



Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS)

Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak
van discriminatie door de overheid

Mei 2025

Briefadvies

**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.**

Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS)

Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak
van discriminatie door de overheid

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1. Introductie	7
2. Patronen en risico's op discriminatie in de publieke sector: een urgent en hardnekkig probleem	8
3. Bestaande gelijkheidsplicht op basis van internationaal en Europees recht	10
4. Nederlandse implementatie: gelijkheidsplicht nog niet verankerd en onvoldoende nageleefd	12
5. De Public Sector Equality Duty in het Verenigd Koninkrijk en Ierland	14
6. Lessen voor Nederland en advies	16
7. Wat de overheid nu al kan doen	18
8. Vervolgstappen	19
Bronnen	20

Samenvatting

Discriminatie binnen de publieke sector is een structureel probleem

De huidige aanpak is te reactief en schiet tekort in het tegengaan van institutionele discriminatie. Artikel 1 van de Grondwet, internationaal en Europees recht eisen een meer proactieve aanpak.

Invoering van een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS)

Een GPS maakt bestaande proactieve verplichtingen voor de overheid concreet om discriminatie tegen te gaan, en gelijke behandeling en kansen te bevorderen. Met duidelijke normen, verantwoording en toezicht, geïnspireerd op het Verenigd Koninkrijk en Ierland. In september 2025 publiceert de staatscommissie haar vierde voortgangsrapportage over dit onderwerp, waarin zij concrete varianten voor een Gelijkheidsplicht Publieke Sector zal voorstellen. Met deze varianten wil de staatscommissie met partijen in gesprek over een passende wettelijke verankering van de Gelijkheidsplicht Publieke Sector in Nederland.

Overheidsinstanties hoeven niet te wachten op wetgeving

Instanties kunnen nu al aan de slag met de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening, voorbereiding voor de verzameling van *equality data*, uitvoering van impact assessments en consultatie van belanghebbenden.

1. Introductie

De overheid is de hoeder van gelijke behandeling en gelijke kansen – maar wat als ze die belofte *zelf* niet waarmaakt? De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (hierna: staatscommissie) constateerde eerder al dat discriminatie door de overheid een structureel probleem vormt. Institutionele discriminatie door de overheid is vaak onzichtbaar, maar heeft voor wie het treft een diepe impact. Om serieus invulling te geven aan artikel 1 van de Nederlandse Grondwet moet de overheid extra stappen zetten. In haar vierde voortgangsrapportage verkent de staatscommissie hoe de overheid haar verantwoordelijkheid in de publieke sector beter kan regelen.

Vierde voortgangsrapportage staatscommissie

Met deze brief informeert de staatscommissie de Tweede Kamer en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de voortgang van haar onderzoek op dit onderwerp. De vierde rapportage gaat over de verplichtingen van de overheid om discriminatie te bestrijden en gelijkheid binnen en via de publieke sector te bevorderen. Dit omvat het tegengaan van discriminatie op *alle* gronden en het bevorderen van gelijke behandeling én kansen bij alle activiteiten van de overheid in het kader van haar publieke taakuitoefening. De staatscommissie deed hiervoor onderzoek naar welke verplichtingen voor de overheid uit het internationale en Europese recht voortvloeien en in hoeverre en hoe Nederland deze verplichtingen heeft geïmplementeerd. Ook bekeek de staatscommissie op welke manier andere landen invulling hebben gegeven aan hun verplichtingen. De zogenoemde Public Sector Equality Duty (PSED) in het Verenigd Koninkrijk en Ierland wordt besproken en we verkennen wat Nederland daarvan kan leren.

Met haar vierde voortgangsrapportage zal de staatscommissie uitvoering geven aan de opdracht die zij bij haar instelling heeft meegekregen: adviseren over ‘betere waarborgen en verbetering van beleid en regelgeving om discriminatie en racisme te voorkomen en tegen te gaan’.¹ Ook geeft de staatscommissie gehoor aan de oproep van verscheidene instanties om nader onderzoek te doen naar de Public Sector Equality Duty in het Verenigd Koninkrijk en Ierland als mogelijke bron van inspiratie voor Nederland.²

Briefadvies

In deze brief deelt de staatscommissie alvast de belangrijkste inzichten uit de nader te verschijnen voortgangsrapportage. De staatscommissie adviseert om de reeds bestaande verplichtingen voor de overheid met een Gelijkheidsplicht Publieke Sector wettelijk te verankeren, en daarbij een passend verantwoordings- en toezichtmechanisme te ontwikkelen. Zo’n wettelijk kader helpt overheidsinstanties bij het voorkomen en aanpakken van institutionele discriminatie en biedt concrete handvatten voor structurele verandering. Hieronder wordt dit advies nader toegelicht.

2. Patronen en risico's op discriminatie in de publieke sector: een urgent en hardnekkig probleem

Uit onderzoek blijkt dat discriminatie veel voorkomt in Nederland. In haar eerste voortgangsrapportage over de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland constateerde de staatscommissie dat discriminatie voorkomt op alle gronden en in alle sectoren van de samenleving, zoals op de arbeidsmarkt, de woningmarkt, in het onderwijs en de zorg.³ De rapportage vormt een meta-analyse van bestaand onderzoek, onder meer van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)⁴ en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)⁵. De derde voortgangsrapportage van de staatscommissie liet zien dat cumulatieve discriminatie – het ervaren van discriminatie op meerdere terreinen – in Nederland vaker voorkomt dan in veel andere Europese landen. Hoe meer terreinen waarop mensen discriminatie ervaren, hoe lager hun maatschappelijke betrokkenheid en hoe groter hun wantrouwen in politiek en overheid.⁶ Daarmee wordt duidelijk dat discriminatie niet alleen individuen treft, maar ook sociale cohesie en de democratische rechtsstaat ondermijnt.

Discriminatie raakt niet alleen mensen, maar ondermijnt ook de rechtsstaat.

Ook binnen de publieke sector – zoals bij gemeenten, uitvoeringsorganisaties of handhavende instanties – zijn signalen van discriminatie veelvuldig gedocumenteerd. Denk aan etnisch profileren door de Koninklijke Mareschaussee, risicosignalering bij de toekenning van toeslagen, fraudedetectiesystemen en aanpakken zoals SyRi, de Landelijke Stuurgroep Interventieteam, en de controle op de uitwonendenbeurs door DUO. De Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening concludeerde in 2024 dat structurele problemen in overheidsbeleid en de uitvoering daarvan gedurende de afgelopen 30 jaar hebben geleid tot discriminerende uitkomsten. Zonder fundamentele hervormingen blijven misstanden mogelijk.⁷ In haar tweede voortgangsrapportage over het gebruik van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening constateerde de staatscommissie eveneens dat er risico's op discriminatie spelen bij publieke dienstverlening vanwege de inzet van discretionaire bevoegdheden zonder waarborgen en het gebruik van algoritmen.⁸

Gedocumenteerde gevallen wijzen op bredere patronen van discriminatie binnen de publieke sector. Hoewel volledige cijfers ontbreken, blijkt uit de Veiligheidsmonitor 2023 van het CBS dat meer dan een kwart miljoen mensen in 2023 discriminatie door de overheid hebben ervaren.⁹ Daarnaast biedt het rapport Discriminatiecijfers 2024

een overzicht van de registraties van discriminatie-incidenten bij de Nationale Ombudsman, de antidiscriminatie-voorzieningen (ADV's) en het College voor de Rechten van de Mens in 2024. Het geeft een beeld van de toenemende mate waarin mensen melden discriminatie door de overheid te ervaren.¹⁰ Bekende gevallen lijken slechts het topje van de ijsberg. Discriminatie wordt vaak niet gemeld, mede omdat burgers het vertrouwen in klachtprocedures missen of niet beseffen dat er sprake is van ongelijke behandeling.¹¹

Discriminatie in de publieke sector kan namelijk het – onbewuste en onbedoelde – gevolg zijn van processen, cultuur, beleid en (geschreven en ongeschreven) regels van instanties. Bij dergelijke 'institutionele discriminatie' gaat het niet om discriminerende vooroordelen of gedragingen van een enkele ambtenaar, of een enkel incident.¹² Het gaat om discriminatie die breder in een organisatie voorkomt. Vaak wordt het veroorzaakt door regels en praktijken die neutraal lijken maar in de praktijk bepaalde groepen disproportioneel benadelen. Institutionele discriminatie kan dan de vorm aannemen van indirecte discriminatie. Institutionele en indirecte discriminatie zijn moeilijker te herkennen en aan te pakken. Een effectieve aanpak van discriminatie in de publieke sector is daarom van groot belang. Wanneer burgers ongelijk behandeld worden door instanties die juist voor iedereen moeten werken, voelen zij zich uitgesloten en onveilig. Een overheid die institutionele discriminatie effectief aanpakt, versterkt haar legitimiteit, verbetert haar kwaliteit, en draagt bij aan een rechtvaardige samenleving.

3. Bestaande gelijkheidsplicht op basis van internationaal en Europees recht

Het verbod op discriminatie is verankerd in tal van internationale mensenrechtenverdragen en in Europese regelgeving. Op basis van internationaal en Europees recht heeft de Nederlandse overheid een brede verantwoordelijkheid om discriminatie op alle gronden tegen te gaan en gelijkheid – dat wil zeggen gelijke behandeling én kansen – te bevorderen.¹³ Dit omvat passief, actief én proactief handelen: de overheid mag zelf niet discrimineren, dient discriminatie actief te bestrijden én proactief gelijke behandeling en kansen te bevorderen.¹⁴ Bij haar publieke taakuitoefening, dienstverlening en gebruik van bevoegdheden is de Nederlandse overheid verplicht om het belang van gelijkheid altijd mee te wegen: in besluitvorming, beleid en de uitvoering daarvan. Binnen de Europese Unie worden de verplichtingen op het gebied van gelijkheid voor lidstaten steeds (pro)actiever met rapportageplichten voor instanties (en bedrijven) en een stevigere rol voor nationale toezichthouders om gelijkheid te bevorderen.¹⁵

De gelijkheidsplicht van de publieke sector is geen passief verbod, maar een actieve opdracht tot non-discriminatie, gelijke behandeling en gelijke kansen.

Zowel de VN, de Raad van Europa als de EU benadrukken het belang van een systematische en structurele aanpak van discriminatie juist ook binnen de publieke sector.¹⁶ Daarbij hoort onder andere het verzamelen van ‘equality data’, dat wil zeggen gegevens over de stand van zaken omtrent discriminatie en gelijke behandeling en kansen zowel op nationaal niveau als bij instanties.¹⁷ Met die data kan onderbouwd en effectief antidiscriminatiebeleid gemaakt worden. Het omvat ook het uitvoeren van *equality impact assessments*¹⁸ – gelijkheid-effectbeoordelingen – bij nieuw beleid, wet- en regelgeving, én het betrekken van groepen mensen in de besluitvorming over zaken waardoor zij worden geraakt.¹⁹ Deze aanpak voldoet niet alleen aan juridische verplichtingen, maar draagt bij aan een inclusieve samenleving.

Op basis van het internationaal en Europees recht bestaat er, samengevat, een algemene 'gelijkheidsplicht voor de publieke sector'. Deze plicht geldt voor alle lagen van de overheid en al haar activiteiten in verband met haar publieke taakuitoefening. De plicht betreft discriminatie op alle gronden, en zowel gelijke behandeling én kansen. Europese instanties adviseren lidstaten ook om gelijkheidsplichten voor de publieke sector in nationale wetgeving op te nemen.²⁰ Zulke gelijkheidsplichten vormen een wettelijk, overkoepelend kader voor overheidsinstanties om in praktijk effectief aan hun internationale verplichtingen te voldoen. De Britse en Ierse Public Sector Equality Duty wordt als goed voorbeeld binnen Europa gezien. De Europese aanbevelingen vormen waardevolle inspiratiebronnen voor verdere ontwikkeling van Nederlandse wetgeving en beleid.

4. Nederlandse implementatie: gelijkheidsplicht nog niet verankerd en onvoldoende nageleefd

Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet biedt een breed geformuleerd discriminatieverbod. Het omvat zowel een verbod op discriminatie op álle gronden als een gebod tot gelijke behandeling en kansen. Artikel 1 Grondwet vormt een zelfstandige basis voor de verantwoordelijkheid voor de overheid op het gebied van gelijkheid. Bij het uitoefenen van haar publieke taken, diensten en bevoegdheden is de Nederlandse overheid hieraan gehouden. Het verbod is conform het internationaal en Europees recht nader uitgewerkt in de Nederlandse gelijke behandelingswetgeving.²¹ De normen voor het overheidsoptreden zijn hierin echter nauwelijks juridisch geconcretiseerd. Daarom heeft de staatscommissie samen met de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en het College voor de Rechten van de Mens in 2023 de minister van BZK geadviseerd om het discriminatieverbod voor de overheid, het zogenoemde verbod op discriminatie bij 'eenzijdig overheidshandelen', in de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) op te nemen.²² Zo'n concreet verbod maakt duidelijk dat geen enkele instantie mag discrimineren. Ook wordt het College voor de Rechten van de Mens daarmee bevoegd om klachten van burgers hierover te behandelen.²³ Dit versterkt de rechtsbescherming van burgers. Het advies is inmiddels overgenomen. In april 2025 heeft de minister van BZK kenbaar gemaakt om 'eenzijdig overheidshandelen' in de AWGB op te willen nemen en tot de zomer uit te zullen werken hoe deze uitbreiding eruit zou moeten komen te zien.²⁴

Een effectieve, proactieve aanpak van institutionele discriminatie ontbreekt in de praktijk.

Bij gebrek aan wettelijke normen voor de overheid blijft de huidige aanpak afhankelijk van zelfregulering en beleidsmatige keuzes. De afgelopen jaren heeft de rijksoverheid haar aanpak van discriminatie door de overheid op meerdere terreinen zeker verstevigd.²⁵ En toch is het beleid nog altijd reactief, ad hoc en versnipperd.²⁶ Het beschermingsniveau verschilt per maatschappelijk terrein, overheidslaag en overheidsinstantie. Er is sprake van onvoldoende beleidscoördinatie, dataverzameling over en consultatie van groepen die door beleid worden geraakt. Een effectief verantwoordings- en toezichtmechanisme ontbreekt. Deze aandachtspunten worden door internationale VN-comités en Europese instanties ook expliciet genoemd in hun landenrapporten over Nederland.²⁷

Eerder onderzoek naar de effectiviteit van de Nederlandse antidiscriminatiewetgeving constateerde een kloof tussen het recht en de praktijk. Het toonde aan waarom de huidige benadering niet werkt.²⁸ Discriminatie kan het gevolg zijn van vooroordelen en organisatieculturen die wetten nauwelijks kunnen veranderen. Voor instanties en medewerkers is het niet duidelijk genoeg wat de wet van hen vraagt. Bovendien hebben zij meestal andere prioriteiten. Er is te weinig aandacht voor en zicht op structurele en institutionele discriminatie.

Alleen een passief verbod – waar slachtoffers zich achteraf op kunnen beroepen – is onvoldoende om (institutionele en indirecte) discriminatie door de overheid vroegtijdig te signaleren en te voorkomen. Naast zo'n verbod is er een meer *proactieve* aanpak nodig, zoals het internationaal recht én het gebod van artikel 1 Grondwet ook eisen. Die proactieve aanpak is er in Nederland nog onvoldoende. Bovenstaande constatering leidt tot onderzoek naar de invoering van een wettelijke gelijkheidsplicht voor de publieke sector.

5. De Public Sector Equality Duty in het Verenigd Koninkrijk en Ierland

In het Verenigd Koninkrijk en Ierland is de bestaande gelijkheidsplicht voor de publieke sector wettelijk geconcretiseerd in de vorm van de Public Sector Equality Duty. De kern van deze wettelijke plicht is dat overheidsinstanties bij hun publieke taakuitoefening verplicht rekening houden met drie doelen, namelijk het belang om 1) discriminatie op alle beschermde gronden uit te bannen; 2) gelijke behandeling en kansen te bevorderen voor hun personeel, dienstgebruikers en overige personen die door hun handelen worden geraakt; en 3) goede relaties tussen bevolkingsgroepen te bevorderen.²⁹ Het gaat om een procedurele waarborg in het besluitvormingsproces. Overheidsinstanties houden de ruimte om zelf inhoudelijke afwegingen te maken. De plicht legt geen vooraf bepaalde uitkomsten op. Instanties moeten wel kunnen aantonen dat zij bij hun besluitvorming voldoende aandacht hebben besteed aan deze belangen.

Om overheidsinstanties te ondersteunen bij het naleven van hun gelijkheidsplicht, zijn in de wet concrete verplichtingen opgenomen. Het gaat hierbij om informatie- en rapportageplichten. Instanties moeten gegevens verzamelen over de diversiteit van hun personeelsbestand en over de *genderloonkloof* binnen hun organisatie. Daarnaast moeten zij gegevens verzamelen over hun dienstgebruikers of groep die door hun beleid wordt geraakt, uitgesplitst naar verschillende discriminatiegronden. Bij nieuw beleid is het uitvoeren van een *equality impact assessment* verplicht. Op basis van de verzamelde informatie stellen instanties doelen op het gebied van gelijkheid en ontwikkelen ze antidiscriminatiebeleid. Ze moeten de situatie rondom gelijke behandeling en discriminatie bij hun organisatie monitoren en hierover periodiek rapporteren. Een kernelement is dat vertegenwoordigers van beschermde groepen bij deze activiteiten worden betrokken.

De Public Sector Equality Duty leidt tot een cultuuromslag binnen instanties en plaatst gelijkheid centraal in besluitvorming.

De wettelijke vereisten verschillen per rechtsgebied. Engeland focust op transparantie met beperkte informatie- en rapportageplichten.³⁰ Schotland en Wales hanteren striktere controlemechanismen over voortgang van genomen maatregelen en het verplicht betrekken van belanghebbenden.³¹ Ierland kiest voor een eenvoudiger en abstracter systeem dat instanties veel vrijheid en flexibiliteit biedt.³² De nationale mensenrechteninstellingen spelen als toezichthouder een sleutelrol in het bevorderen en handhaven van de gelijkheidsplicht. Het Verenigd Koninkrijk beschikt over een

robuust juridisch kader met handhavingsbevoegdheden voor de toezichthouder en de mogelijkheid om juridische stappen te ondernemen tegen niet-naleving. Het handhavingsmechanisme in Ierland is zwakker met slechts een ondersteunende rol voor de toezichthouder en zonder rechterlijke toetsing, wat de effectiviteit van de plicht aanzienlijk beperkt.

De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en Ierland laten zien dat de wettelijke Public Sector Equality Duty een cultuuromslag binnen overheidsinstanties teweeg kan brengen.³³ Zij leidt tot meer bewustzijn en betere beleidsresultaten en dienstverlening. Gelijkheid wordt gezien als vast onderdeel van professioneel beleid. De informatie- en rapportageplichten leiden tot meer transparantie en publieke verantwoording over de inspanningen van instanties op het gebied van non-discriminatie, gelijke behandeling en kansen. Hoe specifiek de wettelijke vereisten, des te meer houvast zij geven aan instanties en aanknopingspunten bieden voor toezicht. Tegelijkertijd vraagt het om substantiële aanpassingen in processen en capaciteit. Daarom vergt het draagvlak, leiderschap, budget, training, tijd en goede begeleiding. Van belang is dus een proportionele benadering en een goede balans tussen proces en resultaat.

6. Lessen voor Nederland en advies

Onze nader te verschijnen vierde voortgangsrapportage maakt eens te meer duidelijk dat discriminatie door de overheid een reëel en structureel probleem is. Nederland heeft juridische verplichtingen, maar mist de structuur, instrumenten en normstelling om daar voldoende invulling aan te geven. De ervaring leert dat reactief beleid – wachten tot er iets misgaat – per definitie te laat komt en complex en kostbaar is. Het is daarom noodzakelijk om proactief te sturen op non-discriminatie, gelijke behandeling en kansen, en daarover verantwoording af te leggen. Een wettelijke verankering van de bestaande gelijkheidsplicht voor de publieke sector kan daarin een keerpunt zijn. De introductie van een wettelijke Gelijkheidsplicht Publieke Sector in Nederland zou reeds bestaande internationale verplichtingen codificeren en vertalen in concrete acties voor overheidsinstanties. Zo'n wettelijke plicht biedt een juridisch kader om te waarborgen dat gelijkheidsnormen vast onderdeel zijn van publieke besluitvorming. Daarmee kan niet alleen institutionele discriminatie worden bestreden, maar ook de professionaliteit, kwaliteit en legitimiteit van de overheid versterkt worden.

De Public Sector Equality Duty in het Verenigd Koninkrijk en Ierland biedt waardevolle inzichten in hoe Nederland haar bestaande verplichtingen vorm zou kunnen geven. Een effectieve implementatie vraagt wel om de juiste randvoorwaarden, zoals de ontwikkeling van structuren en methoden voor *equality data*-verzameling, consultatie van beschermde groepen en hun vertegenwoordigers, en een goede *governance*. De inspanningen van implementatie zijn reëel, maar wegen ruimschoots op tegen het belang van een rechtvaardige overheid. De Gelijkheidsplicht Publieke Sector werkt als stimulans én waarborg. Zij versterkt de relatie tussen overheid en burger: een relatie gebaseerd op gelijke behandeling, transparantie en rechtvaardigheid.

De Gelijkheidsplicht Publieke Sector is tegelijk stimulans én waarborg. Zij verbindt overheid en burger via gelijkheid, transparantie en vertrouwen.

In haar vierde voortgangsrapportage zal de staatscommissie verschillende varianten presenteren voor de mogelijke verankering van een Gelijkheidsplicht Publieke Sector in de Nederlandse context. Deze varianten zijn geïnspireerd op het Britse en Ierse model. Zij verschillen in ambitieniveau, maar passen bij wat de overheid behoort te doen. Inhoudelijk zijn de varianten opgebouwd uit de volgende drie cruciale bouwstenen: *regelen, verantwoorden en toezien*.

1. **Regelen: wettelijke codificatie van de Gelijksheidsplicht Publieke Sector**

Wettelijke normering biedt helderheid, rechtszekerheid en handhaafbaarheid. Het maakt duidelijk dat de overheid (pro)actief discriminatie moet bestrijden en gelijkheid bevorderen en voorkomt vrijblijvendheid. Voor (groepen) burgers wordt rechtsbescherming versterkt.

2. **Verantwoorden: ontwikkeling van een verantwoordingsmechanisme voor de Gelijksheidsplicht Publieke Sector**

Alleen met een verantwoordingsmechanisme kan transparantie over de inspanningen van instanties en hun voortgang op het gebied van non-discriminatie en gelijke behandeling en kansen worden gewaarborgd. Dat vraagt om bestuurlijke regie en bestuurlijke cycli.

3. **Toezien: effectief toezicht op de implementatie van de Gelijksheidsplicht Publieke Sector**

Zonder toezicht blijft naleving afhankelijk van vrijwilligheid. Toezicht versterkt ook het vertrouwen van burgers in overheidsinstanties. Het structureel toezien op de implementatie van de Gelijksheidsplicht creëert een meer verplichtend kader.

Kortom, de staatscommissie adviseert om de reeds bestaande verplichtingen voor de overheid met een Gelijksheidsplicht Publieke Sector wettelijk te verankeren, en daarbij een passend verantwoordings- en toezichtmechanisme te ontwikkelen. In de vierde voortgangsrapportage zal de staatscommissie concrete varianten voor een Gelijksheidsplicht Publieke Sector voorstellen, om het debat over de opbouw en uitwerking van de Gelijksheidsplicht te voeden.

Voorkomen is beter dan genezen – ook bij discriminatie.

7. Wat de overheid nu al kan doen

Ook zonder nieuwe wet kunnen overheidsinstanties aan de slag met het tegengaan van discriminatie. De staatscommissie ontwierp al een Discriminatietoets Publieke Dienstverlening en werkt aan een Discriminatietoets Beleid, evenals een praktische gereedschapskist waarmee instanties zelf risico's kunnen inschatten en verbeteringen kunnen doorvoeren.³⁴ De Discriminatietoets Publieke Dienstverlening zal op korte termijn als online instrument beschikbaar komen.

Overheden hoeven niet te wachten op wetgeving – begin vandaag.

Overheden kunnen nu al:

- De door de staatscommissie ontworpen Discriminatietoets Publieke Dienstverlening toepassen;
- Voorbereidingen treffen voor het verantwoord verzamelen van *equality data*³⁵ om daar antidiscriminatiebeleid op te kunnen baseren;
- *Equality impact assessments* uitvoeren bij nieuw beleid, wet- en regelgeving, in aansluiting op het Beleidskompas,³⁶ maar met een breder bereik;
- Signalen over discriminatie in de uitvoering van beleid, wet- en regelgeving consequent oppakken en doorvertalen;
- Bij de ontwikkeling en uitvoering van nieuw beleid, wet- en regelgeving de door het discriminatierecht beschermde groepen die daardoor geraakt worden, structureel raadplegen als belanghebbenden;
- Discriminatie en racisme *binnen* de overheid zelf detecteren en aanpakken.³⁷

8. Vervolgstappen

In september 2025 volgt de publicatie van de volledige voortgangsrapportage met concrete varianten voor een Gelijkheidsplicht Publieke Sector in Nederland. Het gaat daarbij om denkrichtingen, die de discussie over de opbouw en uitwerking van een noodzakelijke Gelijkheidsplicht zal voeden. De staatscommissie kijkt uit naar een breed maatschappelijk gesprek – met de minister van BZK, het Parlement, overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden – over haar bevindingen en vervolgstappen. De Gelijkheidsplicht Publieke Sector vraagt om meer dan wetgeving. Haar verkenning, verankering en toepassing vormen een continu proces van dialoog, reflectie en ontwikkeling. Alleen in blijvende samenwerking tussen alle betrokkenen kan zij daadwerkelijk gestalte krijgen in beleid én praktijk.

De Gelijkheidsplicht Publieke Sector vraagt om blijvende inzet van overheid én samenleving.

Bronnen

1. Artikel 2 lid 1 sub c van Besluit van 3 mei 2022, *Staatscourant* 12 mei 2022, nr. 11349.
2. Parlementaire Onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal; Aanbiedingsbrief van de NCDR van 21 november 2023 bij het *Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme* 2023; Amnesty International Nederland (2024). *Etnisch profileren is overheidsbreed probleem*. (Rapport)
3. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2023). *Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland: eerste inzichten en vervolg* (eerste voortgangsrapportage).
4. Andriessen, I., Hoegen Dijkhof, J., van der Torre, A., van den Berg, E., Pulles, I., Ledema, J., & de Voogd-Hamelink, M. (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
5. Zie meer recent: Akkermans, M., Derksen, E., Kennis, M., Kloosterman, R., & Moons, E. (2024). *Veiligheidsmonitor 2023*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
6. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2025). *Keer op keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa* (derde voortgangsrapportage).
7. Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) (2024). *Blind voor mens en recht*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
8. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2025). *Discriminatie in dienstverlening. Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en te bestrijden* (tweede voortgangsrapportage).
9. Uit de Veiligheidsmonitor van 2023 blijkt dat ongeveer 1,6 miljoen inwoners in het afgelopen jaar discriminatie hebben ervaren. Deze ervaringen beperken zich niet tot publieke ruimtes zoals straten, werkplekken, winkels, horeca, openbaar vervoer of het onderwijs, maar strekken zich ook uit tot overheidsinstanties. Specifiek blijkt uit de Veiligheidsmonitor dat 1,8% van alle inwoners discriminatie ervaren door de landelijke overheid of een politicus, 1,2% door de gemeente of gemeentelijke ambtenaren, en 0,3% door het UWW.
10. Zie voor de meest recente verzamelde cijfers over geregistreerde discriminatie-incidenten door de politie, AVD's, Nationale Ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens: *Discriminatiecijfers in 2024*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Art. 1 en Ministerie van Justitie en Veiligheid.
11. SCP (2020).
12. College voor de Rechten van de Mens (2022). *Kamerbrief advies definitie racisme, 25 mei 2022* (kenmerk 2022/0029/JG/GT/HvE).
13. Zie bijvoorbeeld artikelen 2 en 5 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) (1966), artikel 5 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (IVDV / Vrouwenverdrag) (1979), Artikelen 2, 23 en 30 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) (1989) en Artikelen 4,5,6,7,9,24, 25 en 27 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Handicapverdrag) (2006).
14. OHCHR and Equal Rights Trust (2023). *Protecting Minority Rights. A practical guide to developing comprehensive anti-discrimination legislation*. New York/ Geneva: United Nations Publications 2023, pp. 2-3.
15. EU-richtlijnen 2023/970/EU, 2022/2464/EU, 2024/1499/EU en 2024/1500/EU.
16. Europese Commissie (2011). *Compendium of Practice on Non-Discrimination/Equality Mainstreaming*. Crowley, N., European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011; Equinet (2016). *Making Europe more equal: a legal duty?*. Crowley, N., Brussels: Equinet, 2016.
17. EU High Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity (2018). *Guidelines on how to improve the collection and use of equality data*; EU High Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity (2021). *Guidance Note on the collection and use of equality data based on racial or ethnic origin*; EU High Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity (2023). *Guidance note on the collection and use of data for LGBTIQ equality*. Zie: *Equality data collection* - European Commission (commission.europa.eu).
18. Een *equality impact assessment* is een toets die wordt uitgevoerd bij de ontwikkeling van nieuw beleid, wet- en regelgeving om te beoordelen wat de gelijkheidseffecten van de nieuwe maatregel zijn op beschermde groepen uitgesplitst naar de verschillende discriminatiegronden. Werkt de nieuwe maatregel mogelijk ongelijk uit, dan dienen de geconstateerde risico's / effecten verminderd te worden.
19. Artikelen 4 lid 3 en 33 lid 3 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Handicapverdrag) (2006) en artikel 15 Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (1995).
20. Europese Commissie. 'Een Unie van gelijkheid: EU-actieplan tegen racisme 2020-2025'. COM(2020) 565, p. 28; ECRI (RvE), *Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7*, CRI(2003)8 REV; ECRI (RvE), *Algemene Beleidsaanbeveling nr. 14*, CRI(2012)48; *Opinie van de Commissaris voor de mensenrechten* (RvE), CommDH(2011)2.
21. Internationale normen voor gelijke behandeling en non-discriminatie zijn automatisch van toepassing in het Nederlandse rechtssysteem. Zie Artikel 93 en 94 Grondwet.

22. Brief van 20 maart 2023 van de Nationaal Coördinator Discriminatie en Racismebestrijding, het College voor de Rechten van de Mens en de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreffende 'eenzijdig overheidshandelen onder de AWGB'.
23. In 2024 handelde het College voor de Rechten van de Mens 499 verzoeken om een oordeel af. Hiervan was 30% kennelijk ongegrond. Bij veel daarvan ging het om eenzijdig overheidshandelen, waarvoor het College niet bevoegd is. Zie: College voor de Rechten van de Mens (2025). Jaarverslag 2024, p. 10.
24. Voortgangsbrieven discriminatie en racisme van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer dd. 25 april 2025, kenmerk 2025-0000188861.
25. Idem. Zie ook: Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2023, Annex bij Kamerstukken II 2023-24, 30 950, nr. 355.
26. Regioplan (2024). Evaluatie Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme. (Eindrapport).
27. CEDAW Rapport over Nederland 2016, Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands, 24 november 2016, CEDAW/C/NLD/CO/6; IVESCR Rapport over Nederland 2017, Concluding observations on fifth periodic report of the Netherlands, 6 juli 2017, E/C.12/NLD/CO/6; ECRI Rapport over Nederland 2019, Fifth report on the Netherlands, 2 april 2019, CRI(2019)19; CERD Rapportage over Nederland 2021, Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands, 25 Augustus 2021, CERD/C/NLD/CO22-24; CRPD Rapport over Nederland 2024, Concluding observations on the initial report of the Kingdom of the Netherlands, 27 september 2024, CRPD/C/NLD/CO/1; VN Mensenrechtencomité Rapport over Nederland 2019, Concluding observations on fifth periodic report of the Netherlands, 22 augustus 2019, CCPR/C/NLD/CO/5.
28. POC (2022), pp. 11 en 90.
29. Zie voor het Verenigd Koninkrijk: section 149 van de Equality Act 2010. Zie voor de Ierse variant: Section 42 van de Irish Human Rights and Equality Commission Act 2014.
30. Equality Act 2010 (Specific Duties and Public Authorities) (England) Regulations 2017, (SI 2017/353).
31. Equality Act 2010 (Statutory Duties) (Wales) Regulations 2011, (SI 2011/1064). Equality Act 2010 (Specific Duties) (Scotland) Regulations 2012, (SI 2012/162).
32. Section 42 (2) IHREC Act 2014.
33. Een selectie van evaluaties: Equality and Human Rights Commission Wales (2014). *Review of the Public Sector Equality Duty (PSED) in Wales*, NatCen Social Research, July 2014; Equality and Human Rights Commission (2015). *Progress Report on Local Authorities engagement with people with protected characteristics*, October 2015; Equality and Human Rights Commission (2018). *Research Report. Effectiveness of the PSED Specific Duties in Scotland*, Coalition for Racial Equality and Rights, August 2018; Equality and Human Rights Commission (2018). *Research Report 116. Reviewing the aims and the effectiveness of the Public Sector Equality Duty (PSED) in Great Britain*, NatCen Social Research, August 2018; Government Equalities Office (2013). *Review of the Public Sector Equality Duty: Report of the Independent Steering Group*, 6th September 2013.
34. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2025). Discriminatie in dienstverlening. Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en te bestrijden (tweede voortgangsrapportage).
35. Zie voetnoot 17 voor richtlijnen voor equality data verzameling van de Europese Commissie.
36. <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>
37. Zie bijvoorbeeld: Felten, H., Yenga, M., Verwajen, G., Bytyçi, A., Geerlings, J. & De Winter-Koçak, S. (2025). Checklist voor werkgevers: effectief discriminatie voorkomen en aanpakken onder het eigen personeel en ten aanzien van sollicitanten. Movisie en het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR).

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

Samenstelling staatscommissie

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

Dr. M.E. (Mirjan) Bouwman (secretaris)

Aan dit briefadvies is gewerkt door:

Dr. mr. E. H. (Esther) Janssen
Office manager: Drs. M.Y.M. (Young-Min) Bouman
Communicatieadviseur: R.A.J. (Renée) Schut-Verkuijlen

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
info@staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl

Publicatie 2025-04

© Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme
Den Haag, 2025

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2025), Titel rapport, publicatienummer, Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.

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



Staatscommissie
tegen Discriminatie
en Racisme

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

info@staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl