

FACTSHEET

# Juist nu is het de tijd voor een gemeentelijk antidiscriminatiebeleid

Het stelsel rondom discriminatiebestrijding zal, als alles volgens plan verloopt, vanaf 1 januari 2028 ingrijpend veranderen. De uitvoering van de wettelijke taken en het flankerend aanbod op het gebied van preventie zullen worden ondergebracht bij een landelijke organisatie. Dit zal grote invloed hebben op de plaats en functie van gemeenten binnen het krachtenveld dat van belang is voor een tijdige en effectieve aanpak van discriminatie. Gemeenten die willen kunnen dit vooruitzicht aangrijpen om een eigen lokaal antidiscriminatiebeleid te ontwikkelen. Er zijn voldoende aanknopingspunten en uitdagingen.

UITGAVE: MAART 2026 – STICHTING VOOR INCLUSIE EN DISCRIMINATIEBESTRIJDING

## WAAROM EEN STELSELWIJZIGING

In de brief van 17 januari 2025 aan de Tweede Kamer heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesteld dat het huidige stelsel van antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) wringt, onder druk staat en niet meer toereikend is voor een effectieve aanpak van discriminatie. Er zijn voorstellen gedaan om de structuur van de ADV's te versterken, de juridische basis te verstevigen en duidelijkheid te scheppen voor wat betreft de taakopdracht binnen het nieuwe stelsel.

Ook de financiering, die in de huidige situatie niet bevorderlijk is voor de continuïteit en kwaliteit van de hulp en ondersteuning van personen die discriminatie ervaren, zal in het nieuwe stelsel moeten worden verbeterd. De voorstellen zijn mede gebaseerd op gegevens uit onderzoek, signalen en adviezen van ADV's en op aansporingen door belangenorganisaties

*Het huidige stelsel van antidiscriminatievoorzieningen wringt, staat onder druk en is niet meer toereikend voor een effectieve aanpak van discriminatie.*

en andere relevante actoren binnen het krachtenveld dat van belang is voor discriminatiebestrijding.

De verwachting is dat de voorstellen zullen bijdragen aan de gewenste versterking van de positie en het profiel van de ADV's en aan een tijdige opvang, gedegen advisering en een adequate ondersteuning van personen die discriminatie ervaren. Ook de maatschappelijke relevantie van het flankerend aanbod op het gebied van preventie zal toenemen indien de ADV's het eigen

onderscheidend vermogen nadrukkelijk kunnen inzetten om effecten op verschillende niveaus te bereiken. Tot het onderscheidend vermogen behoren de sterke informatiepositie en het vermogen om lokale coalities te smeden en aan te sluiten bij initiatieven in wijken en buurten die gericht zijn op het bevorderen van non-discriminatie en inclusie.

Omdat het bestrijden en voorkomen van discriminatie in toenemende mate als een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt erkend is de institutionele benadering, die de voorgestelde wijziging van het stelsel lijkt te domineren, niet toereikend voor de gewenste verbetering. Een brede focus op imperfecties binnen het krachtenveld is nodig evenals meer aandacht voor het ontwikkelingspotentieel van gemeenten binnen de nieuwe constellatie.

# IMPERFECTIES BINNEN HET KRACHTENVELD

Personen en groepen die met discriminatie worden geconfronteerd moeten, in het verlengde van artikel 1 van de grondwet en de Wet Gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (de Wga), kunnen rekenen op bescherming en een breed toegankelijk aanbod voor advies, ondersteuning en begeleiding. Als de imperfectie vanuit het perspectief van de doelgroep wordt bekeken, dan blijkt dat het nodige moet worden gedaan om de beschermende functie te optimaliseren en de toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit van het aanbod aan hulp en ondersteuning te waarborgen. Deze conclusie is gebaseerd op gesignaleerde obstakels en onvolkomenheden zoals:

1. Obstakels binnen de strafrechtelijke keten;
2. Een ontoereikende voorwaardenscheppende rol van gemeenten;
3. Zwakke positie van melders binnen de specifieke omgeving van de ADV's;
4. De kloof tussen wetgeving en de praktijk.

## In de periode 2022–2024 stroomde jaarlijks gemiddeld

slechts 2% van de door de politie geregistreerde

incidenten en voorvallen met een discriminatoir

karakter door naar het openbaar ministerie.

## **Obstakels binnen de strafrechtelijke keten**

Hoewel de meeste meldingen van discriminatie buiten de strafrechtelijke keten worden afgewikkeld is het strafrecht om verschillende redenen van essentieel belang voor personen die discriminatie ervaren en voor het functioneren van de ADV's. De beschermende rol van het strafrecht is evident maar in het kader van discriminatie is de aanpak binnen de strafrechtelijke keten ook om de volgende redenen onontbeerlijk:

- De normerende en sanctionerende functie maakt zowel voor de samenleving en in het bijzonder kwetsbare groepen binnen de samenleving dat er een duidelijke grens wordt getrokken tegen discriminatie;
- De preventieve werking die uitgaat van de normerende en sanctionerende functie kan worden benut bij het aanpakken van commune delicten met een discriminatieaspect, zoals burenruzies die kunnen ontaarden in discriminatoire uitingen en gedrag, en in situaties waarbij bemiddeling kan helpen bij het herstellen en normaliseren van verhoudingen.

Ondanks de aantoonbare meerwaarde van de strafrechtelijke keten blijkt dat slechts een fractie van de door de politie geregistreerde incidenten en voorvallen met een discriminatoir karakter jaarlijks instroomt bij het openbaar ministerie. In de periode 2022–2024 stroomde jaarlijks gemiddeld 2% van de door de betreffende geregistreerde incidenten en voorvallen door naar het openbaar ministerie. In 2024 ging het om 160 van de 9.613 incidenten en voorvallen die de politie op het landelijk niveau had geregistreerd.

## **Een ontoereikende voorwaardenscheppende rol van veel gemeenten**

In de eerdergenoemde brief van 17 januari 2025 van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties is gewezen op de kwetsbaarheid van de ADV's in gevallen waarbij gemeenten onvoldoende financiële middelen ter beschikking stellen om de wettelijke taken uit te voeren. Voor een sector die het, vooral op het uitvoerend niveau, moet hebben van medewerkers die zich met een sterke intrinsieke motivatie inzetten om het verschil te maken, kan de geconstateerde onzekere en ontoereikende financiering grote gevolgen hebben. Het kan leiden tot:

- Een onverantwoorde hoge werkdruk omdat men, ondanks de ontoereikende financiële ruimte, extra inzet blijft leveren om de melder verder te helpen;

- Teleurstellende ervaringen, zowel bij de melder als bij de ondersteuner, omdat de mogelijkheden van de ADV door externe factoren worden belemmerd.

Een nadere kijk op de voorwaardenscheppende rol van gemeenten binnen het werkgebied van Stichting iDb toont het volgende:

- Slechts een van de 26 gemeenten is bereid om 100% van het bedrag, dat de rijksoverheid via het Gemeentefonds ter beschikking stelt voor het bestrijden van discriminatie, in te zetten voor het uitvoeren van de wettelijke taken en het flankerend aanbod op het gebied van preventie. De betreffende gemeente is daarnaast bereid om eigen middelen vrij te maken ten behoeve van preventieve activiteiten die vaak in gezamenlijkheid met lokale partners worden uitgevoerd;
- De meeste gemeenten stellen gemiddeld twee derde van de ontvangen rijksbijdrage beschikbaar voor het bestrijden van discriminatie;
- Binnen het werkgebied van de stichting zijn vier gemeenten die slechts 50% of minder van het budget uit het Gemeentefonds ter beschikking stellen voor uitvoering van de Wga, ondanks het feit dat de betreffende gemeenten geïnformeerd zijn over het feit dat de ontoereikende financiering negatieve effecten heeft op de toegankelijkheid van de voorziening voor de eigen inwoners.

Vier gemeenten binnen het werkgebied van de stichting zetten slechts 50% of minder van het bedrag, dat ze uit het Gemeentefonds voor discriminatiebestrijding ontvangen, daadwerkelijk in voor uitvoering van taken waarvoor het bedrag bestemd is.

## Een zwakke positie van melders binnen de specifieke omgeving van ADV's

De zwakke positie van personen die ervaren discriminatie willen melden wordt beïnvloed door verschillende factoren, zoals de onbekendheid van de ADV's. Sinds de lancering van het landelijk meldpunt in januari 2024 is de bekendheid van de ADV's aanzienlijk vergroot. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende cijfers:

- Tussen 2023 en 2025 steeg het aantal reguliere meldingen dat Stichting iDb jaarlijks moest opvangen van 407 naar 778, een stijging van ruim 90%;
- Vanaf 2024 is het aantal collectieve meldingen explosief gestegen ten opzichte van voorgaande jaren. Collectieve meldingen zijn meldingen die door grote groepen mensen worden gedaan naar aanleiding van een gebeurtenis of incident, zoals bijvoorbeeld een uiting van een politiek figuur die een bevolkingsgroep beledigt. In 2025 heeft de stichting, naast de 778 reguliere meldingen 1.116 collectieve meldingen opgevangen en geregistreerd.

## Tussen 2023 en 2025 steeg het aantal reguliere meldingen dat de stichting jaarlijks moest opvangen en behandelen met ruim 90%.

De explosieve stijging van het aantal meldingen heeft niet geleid tot versterking van de eerdere gesignaleerde zwakke positie van melders binnen de specifieke omgeving van de ADV's. De explosieve stijging lijkt eerder een verklarende factor te zijn voor de aanhoudende zwakke positie. Ondanks het feit dat de lokale en regionale meldpunten hetzelfde logo en andere uitingvormen gebruiken wordt de beleving en de kwaliteit van de eerste opvang en afhandeling van de melding nog steeds in sterke mate bepaald door:

- Het vermogen en de bereidheid van lokale of regionale ADV's om de bereikbaarheid en de brede toegankelijkheid te waarborgen;
- De ter beschikking staande personele inzet, zowel kwalitatief als kwantitatief;
- De financiële ruimte ten behoeve van de ondersteunende en technische aspecten van het kwaliteitsbeleid.

## Vanaf 2024 voeren de antidiscrimatievoorzieningen hetzelfde logo maar voor personen die discriminatie ervaren en dit willen melden biedt dat nog geen garantie dat de bereikbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van het aanbod overal is gewaarborgd.

De verwachting is dat het traject dat Discriminatie.nl, de landelijke vereniging van de ADV's, heeft uitgezet binnen afzienbare tijd zal resulteren in een sectorspecifiek kwaliteitsmodel. Dit model zal de sector in staat stellen om normen vast te stellen waaraan alle ADV's moeten voldoen, waar het gaat om het waarborgen van de toegankelijkheid en kwaliteit van het aanbod en versterking van de positie van de melders.

De afhankelijke en kwetsbare positie van de systeemwereld waarin de ADV's opereren wordt ook in stand gehouden door:

- De looptijd van een in gang gezette procedure bij het College voor de Rechten van de Mens: het gegeven dat het een jaar of langer kan duren voordat het college een oordeel uitsprekt kan ontmoedigen om in te zetten op dit traject maar kan ook leiden tot een situatie waarbij het oordeel weinig effect heeft;
- De status van het oordeel van het College voor de Rechten van de Mens: het oordeel van het college kan weliswaar worden aangegrepen om te agenderen en gewenste veranderingen

binnen de wetgeving te onderbouwen maar voor melders, die behoefte hebben aan doorzettingsmacht, is de beperkte bevoegdheid van het college niet toereikend.

## Het gegeven dat het een jaar of langer kan duren voordat het College voor de Rechten van de Mens een oordeel uitsprekt kan ontmoedigen om in te zetten op dit traject maar kan ook leiden tot een situatie waarbij het oordeel weinig effect heeft.

## De kloof tussen wetgeving en praktijk

In 2022 heeft de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa een resolutie aangenomen waarin wordt aanbevolen om sociale afkomst en sociaaleconomische status ook als expliciet beschermende gronden op te nemen in de nationale wetgevingen van de lidstaten. Deze aanbeveling is gedaan omdat de Parlementaire Assemblee heeft geconstateerd dat wetgeving nodig is om patronen te doorbreken die kansenongelijkheid in stand houden en tot armoede en sociale uitsluiting kunnen leiden.

## De Parlementaire Assemblee heeft geconstateerd dat wetgeving nodig is om patronen te doorbreken die kansenongelijkheid in stand houden en tot armoede en sociale uitsluiting kunnen leiden.

In hetzelfde jaar heeft de Parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer de conclusie getrokken dat de wetgeving op het gebied van discriminatiebestrijding beter in overeenstemming moet worden gebracht met de praktijk. De commissie constateert dat de expliciet beschermende gronden nodig zijn omdat de bestaande situatie onvoldoende bescherming biedt in gevallen waarbij burgers of groepen van burgers op basis van weloverwogen oordelen onrechtvaardigheid en ongelijke behandeling ervaren en zich gediscrimineerd voelen. In het rapport van de commissie wordt eveneens gepleit voor verruiming van de expliciet beschermende gronden met sociale afkomst en sociaaleconomische situatie.

Pleidooien om de expliciet beschermende gronden uit te breiden om de wetgeving op het gebied van discriminatiebestrijding beter in overeenstemming te brengen met de praktijk zijn niet nieuw en worden vaak gedaan om de beschermende werking van de rechtsstaat te versterken en het vertrouwen in instituties en de samenleving te bevorderen. In 2023 zijn bijvoorbeeld handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegronden opgenomen in artikel 1 van de grondwet.

De mogelijkheden om succesvol te opereren worden wel belemmerd of bevorderd door de volgende factoren:

- De doorzettingsmacht van groepen die ongelijke behandeling ervaren en daardoor voor wetswijziging pleiten;
- De politieke verhouding binnen de Eerste en Tweede Kamer: de huidige verhouding maakte het bijvoorbeeld mogelijk om handicap en seksuele gerichtheid op te nemen in artikel 1 van de grondwet maar het ligt niet voor de hand dat de gewenste meerderheid in beide kamers kan worden gevonden om hetzelfde te doen voor sociale afkomst en sociaaleconomische status.

### Aanknopingspunten voor beleid

Het wenkend perspectief voor een lokaal antidiscriminatiebeleid is te halen uit de effecten van de bovengenoemde imperfecties op de veiligheid, leefbaarheid en de sociale kwaliteit van gemeenten. Gemeenten die willen investeren in een open, veilige en inclusieve samenleving kunnen ook inspiratie halen uit de memorie van toelichting op de huidige Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) van 2008. Wij mogen aannemen dat de memorie van toelichting die betrekking zal hebben op de wetgeving over het nieuwe ADV-stelsel niet identiek zal zijn maar de maatschappelijke relevantie van discriminatiebestrijding zal in de kern ongewijzigd blijven.

*Gemeenten die willen investeren in een open, veilige en inclusieve samenleving kunnen ook inspiratie halen uit de memorie van toelichting op de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen uit 2008.*

In de memorie van toelichting op de Wga is de maatschappelijke relevantie als volgt omschreven:

**'Het recht op gelijke behandeling vormt een van de pijlers van het maatschappelijk verkeer tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid. De bescherming van burgers tegen discriminatie is noodzakelijk voor het functioneren van de rechtsstaat, de sociale samenhang en de onderlinge maatschappelijke verhouding'**

Voor het wenkend perspectief voor een gemeentelijk antidiscriminatiebeleid zijn de volgende uitgesproken en minder uitgesproken doelen van discriminatiebestrijding van belang:

- 1. Behouden van het vertrouwen in de rechtsstaat:** voor het vertrouwen in de rechtsstaat is het van belang dat inwoners

van gemeenten, die weloverwogen oordelen hebben over ervaren onrechtvaardigheid of ongelijke behandeling, zich gehoord voelen en kunnen aansluiten bij lokale initiatieven waar onrechtvaardigheidsoordelen en verliesgevoelens bespreekbaar kunnen worden gemaakt en omgebogen naar handelingsperspectief;

- 2. Bevorderen en versterken van het vertrouwen in de overheid en instituties:** dit vraagt om beleid van gemeenten, maatschappelijke organisaties en anderen dat gericht is op het bevorderen van non-discriminatie, inclusie en actief burgerschap in relatie tot het bestrijden van discriminatie;
- 3. Werken aan sociaal vertrouwen:** door te investeren in bevordering en herstel van het vertrouwen tussen burgers onderling kan worden ingespeeld op het onbehagen, het ongenoegen, de onmacht en onrust binnen gemeenten, wijken en buurten. Deze worden beïnvloed door ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen en kunnen een aanjagende werking hebben op discriminatie en (zelfgekozen) sociale uitsluiting;
- 4. Versterking van de lokale sociale basis:** door in te spelen op de bereidheid en het vermogen binnen de lokale gemeenschappelijke sociale basis (hierin zijn belangenorganisaties, sleutelfiguren binnen gemeenschappen en burgerinitiatieven actief) en de lokale institutionele sociale basis (het krachtenveld waarbinnen maatschappelijke organisaties opereren) en aan te sluiten bij initiatieven die gericht zijn op het bestrijden van discriminatie.

De voorgestelde versterking van de sociale basis kan een preventieve werking hebben omdat dat de mogelijkheid zal ontstaan om tijdig en effectief in te spelen op signalen, incidenten en voorvallen met een discriminatoir karakter. Een ander positief effect zal zijn dat de bereidheid om ervaren discriminatie te melden zal toenemen. Uit onderzoek van het CBS blijkt bijvoorbeeld dat slechts 10% van personen die discriminatie ervaren dit melden en dat een fractie van deze groep, ongeveer 3%, dit doet bij een ADV of de politie.

## Een interessant voorbeeld uit de praktijk van een sterke sociale basis

Met het oog op de aanstaande wijziging van het ADV-stelsel heeft Stichting iDb het programma 'Nabij en Betekenisvol' ontwikkeld. Het programma speelt in op:

- De gesignaleerde imperfecties binnen het krachtenveld;
- Het hulpzoekgedrag en de informatiebehoefte van personen die met discriminatie worden geconfronteerd;
- De toenemende bereidheid van burgers, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties en andere lokale partijen om verantwoordelijkheid te nemen, waar het gaat om het bevorderen van non-discriminatie en inclusie.

In het kader van het programma wordt op het ogenblik een pilotproject uitgevoerd. Het pilotproject is ingebed binnen de gemeenschappelijke sociale basis en de institutionele sociale basis van de gemeente Leiden en wordt gedragen door een samenwerkingsverband. De samenwerkingspartners zijn op verschillende wijze betrokken bij activiteiten die direct of indirect bijdragen aan non-discriminatie en inclusie en kunnen elkaar aanvullen en versterken.

### Het pilotproject is ingebed binnen de gemeenschappelijke sociale basis en de institutionele sociale basis van de gemeente.

De activiteiten van het pilotproject worden uitgevoerd binnen drie laagdrempelige en breed toegankelijke buurthuizen. De intentie is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij andere activiteiten die direct of indirect gericht zijn op het voorkomen van sociale uitsluiting, verruiming van handelingsvaardigheden van kwetsbare bewoners en op het bevorderen van het sociaal maatschappelijk functioneren.

De vrijwilligers, waaronder studenten, die via verschillende kanalen zijn geworven zijn getraind en zullen worden begeleid zodat zij over de kennis, vaardigheden en de juiste houding beschikken die hen in staat stelt om een betekenisvolle eerste opvang te verzorgen. In gevallen waarbij het nodig is kunnen zij doorverwijzen naar de klachtbehandelaars van Stichting iDb. De klachtbehandelaars van Stichting iDb zijn op ad-hoc en reguliere basis beschikbaar voor deskundig advies. Signalen uit de meldingen die worden opgevangen en ontwikkelingen die aandacht vragen zullen binnen het samenwerkingsverband worden opgepakt.

### Enkele geraadpleegde bronnen:

- Bos, K. van den (2019), *Waarom mensen radicaliseren: hoe waargenomen onrechtvaardigheid radicalisering, extremisme en terrorisme aanwakkert*, Amsterdam.
- CBS (2021), *Armoede en sociale uitsluiting*, Den Haag.
- CBS (2024), *Ervaren discriminatie in Nederland*, Den Haag.
- Duwtje (2025), *Van ervaren tot melden: motivatie en barrières bij discriminatie melden*, Den Haag.
- Eerste Kamer (2022), *Gelijk recht doen: een parlementair onderzoek naar mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*, Den Haag.
- Graaf, B. de (2023), *rechtvaardigheid helpt mensen door crisis heen: een historische perspectief*, Utrecht.
- Kuppens, T., F. Gootjes, e.a. (2020), *Verliesgevoelens in relatie tot de multi-etnische samenleving onder autochtone Nederlanders*, Groningen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025), *Hoofdlijnennotitie versterking stelsel ADV's*, Den Haag.
- Openbaar Ministerie (2025), *Strafbare discriminatie in beeld 2024: overzicht van de discriminatiecijfers van het Openbaar Ministerie*, Den Haag.
- Sandvliet, A. (2019), *Leren van de boeienkoning: aansprekende voorbeelden van eigen kracht, sociaal kapitaal en identiteit binnen de directe woonomgeving*, Den Haag.
- Schmeets, H. en J. Arends (2020), *Vrijwilligerswerk en welzijn*, Den Haag.
- Stichting iDb (2025), *Monitor Discriminatie Haaglanden en Hollands Midden 2024*, Den Haag.
- Stichting iDb (2022), *Het speelveld moet breder: verliesgevoelens omzetten in handelingsperspectief en actief burgerschap voor non-discriminatie en inclusie*, Den Haag.

## Colofon

<b>Tekst en inhoud:</b>	Atlin Sandvliet, Stichting voor Inclusie en Discriminatiebestrijding
<b>Vormgeving en opmaak:</b>	LenShape, Den Haag
<b>Fotografie:</b>	Catrin Johnson - unsplash.com

**Stichting iDb**  
Inclusie & discriminatiebestrijding

 **Discriminatie.nl**  
Haaglanden en Hollands Midden

Onderdeel van Stichting iDb