone van diversiteit is de zone waarin we ons comfortabel voelen met diversiteit. Het is de zone waarin we ons veilig voelen en waar we ons kunnen ontwikkelen. Het is de zone waarin we ons kunnen uitdagen en waar we ons kunnen verbeteren. Het is de zone waarin we ons kunnen uitdagen en waar we ons kunnen verbeteren.

De comfortzone van diversiteit is de zone waarin we ons comfortabel voelen met diversiteit. Het is de zone waarin we ons veilig voelen en waar we ons kunnen ontwikkelen. Het is de zone waarin we ons kunnen uitdagen en waar we ons kunnen verbeteren. Het is de zone waarin we ons kunnen uitdagen en waar we ons kunnen verbeteren.

In de afgelopen twee decennia is in Nederland een hele economie ontstaan rondom het thema diversiteit en inclusie. Overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties besteden in wisselende mate aandacht aan thema's als bewustwording, inclusie en diversiteit, bijvoorbeeld via trainingen, workshops, gesprekken over vooroordelen of communicatieve campagnes. Deze inzet is echter ongelijk verdeeld. Terwijl sommige ministeries, gemeenten en grotere organisaties hier expliciet beleid of activiteiten op hebben ontwikkeld, blijft de aandacht in veel zorginstellingen, verenigingen en kleinere bedrijven beperkt of afwezig. Ook binnen het bedrijfsleven geldt dat slechts een minderheid structureel investeert in maatregelen die gelijke kansen beogen te bevorderen; vaak blijft het bij intenties, visievorming of incidentele interventies. Het beeld dat 'iedere organisatie' zich actief met dit thema bezighoudt, is daarmee eerder het perspectief van betrokken professionals dan een afspiegeling van de alledaagse praktijk. Tegelijkertijd blijft de maatschappelijke impact van deze inspanningen beperkt, fragmentarisch en vaak oppervlakkig. Structurele patronen van discriminatie en racisme, dus van achterstelling en uitsluiting, blijken opmerkelijk resistent tegen deze golf van goede bedoelingen. De centrale vraag is dan ook hoe het mogelijk is dat fundamentele ongelijkheden nauwelijks worden doorbroken. Waarom vertaalt een groeiende publieke en private investering in diversiteit zich niet in duurzame gedragsverandering of systeemhervorming? En hoe valt te verklaren dat juist in een periode waarin bewustwording centraal staat, het ervaren gevoel van ongelijkheid en uitsluiting onder grote groepen burgers toeneemt?

Allereerst komt dat omdat bewustwording lang niet altijd leidt tot gedragsverandering: het is namelijk lang niet altijd het geval dat mensen zich bewust zijn van het feit dat ze discrimineren, een deel vindt het gewoon niet erg (genoeg) dat ze het doen en passen hun gedrag dus niet aan. Voor mensen die niet gemotiveerd zijn om minder te gaan discrimineren, hebben deze trainingen dus geen enkele zin (Felten 2025; Felten & Broekroelofs, 2022). Een nog belangrijk deel van het antwoord ligt in de aantrekkelijkheid van bewustwording als beleidsinstrument. Sensibilisering suggereert verandering zonder dwang. Zij gaat uit van de veronderstelling dat mensen, eenmaal geconfronteerd met hun impliciete vooroordelen, vanzelf tot ander gedrag zullen komen. Dat maakt haar politiek veilig en bestuurlijk comfortabel.¹ Bewustwording vereist geen nieuwe wetgeving, geen toezicht en handhaving en geen expliciete politieke keuzes. Zij appelleert aan individuele moraal, maar ontziet collectieve verantwoordelijkheid. Juist daardoor

¹ Zie website-artikel Movisie: *Antidiscriminatiebeleid: wanneer zijn bewustwordingscursussen effectief?*

is zij uitgegroeid tot het dominante alternatief voor wat echt ertoe doet: normstelling. Veel organisaties hebben deze benadering omarmd, niet zelden als defensieve strategie in reactie op maatschappelijke kritiek. In plaats van processen en besluitvormingsstructuren fundamenteel te herzien, wordt gekozen voor kleine, zichtbare, maar vrijblijvende interventies. Een jaarlijkse diversiteitsdag, een workshop over onbewuste vooroordelen of een interne dialoogsessie over inclusief taalgebruik volstaat vaak als extern signaal en intern afvinkmoment. Daarmee wordt betrokkenheid gesuggereerd, terwijl de kern van het probleem ongemoeid blijft (Hagiwara et al., 2024).²

Deze ontwikkeling heeft geleid tot een groeiend aanbod aan professionele ondersteuning rond diversiteit en inclusie. Consultants, trainers, sprekers en gespecialiseerde bureaus bieden programma's aan over onder meer onbewuste vooroordelen (unconscious bias), microagressies, ongelijke behandeling en inclusief leiderschap. De omvang van deze markt is in de afgelopen jaren toegenomen, mede door overheidsaanbestedingen en organisatiebrede inkoop van trainingen en advies-trajecten, waarmee jaarlijks aanzienlijke publieke en private middelen gemoeid zijn.³ Tegelijkertijd opereren veel van deze professionals binnen een beperkte opdracht: vaak gaat het om kortdurende interventies, zonder structurele doorwerking in beleid, processen of besluitvorming. De spanning zit daarmee niet bij degenen die deze programma's verzorgen, maar bij organisaties die de aanpak van discriminatie en racisme vooral situeren op het niveau van bewustwording, zonder deze te verbinden aan normstelling, verantwoordelijkheid en institutionele verandering. Opvallend is echter dat de wetenschappelijke onderbouwing van de effectiviteit van veel van deze interventies beperkt is en zelden leiden tot aantoonbare gedragsveranderingen op de werkvloer (Dobbin & Kalev, 2016). Bewustwordingstrainingen genieten brede populariteit, maar behoren tot de minst effectieve interventies wanneer zij los worden ingezet; hun betekenis ligt vooral in een ondersteunende rol, als aanvulling op veranderingen in organisatieprocessen en sociale normen in een organisatie (Felten, 2025a). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) waarschuwde in 2020 expliciet voor het risico dat symbolisch beleid de structurele aanpak van ongelijkheid juist belemmert (WRR, 2020:165-166).⁴

² Hanneke Felten legt uit op de website van Movisie (mei 2025) waarom alleen bewustzijns-cursussen niet altijd even effectief zijn. *Antidiscriminatiebeleid: wanneer zijn bewustwordingscursussen effectief? Antwoord op acht veelgestelde vragen.*

³ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) publiceert de jaarlijkse uitgaven externe inhuur bij de Rijksoverheid. TenderNed publiceert analyses en cijfers over aanbestedingen, incl. toename van inhuur consultancy en bredere aanbestedingsomvang.

⁴ WRR-Rapport 103. *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving.*

Hier tekent zich een paradox af. Naarmate meer wordt geïnvesteerd in bewustwording, groeit het risico dat daadwerkelijke normstelling en systeeminterventie worden uitgesteld. Bewustwording fungeert daarmee niet langer als opstap naar verandering, maar als belemmering ervoor. Een bijkomend probleem is dat deze benadering discriminatie en racisme impliciet herdefinieert als een individueel moreel defect. De focus verschuift naar intenties en innerlijke overtuigingen. Discriminatie en racisme worden een kwestie van persoonlijke reflectie: heb je vooroordelen, werk aan jezelf. Daarmee verdwijnt het structurele karakter van het probleem uit beeld (Felten, 2025b). In plaats van instituties te bevragen, spreken we over intenties. Dat leidt tot defensieve reacties en vermijding van systeemkritiek. Organisaties kunnen zich moreel gerustgesteld voelen door deelname aan bewustwordingsprogramma's, terwijl discriminerende patronen in werving en selectie, onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting of wetgeving onverminderd voortbestaan. Deze verschuiving stelt de verkeerde vraag centraal. Niet wat er in individuele harten leeft, maar wat er in institutionele systemen is ingebouwd. Zolang discriminatie en racisme primair worden benaderd als moreel falen van individuen, blijven instituties buiten schot en blijft rechtsbescherming voor slachtoffers fragiel.

*Ondanks intensieve bewustwordings-
inspanningen blijven discriminatiepatronen
hardnekkig aanwezig.*

Empirische gegevens onderstrepen deze analyse. Ondanks intensieve bewustwordingsinspanningen blijven discriminatiepatronen hardnekkig aanwezig. Op de arbeidsmarkt tonen veldexperimenten aan dat sollicitanten met een islamitische naam minder dan de helft van de reacties ontvangen vergeleken met vergelijkbare kandidaten met een Nederlands klinkende naam, waarbij vrouwen met een hoofddoek een extra achterstand ondervinden (Blommaert et al., 2014; Fernández-Reino et al., 2023). Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wijst er, op basis van veldexperimenteel onderzoek, op dat sollicitanten met een niet-westerse achtergrond aanzienlijk minder kans maken op een uitnodiging, in de orde van grootte van circa 30 procent. (SCP, 2014; SCP, 2020).⁵

⁵ Rapport *Discriminatie op de arbeidsmarkt* (2014); *Arbeidsmarkt in kaart: ongelijkheid en uitsluiting* (2020).

Ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde in het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie vast dat kandidaten met een Arabisch klinkende achternaam minder kans hebben om de eerste selectieronde te doorlopen.⁶ Empirisch onderzoek wijst erop dat Nederland in internationaal perspectief geen gunstige uitzondering vormt.

Een meta-analyse van Quillian en Lee (2023) laat zien dat de discriminatie van sollicitanten met een migratieachtergrond bij uitnodigingen voor gesprekken in Nederland eerder lijkt toe te nemen, terwijl in andere westerse landen sprake is van stabilisatie of zelfs afname. Ook stagediscriminatie blijkt hardnekkig. Correspondentie-experimenten met fictieve cv's van mbo-studenten tonen aan dat kandidaten met een migratieachtergrond structureel minder kans maken op een uitnodiging dan vergelijkbare studenten zonder migratieachtergrond (Brands et al., 2023).

Op de woningmarkt blijft discriminatie eveneens wijdverbreid. Correspondentietesten van het Verwey-Jonker Instituut tonen aan dat profielen met Marokkaanse namen aanzienlijk minder kans hebben op een bezichtiging. Mystery calls laten zien dat een substantieel deel van de makelaars actief meewerkt aan discriminerende verzoeken van verhuurders of deze legitimeert als 'vrijheid van verhuurder' (Verwey-Jonker Instituut, 2015; 2018). Daarnaast blijkt uit de Veiligheidsmonitor 2021 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat een aanzienlijk deel van de bevolking discriminatie ervaart, waarbij overheidsinstanties expliciet worden genoemd als bron. Bij mensen met een Turkse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond liggen deze percentages aanzienlijk hoger (CBS, 2022).⁷ Deze cijfers maken duidelijk dat bewustwording niet leidt tot gelijkwaardige uitkomsten, noch tot structurele correctie van ongelijke behandeling.

Ook binnen het onderwijs wordt discriminatie duidelijk waargenomen. Onderzoek van SCALIQ (2024) laat zien dat leerkrachten bij een gelijke intelligentiescores,

⁶ In het debat rondom de implementatie van het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie (als onderdeel van de verdere versterking van de *Wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie*) benadrukte minister Van Gennip dat uit empirisch onderzoek bleek dat sollicitanten met een Nederlandse achternaam ongeveer 60 % vaker werden uitgenodigd dan vergelijkbare kandidaten met een Arabisch klinkende naam. (Tweede Kamer, 8 maart 2023 – Handelingen bij behandeling Wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie).

⁷ Deze bevindingen zijn niet uit één losse editie, maar komen consistent terug in meerdere edities van de *Veiligheidsmonitor van het CBS*, met name 2019, 2021 en 2023. In dit essay wordt de editie van 2021 nadrukkelijk benut, hoofdstuk 6, pagina's 92–99 (afhankelijk van lay-out), met name de grafieken over *wie discrimineert* en Uitsplitsingen naar herkomst.

kenmerken van hoogbegaafdheid minder vaak signaleren bij leerlingen met een migratieachtergrond dan bij vergelijkbare leerlingen zonder migratieachtergrond. Om maar niet te spreken over de structurele onder advisering in zowel het basisonderwijs als in het hoger beroepsonderwijs.

Binnen de overheid zelf blijft de reflex van bewustwording dominant. Beleidsdocumenten spreken veelvuldig over leren, reflectie en dialoog, maar investeren beperkt in structurele monitoring, verplichtingen of handhaving.⁸ Instellingen zijn niet verplicht om aantoonbare resultaten te boeken en falend beleid blijft grotendeels zonder consequenties.⁹ Slechts een beperkt aantal gemeenten beschikt over een verplicht en normatief verankerd discriminatiebeleid. De meeste gemeenten blijven steken in projectmatige benaderingen zonder structurele borging (Movisie 2022; 2025).¹⁰

Toezichhoudende instanties verkeren daarbij vaak in een positie van institutionele onmacht. Zij kunnen signaleren en adviseren, maar beschikken zelden over effectieve sanctiemogelijkheden. Voor slachtoffers betekent dit dat meldingen wel worden geregistreerd, maar erkenning en herstel uitblijven. Bewustwordingsprogramma's fungeren zo onbedoeld als legitimatie voor beleidsmatige stilstand. De prijs van deze vrijblijvendheid wordt betaald door degenen die dagelijks met discriminatie en racisme te maken hebben. Voor hen is de oproep tot meer bewustzijn geen erkenning, maar een relativering van hun ervaring. Het suggereert dat hun realiteit nog altijd onderwerp van gesprek is, in plaats van uitgangspunt voor handelen. Dat leidt tot frustratie en afnemend vertrouwen in instituties, waardoor mensen afhaken.

8 Zo bleek bij het maken van drie edities van het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme (202w2, 2023m 24/25).

9 Ibidem.

10 Monitor lokaal antidiscriminatiebeleid (2022; 2025). Hieruit blijkt dat 65 % (2022) en 63% (2025) van de Nederlandse gemeenten geen antidiscriminatiebeleid heeft omdat dit niet wettelijk verplicht is gesteld. Bij de gemeenten die aangeven wel een antidiscriminatiebeleid te hebben blijkt uit de meest recente monitor dat uiteindelijk slechts de helft daadwerkelijk antidiscriminatiebeleid heeft.

Het ontbreken van normstelling

Nederland beschikt over een uitgebreid juridisch kader dat discriminatie formeel verbiedt. Artikel 1 van de Grondwet (Gw.), de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB), de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (WGA) en verschillende bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht (Sr) beogen allen bescherming te bieden tegen ongelijke behandeling. Op papier lijkt de rechtsstaat daarmee helder gepositioneerd: gelijkheid is een norm en discriminatie is verboden. In de praktijk blijkt dit juridische fundament echter minder robuust dan vaak wordt verondersteld. De bestaande wetgeving is fragmentarisch, terughoudend in afdwingbaarheid en zelden richtinggevend voor beleid, uitvoering of toezicht en handhaving. Waar de rechtsstaat gelijkwaardigheid zou moeten garanderen, ontstaat een situatie van juridische vrijblijvendheid.

Artikel 1 Gw. vormt het normatieve hart van de Nederlandse gelijkheidsbescherming. Sinds de grondwetswijziging van 2023 luidt de bepaling: *Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.* Met deze wijziging is expliciet erkend dat ook mensen met een handicap en mensen met diverse seksuele oriëntaties onder de grondwettelijke gelijkheidsbescherming vallen. De symbolische betekenis van deze bepaling is groot. Artikel 1 verwoordt een fundamenteel constitutioneel beginsel en geeft richting aan wetgeving en rechtspraak. Tegelijkertijd is het artikel beperkt in zijn directe werking. Het geldt niet als een zogenoemde *self-executing* bepaling die burgers rechtstreeks en zelfstandig in civiel- of bestuursrechtelijke procedures kunnen inroepen. De Staatscommissie Grondwet wees hier al op en concludeerde dat de Grondwet (en dus ook Artikel 1) zonder nadere uitwerking richtinggevend van aard is, en dus slechts beperkt instrumenteel. Volgens de Staatscommissie dient de normativiteit versterkt te worden. (Staatscommissie Grondwet, 2010).¹¹

Deze constitutionele opzet is problematisch in een context waarin discriminatie en racisme zich structureel en systemisch manifesteren. Zonder concrete uitvoeringsnormen blijft het gelijkheidsbeginsel abstract, terwijl handhaving afhankelijk wordt van aanvullende wetgeving en bestuurlijke bereidheid. Dat legt een zware druk op uitvoeringswetten zoals de AWGB. De AWGB, ingevoerd in 1994, vormt de belangrijkste wettelijke concretisering van Artikel 1 Gw. De wet verbiedt discriminatie op onder meer ras, geslacht, godsdienst en seksuele

¹¹ Eindrapport van de Staatscommissie Grondwet, hoofdstuk 2, paragraaf 2,4, p. 26.

gerichtheid in arbeid, onderwijs en bij de levering van goederen en diensten. Tegelijkertijd kent deze wet fundamentele beperkingen. Zij legt instellingen geen actieve verplichting op tot preventie, monitoring of transparantie. Overtredingen leiden niet tot bestuurlijke of financiële sancties, maar hoogstens tot een oordeel van het College voor de Rechten van de Mens. Bovendien sluit de wet slecht aan bij hedendaagse vormen van uitsluiting, zoals informele werving, algoritmische besluitvorming en indirecte selectie op basis van postcode of netwerkstructuren.

Bovendien biedt de AWGB slechts beperkt houvast bij discriminatie die voortvloeit uit eenzijdig overheidshandelen. Onder eenzijdig overheidshandelen wordt verstaan: besluiten, beleidsregels en uitvoeringspraktijken die de overheid op grond van haar publieke gezag eenzijdig vaststelt en toepast, zonder dat daar een gelijkwaardige onderhandelingspositie van burgers tegenover staat. Denk aan besluiten over uitkeringen, vergunningen, handhaving, risicoselectie, toezicht, fraudebestrijding of geautomatiseerde profilering. Juist op deze terreinen manifesteert institutionele discriminatie zich vaak niet als expliciete intentie, maar als cumulatief effect van beleidskeuzes, uitvoeringscriteria en organisatorische routines.

De problematiek wordt versterkt doordat de overheid als rechtssubject niet strafrechtelijk vervolgbaar is: de zogenaamde *Pikmeer-arresten* van de Hoge Raad.¹² Waar private actoren in theorie strafbaar kunnen worden gesteld, ontbreekt die mogelijkheid bij de staat zelf. Correctie van discriminerend overheidshandelen is daardoor primair afhankelijk van bestuursrechtelijke procedures, klachtenmechanismen en rechterlijke toetsing achteraf. Deze instrumenten bieden slechts beperkte en vaak individuele rechtsbescherming, terwijl zij structurele patronen van ongelijk behandelen onvoldoende adresseren. Het gevolg is dat juist daar waar de overheid een dominante, normstellende rol vervult, effectieve handhaving van het gelijkheidsbeginsel diffuus en fragmentarisch blijft. Daar komt bij dat de bewijspositie van slachtoffers zwak is. De juridische praktijk vereist vaak een aantoonbaar causaal verband tussen het ervaren nadeel en een beschermde discriminatiegrond. Collectieve rechtsmiddelen zijn beperkt ontwikkeld en omkering van de bewijslast wordt terughoudend toegepast. Het College voor de Rechten van de Mens constateerde in zijn Jaarverslag 2022 dat het bestaande stelsel vooral

¹² HR 23 oktober 1996, NJ 1997/199 (*Pikmeer I*); HR 23 oktober 2001, ECLI:NL:HR:2001: AB2737 (*Pikmeer II*).

procedurele zorgvuldigheid beschermt, maar slachtoffers zelden daadwerkelijk rechtsherstel biedt.¹³

Een wezenlijk tekort in het Nederlandse stelsel is het ontbreken van bindende normen voor instellingen. Bedrijven, overheidsorganisaties en onderwijsinstellingen zijn wettelijk niet verplicht om discriminatie actief te voorkomen, te monitoren of hierover te rapporteren. Anders dan in het Verenigd Koninkrijk, waar de Equality Act 2010 publieke instellingen verplicht tot impactanalyses en transparantie over ongelijke uitkomsten, kent Nederland geen vergelijkbare preventieve verplichtingen. Ziekenhuizen hoeven geen verantwoording af te leggen over etnische verschillen in zorgtoegang, en woningcorporaties hoeven uitsluitingsmechanismen niet systematisch in kaart te brengen. Ook bij etnisch profileren door de politie ontbreekt een structurele verantwoordingsplicht. Uit recent onderzoek blijkt dat het bestaande juridische en administratieve kader onvoldoende waarborgen biedt om etnisch profileren effectief tegen te gaan en daarmee niet voldoet aan de eisen die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt aan rechtsbescherming en toezicht (Schalkwijk et al., 2025). Deze juridische lacune maakt het mogelijk dat organisaties volstaan met intentieverklaringen en bewustwordingsprogramma's, zonder structurele aanpassing van beleid of praktijk.

Ook het toezicht is beperkt in slagkracht. Het College voor de Rechten van de Mens vervult een belangrijke signalerende en oordelende rol, maar zijn oordelen zijn niet bindend.¹⁴ Het College beschikt bovendien niet over inspectiebevoegdheden en handelt uitsluitend op basis van individuele klachten. Structurele patronen blijven daardoor grotendeels buiten beeld. Andere toezichthouders, zoals de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kunnen misstanden signaleren maar hebben geen expliciet mandaat om structureel discriminerend beleid te sanctioneren. Het strafrecht biedt evenmin een afdoende alternatief. De artikelen 137c tot en met 137g van het Sr stellen groepsbelediging, het aanzetten tot haat en discriminatoire uitingen strafbaar. In de praktijk wordt dit instrument

¹³ In het Jaarverslag 2022 wijst het College erop dat dit systeem vooral procedurele zorgvuldigheid beschermt en weinig ruimte biedt voor collectieve rechtsmiddelen of preventieve aanpak van systemische vormen van discriminatie, zoals algoritmische selectie. Bovendien wordt duidelijk dat bij complexe discriminatievormen het benodigde causale verband tussen ervaring en beschermde grond moeilijk aantoonbaar is, wat de effectiviteit van rechtsbescherming beperkt.

¹⁴ Jaarverslag 2022 meldt op p. 27 dat in 26 % van de oordelen waarin het College discriminatie vaststelt, geen maatregel wordt getroffen.

slechts sporadisch ingezet, veelal bij extreme uitingen zoals expliciete haatzaaiing of bedreiging. De hoge bewijsdrempel, de nadruk op individuele opzet en de focus op incidenten maken het strafrecht ongeschikt om institutionele discriminatie of structurele uitsluiting effectief aan te pakken.¹⁵ Dit sluit aan bij de conclusie van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, op basis van de adviezen van juridische experts: ‘de huidige aanpak waarmee discriminatie in Nederland wordt bestreden is te reactief, versnipperd en vrijblijvend’.¹⁶

Binnen dit juridische landschap speelt bovendien een terugkerend constitutioneel dilemma. Beperkingen van discriminerende uitingen of praktijken worden regelmatig bekritiseerd met een beroep op de vrijheid van meningsuiting, vastgelegd in Artikel 7 Gw. Deze spanning is reëel en vraagt om zorgvuldige afweging. De vrijheid van meningsuiting is een kernwaarde van de democratische rechtsstaat, maar zij is geen absoluut recht. Zowel in nationale jurisprudentie als in het Europees mensenrechtenkader wordt erkend dat uitingsvrijheid kan worden begrensd ter bescherming van de rechten en waardigheid van anderen.¹⁷ Het structureel tegen elkaar uitspelen van Artikel 1 en Artikel 7 miskent dat beide bepalingen deel uitmaken van hetzelfde constitutionele kader en gezamenlijk richting geven aan een samenleving waarin vrijheid en gelijkwaardigheid elkaar begrenzen en versterken.

Discriminatie is formeel verboden, maar leidt zelden tot tastbare consequenties.

Het resultaat van deze juridische constellatie is een normatief vacuüm. Discriminatie is formeel verboden, maar leidt zelden tot tastbare consequenties. Slachtoffers ervaren de rechtsbescherming als ontoegankelijk en gefragmenteerd, terwijl organisaties juridisch grotendeels ongeschonden blijven zolang zij bereidheid tot verbetering tonen. De rechtsstaat biedt daarmee vooral

¹⁵ Uit OM-beleid en jaarverslagen blijkt dat strafrechtelijke vervolging op grond van de discriminatieartikelen selectief wordt ingezet en in de praktijk vooral ziet op expliciete haatuitingen en bedreigingen.

¹⁶ [Staatscommissie presenteert toekomstvisie op non-discriminatierecht | Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme](#) (website staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl)

¹⁷ Vgl. artikel 10 lid 2 EVRM: de vrijheid van meningsuiting mag worden beperkt, maar alleen bij wet, voor een legitiem doel en voor zover strikt noodzakelijk in een democratische samenleving; een toets die de strafrechtelijke aanpak van discriminatie bewust hoogdrempelig maakt.

symbolische bescherming, maar onvoldoende instrumentele rechtvaardigheid. Dat ondermijnt het vertrouwen in wet en overheid en voedt gevoelens van cynisme en vervreemding.

Vergelijkend onderzoek laat zien dat het anders kan. In het Verenigd Koninkrijk zijn publieke instellingen dus wettelijk verplicht onder de Equality Act 2010 om ongelijkheidsimpact te analyseren en daarover te rapporteren. In Frankrijk beschikt de Défenseur des droits¹⁸ over vergaande bevoegdheden en monitort de CNCDH¹⁹ structurele discriminatie jaarlijks. Canada hanteert bindende diversiteitsverplichtingen en periodieke audits binnen federale overheidsorganisaties om diversiteit en inclusie in zijn federale overheidsorganisaties en regulerende sectoren te bevorderen.²⁰

In vergelijking daarmee blijft Nederland sterk leunen op morele verantwoordelijkheid en vrijwilligheid. Maar morele verantwoordelijkheid zonder juridische verankering is kwetsbaar en op lange termijn niet houdbaar. In beleidsnota's spreekt de Nederlandse overheid wel degelijk ambitieuze taal over inclusie, gelijkwaardigheid en de onaanvaardbaarheid van discriminatie en racisme. Wat ontbreekt, is een instrumentarium om deze ambities af te dwingen. De conclusie is dus onontkoombaar: Nederland beschikt over wetten tegen discriminatie, maar mist een samenhangend systeem van normstelling dat deze wetten effectief maakt. Het juridische fundament is smal, terughoudend en grotendeels symbolisch, terwijl discriminatie en racisme zich structureel manifesteren. Zolang rechtsinstrumenten vooral reageren op incidenten en niet ingrijpen op systeemniveau, blijft gelijkwaardigheid een belofte zonder afdwingbaarheid. De volgende stap ligt daarom niet in meer intenties, maar in de institutionele verankering van gelijkheid. Niet als moreel appèl, maar als rechtsnorm.

¹⁸ Een onafhankelijke constitutionele autoriteit (*autorité administrative indépendante*), verankerd in artikel 71-1 van de Franse Grondwet. De ziet toe op het respecteren van rechten en vrijheden en bevordert gelijkheid.

¹⁹ Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme is het onafhankelijke Franse adviesorgaan op het gebied van mensenrechten en discriminatiebestrijding en fungeert als nationale mensenrechteninstelling met VN-A-status.

²⁰ Voor gelijkheid en representatie: *Employment Equity Act* (EEA), S.C. 1995, c. 44; om naleving na audits af te dwingen: Canadian Human Rights Commission (CHRC) en Canadian Human Rights Tribunal; voor versterking beleid en coördinatie: Federal Anti-Racism Strategy en Federal Anti-Racism Secretariat.

Leiderschap in gebreke

In de kern zijn discriminatie en racisme een politiek probleem. Niet omdat het altijd politiek gemotiveerd is, maar omdat de bestrijding ervan politieke keuzes vergt: over wetgeving, normstelling, prioritering, toezicht, handhaving en publieke verantwoording. In een democratische rechtsstaat is gelijkheid geen vrijblijvende wens, maar een publieke plicht. Juist daarom is de vraag naar politieke regie zo fundamenteel. Waar regie uitblijft, ontstaat versnippering, en zelfs stilstand. Waar normstelling ontbreekt, ontstaat interpretatieruimte. En waar verantwoordelijkheid wordt doorgeschoven, wordt ongelijkheid een bestuurlijk bijproduct in plaats van een bestuurlijke opdracht. In de bestuurskundige literatuur wordt dit mechanisme beschreven als *governing by non-decision*: het bewust of onbewust nalaten van normatieve besluitvorming, waardoor conflicten worden vermeden maar problemen worden bestendigd. De afgelopen vijftien jaar laten een patroon van institutionele terughoudendheid zien dat in de literatuur wordt omschreven als een vorm van neutraliteit die in de praktijk niet neutraal uitpakt: de overheid erkent het probleem, maar vermijdt normerende consequenties (Bachrach & Baratz, 1962). De politicologen Bachrach en Baratz analyseren dat macht niet alleen zichtbaar is in genomen besluiten, maar juist ook in het systematisch buiten de agenda houden van bepaalde problemen. Institutionele discriminatie manifesteert zich daarmee als een vorm van niet-besluitvorming, waarin ongelijkheid wordt gereproduceerd zonder expliciete beleidskeuzes. Zij worden hierin ondersteund door politiek filosoof en beleidswetenschapper Stone die stelt dat het reduceren van discriminatie tot een technisch of gedragsmatig probleem geen neutraliteit is, maar een politieke keuze die structurele machtsverhoudingen intact laat (Stone, 2002). In het domein van discriminatie en racisme manifesteert deze vorm van niet-besluiten zich als erkenning zonder consequentie: het probleem wordt benoemd, maar zelden vertaald naar afdwingbaar beleid.

Onder de kabinetten-Rutte (2010–2024) werden discriminatie en racisme lange tijd sporadisch en voorzichtig geadresseerd in regeringsdocumenten. De nadruk lag op participatie (integratie), veiligheid (repressie) en cohesie (assimilatie), terwijl structurele ongelijkheid zelden werd vertaald naar afdwingbare verplichtingen. Tegelijk is het te eenzijdig om deze periode te typeren als louter stilstand. Juist onder Rutte IV is, mede onder maatschappelijke druk, een belangrijke institutionele stap gezet met de aanstelling van een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en met het aanbieden van excuses voor het slavernij-verleden. Ook de aanscherping van Artikel 1 Gw. in 2023, door handicap en seksuele gerichtheid expliciet toe te voegen, laat zien dat normatieve ontwikkeling mogelijk is wanneer politieke wil samenvalt met maatschappelijke urgentie.

De kernvraag blijft echter waarom deze ontwikkeling zo beperkt is doorgezet naar systematische normstelling en afdwingbaarheid. Hier wordt zichtbaar dat politieke aandacht en morele erkenning niet automatisch leiden tot bestuurlijke doorzettingsmacht. Een Nationaal Programma kan richting geven, maar zonder heldere doelen, instrumenten en consequenties dreigt het een optelsom van intenties te blijven in plaats van een regisserend kader voor wetgeving en uitvoering (Ministerie van BZK, 2022; 2023; 2025).²¹ Dit spanningsveld wordt versterkt doordat veel verantwoordelijkheid naar gemeenten en sectoren is gedelegeerd, terwijl de nationale ondergrens vaag blijft. Tegelijkertijd is voor gemeenten en sectoren de aanpak van discriminatie en racisme geen verplichting waardoor het als het ware niemands verantwoordelijkheid is. De WRR en het SCP laten zien dat het ontbreken van duidelijke nationale regie en normstelling het risico vergroot dat ongelijkheid niet wordt gecorrigeerd, maar juist voortbestaat als cumulatief effect van uiteenlopende lokale beleidskeuzes en uitvoeringspraktijken.²²

Voor gemeenten en sectoren is de aanpak van discriminatie en racisme geen verplichting waardoor het als het ware niemands verantwoordelijkheid is.

Tegen deze achtergrond is de bestuurlijke lijn onder het kabinet-Schoof van bijzondere betekenis. Niet omdat eerdere kabinetten een sluitende aanpak realiseerden, maar omdat onder dit kabinet een politiek klimaat is ontstaan waarin de ruimte voor rationele, verbindende normstelling verder is verkleind. In het publieke en politieke debat zijn herhaaldelijk signalen zichtbaar geworden van ontkenning, weggijken of defensieve framing wanneer discriminatie en racisme ter sprake komen. In de politieke praktijk werkt dit door op twee manieren. Ten eerste wordt het vraagstuk verschoven van rechtsstatelijke bescherming naar cultuur- en identiteitsstrijd. Daarmee verschuift de aandacht

²¹ Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2022 en 2023. Het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2024/25 is door het kabinet na 11 maanden wikkelen en wegen uiteindelijk niet vastgesteld maar als 'denkrichtingen' ter kennisname doorgestuurd naar de Tweede Kamer. Zie noot 24.

²² WRR, *Samenleven in verscheidenheid*, 2022; SCP, *Ervaren discriminatie*, 2023.

van normstelling naar narratief, van beleid naar positie. Ten tweede ontstaat hiërarchie in morele urgentie: sommige vormen van discriminatie en racisme krijgen nadrukkelijk aandacht, terwijl andere worden gerelativeerd, gemarginaliseerd of problematisch gemaakt. Deze selectiviteit is funest voor de legitimiteit van de rechtsstaat, die juist vraagt om consistentie en voorspelbaarheid.

Structurele ongelijkheid niet alleen een beleidsmatig, maar ook een normatief en politiek probleem.

Bestuurskundig onderzoek laat zien dat wanneer fundamentele rechten worden geframed als onderwerp van politieke strijd, de effectiviteit van beleid afneemt en polarisatie toeneemt (Mettler & Lieberman, 2020; Mudde, 2019). Het werk van Mettler en Lieberman laat zien hoe ongelijkheid voortbestaat in beleidsontwerp, uitvoeringspraktijken en gebrek aan centrale regie, waardoor formele gelijkheid niet wordt vertaald in materiële uitkomsten. Het onderzoek van Mudde toont aanvullend aan dat populistische en radicaal-rechtse ideologieën het normatieve kader van gelijkheid onder druk zetten door exclusieve definities van burgerschap te normaliseren en onafhankelijke instituties te delegitimeren (Mudde, 2019). Samen maken deze analyses duidelijk dat structurele ongelijkheid niet alleen een beleidsmatig, maar ook een normatief en politiek probleem is. Dit mechanisme wordt zichtbaar wanneer bewindspersonen primair reageren vanuit reputatiemanagement, wanneer signalen van discriminatie en racisme worden gerelativeerd, of wanneer de legitimiteit van het probleem zelf ter discussie wordt gesteld. In zulke contexten verschuift het primaat van normstelling naar beeldvorming, en verdringt symboliek de inhoudelijke beleidsopgave.

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) benadrukt dat een inconsistente en selectieve benadering van discriminatie door de overheid het vertrouwen van getroffen groepen in publieke instellingen ondermijnt en bijdraagt aan maatschappelijke spanningen (ECRI, 2023).²³ Illustratief is het besluit om de vaststelling van een nieuw, meerjarig Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme door te schuiven naar een volgend kabinet.²⁴

²³ ECRI Country Monitoring Report on the Netherlands, 2023.

²⁴ www.rijksoverheid.nl, Besluit nieuw Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme aan volgend kabinet.

Procedureel kan dit worden verdedigd, maar normatief en politiek is het problematisch. Beleidsuitstel in dit domein is geen neutrale handeling, maar een signaal dat de aanpak van discriminatie en racisme onderhandelbaar is. In termen van beleidsanalyse is hier sprake van *policy drift*: formele doelen blijven bestaan, maar het uitblijven van actualisering maakt het beleid feitelijk ineffectief (Pierson, 2004). De toonaangevende Amerikaanse politicoloog Pierson laat zien dat beleidsineffectiviteit vaak niet het gevolg is van afschaffing, maar van nalaten: formele gelijkheidsdoelen blijven bestaan, terwijl veranderde maatschappelijke omstandigheden hun werking uithollen. Het kabinet-Schoof is hier de personificatie van. De kern van het probleem is niet dat het niets doet, maar dat de bestuurlijke en politieke condities voor effectieve normstelling door dit kabinet zijn verslechterd. Wegkijken, ontkenning of relativisering normaliseert het idee dat discriminatie en racisme primair een debatvraagstuk is, in plaats van een rechtsstatelijke verplichting. Het aanbrengen van hiërarchie maakt gelijkheid selectief. Politisering vergroot polarisatie doordat gelijke behandeling wordt gepresenteerd als partijstandpunt in plaats van constitutionele ondergrens. Dat ondermijnt ook de positie van instituties die boven de partijpolitiek zouden moeten staan: de Rijksoverheid, toezichhouders, uitvoeringsorganisaties en gemeenten gaan laveren wanneer de nationale norm niet helder en consequent wordt uitgedragen. Vergelijkend onderzoek laat zien dat dit anders kan. In landen waar discriminatie- en antiracismebeleid stevig institutioneel is ingebed, zoals in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Canada, worden duidelijke doelen, monitoring en verantwoording expliciet gekoppeld aan politieke verantwoordelijkheid. Deze landen laten zien dat politieke regie het debat niet verstikt, maar de rechtsstatelijke ondergrens stabiliseert.

In landen waar discriminatie- en antiracismebeleid stevig institutioneel is ingebed, worden duidelijke doelen, monitoring en verantwoording expliciet gekoppeld aan politieke verantwoordelijkheid.

De conclusie is dat het uitblijven van politieke regie in Nederland geen louter beleidsmatig tekort is, maar een structureel risico voor de rechtsstaat. Onder de kabinetten-Rutte is erkenning tot stand gekomen, maar is normstelling onvoldoende verankerd. Onder het kabinet-Schoof is daarbovenop een politieke dynamiek ontstaan waarin normstelling verder wordt bemoeilijkt door politisering en selectiviteit. Zolang politieke moed wordt verward met politieke profilering, blijft gelijkheid afhankelijk van bereidheid in plaats van beschermd door recht.

Zonder hernieuwde politieke regie blijft elke strategie tegen discriminatie en racisme fragiel. Niet omdat de analyse ontbreekt, maar omdat de staat nalaat haar normatieve opdracht volledig te vervullen. Politiek leiderschap vraagt daarom om meer dan verklaringen of symboliek: het vraagt wetgeving die verplicht, structurele financiering van toezicht en rechtsbescherming, transparantie, meetbaarheid en aanspreekbaarheid. Zonder die regie blijft het stelsel afhankelijk van goede wil en incidentgedreven aandacht. En precies dat is de voedingsbodem voor teleurstelling, cynisme en het gevoel dat gelijkheid wel wordt beleden, maar niet georganiseerd. Politiek en bestuurlijk leiderschap vergt durf; de moed om niet weg te kijken, zoals zo treffend door Nelson Mandela in zijn biografie verwoord: *I learned that courage was not the absence of fear, but the triumph over it* (Mandela, 1994).

Naar een cultuur van normstelling

De voorgaande paragrafen hebben duidelijk gemaakt dat bewustwording zonder normstelling leidt tot vrijblijvendheid, juridisch vacuüm en bestuurlijke inertie. Zolang de aanpak van discriminatie en racisme afhankelijk blijft van intenties en tijdelijke projecten, ontbreekt het aan daadwerkelijke verandering. De fundamentele vraag is daarom niet langer óf bewustwording nodig is, maar wat daadwerkelijk werkt wanneer gelijkheid serieus wordt genomen als rechtsstatelijke norm.

Er bestaan alternatieven. Zowel in Nederland als internationaal zijn voorbeelden te vinden van instellingen, sectoren en landen die stappen hebben gezet richting een cultuur van normstelling. Zij doen dat niet door vrijblijvende sensibilisering, maar door expliciet vast te leggen welk gedrag onaanvaardbaar is, welke verantwoordelijkheden gelden en welke consequenties volgen bij normafwijking. Deze voorbeelden laten zien dat normstelling geen repressie is, maar een noodzakelijke voorwaarde voor duurzame gedrags- en systeemverandering. Een eerste onderscheid dat daarbij van belang is, is dat tussen moreel appèl en normatieve verplichting. Morele oproepen appelleren aan overtuiging en empathie: zij nodigen uit tot beter gedrag, maar laten de keuze uiteindelijk bij het individu of de organisatie. Normstelling daarentegen definieert grenzen. Zij maakt duidelijk wat niet is toegestaan, wat wordt verwacht en welke gevolgen verboden zijn aan overtreding. Gedragswetenschappelijk onderzoek onderstreept dat normen effectiever zijn dan intenties wanneer het gaat om structurele gedragsverandering. De sociaal-psychologen Cialdini en Goldstein laten in hun invloedrijke overzichtswerk zien dat menselijk gedrag in hoge mate wordt gevormd door sociale normen en de context waarin keuzes worden gemaakt, en aanzienlijk minder door individueel moreel inzicht dan vaak wordt aangenomen. Mensen passen hun handelen vooral aan aan wat zij waarnemen als normaal, verwacht of sociaal wenselijk binnen een bepaalde sociale omgeving.

Wanneer gewenst gedrag niet wordt ondersteund door expliciete sociale consequenties of institutionele prikkels, blijkt morele overtuiging alleen zelden voldoende om duurzaam gedrag teweeg te brengen (Cialdini & Goldstein, 2004). Deze psychologische inzichten vormen de basis voor het latere werk van gedrags-econoom Thaler en de jurist Sunstein, die laten zien dat gedragsverandering vooral optreedt wanneer institutionele keuzestructuren, zoals standaardinstellingen en sociale consequenties, bewust worden ingericht.

Beleidsinterventies die uitsluitend vertrouwen op moreel appèl of bewustwording blijven daarentegen doorgaans beperkt effectief (Thaler & Sunstein, 2008). Ook voor de aanpak van discriminatie en racisme wijst onderzoek erop dat sociale

normen een effectieve rol kunnen spelen bij het terugdringen van ongelijkheid, mits zij expliciet worden gemaakt en worden verankerd in de dagelijkse praktijk van organisaties en instituties (Felten & Broekroelofs, 2022).

Op basis van wetenschappelijk onderzoek en bestuurlijke praktijkervaring zijn vier samenhangende bouwstenen te onderscheiden voor een effectieve cultuur van normstelling. De eerste betreft het verankeren van gedragsnormen in regels, codes en procedures. Normen moeten niet alleen worden uitgesproken, maar worden ingebed in dagelijkse werkprocessen: van werving en selectie tot klantbejegening, van onderwijspraktijk tot handhaving.²⁵ De tweede bouwsteen betreft het vervangen van vrijblijvende intenties door afdwingbare verplichtingen. Vrijwilligheid is zelden voldoende om systeemverandering te realiseren. Effectieve normstelling vraagt om rapportageverplichtingen, transparantie-eisen en nalevingscriteria, zowel in de publieke als in de private sector.²⁶ Diverse studies van KIS/Movisie laat zien dat expliciete verplichtingen rond monitoring en normstelling niet alleen leiden tot betere en consistentere vastgelegde data, maar in de praktijk ook vaker aanleiding geven tot beleidsmatige bijstelling en organisatorisch leren dan in organisaties waar dergelijke verplichtingen ontbreken (KIS/Movisie, 2022; 2023; 2024; 2025).

De derde bouwsteen is handhaving en aanspreekbaarheid. Normen zonder consequenties verliezen hun werking. Handhaving kan verschillende vormen aannemen: tuchtrechtelijk, bestuurlijk, financieel of herstellend. Van belang is dat meldingen serieus worden onderzocht en dat er een duidelijk escalatiepad bestaat. Onderzoek naar meldsystemen in organisaties laat zien dat vertrouwen in normen toeneemt wanneer melders worden beschermd en wanneer zichtbaar opvolging plaatsvindt (KIS/Movisie, 2022; 2023; 2024; 2025). Internationale voorbeelden, zoals de Britse gezondheidszorg waar instellingen verplicht zijn discriminatiemeldingen te registreren en openbaar te maken, tonen aan dat transparantie en consequentie bijdragen aan cultuurverandering. In Engeland kent de NHS, National Health Service, het verplichte *Workforce Race Equality Standard* (WRES), waarin zorginstellingen verplicht zijn race-gelijkheidsdata te verzamelen, analyseren en rapporteren als onderdeel van hun standaardcontracten. Deze transparantieverplichtingen bieden zicht op ongelijkheden

²⁵ Zie Gouden Standaard van de NCDR, in opdracht ontwikkeld door Movisie en het Verwey-Jonker instituut: *Wat werkt tegen discriminatie onder het eigen personeel en ten aanzien van sollicitanten? Onderbouwing van de checklist voor werkgevers 'Effectief discriminatie voorkomen en aanpakken onder het eigen personeel en ten aanzien van sollicitanten'*. Maart 2025.

²⁶ Zie het belang van de reeds eerder in dit essay genoemde Equality Act 2010 in het Verenigd Koninkrijk en de maatregelen die Canada ter zake heeft genomen.

en vormen een institutioneel aanknopingspunt voor beleidsacties en culturele verandering richting meer inclusieve praktijk. Zonder dergelijke mechanismen blijven normen symbolisch. De vierde bouwsteen betreft leiderschap en voorbeeldgedrag. Normen functioneren niet los van cultuur. Leiders spelen een sleutelrol in het stellen, uitdragen en handhaven van grenzen, wat onder meer is aangetoond bij de aanpak van discriminatie en racisme (Movisie & Verwey-Jonker, 2025). Niet als morele ambassadeurs, maar als normbepalers. Mettler en Lieberman laten zien dat expliciet en normatief leiderschap bij gevoelige maatschappelijke thema's een cruciale rol speelt in het doorbreken van beleidsinertie, doordat het beleidsimplementatie legitimeert en organisaties aanzet tot het nemen van verantwoordelijkheid (Mettler & Lieberman, 2020). Waar leiders zwijgen of ontwijken, ontstaat ruimte voor normalisering van ongewenst gedrag. Waar zij normeren en ingrijpen, verschuift de institutionele standaard.

Normstelling is geen incidentele beleidsingreep, maar een bestuurscultuur.

Deze vier bouwstenen maken duidelijk dat normstelling geen incidentele beleidsingreep is, maar een bestuurscultuur. Dat vraagt om structurele verankering. Wetgeving moet normatieve kaders expliciteren en afdwingbaar maken, bijvoorbeeld door uitbreiding van bestaande gelijkebehandelingswetgeving met preventie- en complianceverplichtingen. Opleidingen voor professionals in onderwijs, zorg, rechtshandhaving en bestuur dienen normbesef structureel te integreren in curricula. Toezichthouders moeten niet alleen signaleren, maar ook normstellend kunnen optreden. En gelijkheid moet meetbaar worden gemaakt via indicatoren en benchmarks, vergelijkbaar met die voor financiële soliditeit, zorgkwaliteit of duurzaamheid. De kern van dit betoog is dat een cultuur van normstelling discriminatie en racisme niet alleen afwijst, maar in beleid en praktijk ondenkbaar maakt. Dat vereist geen nieuwe gesprekken, maar nieuwe afspraken.

Geen tijdelijke projecten, maar structurele randvoorwaarden. Geen morele oproepen, maar bestuurlijke kaders. Geen normstelling als keurslijf, maar als bevrijding. Zij biedt richting aan professionals, bescherming aan burgers en duidelijkheid aan instituties. Zij vormt de noodzakelijke stap voorbij bewustwording en de enige duurzame route naar daadwerkelijke gelijkwaardigheid.

De rechtsstaat als instrument voor gelijkwaardigheid

De Nederlandse rechtsstaat belooft bescherming van grondrechten, gelijke behandeling en gelijke toegang tot het recht. In theorie vormt het recht daarmee het fundament onder onze democratische orde. In de praktijk blijkt die belofte echter niet voor iedereen even robuust. Voor burgers die structureel worden geconfronteerd met discriminatie op basis van afkomst, huidskleur, gender of religie is rechtsbescherming geregeld traag, complex of moeilijk bereikbaar. Dat hoeft niet te duiden op onwil om het probleem aan te pakken; het wijst vaker op een systeem dat in zijn ontwerp en routines vooral reactief is ingericht, en daardoor te vaak passief bevestigt wat het juist actief zou moeten corrigeren. Een kernprobleem is dat de Nederlandse rechtsstaat in veel domeinen sterk procedureel functioneert. In de literatuur over gelijkheidsrecht wordt onderscheid gemaakt tussen formele gelijkheid en materiële rechtvaardigheid. Waar formele gelijkheid ziet op gelijke regels en procedures, benadrukt materiële gelijkheid de vraag of deze regels in de praktijk daadwerkelijk leiden tot gelijke bescherming en gelijke kansen op herstel. Juist die materiële dimensie krijgt in veel rechtsstelsels minder systematische aandacht (Fredman, 2016). Daardoor blijven structurele barrières, zoals beperkte toegang tot informatie, kosten en procesrisico's, bewijsproblemen, taal- en afhankelijkheidsrelaties, en geïnstitutionaliseerd wantrouwen richting klachtenprocedures, vaak buiten beeld. Het effect is dat het recht formeel openstaat, maar feitelijk niet in gelijke mate werkt voor iedereen. In een context van structurele ongelijkheid wordt rechtsbescherming zo al snel symbolisch: het recht verklaart wat verboden is, maar organiseert onvoldoende hoe uitsluiting vroegtijdig wordt opgespoord en effectief wordt beëindigd.

Een kernprobleem is dat de Nederlandse rechtsstaat in veel domeinen sterk procedureel functioneert.

Dit uit zich ook in de manier waarop slachtoffers van discriminatie en racisme doorgaans worden verwezen naar individuele, klachtgedreven routes. Die trajecten zijn vaak langdurig, vragen veel energie, tijd en emotionele belasting van de melder (zie o.a. Kros et al., 2022) en leiden tot systeemherstel. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid voor het zichtbaar maken en corrigeren van structurele ongelijkheid in belangrijke mate neergelegd bij degenen die er direct door worden geraakt, terwijl instituties en organisaties slechts beperkt worden aangesproken op hun eigen rol en verantwoordelijkheid. De rechtsstaat functioneert dan als individueel meldkanaal, maar niet als systeemcorrigerende macht. Het anti-

discriminatierecht blijft daarmee in belangrijke mate gericht op individuele klachten, terwijl discriminatie zich in de praktijk veelal manifesteert als een structureel en institutioneel fenomeen, nauw verweven met bestaande machtsverhoudingen (Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, 2025).

In onderzoeken en rapportages over structurele discriminatie wordt breed erkend dat een exclusieve focus op individuele dossiers bestuurlijk en juridisch kwetsbaar is. Wanneer structurele mechanismen slechts via afzonderlijke klachten zichtbaar worden, blijven patronen onder de radar en ontbreekt institutionele correctie, waardoor vergelijkbare vormen van onrecht zich kunnen herhalen (Crenshaw, 1989; Fredman, 2016; ECRI, 2023).

Wat nodig is, is een omslag van reactief naar proactief recht. Niet wachten tot het misgaat, maar het risico op uitsluiting actief verkleinen. Niet het slachtoffer belasten met het bewijzen van het patroon, maar de veroorzaker en het systeem aanspreken op preventie en transparantie.

Een rechtsstaat die gelijkwaardigheid serieus neemt, moet niet alleen verbieden wat onrechtvaardig is, maar ook bevorderen wat rechtvaardig is.

Tevens zou er verantwoordelijkheid belegd moeten zijn om doorlopende discriminatie te stoppen. Denk hierbij aan een vluchtelinggezin dat weggepest wordt uit de wijk. Nu is juridisch geregeld dat het slachtoffer de mogelijkheid heeft om discriminatie te melden (bij antidiscriminatievoorzieningen) en om 'bijgestaan' te worden, maar er is geen enkele organisatie verantwoordelijk om de discriminatie waar het slachtoffer onder te lijden heeft, stop te zetten (Kros, et al., 2002). Zo is het geen uitzondering dat slachtoffers van discriminatie in de wijk noodgedwongen moeten verhuizen. Een rechtsstaat die gelijkwaardigheid serieus neemt, moet niet alleen verbieden wat onrechtvaardig is, maar ook bevorderen wat rechtvaardig is. Dat vraagt om een rechtspraktijk waarin preventie, monitoring en publieke verantwoording niet uitzonderlijk zijn, maar leidend. In die zin is antidiscriminatiebeleid zonder data en toetsing vergelijkbaar met elk ander beleidsterrein zonder meetinstrumenten: overtuigend op papier, maar beperkt stuurbaar in de praktijk. In Europese beleidsstandaarden en actieplannen worden data-verzameling en monitoring expliciet genoemd als voorwaarde voor

effectieve antidiscriminatie- en anti-racismemaatregelen. Wanneer beleid geen systematische gegevens en toetsingsmechanismen bevat, blijft het in grote mate overtuigend op papier maar beperkt stuurbaar in de praktijk, omdat het ontbreken van betrouwbare data beleidsmakers verhindert om ongelijkheden te identificeren, te monitoren en te corrigeren.²⁷ Dat proactieve normering juridisch en bestuurlijk mogelijk is laat de Britse Equality Act 2010 nadrukkelijk zien. Via de Public Sector Equality Duty zijn publieke autoriteiten in het Verenigd Koninkrijk wettelijk verplicht om bij de uitoefening van hun taken ‘*due regard*’ te hebben voor het voorkomen van discriminatie en het bevorderen van gelijke kansen.

Deze plicht verlegt het zwaartepunt van individuele klachtbehandeling naar preventieve en systematische toetsing van beleid en uitvoering, zodat ongelijkheidsrisico’s al in de ontwerpfase worden onderkend. Voor Nederland is dit relevant, omdat de huidige antidiscriminatie-instrumenten, met name de AWGB, sterk leunen op individuele procedures en slechts in beperkte mate voorzien in structurele preventieverplichtingen.²⁸ Daarbij komt dat de Nederlandse antidiscriminatiewetgeving onvoldoende is gemoderniseerd voor hedendaagse vormen van uitsluiting, zoals algoritmische besluitvorming, digitale selectie en risico-profilering. Europese landen- en expertanalyses wijzen erop dat discriminatie zich steeds vaker manifesteert via schijnbaar neutrale proxies, zoals postcode, taalregister of datagedreven risicoscores, waardoor zij moeilijk onder klassieke gelijkebehandelingskaders valt. Zonder expliciete verplichtingen rond transparantie, toetsing en toezicht blijft het recht achter bij de feitelijke dynamiek van moderne ongelijkheid.²⁹

De beperkte doorwerking van rechtsbescherming hangt ook samen met het toezichtmodel. Het College voor de Rechten van de Mens vervult een onmisbare rol in oordeelsvorming en agendering, maar beschikt niet over sanctiebevoegdheden en werkt grotendeels klachtgedreven. Daardoor ontstaat een structurele afhankelijkheid van meldingsbereidheid, juridische weerbaarheid en doorzettingsvermogen van individuele burgers, zoals ook blijkt uit de aard en omvang van de oordeelspraktijk in het Jaarverslag 2022. Internationale standaarden en

²⁷ EU Common Guiding Principles for National Action Plans Against Racism and Racial Discrimination, 2022; EU Anti-Racism Action Plan 2020–2025.

²⁸ Equality Act 2010, s.149; EHRC, 2014

²⁹ European Economic and Social Committee, 2021; FRA, 2022; Council of Europe, 2019; WRR, 2021.

Europese evaluaties wijzen erop dat een dergelijk model onvoldoende is om systemische uitsluiting effectief tegen te gaan. Zij benadrukken het belang van structurele monitoring, auditing, toezicht met interventiemogelijkheden en – waar passend – bindende opvolging of sancties.³⁰

Naast toezicht is toegang tot het recht essentieel voor effectieve gelijkheidsbescherming. Discriminatie en racisme manifesteren zich vaak als collectief patroon, terwijl juridische handhaving in belangrijke mate individualistisch is georganiseerd. Daardoor worden structurele vormen van uitsluiting, zoals segregatie, institutionele discriminatie of systematische profilering, minder vaak juridisch geadresseerd. Europese en nationale analyses laten zien dat collectieve rechtsmiddelen weliswaar bestaan, maar juridisch complex zijn en in de praktijk beperkt worden ingezet bij antidiscriminatiezaken, waardoor effectieve rechtsbescherming bij structurele ongelijkheid onder druk staat (Fredman, 2016).³¹

Discriminatie en racisme manifesteren zich vaak als collectief patroon, terwijl juridische handhaving in belangrijke mate individualistisch is georganiseerd.

Een oplossing hiervoor kan zijn om de rol van belangenorganisaties, vakbonden en maatschappelijke instellingen bij het indienen van collectieve klachten te versterken en om in sectoren met structureel aangetoonde discriminatie de bewijslastverdeling te heroverwegen. Artikel 1 Gw. vormt hiervoor een expliciet normatief ankerpunt. Hoewel dit artikel een sterke constitutionele richtingwijzer is, blijft de praktische doorwerking afhankelijk van uitvoeringswetgeving, bestuurspraktijk en toezicht. De Staatscommissie Grondwet benadrukte reeds dat grondrechten nadere operationalisering vergen om effectief te functioneren in beleid en uitvoering (Staatscommissie Grondwet, 2010).³² De rechtsstaat is daarmee geen neutraal decorstuk. Zij kan beschermen of legitimeren, corrigeren of bevestigen.

³⁰ College voor de Rechten van de Mens, 2022; ECRI, 2018; European Commission, 2022; United Nations, 1993.

³¹ Zie ook: FRA, 2012; College voor de Rechten van de Mens, 2022; ECRI, 2023.

³² Zie ook: FRA, 2012; Besselink et al., 2014).

In de strijd tegen discriminatie en racisme moet zij positie kiezen als actor: niet door te moraliseren, maar door te normeren; niet door alleen te constateren, maar door te voorkomen; niet door waarden te herhalen, maar door ze te laten werken in toezicht, procedures en herstel. De inzet is uiteindelijk legitimiteit. Een rechtsstaat die structurele discriminatie en racisme niet actief tegengaat, verliest geloofwaardigheid bij degenen die het meest bescherming nodig hebben. Maar een rechtsstaat die zichzelf hervormt tot proactief, inclusief en rechtvaardig instrumentarium kan Artikel 1 waarmaken als praktijk: niet als retoriek, maar als daadwerkelijke bescherming.

Een rechtsstaat die structurele discriminatie en racisme niet actief tegengaat, verliest geloofwaardigheid bij degenen die het meest bescherming nodig hebben.

Naar de toekomst: een nationale normatieve agenda

Nederland staat op een kruispunt. De grenzen van bewustwording zijn bereikt, de rechtsstatelijke bescherming functioneert te vaak reactief en gefragmenteerd, en politieke regie is onvoldoende stabiel gebleken om structurele uitsluiting duurzaam terug te dringen. De conclusie die uit de voorgaande paragrafen volgt, is daarom niet dat er méér gesprekken nodig zijn, maar dat er een coherente nationale normatieve agenda nodig is: een samenhangend stelsel van normen, verplichtingen en verantwoordingsmechanismen waarmee overheid, publieke instellingen en private organisaties zich aantoonbaar committeren aan gelijke bescherming en gelijke behandeling. Niet als project of pilot, maar als structureel onderdeel van bestuur.

Die agenda moet diagnose en daad met elkaar verbinden en zich richten op zes onderling verbonden pijlers die elkaar versterken: een vernieuwd juridisch kader, duidelijke politieke regie, institutionele normering, toezicht en handhaving, een besturingscultuur waarin normbesef professioneel is verankerd, en ten slotte evaluatie en democratische verantwoording. Juist het ontbreken van samenhang tussen deze bouwstenen heeft de afgelopen jaren geleid tot een patroon van intenties zonder doorzettingsmacht. Het recente besluit van het kabinet om het besluit over een nieuw Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme over te laten aan een volgend kabinet illustreert de kwetsbaarheid van beleid dat niet wettelijk en bestuurlijk is verankerd, omdat het afhankelijk blijft van de politieke agenda van een kabinet.

De AWGB is ontworpen in een context waarin discriminatie vooral werd begrepen als directe en individuele ongelijkheid. In de samenleving manifesteert uitsluiting zich echter via indirecte mechanismen, datagedreven selectie, algoritmische besluitvorming en institutionele patronen die niet tot één incident of dader zijn te herleiden. In zowel de juridische als beleidsmatige literatuur wordt daarom al langer gewezen op de noodzaak om het antidiscriminatierecht te verbeteren en te moderniseren zodat het aansluit op deze complexere vormen van ongelijkheid (Asscher-Vonk & Goldschmidt, 2013; Fredman, 2016). In de agenda hoort daarom als eerste pijler expliciete regulering van digitale en algoritmische discriminatie, inclusief transparantie- en toetsingsplichten en het versterken van collectieve rechtsmiddelen en bewijslastregels waar structurele patronen aantoonbaar zijn (European Commission, 2020; FRA, 2022). Daarnaast vraagt de grondwettelijke norm van Artikel 1 om systematische operationalisering in beleidstoetsen, uitvoeringskaders en professionele standaarden, zodat het gelijkheidsbeginsel niet alleen richtinggevend is, maar bestuurlijk aantoonbaar wordt toegepast. De tweede pijler is politieke regie. Juridische modernisering is geen technische

exercitie, maar een politieke keuze over prioriteit, middelen en handhaving. Effectieve regie vraagt een heldere rijksbrede opdracht met een vaste verantwoordingslijn: wie is politiek aanspreekbaar op voortgang, welke doelen gelden, welke instrumenten worden ingezet en welke consequenties volgen bij achterblijven. De kern is dat gelijkwaardigheid niet afhankelijk mag zijn van bestuurlijke toevalligheid of de politieke wind, maar moet functioneren als stabiele normatieve opdracht. (Pierson, 2004; Mettler & Lieberman, 2020).

De derde pijler betreft institutionele normering en toezicht. Internationale standaarden maken duidelijk dat normstelling zonder effectieve handhaving verwordt tot symboliek, terwijl handhaving zonder heldere normering juist arbitrair kan uitpakken. De huidige Nederlandse inrichting leunt sterk op een model waarin naleving vooral via individuele procedures en niet-bindende oordelen tot stand moet komen. Daardoor blijft de doorwerking van gelijkheidsnormen in belangrijke mate afhankelijk van de bereidheid van organisaties om deze vrijwillig te internaliseren. Europese en internationale analyses wijzen er daarom op dat structurele ongelijkheid effectiever kan worden tegengegaan wanneer normering wordt gekoppeld aan een versterkte toezichtketen, met expliciete nalevingseisen, systematische auditing, interventiemogelijkheden en transparantieverplichtingen die ongelijke uitkomsten zichtbaar maken (ECRI, 2018; European Commission, 2022).

Normbesef moet structureel onderdeel zijn van professionele standaarden en opleidingen: in juridische curricula, lerarenopleidingen, politieonderwijs, medische opleidingen en bestuurskundige vorming.

De vierde pijler betreft besturingscultuur en educatie. Normstelling is niet alleen juridisch, maar ook professioneel en organisatorisch. In sectoren als onderwijs, zorg, politie, financiële dienstverlening en de publieke uitvoeringsketen worden beslissingen genomen die de facto bepalen wie toegang krijgt, wie wordt gecontroleerd, wie wordt geloofd en wie wordt uitgesloten. Daarom moet normbesef structureel onderdeel zijn van professionele standaarden en opleidingen: in juridische curricula, lerarenopleidingen, politieonderwijs, medische opleidingen en bestuurskundige vorming.

Cruciaal is dat dit niet wordt ingevuld als vrijblijvende bewustwording, maar als vakinhoudelijke competentie: weten welke norm geldt, hoe je risico's op uitsluiting herkent, hoe je handelt bij signalen en hoe je verantwoording aflegt (Felten, 2025c).

De vijfde pijler is evaluatie en democratische verantwoording. Een normatieve agenda is pas geloofwaardig als zij meetbaar maakt of de samenleving daadwerkelijk gelijkwaardiger wordt. Dat vraagt jaarlijkse publieke voortgangsrapportages met relevante indicatoren (waarbij juridische en ethische randvoorwaarden voor gegevensverwerking expliciet moeten worden geborgd), parlementaire behandeling met mogelijkheid tot bijsturing, en betekenisvolle participatie van maatschappelijke organisaties en gemeenschappen die de gevolgen van beleid ervaren. Daarnaast is internationale toetsing zinvol, juist omdat zij externe consistentie en druk kan bieden, bijvoorbeeld via ECRI en VN-verdragsorganen. Verantwoording is in dit domein geen bijlage, maar kern: als gelijkheid een grondrecht is, moet de staat laten zien hoe dat recht wordt beschermd.

De zesde pijler betreft de bescherming van slachtoffers van discriminatie en racisme. In het huidige stelsel ligt de nadruk vooral op het melden van discriminatie en het bieden van ondersteuning bij die melding. Antidiscriminatievoorzieningen vervullen daarin een belangrijke rol, maar hun taak is primair gericht op bijstand en doorverwijzing. Er bestaat geen expliciete verplichting om slachtoffers daadwerkelijk te beschermen, om voortgaande discriminatie te stoppen of om hen te behoeden voor mogelijke repercussies vanuit daders of de directe omgeving. Deze lacune is problematisch. In situaties waarin discriminatie aanhoudt, bijvoorbeeld in de woonomgeving, op de werkvloer of binnen een onderwijsinstelling, blijft de verantwoordelijkheid om met de gevolgen om te gaan in belangrijke mate bij het slachtoffer zelf liggen. Het systeem biedt erkenning en begeleiding, maar geen structurele waarborg dat de discriminerende situatie wordt beëindigd. Evenmin is nazorg verankerd: nadat een melding is afgehandeld of een traject is doorlopen, ontbreekt vaak een vervolg dat gericht is op herstel, veiligheid en duurzame bescherming.

Een effectieve aanpak van discriminatie vergt daarom een expliciete beschermingsplicht. Dat betekent dat, wanneer slachtoffers dat wensen, verantwoordelijkheid wordt genomen om de discriminerende praktijk te beëindigen, passende maatregelen te treffen en herhaling te voorkomen. Cruciaal is daarbij dat de regie bij het slachtoffer blijft: ondersteuning en bescherming dienen beschikbaar te zijn, maar nooit dwingend. Tegelijkertijd vraagt dit om duidelijkheid over wie handelt,

welke instrumenten kunnen worden ingezet en hoe nazorg wordt georganiseerd. Onderzoek en praktijkanalyses laten zien dat zonder een dergelijke beschermingsverplichting meldingen hun corrigerende werking verliezen en slachtoffers het risico lopen opnieuw of langdurig schade te ondervinden.³³ Deze pijler, die bescherming en nazorg expliciet verankert, draagt bij aan het verleggen van de last van het individu naar het systeem en maakt duidelijk dat het bestrijden van discriminatie niet alleen een kwestie is van signaleren en begeleiden, maar ook van actief ingrijpen en verantwoordelijkheid nemen.

*De toekomst vraagt niet om nieuwe taal,
maar om nieuwe afspraken die juridisch,
bestuurlijk en maatschappelijk standhouden.*

De rode draad is eenvoudig maar veeleisend. Een nationale normatieve agenda maakt de stap van principiële belofte naar bestuurlijke uitvoering. Zij verschuift het zwaartepunt van intentie naar plicht, van incident naar patroon, van klacht naar preventie. Daarmee wordt gelijkwaardigheid geen morele ambitie die men kan onderschrijven zonder consequenties, maar een rechtsstatelijke opdracht waaraan instituties en bestuurders aantoonbaar moeten voldoen. De toekomst vraagt dus niet om nieuwe taal, maar om nieuwe afspraken die juridisch, bestuurlijk en maatschappelijk standhouden. Alleen dan wordt gelijkheid meer dan een belofte. Dan wordt zij praktijk.

³³ Zie ook: [Slagkrachtige antidiscriminatievoorzieningen in de praktijk | Movisie](#) (website Movisie)

Afronding

Dit essay eindigt waar het constitutioneel gezien altijd behoort te beginnen: bij Artikel 1 Gw. Het artikel dat uitsprekt dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld, en dat discriminatie niet is toegestaan. De aanvulling in 2023 laat zien dat daarmee Artikel 1 niet alleen een historische kernbepaling is, maar ook een actuele opdracht: de rechtsstaat moet gelijke bescherming waarmaken in een samenleving waarin verschillen zichtbaar zijn en ongelijkheden hardnekkig kunnen doorwerken.

In de paragrafen hiervoor is stap voor stap blootgelegd waarom de Nederlandse aanpak van discriminatie en racisme zo vaak stokt. Niet omdat er te weinig wordt gepraat, maar omdat praten zonder normstelling, zonder afdwingbare plichten, zonder toezicht en zonder handhaving uiteindelijk een ritueel wordt. We zijn te lang blijven hangen in sensibilisering als eindstation, in bewustwording als beleidsvervanging, in diversiteitstrainingen als symptoombestrijding en in beleidsnotities die ambitie uitspreken, maar onvoldoende instrumentarium leveren. De analyse die daaruit volgt is ongemakkelijk, maar consistent: zolang instellingen niet worden verplicht te handelen, zolang nalatigheid geen consequenties heeft, zolang leiderschap vrijblijvend blijft en zolang de bewijslast vooral bij slachtoffers wordt gelegd, blijft structurele uitsluiting bestaan. Niet als reeks incidenten, maar als systeemuitkomst.

Daarom bepleit dit essay geen nieuwe gespreksronde, maar een nationale normatieve agenda: een samenhangend geheel van juridische hervormingen, politieke regie, institutionele normering, toezicht, financiering en democratische verantwoording. Een agenda die gelijkwaardigheid niet behandelt als morele ambitie, maar als rechtsstatelijke prestatie-eis. Dat betekent onder meer modernisering van het antidiscriminatierecht zodat het aansluit op hedendaagse uitsluitingsmechanismen, inclusief datagedreven selectie en algoritmische besluitvorming. Het betekent versterking van collectieve rechtsmiddelen, zodat structurele patronen niet uitsluitend via individuele dossiers zichtbaar hoeven te worden. Het betekent transparantieverplichtingen voor organisaties die publieke taken uitvoeren of maatschappelijke macht hebben, zodat ongelijkheid meetbaar wordt en niet kan wegzakken in oncontroleerbare aannames. En het betekent dat de staat in haar eigen uitvoeringspraktijk Artikel 1 operationaliseert als toetssteen: in impactanalyses, in beleidskaders, in toezicht en in professionele standaarden.

Deze koerswijziging is geen luxe. Zij is een juridische en democratische noodzaak. Een rechtsstaat die grondrechten belijdt maar structurele ongelijkheid onvolgende corrigeert, verliest legitimiteit juist bij degenen die het meest bescherming nodig hebben. De maatschappelijke prijs van uitstel is hoog en stapelt zich op: wantrouwen dat zich door generaties heen nestelt, talent dat verloren gaat, burgers die zich afkeren van instituties die hen niet herkennen, en een democratie die in de praktijk minder gelijkwaardig is dan zij zichzelf voorhoudt. Vanuit het perspectief van rechtsstatelijkheid is dit geen randverschijnsel, maar een kernvraag: wie gelooft nog in gelijke bescherming als die bescherming te vaak afhankelijk blijkt van positie, netwerk of draagkracht?

Dit is het moment om recht te doen aan wat we zeggen dat we zijn: een democratische rechtsstaat waarin elk mens telt. Dat vraagt om durf. Durf om de rechtsstaat niet alleen te proclameren, maar te bewaken. Durf om leiderschap niet alleen te verlangen, maar te tonen. En durf om normen niet alleen te formuleren, maar te laten werken in toezicht, handhaving en herstel. Dit leidt onherroepelijk tot de volgende prangende conclusie: tijd voor normstelling, tijd voor handhaving, tijd voor leiderschap. Niet langer excuses als sluitstuk, maar uitvoering als begin. Niet langer bewustwording als eindpunt, maar als vertrekpunt voor structurele correctie. Niet langer discriminatie en racisme behandelen als probleem van individuen, maar als collectieve opdracht aan systemen, instituties en bestuurders. Het meest passende slotwoord voor deze opdracht is misschien wel dit, omdat het precies benoemt waarom wetgeving en normering onmisbaar zijn in een pluralistische samenleving: *Laws may not change hearts, but they can restrain the heartless.* (Martin Luther King Jr., 1963). Wie Artikel 1 Gw. serieus neemt, hoeft niet te wachten tot harten veranderen. De rechtsstaat is er juist om bescherming te organiseren wanneer overtuigingen tekortschieten, wanneer machtsverhoudingen scheefgroeien en wanneer het ongemak van normstelling groter lijkt dan het ongemak van uitsluiting. De vraag is niet of Nederland nog een debat kan voeren. De vraag is of Nederland eindelijk durft te normeren. Immers, gelijkwaardigheid is geen mening. Het is een norm. Wie haar niet handhaaft, laat haar los.

Volledige literatuurlijst

Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). (1994). Stb. 1994, 230.

Asscher-Vonk, I., & Goldschmidt, J. E. (2013). *Gelijke behandeling: Oordelen en ontwikkelingen*. Deventer: Kluwer.

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). *Two faces of power*. *American Political Science Review*, 56(4), 947–952.

Besselink, L. F. M., et al. (2014). *De Nederlandse Grondwet*. Deventer: Wolters Kluwer.

Blommaert, L., Coenders, M., & van Tubergen, F. (2014). *Discrimination of Arabic-named applicants in the Netherlands: An internet-based field experiment examining different phases in online recruitment procedures*. *Social Forces*, 92(3), 957–982. <https://doi.org/10.1093/sf/sot124>

Brands, D., Coenders, M., Prins, H. & ter Weel, B. (2023) *Selectie bij mbo-stages. Een experiment met fictieve kandidaten onder recruiters voor mbo-stagiairs*. Amsterdam: SEO. Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). *Veiligheidsmonitor 2021*. Den Haag/Heerlen: CBS.

Cialdini, R. B., & Goldstein, N. J. (2004). *Social influence: Compliance and conformity*. *Annual Review of Psychology*, 55, 591–621.

College voor de Rechten van de Mens. (2022). *Jaarverslag 2022*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.

College voor de Rechten van de Mens. (2023). *Discriminatie door algoritmen?* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.

Council of Europe. (2017). *Human rights impact assessment for public policy*. Strasbourg: Council of Europe.

Council of Europe. (2019). *Unboxing artificial intelligence: 10 steps to protect human rights*. Strasbourg: Council of Europe.

Crenshaw, K. (1989). *Demarginalizing the intersection of race and sex*. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139–167.

Dobbin, F. & Kalev, A. (2016). *Why Diversity Programs Fail*. *Harvard Business Review*. 94(7), 52–60. Harvard University, Boston.

European Commission against Racism and Intolerance. (2018). *ECRI general policy recommendation No. 2 (revised): Equality bodies to combat racism and racial discrimination*. Strasbourg: Council of Europe.

European Commission against Racism and Intolerance. (2023). *ECRI country monitoring report: Netherlands (sixth monitoring cycle)*. Strasbourg: Council of Europe.

European Commission. (2020). *A Union of Equality: EU anti-racism action plan 2020–2025*. Brussels: European Commission.

European Commission. (2022). *Common guiding principles for national action plans against racism and racial discrimination*. Brussels: European Commission.

European Commission. (2022). *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on standards for equality bodies*. Brussels: European Commission.

- European Court of Human Rights. (2010). *Oršuš and others v. Croatia* (Application no. 15766/03).
- European Economic and Social Committee. (2021). *Artificial intelligence and fundamental rights*. Brussels: European Economic and Social Committee.
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2012). *Access to justice in cases of discrimination in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2018). *Handbook on European non-discrimination law* (2018 ed.). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *What do equality bodies do?* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2022). *Bias in algorithms: Artificial intelligence and discrimination*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union. (2000). *Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*. Official Journal of the European Communities, L 180, 22–26.
- Felten, H. (2025a) *Drie veelgemaakte missers bij inclusiebeleid op de werkvloer*. Geraadpleegd op 18-12-2025 van de website [socialelvraagstukken.nl](https://www.socialelvraagstukken.nl)
- Felten, H. (2025b) *Antidiscriminatiebeleid: wanneer zijn bewustwordingscursussen effectief?* Geraadpleegd op 18-12-2025 van de website [movisie.nl](https://www.movisie.nl)
- Felten, H. (2025c) *Leer studenten in zorg, sociaal werk en onderwijs over discriminatie*. Geraadpleegd op 18-12-2025 van de website [socialelvraagstukken.nl](https://www.socialelvraagstukken.nl)
- Felten, H. & Broekroelofs, R. (2022) *Wat werkt bij het verminderen van discriminatie?* Utrecht: Movisie & Kennisplatform Inclusief Samenleven
- Fernández-Reino, M., Di Stasio, V., & Veit, S. (2023). *Discrimination unveiled: A field experiment on the barriers faced by Muslim women in Germany, the Netherlands, and Spain*. *European Sociological Review*, 39(3), 479–497. <https://doi.org/10.1093/esr/jcac032>
- Fredman, S. (2016). *Discrimination law* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Hagiwara, N., Duffy, C., Cyrus, J., Harika, N., Watson, G. S., & Green, T. L. (2024). *The nature and validity of implicit bias training for health care providers and trainees: A systematic review*. *Science Advances*, 10(33), eado5957.
- Kennisplatform Inclusief Samenleven. (2022). *Institutionele aanpak van discriminatie: Van signaleren naar structureel leren*. Utrecht: KIS.
- Movisie & Verwey-Jonker instituut. (2025). *Wat werkt tegen discriminatie onder het eigen personeel en ten aanzien van sollicitanten? Onderbouwing van de checklist voor werkgevers 'Effectief discriminatie voorkomen en aanpakken onder het eigen personeel en ten aanzien van sollicitanten'*. Utrecht/Den Haag: KIS/Movisie.
- Kros, K., Harnacke, C., Felten, H., Broekroelofs, R., Does, S. (2022) 'Een antidiscriminatievoorziening moet slagkracht hebben' *Onderzoek naar hoe het meldproces bij discriminatie ingericht zou kunnen worden vanuit de behoeften van de gedupeerden*. Utrecht: Movisie
- Mandela, N. (1994). *Long walk to freedom: The autobiography of Nelson Mandela*. Boston, MA: Little, Brown and Company.

- Mettler, S., & Lieberman, R. C. (2020). *Four threats: The recurring crises of American democracy*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Ministerie van BZK. (2022). *Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme*.
- Ministerie van BZK. (2023). *Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme*.
- Ministerie van SZW. (2022). *Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie*.
- Movisie. (2022; 2025). *Monitor lokaal antidiscriminatiebeleid*. Utrecht.
- Movisie. (2022). *Sociale veiligheid en het omgaan met discriminatie op de werkvloer*. Utrecht: Movisie.
- Movisie. (2023). *Discriminatie bespreekbaar maken in organisaties: Van normstelling naar handelen*. Utrecht: Movisie.
- Mudde, C. (2019). *The far right today*. Cambridge, UK: Polity Press.
- OECD. (2020). *Equality and anti-discrimination policy: Design, implementation and monitoring*. Paris: OECD Publishing.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Quillian, L., & Lee, J. J. (2023). Trends in racial and ethnic discrimination in hiring in six Western countries. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 120(6), e2212875120.
- Rijksoverheid. (2025). *Besluit nieuw Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme aan volgend kabinet*. <https://www.rijksoverheid.nl>
- SCALIQ. (2024). (On)gezien: Invloedsfactoren op de signalering van (zeer) slimme kinderen. In SCALIQ (pp. 1–72). Website scaliq.com
- Schalkwijk, J., Bouabid, A., Roks, R., & Schuilenburg, M. (2025). *The Dutch Response to Concerns About Racial Profiling: An Adequate Legal and Administrative Framework?* *International Criminology*, 1–12.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2014). *Discriminatie op de arbeidsmarkt*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2020). *Arbeidsmarkt in kaart: ongelijkheid en uitsluiting*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2023). *Ervaren discriminatie in Nederland 2023*. Den Haag: SCP.
- Staatscommissie Grondwet. (2010). *Rapport Staatscommissie Grondwet*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. (2025) *Samen voor gelijkheid. Een toekomstvisie op het non-discriminatierecht* Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme
- Stone, D. A. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making* (2nd ed.). New York, NY: W. W. Norton & Company.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.

United Nations. (1993). *Principles relating to the status of national institutions (The Paris Principles)*. New York: United Nations.

Verwey-Jonker Instituut. (2015). *Discriminatie op de woningmarkt: Een onderzoek naar de effecten van herkomst en geslacht bij de toewijzing van huurwoningen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Verwey-Jonker Instituut. (2018). *Discriminatie door verhuurmakelaars: Een onderzoek naar de rol van verhuurmakelaars bij discriminerende verzoeken van verhuurders*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Verwey-Jonker Instituut. (2022). *Monitor Discriminatie bij Woningverhuur*.

VN Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD).

Wachter, S., Mittelstadt, B., & Russell, C. (2021). *Why fairness cannot be automated: Bridging the gap between EU non-discrimination law and AI*. *Computer Law & Security Review*, 41, 105567.

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. WRR-Rapport 103. Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2018). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2021). *Kansen en risico's van data-gedreven beleid*. Den Haag: WRR.

Colofon

Rabin Baldewsingh (Nationaal Coördinator
tegen Discriminatie en Racisme)

© Copyright 2026, NCDR

Vormgeving: VormVijf

Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme
ncdr@bureauncdr.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd en/of openbaargemaakt door middel van druk,
fotokopie, microfilm of op welke wijze ook, zonder voorafgaande
schriftelijke toestemming van de NCDR.

Dit essay is een uitgave van de Nationaal Coördinator
tegen Discriminatie en Racisme (NCDR).

2026