

POSITION PAPER NATIONAAL COÖRDINATOR TEGEN DISCRIMINATIE EN RACISME : DE STAAT VAN DE RECHTSSTAAT

De rechtsstaat en de bescherming tegen discriminatie en racisme

Art. 1 GW: 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.

De Nationaal coördinator tegen discriminatie en racisme (NCDR) is aangesteld om de aanpak van discriminatie en racisme een stap vooruit te brengen. Samen met de departementen stelt de NCDR een jaarlijks Nationaal Programma tegen discriminatie en racisme op. In 2025 is daar voor het eerst een meerjarenagenda in opgenomen. Immers, de bestrijding van discriminatie en racisme vergt een lange adem. Het Nationaal Programma wordt naar verwachting in april 2025 door de minister van BZK aan het parlement aangeboden.

Uitvoering van en bescherming door de rechtsstaat is van groot belang voor de groepen die door artikel 1 van de Grondwet worden beschermd. Uit onderzoek blijkt dat ruim 1 op de 10 mensen in Nederland discriminatie ervaren (CBS 2024). In het rapport 'Gelijk recht doen' van de Parlementaire onderzoekscommissie non-discriminatie van de Eerste Kamer uit 2022 komt een kloof naar voren tussen de wet op papier en de werking in de praktijk. De conclusie is dat de rechtsstaat voor verschillende groepen niet de bescherming oplevert die zij verdienen.

De NCDR heeft als taak om de aanpak van discriminatie en racisme een *boost* te geven. Door informatie op te halen uit de samenleving, in de vorm van Townhall sessies, symposia en onderzoeken, krijgen wij een goed beeld van de aard van de discriminatie waar mensen mee te maken hebben. Discriminatie en racisme hebben een enorme impact op de maatschappij, zo blijkt uit de verhalen van mensen en de onderzoeken die we hebben laten uitvoeren. Voortdurende discriminatie op de arbeidsmarkt, woningmarkt en in de zorg kunnen niet los van elkaar worden gezien. Als iemand door discriminatie op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld geen gelegenheid krijgt om een duurzame baan met een stabiel inkomen te krijgen, heeft dat gevolgen voor de mogelijkheid om een huis te kopen of te huren. Dergelijke ervaringen met discriminatie leiden tot ongezonde stress waar mensen letterlijk ziek van kunnen worden. Het effect van discriminatie is niet altijd terug te leiden tot een bepaalde gebeurtenis of ervaring. Soms is er sprake van een optelsom van gebeurtenissen en verhoudingen. Dan hebben discriminatie en racisme een structureel karakter. Die institutionele vormen van discriminatie vergroten de achterstelling van verschillende groepen. Dat voedt vervolgens het idee dat mensen uit die groepen minder potentieel hebben dan mensen die behoren tot meerderheden. Deze vormen van stigmatisering en marginalisatie kunnen leiden tot een vicieuze cirkel die moeilijk te doorbreken is

De tekortkomingen van de rechtsstaat bij het voorkomen en tegengaan van discriminatie laten zich in twee hoofdthema's duiden.

Alledaagse discriminatie en racisme

Mensen hebben dagelijks te maken met uitingen van discriminatie en racisme: in hun buurt, op straat, in het onderwijs, op het werk of in het openbaar vervoer. Of je een vrouw bent, tot de lhbtqia+-gemeenschap behoort, een beperking of een migratieachtergrond hebt of tot een religieuze minderheid behoort, een groot aantal burgers heeft discriminatie-ervaringen. Meldingen bij politie en antidiscriminatievoorzieningen geven aan welke vormen van

discriminatie en racisme veel voorkomen: Het overgrote deel van de bij de politie gemelde gevallen van discriminatie ging in 2023 over moslimdiscriminatie, waarbij haatdragende opmerkingen, zowel online als in de openbare ruimte, en vandalisme een groot aandeel vormden.

Institutionele discriminatie en racisme

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

Hoewel het bewustzijn over institutionele vormen van discriminatie en racisme toeneemt, dankzij de inzet van bewegingen zoals Kick Out Zwarte Piet en Black Lives Matter, alsook de maatschappelijke aandacht voor het Toeslagenschandaal, schiet de aanpak ervan nog te kort. Zo concludeerde de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme dat het discriminatieverbod, verankerd in artikel 1 van de Grondwet, onvoldoende wordt nageleefd door de overheid zelf. Patronen van discriminatie en racisme zijn structureel aanwezig in de uitvoering van publieke taken en diensten door gemeenten en instanties als de politie, aldus de Staatscommissie. En de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) benadrukte dat zij, overal waar ze binnen de overheid controleren, discriminerende algoritmen ontdekt. Institutionele discriminatie en racisme zijn een probleem waar burgers bijna machteloos tegenover staan. Ze kunnen zich er niet tegen verweren – juist omdat het verborgen is en ingebed in instituties. Het bestrijden van institutionele discriminatie en racisme vereist daarom een proactieve, intensieve en coherente aanpak.

De NCDR roept op om de komende jaren de aanpak van discriminatie en racisme op vier gebieden prioriteit te geven:

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

Overkoepelende beschouwingen bij de rechtsstaat

De Staatscommissie Rechtsstaat redeneerde vanuit het perspectief van de burger. Dat is naar de mening van de NCDR het enig juiste uitgangspunt. Een rechtsstaat is er voor mensen, het “systeem” moet dienstbaar zijn aan de burger. De vraag die hierbij gesteld kan worden is of daarbij wel *alle* burgers in beeld zijn. Vanuit mijn taakopdracht merk ik helaas keer op keer dat de ene burger meer gelijk lijkt te zijn dan de andere. Er wordt in gelijke gevallen *niet* gelijk gehandeld, een achternaam of adres kan het verschil al maken. De benadering en behandeling door de overheid van de burger is niet gelijk. De voorbeelden daarvan in dit paper en het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme, maken dat helaas pijnlijk duidelijk. Met de Toeslagenaffaire, één van de meest schrijnende dossiers uit de Nederlandse parlementaire geschiedenis als voorbeeld, kan dan ook de vraag gesteld

worden of het systeem dat aan dat handelen ten grondslag ligt, de rechtsstaat zelf dus, aan elke burger in gelijke mate dienstbaar is. Over deze vraag zijn de afgelopen jaren al harde noten gekraakt, maar de kritiek klinkt nog steeds en ook luider. Zeer recent stelde de Commissie van Dam in zijn advies over de hersteloperatie (23 januari 2025) dat die niet voldoet aan “wat je in een rechtsstaat wél mag verwachten”. Ook de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme stelt in zijn briefadvies van 20 januari 2025: “discriminerend overheids handelen is een schrijnend probleem dat niet alleen de rechtsstaat ondermijnt, maar ook schadelijke gevolgen heeft voor individuen en de samenleving”. Als de leden van de Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid vragen wat er in de samenleving leeft ten aanzien van de rechtsstaat en welke signalen in dit verband worden opgevangen, dan kan het antwoord van de NCDR helaas niet anders zijn dan dat die signalen zeer zorgelijk zijn. Grote groepen mensen voelen zich gediscrimineerd en behandeld als tweederangs burgers. Zij hebben weinig tot geen vertrouwen in de rechtsstaat, die lijkt er immers minder (of: niet) voor *hen* te zijn.

In het licht hiervan een aantal fundamentele zorgen. De lange kabinetsformatie, waarbij niet alleen de nationale beleidsopgaven maar ook de grondrechten en de rechtsstaat zelf langdurig onderwerp van gesprek waren, wekt de suggestie dat verankerde waarden als rechtsstaat en grondrechten politiek “onderhandelbaar” zijn. De politiek geeft daarmee een zeer verkeerd signaal af. Dat geldt ook voor politieke uitingen in het maatschappelijk debat. Waar individuen of groepen burgers zich steeds sneller en nadrukkelijker tegenover elkaar stellen, eerder op basis van meningen en emoties dan op basis van feiten en gesprek, kiest helaas ook de politiek regelmatig die route. Uitingen naar aanleiding van de zgn. voetbalrellen, niet alleen door volksvertegenwoordigers maar zelfs vanuit het kabinet, hebben het debat rond deze in zichzelf al treurige gebeurtenissen eerder gepolariseerd dan gedempt en, door uitspraken over bevolkingsgroepen, de indruk gewekt dat er een hiërarchie bestaat in vormen van discriminatie. De rechtsstaat lijdt hieronder.

Verbeteren en versterken van de democratische rechtsstaat vraagt om werken op verschillende dimensies van het systeem: wetten, regels en afspraken; de toepassing en uitvoering daarvan en als derde – maar minstens zo belangrijke – de grondhouding van waaruit regels worden toegepast. De adviezen van de Staatscommissie Rechtsstaat hebben betrekking op deze drie dimensies en ik onderschrijf die. Een aantal adviezen is zeer concreet en uitvoerbaar, met voor mij de mogelijkheid tot het toetsen van wetgeving aan de Grondwet als essentiële. Bij enkele adviezen plaats ik een kanttekening. Een aantal ervan, zoals de oproep om leiderschap te tonen, het kompas te versterken te zorgen dat burgers ervaren dat zij gezien en gehoord worden, is ontegenzeggelijk belangrijk maar roept de vraag op wat dan goed is. Die vraag raakt aan de derde dimensie die ik noemde: de grondhouding van waaruit wordt gehandeld. Het maakt groot verschil of een overheid handelt vanuit vertrouwen of wantrouwen. Een overheid die zijn burgers wantrouwt ziet hen als vijand en handelt conform. De rechtsstaat vraagt in al zijn dimensies juist neutraliteit. Binnen een rechtsstaat worden (mensen)rechten geborgd en, zoals de WRR lang geleden al stelde, het algemeen (publiek) belang gediend. Het publiek belang is daarbij niet per definitie het belang van de meerderheid; een kenmerk van een rechtsstaat is ook dat het belang van de minderheid wordt bewaakt en geborgd. Ik schaar mij hierbij graag achter het onderscheid dat van der Tol maakt tussen legaliteit en legitimiteit¹. Op politieke gronden en afwegingen kunnen, juridisch onderbouwd en dus legitiem, met een beroep op het algemeen belang, beleid en regelgeving worden ontwikkeld die discriminatoir zijn of in de praktijk zo blijken uit te pakken (legaliteit). Van een andere orde zijn de beginselen en principes van de rechtsstaat, waarbinnen de (grond)rechten van alle burgers worden beschermd (legitimiteit).

De schrijnende verhalen die ik vanuit de samenleving ophaal staan zoals gezegd niet op zichzelf, ze zijn het gevolg van ontwikkelingen die ik hierboven heb geschetst en die helaas al vele jaren aan de

¹ Interview in Binnenlands Bestuur naar aanleiding van haar onlangs verschenen boek “Constitutional Intolerance, The Fashioning of the Other in Europe’s Constitutional Repertoires”; Mariëtta D.C. van der Tol, januari 2025

gang zijn. De verdedigingslinies van onze rechtsstaat behoeven versterking en onderhoud. Het bewaken en borgen van de rechtsstaat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee, die is mede belegd bij de Eerste Kamer. In mijn optiek raakt die verantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende toetsende rol, méér dan het principe van legaliteit, aan het principe van legitimiteit van wetgeving. Ik doe dan ook een krachtig beroep op u om die verantwoordelijke rol met oog voor iedereen in onze samenleving uit te voeren.

Rabin Baldewsingh