REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT



Evaluatie Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR)

Eindrapport

Evaluatie Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR)

EINDRAPPORT

Auteurs
Annemieke Mack
Marjon Tijl
Mariska Veenstra
Titus Scholten

Amsterdam, 30 juli 2024
Publicatienr. 24028

© 2024 Regioplan, in opdracht van het ministerie van BZK.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

1.1 Aanleiding 5

1.2 Achtergrondinformatie over de NCDR 5

1.3 Context voorafgaand aan de instelling 6

1.4 De onderzoeksopzet 7

1.5 Leeswijzer 10

2 Reflectie op de rollen, taken en samenwerkingen van de NCDR 12

2.1 Verhouding van de drie rollen en taken tot het doelbereik 12

2.2 Samenwerking met de stakeholders 16

3 Resultaten van de NCDR en reflectie 21

3.1 Resultaten van de NCDR 21

3.2 Reflectie op de resultaten 22

3.3 Randvoorwaarden en knelpunten voor behalen resultaten 25

4 Conclusies 29

4.1 Beantwoording onderzoeksvragen 29

4.2 Aanknopingspunten voor de toekomst 33

4.3 Slotbeschouwing 37

1. Inleiding

REGIOPLAN

1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het onderzoek beschreven, de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) nader toegelicht en wordt beschreven hoe het onderzoek is ingericht en uitgevoerd. Ten slotte volgt een leeswijzer voor de rest van de rapportage.

1.1 Aanleiding

De NCDR is in oktober 2021 ingesteld voor een periode van drie jaar. Aan het einde van deze drie jaar dient een besluit te worden genomen over verlenging (artikel 5 instellingsbesluit).[1] Om tot dit besluit te komen moet er een evaluatie worden uitgevoerd van het functioneren van het instituut NCDR (niet van de persoon van de regeringscommissaris of de medewerkers van het bureau). De NCDR heeft inmiddels ruim twee jaar gefunctioneerd en daarom moet worden beoordeeld:

- hoe de NCDR de taken zoals beschreven in artikel 3 van het instellingsbesluit[2] heeft ingevuld en in welke mate dit heeft bijgedragen aan de versterking van de aanpak van discriminatie en racisme;
- welke factoren en randvoorwaarden[3] een rol spelen bij de wijze waarop de taken zijn ingevuld;
- wat sterke en zwakke punten zijn in het functioneren van het NCDR.

De uitkomsten van de evaluatie dienen mede als basis om een beslissing te kunnen nemen over de continuering van de NCDR en kunnen tevens gebruikt worden voor voorstellen over hoe de werking van de NCDR versterkt kan worden. Regioplan is gevraagd om deze evaluatie uit te voeren.

1.2 Achtergrondinformatie over de NCDR

De NCDR is een regeringscommissaris die is ingesteld op 15 oktober 2021, naar aanleiding van twee moties van de Tweede Kamer.[4] Deze moties volgden op geluiden uit de samenleving met betrekking tot de Black Lives Matter-beweging. Het doel van de NCDR is de aanpak van discriminatie op alle gronden te versterken. De NCDR valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarnaast werkt de NCDR samen met de (hoog-ambtelijke stuurgroep van vertegenwoordigers van de[5]) ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Financiën (FIN) (deze laatste is niet vertegenwoordigd in de stuurgroep).

De aanstelling van de NCDR is voortgevloeid uit een verkennend onderzoek dat in maart 2021 door ABDTOPConsult[6] is gepubliceerd. De hoofdvraag van de verkenning luidde: 'Kan de versterking van de gecoördineerde aanpak van discriminatie en racisme het beste vorm krijgen door de instelling van een NCDR of eventueel een vergelijkbaar ander coördinatiemechanisme (bijvoorbeeld een bestuurlijk programma)?' Gedurende deze verkenning zijn in drie maanden tijd veel gesprekken gevoerd met tal van partijen binnen de centrale en decentrale overheid, met aan overheid gelieerde instanties en maatschappelijke instellingen. Alle stakeholders waren unaniem instemmend over de instelling van een NCDR, om zo een effectievere aanpak van discriminatie en racisme te hebben. Ook zou de NCDR ervoor kunnen zorgen dat de versnippering van beleid, waardoor onvoldoende samenhang ontstond, en de bijkomstige verantwoordelijkheden zouden worden strakgetrokken. Andere redenen voor het aanstellen van een NCDR waren dat meer sturing werd gewenst en dat de toenmalige interdepartementale aanpak actiever kon worden geformuleerd en uitgevoerd.

Het advies van ABDTOPConsult was om bij het instellen van de NCDR rekening te houden met enkele criteria:

- De NCDR dient een coördinerend orgaan te zijn binnen (horizontaal) en buiten (verticaal) de rijksoverheid.
- De NCDR dient als 'linking pin' tussen de rijksoverheid en externe actoren.
- De NCDR moet passend zijn bij de aard en de urgentie van het vraagstuk, als een weerspiegeling van de duurzame inzet die de bestrijding vereist en met actie en handelen in het nu.
- De NCDR dient draagvlak te creëren bij betrokken partijen.
- De NCDR dient zichtbaar te zijn in de samenleving en voor de mensen die racisme en discriminatie ondervinden.

[1] Staatscourant 2021, 44309 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
[2] Staatscourant 2021, 44309 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
[3] In de startnotitie worden als randvoorwaarden genoemd: het instellingsbesluit zelf, het construct van de NCDR, de positionering/het handelingsperspectief van de NCDR, de 'governance' (in het bijzonder de Stuurgroep tegen discriminatie en racisme), mensen en middelen van de NCDR, bereikte en gecommitteerde partijen.
[4] Kamerstukken II 2019/20, 30 950, nr. 203 (Jetten c.s.) en Kamerstukken II 2019/20, 30 950, nr. 211 (Azarkan en Jetten).
[5] https://open.overheid.nl/documenten/ronl-36eb73b6-2b92-405d-953a-e3d78e486db6/pdf
[6] www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2021/03/01/nationaal-coordinator-tegen-discriminatie-en-racisme---een-verkenning

- De NCDR dient slagkracht te hebben. Geadviseerd wordt: een structureel meerjarig budget (voor personeel en materieel) van uiteindelijk €5 miljoen, via een groeimodel waarbij gestart wordt met een budget van €2-2,5 miljoen. Naar aanleiding van een aangenomen motie voor ophoging van budget (motie Azarkan), en vervolgens een brief van de toenmalige ministier van BZK, zijn de middelen voor 2023 en 2024 verhoogd met €1 miljoen per jaar.

De in 2021 aangestelde NCDR heeft de volgende taken:[7]
- het bevorderen en voeren van overleg met en het onderhouden van relaties met maatschappelijke initiatieven, bewegingen en belangengroepen op het terrein van discriminatie, alsmede met betrokken bestuursorganen en bedrijven;
- het doen van een voorstel aan de minister voor het meerjarig programma alsmede de jaarlijkse actieprogramma's;
- het bevorderen dat alle betrokken partijen, zowel binnen de overheid als in de samenleving, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, hun rol vervullen om de aanpak van discriminatie te versterken en de doelen van het Nationaal Programma te halen;
- het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het Nationaal Programma en daarover rechtstreeks adviseren aan de minister;
- het op verzoek bijstaan van de minister bij de behandeling van het Nationaal Programma in het parlement, waarbij de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme desgewenst het woord kan voeren over feiten en omstandigheden betreffende het Nationaal Programma;
- het doen van voorstellen voor de agenda van de vergaderingen van de 'Stuurgroep voor de aanpak van discriminatie en racisme';
- het nemen van initiatieven in het opbouwen en in stand houden van draagvlak voor het Nationaal Programma;
- het bevorderen van de communicatie over het Nationaal Programma.

De rol van de NCDR is daarmee drieledig:



De NCDR dient, zoals bij de taken omschreven, een Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme op te stellen, dat bestaat uit twee delen: een meerjarig programma met scherpe doelen en een jaarlijks actieprogramma. Beide programma's worden door het kabinet vastgesteld.

1.3 Context voorafgaand aan de instelling

Vóór de instelling van de NCDR waren specifieke departementen en bewindspersonen binnen het rijk al actief betrokken bij en/of verantwoordelijk voor de aanpak van discriminatie en racisme. Zoals vermeld in het rapport van ABDTOPconsult[8], waren er destijds tal van betrokken partijen, waaronder het rijk, lokale overheden, adviserende en toezichthoudende instanties, ngo's en andere maatschappelijke organisaties. ABDTOPconsult merkte op dat er al verschillende samenwerkingsverbanden en overlegstructuren waren, maar dat er behoefte was aan een overkoepelende, integrale vorm van coördinatie en samenwerking tussen deze afzonderlijke spelers en overheidsinstanties. Zij zagen hierin een rol weggelegd voor de NCDR.

Zoals benoemd door ABDTOPconsult waren de volgende activiteiten en verantwoordelijkheden als volgt belegd bij de verschillende ministeries en deze verdeling is nog steeds actueel:
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor:
  - De coördinatie van Artikel 1 van de Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB).

[7] Instellingsbesluit NCDR stcrt-2022-11349.pdf (officielebekendmakingen.nl)
[8] www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2021/03/01/nationaal-coordinator-tegen-discriminatie-en-racisme---een-verkenning

- De coördinatie van het Antidiscriminatiebeleid (vormgeven interdepartementale samenwerking).
- De lokale aanpak van discriminatie (ADV's).
- De aanpak woningmarktdiscriminatie.
- De diversiteit binnen de overheid (aansturen op een inclusieve organisatie met divers samengestelde teams).

- Het ministerie van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor:
  - De strafrechtelijke aanpak discriminatie (strafrechtelijke beleid en wetgeving omtrent de aanpak van discriminatie en discriminatie-gerelateerde onderwerpen en de taakuitvoering van politie en OM).
- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor:
  - Voorkomen en aanpakken van racisme en discriminatie op basis van herkomst, etniciteit of religie (o.a. moslimdiscriminatie, antizwart-racisme, antisemitisme).
  - Aanpak arbeidsmarktdiscriminatie (aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie en het tegengaan van discriminatie op de werkvloer).
- Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verantwoordelijk voor:
  - LHBT-emancipatie, vrouwenemancipatie (directie emancipatie). Het ministerie van OCW coördineert het brede rijks-emancipatiebeleid op het gebied van gender en LHBTI+.
  - Aanpak discriminatie onderwijs (inclusief stagediscriminatie).
- Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is verantwoordelijk voor:
  - De rechten van mensen met een beperking (coördinerend verantwoordelijk).
  - Aanpak van discriminatie in de sport.
  - Aanpak van discriminatie in de zorg.

Naast de ministeries hadden en hebben ook andere partijen en organisaties een belangrijke taak in de aanpak van de thematiek. Lokale overheden coördineren hun inspanningen om discriminatie te bestrijden en te voorkomen onder andere via gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's). De politie en het Openbaar Ministerie (OM) zijn verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving. Daarnaast vervullen het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale Ombudsman en verschillende inspecties een toezichthoudende en adviserende rol. Kennis- en onderzoeksinstituten zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), de Sociaal-Economische Raad (SER), Atria en het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) vervullen een belangrijke functie door kennis te monitoren en expertise te delen over effectieve interventies.

Het maatschappelijk middenveld, inclusief ngo's, beschikt over expertise en kennis over wat er in de samenleving speelt en vervult daarmee een essentiële rol bij bewustwording, signalering en preventie van discriminatie. Verschillende meldpunten bieden de mogelijkheid voor individuen om discriminatie-ervaringen te melden of advies in te winnen, zoals lokale ADV's, het College voor de Rechten van de Mens of specifieke meldpunten zoals het Meldpunt Internetdiscriminatie (MiND).

Op internationaal niveau zijn er ook verschillende actoren betrokken, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het Europees Hof van Justitie, het EU-Grondrechten Agentschap en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) van de Raad van Europa, die toezien op de naleving van grondrechten en antidiscriminatiewetgeving binnen Europa.

1.4 De onderzoeksopzet

Onderzoeksvragen

Het evaluatieonderzoek omvatte de volgende onderzoeksvragen:

Hoofdvraag: In welke mate draagt de NCDR bij aan de versterking van een gecoördineerde aanpak van discriminatie?

Deelvragen:

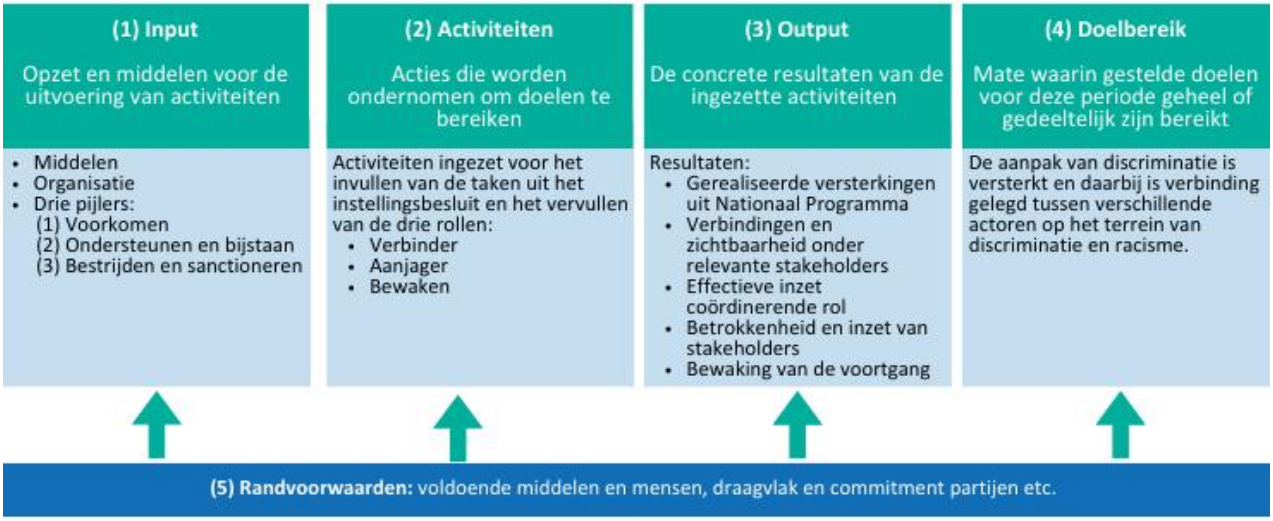
1. Welke resultaten zijn er bereikt sinds de oprichting van de NCDR?
2. Hoe heeft de NCDR invulling gegeven aan de taken die zijn neergelegd in artikel 3 van het instellingsbesluit?
   a. Hoe verhouden de drie rollen die de NCDR voor zichzelf ziet tot het doelbereik?
   b. Heeft de NCDR doelmatig en doeltreffend geopereerd?
   c. Heeft de invulling die de NCDR heeft gegeven aan zijn taken bijgedragen aan de versterking van de aanpak van discriminatie?
   d. Hoe hebben de departementen en de NCDR samengewerkt t.b.v. de vervulling van deze taken?

3. Welke factoren spelen een rol bij de taakuitoefening door de NCDR en hoe/in welke mate? Denk hierbij ook aan de rol van het maatschappelijk middenveld, burgers, departementen, overheidsorganisaties, gemeenten en bedrijven.
4. Zitten er eventuele knelpunten in de randvoorwaarden voor het opereren van de NCDR (kijkend naar de inrichting/figuur van de NCDR in het instellingsbesluit, de positionering van de NCDR, de governance, de toegekende mensen en middelen en ten slotte de bereikte en gecommitteerde partijen)?
   a. Welke randvoorwaarden zijn van invloed op het opereren van de NCDR?
   b. Hoe verhouden deze randvoorwaarden zich tot de taken die zijn neergelegd in artikel 3 van het instellingsbesluit?
5. Wat zijn aanknopingspunten om de werking van de NCDR te versterken?

De evaluatie heeft betrekking op de periode van instelling van de NCDR (oktober 2021) tot en met het moment waarop het onderzoek werd uitgevoerd (mei 2024).

Analysekader en borgen van meetbaarheid

Voor deze evaluatie hanteerden we een analysekader dat als kapstok diende om de activiteiten en daaraan gerelateerde resultaten van de NCDR in kaart te kunnen brengen. Het analysekader hielp ook om inzicht te krijgen in achtergronden en randvoorwaarden die van invloed waren op het wel of niet bereiken van gestelde doelen.



Oorzaak-gevolgrelaties zijn niet altijd simpelweg te leggen en betrokkenen kunnen verschillende opvattingen hebben over hoe succesvol verbindingen tussen actoren zijn en in hoeverre de discriminatieaanpak daadwerkelijk versterkt is (het doelbereik). Dit geldt ook voor de mate waarin de doelen van de NCDR zijn bereikt. Voor deze evaluatie was het daarom van belang dat we de resultaten en de invulling van de rol van de NCDR helder en concreet maakten. Om dat te kunnen doen, hanteerden we de volgende criteria voor een effectieve rol- en taakinvulling van de NCDR:

Tabel 1.1 Criteria voor een effectieve rol- en taakinvulling van de NCDR[9]

Criteria effectieve rol- en taakinvulling	Operationalisatie
Netwerkstructuur: de mate waarin er verbindingen zijn tussen de partijen die van belang zijn voor het doelbereik en de mate waarin de NCDR zichtbaar is	• *Aanwezigheid van verbindingen met departementen*: de NCDR zet in op het leggen van verbindingen met en tussen de departementen • *Aanwezigheid van verbindingen met maatschappelijke stakeholders:* (maatschappelijke initiatieven, bewegingen, belangengroepen, bestuursorganen en bedrijven): de NCDR zet in op het leggen van verbindingen met en tussen relevante maatschappelijke stakeholders • *Zichtbaarheid van de NCDR*: stakeholders zijn bekend met de rollen en taken van de NCDR

[9] Deze criteria zijn gebaseerd op de literatuur over samenwerking en netwerkmanagement (Provan en Kenis, 2008; Ansell & Gash, 2007; Provan en Milward, 2001).

Vervolg tabel 1.1

Criteria effectieve rol- en taakinvulling	Operationalisatie
Aansturing: de mate waarin het bureau NCDR de uitvoering van het Nationaal Programma co-ordineert en aanjaagt	• *Rolduidelijkheid:* duidelijke rol- en taakverdeling op verschillende niveaus • *Toezicht op kwaliteit:* de NCDR ziet toe op de kwaliteit van de activiteiten die binnen het veld worden uitgevoerd en levert een bijdrage aan kwaliteitsversterking • *Anticiperen en reageren op obstakels en conflicten:* de NCDR heeft een strategie hoe te anticiperen en te reageren op obstakels en conflicten en zet deze strategie waar nodig in
Betrokkenheid en inzet stakeholders: de mate waarin stakeholders betrokken zijn bij het Nationaal Programma en zelf acties ondernemen t.b.v. de voortgang/doorwerking van het programma	• *Kennisuitwisseling:* verschillende typen stakeholders ondernemen acties om informatie en praktijken met elkaar uit te wisselen • *Delen van successen:* de NCDR heeft een rol in het delen van successen m.b.t. het programma • *Waardering:* stakeholders erkennen elkaars kwaliteiten
Voortgang: de mate waarin de voortgang van het Nationaal Programma voldoende wordt bewaakt	• *Evaluatie:* evaluatie op tactisch en uitvoerend niveau • *Doelrealisatie:* er is geen sprake van continue vertraging van de uitvoering van het programma

De onderzoeksfasen

De aanpak van het onderzoek bestond, naast een voorbereidingsfase en een analyse- en rapportagefase, uit drie onderzoeksfasen:

1. In de eerste fase brachten we het perspectief van de NCDR op de opzet (*het plan*), de uitvoering van de activiteiten (*het proces*) en de resultaten en doelbereik van de activiteiten op het versterken van de aanpak van discriminatie (*het effect*) in kaart.
   a. Dit deden we aan de hand van een documentstudie, een individueel interview met de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en twee groepsgesprekken met beleidsmedewerkers van de NCDR.
2. In de tweede fase stond het perspectief van de betrokken stakeholders centraal. We vroegen hen naar hun ervaringen met de uitvoering van de werkzaamheden van de NCDR (*het proces*) en hun visie op de behaalde resultaten (*het effect*).
   a. Dit deden we middels een procesthermometer (enquête) onder de stakeholders. Wij hebben in totaal 42 stakeholders uitgenodigd. In totaal hebben 26 respondenten de enquête (gedeeltelijk) ingevuld. Daarmee is het responspercentage 62%. Het aantal respondenten per specifieke vraag verschilt. Van het totaal van 26 respondenten is één stakeholder werkzaam bij een van de departementen, zijn vier respondenten werkzaam bij gemeenten, vier bij anti-discriminatievoorzieningen, tien bij maatschappelijke organisaties en zeven vallen onder een andere categorie. Zes van hen hebben ingevuld tot welk type organisatie zij behoren: onderwijs, adviesbureau, een landelijke vereniging, een landelijk expertisecentrum en een vakbond.
   b. Daarnaast voerden we individuele interviews en groepsgesprekken met stakeholders:
      i. interne stakeholders (departementen): we hebben drie groepsgesprekken gevoerd met IDOA-leden (Interdepartementaal Overleg Anti-discriminatie en Racisme), medewerkers van het ministerie van BZK en de Stuurgroep voor de aanpak van discriminatie en racisme. We hebben twee individuele interviews gehouden, met de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme en met de Stuurgroep voor de aanpak van discriminatie en racisme.
      ii. externe stakeholders (zoals gemeenten, ADV's, maatschappelijke organisaties): we hebben elf (individuele) interviews gehouden, met medewerkers van het College voor de Rechten van de Mens, de Landelijke vereniging van ADV's, de League of Extraordinary People, Pharos, IederIn, de Maatschappelijke Inspiratieraad (MIR) de gemeente Den Haag, Movisie, ACDR Arnhem, COC Nederland en Politie.
3. In de derde fase onderzochten we ten slotte aanknopingspunten om de werking van de NCDR te versterken. Dit deden we aan de hand van een interactieve werksessie met zowel de NCDR als relevante stakeholders, zodat de NCDR ook zelf lessen kan trekken uit de gezamenlijke werksessie. Deze sessie heeft eind juni plaatsgevonden.

De fasen staan hieronder schematisch weergegeven:



1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt een reflectie op de rollen, taken en samenwerkingen van de NCDR vanuit het oogpunt van de verschillende stakeholders en vanuit het oogpunt van de NCDR. Hoofdstuk 3 bevat een reflectie op de resultaten van de NCDR. Ook in dit hoofdstuk gaan we in op zowel het perspectief van de stakeholders als dat van de NCDR. In het vierde en tevens laatste hoofdstuk van dit rapport beantwoorden we de onderzoeksvragen en formuleren we enkele belangrijke inzichten over (de toekomst van) de NCDR.

2. Reflectie op de rollen, taken en samenwerkingen van de NCDR

REGIOPLAN

2 Reflectie op de rollen, taken en samenwerkingen van de NCDR

In dit hoofdstuk reflecteren we op de rollen, taken en samenwerkingen van de NCDR. In elke paragraaf gaan we in op zowel het perspectief van de stakeholders als dat van de NCDR.

2.1 Verhouding van de drie rollen en taken tot het doelbereik

In deze paragraaf reflecteren we op de verhouding van de drie rollen en de taken van de NCDR tot het doelbereik.

Taken

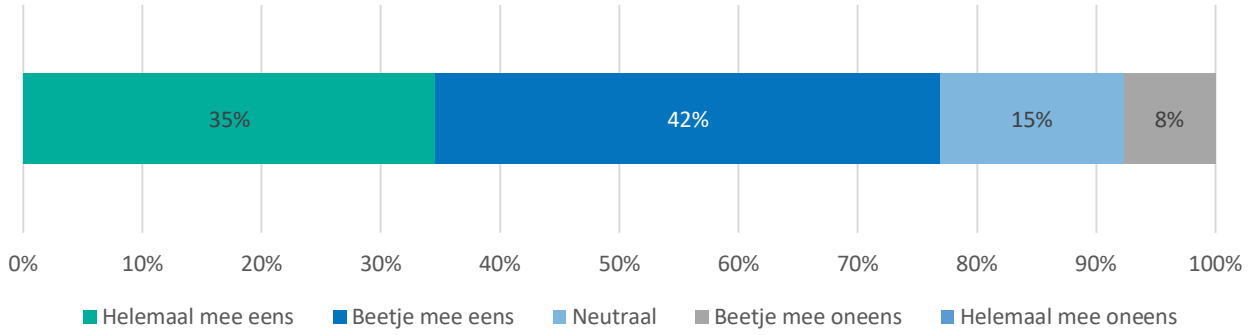
De NCDR is in politieke zin rechtstreeks gepositioneerd onder de minister van BZK en bestuurlijk/beheersmatig onder de secretaris-generaal van het ministerie van BZK. De NCDR ervaart dit als een prima positie. Wel kan er een spanningsveld ontstaan met betrekking tot de onafhankelijkheid vs. de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij de buitenwereld bestaat soms verwarring over de rollen doordat er – naast de NCDR – bijvoorbeeld ook een NCAB (Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding), een Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme en Anti-discriminatievoorzieningen zijn. Hoewel die andere rollen en taken hebben, is dat voor de buitenwereld niet altijd voldoende duidelijk. Het gevolg is dat mensen soms bij de NCDR aan het verkeerde loket zijn.

Van de respondenten[10] (stakeholders van de NCDR) die deelnamen aan de enquête:

- is 92% (helemaal) bekend met de opdracht van de NCDR, is 4% hier neutraal over en is 4% hier (helemaal) niet bekend mee (n=26).
- is 77% het (helemaal) eens met de stelling dat de NCDR de juiste activiteiten uitvoert om de doelen te kunnen bereiken (35% helemaal mee eens), is 15% hierover neutraal en is 8 % het hier (een beetje) mee oneens. (n=26)

Zie figuur 2.1.

Figuur 2.1 De NCDR voert de juiste activiteiten uit om de doelen te kunnen bereiken
Percentage respondenten eens/neutraal/oneens met de stelling:



Dat de stakeholders grotendeels vinden dat de NCDR de juiste activiteiten uitvoert om de doelen te kunnen bereiken blijkt ook uit de interviews. Wel wordt opgemerkt dat de NCDR op dit moment vrij intern gericht is en meer extern gericht en zichtbaarder zou moeten zijn. Ook het coördineren, dat zich met name richt op de departementen, is een belangrijke taak. De NCDR stelt een Nationaal Programma op en dat wordt belangrijk gevonden omdat er geen ander centraal punt is waar dat rond deze thema's gebeurt en het dan moeilijk is om er afgestemd beleid op te maken.

Rollen – verbindende rol

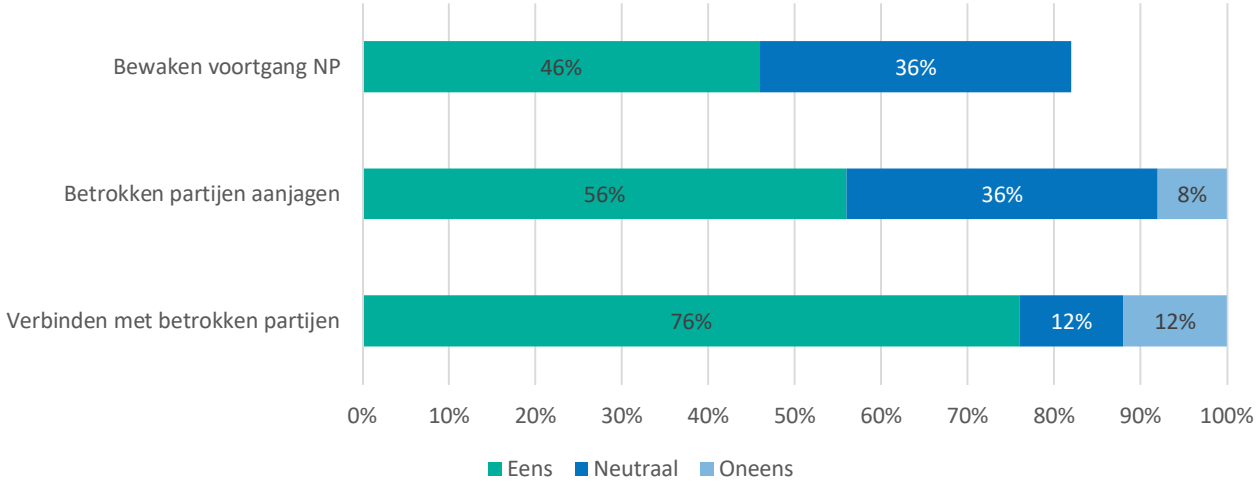
De NCDR stelt dat het verbinden zich richt op de samenleving (maatschappelijke organisaties, gemeenten, media, bedrijfsleven, onderwijs, vakbeweging) en op de overheid (verbinden van de departementen onderling en van de samenle-

[10] Vanuit de departementen heeft slechts één persoon deelgenomen aan de enquête: het perspectief van de stakeholders dat uit de enquête naar voren komt, is het perspectief van voornamelijk externe stakeholders.

ving en de overheid). De uitvoering van deze rol gebeurt in townhall-sessies en op de congressen, in de media en op social media, in gesprekken met stakeholders binnen en buiten de overheid, in de Klankbordgroep Nationaal Programma[11], in het IDOA voor interdepartementale samenwerking op inhoudelijke thema's, in de oplegbrief bij het Nationaal Programma (op titel van de NCDR zelf) en ook in brieven aan bewindspersonen en aan de informateur(s), expertmeetings, *diners pensant*, bezoeken die de NCDR aflegt en gesprekken met sleutelfiguren, congressen en bijeenkomsten.

Van de respondenten (stakeholders van de NCDR) die deelnamen aan de enquête is 76% het (helemaal) eens met de stelling dat de NCDR voldoende inzet op het bevorderen en voeren van overleg met relevante betrokken partijen en op het onderhouden van relaties met hen (36% is het hier helemaal mee eens), 12% van de respondenten is hierover neutraal en 12% is het hier mee (helemaal) oneens (4% helemaal oneens). (n=25) (zie figuur 2.2)

Figuur 2.2 Drie stellingen over de rol van de NCDR
Percentages respondenten eens/neutraal/oneens met de stelling:



Verbinding intern

Over het contact en de verbinding met departementen geeft de NCDR aan dat dit er is - veel overleg -, maar per departement wisselend in intensiteit en op onderdelen voor verbetering vatbaar. Overall worden positieve ontwikkelingen gezien: zo ervaart men dat de departementen zich meer en meer bewust zijn van het belang dat zij hebben bij het samen optrekken en dat het discriminatie- en racismebeleid eindelijk bij elkaar komt. Dat wordt door de NCDR gezien als een verdienste van departementen en NCDR. Waarbij nu al wordt gewerkt aan de volgende stap, zoals bijvoorbeeld de G4, gemeenten, vakbonden en het bedrijfsleven op het Nationaal Programma laten aansluiten, waardoor een echt Nationaal Plan tot stand komt.

Die verandering is een veeleisend proces. Door de NCDR wordt aangegeven dat NCDR en departementen complementair zijn en dat het van belang is dat daarbij de taak en rol van de NCDR serieus wordt genomen en gerespecteerd: bijvoorbeeld het ophalen van de geluiden en urgentie uit de samenleving en deze delen met de departementen, om zo intern en extern te verbinden. De NCDR ziet dat dat steeds meer bij elkaar komt. Dat wordt ook zichtbaar in bijvoorbeeld de agendavorming: het identificeren van onderwerpen die je gezamenlijk wilt beetpakken.
Uit de interviews met de externe stakeholders blijkt dat respondenten het goed vinden dat de NCDR (mede) is gericht op de verbinding intern, tussen de Haagse beleidsdomeinen, ten behoeve van minder versnippering en meer samenwerking. Ze zijn tevreden over hoe de NCDR dit doet: de NCDR brengt partijen bij elkaar en laat hen meedenken, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het Nationaal Programma.

Er wordt daarnaast echter opgemerkt door voornamelijk de interne stakeholders dat het intern verbinden moeilijk samengaat met het intern aanjagen en naar binnen halen van de samenleving, omdat de aanjagersrol veelal samengaat met schuring en ongemak. Meerdere respondenten vragen zich af of de twee rollen te verenigen zijn: de coördinerende

[11] Het gaat hierbij over de Klankbordgroep Nationaal Programma (NP). De klankbordgroep is een afvaardiging van ambtenaren uit het IDOA. De klankbordgroep is nauw betrokken bij de ontwikkeling van het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme (NP), met als doel om in cocreatie op efficiënte, effectieve en transparante wijze met elkaar te komen tot een Nationaal Programma. Klankbordgroepleden zijn geen leidinggevenden en zijn bij de departementen het eerste aanspreekpunt voor het NP.

rol op beleid en tegelijkertijd kritisch en wakend moeten zijn. Verder vinden stakeholders dat de verbinding tussen groepen in de samenleving en de departementen nu soms nog ontbreekt, maar wel degelijk belangrijk is. Andere respondenten zien deze verbinding al meer.

De verdere invulling van de verbinding hangt nauw samen met de samenwerking, die staat beschreven in hoofdstuk 2.2

Verbinding met externen

Volgens de NCDR wordt de NCDR gezien als een bruggenbouwer die de afstand tussen samenleving en overheid dicht en die een meerwaarde heeft voor de aanpak van discriminatie. De NCDR benadrukt dat de NCDR door externe stakeholders wordt gezien als één van hen met goede lijntjes met de overheid. Vanuit die rol vertrouwen mensen de NCDR en vertellen ze hun ervaringen, en dragen mogelijke oplossingen aan. Ook externe stakeholders zien dit terug.

> NCDR: "*We worden gezien als organisatie die de afstand tussen de samenleving en de overheid dicht.*"

Stakeholders vinden dat de NCDR werk maakt van het leggen van externe verbindingen, maar ook dat hier verbetermogelijkheden zijn. De NCDR krijgt belangengroepen bij elkaar en pikt signalen vanuit de samenleving op en communiceert deze naar de departementen. Op die manier zien zij dat de NCDR als een 'buitenboordmotor', vanuit de overheid en in verbinding met de samenleving, veel gedaan krijgt. Maar tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de NCDR zich meer kan richten op de externe verbindingen zoals die met het bedrijfsleven en tussen en met maatschappelijke initiatieven in het land. Zo vinden enkele stakeholders dat de NCDR meer kan kijken naar de rol van het maatschappelijk middenveld in de uitvoering. Er wordt wat hen betreft te vaak alleen naar de departementen verwezen voor de uitvoering, terwijl het maatschappelijk middenveld daarop meer gemotiveerd en gemobiliseerd kan worden.

De NCDR benoemt dat specifiek de townhall-sessies de kloof tussen overheid en burger verkleinen. Daarnaast worden townhall-sessies en werkbezoeken van de NCDR benut om input op te halen uit de samenleving, maar ze kunnen ook agenderend en aanjagend werken. Zo vond begin 2024 een townhall-sessie plaats in Hoorn met als thema koloniaal- en slavernijverleden en alledaags racisme. Door met een lokale maatschappelijke partner zo'n sessie te organiseren vindt de NCDR dat zij een bijdrage leveren aan het agenderen en creëren van urgentie voor deze onderwerpen bij onder andere het college van burgemeester en wethouders, maar ook in de (lokale) media. De NCDR zegt dat uit reacties vanuit de samenleving blijkt dat verbinding wordt gelegd en gestimuleerd.

Enkele stakeholders vinden juist dat het risico van de townhall-sessies en het Nationaal Congres is dat deze vrij vluchtig zijn en op een gegeven moment hun doel voorbij kunnen schieten. Deze respondenten stellen zich de vraag of dergelijke bijeenkomsten nog voldoende toevoegen, omdat zij het idee hebben dat er geen nieuwe mensen of partijen meer worden bereikt.

Rollen – aanjagende rol

De NCDR geeft aan invulling te geven aan deze rol door discussies aan te gaan en het voorhouden van een spiegel aan de samenleving, interne stakeholders en externe stakeholders. Het aanjagen gebeurt volgens de NCDR ook bij de activiteiten die worden genoemd onder de rol 'verbinding'. De NCDR geeft aan aanjager te zijn geweest in onder meer het debat over het slavernijverleden en de daaruit volgende excuses en bij het nemen van maatregelen om etnisch profileren tegen te gaan. Andere voorbeelden die de NCDR noemt zijn de pleidooien voor het gelijktrekken van sociale regelingen (zoals pensioenen) tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland en voor de realisatie van (het recht op) het zogenoemde transitieverlof voor werknemers (die in transitie gaan of zijn), en een brief aan de minister met het pleidooi om eenzijdig overheidshandelen in de gelijkebehandelingswetgeving (AWGB) op te nemen.

De NCDR ervaart dat bij het aanjagen, met name intern (bij de departementen), inhoud en urgentie niet altijd gedeeld worden en dat de NCDR te weinig capaciteit en middelen en te weinig mandaat en doorzettingsmacht heeft om hier meer impact te realiseren (in paragraaf 3.3 gaan we hier nader op in).

Van de respondenten (stakeholders van de NCDR) die deelnamen aan de enquête is 56% het (helemaal) eens met de stelling dat de NCDR zich voldoende inzet voor het bevorderen dat betrokken partijen hun rol vervullen om de aanpak van discriminatie te versterken en/of de doelen van het Nationaal Programma te halen is (40% is het helemaal eens), 36% van de respondenten is hierover neutraal en 8% is het hier (helemaal) mee oneens. (n=25) (zie figuur 2.2)

Interne stakeholders (departementen) ervaren dat de NCDR de rol van aanjagen (mede samenhangend met de verbindende rol) momenteel invult als het ophalen van signalen uit de samenleving en die neerleggen bij de departementen. Ze zien hier verbetermogelijkheden. Ze vinden dat het hen, voordat de NCDR was ingesteld, ontbrak aan voldoende menskracht om in gesprek te gaan met de samenleving, maar dat signalen de departementen destijds ook wel bereikten. Ze zien de waarde in van het ophalen van de geluiden door de NCDR, maar hoe deze vervolgens worden neergelegd bij de departementen kan volgens hen anders. De NCDR zou deze geluiden tijdiger en op de juiste plek moeten laten landen bij de departementen, en dan met de departementen in gesprek gaan over in hoeverre ze zich al bewust zijn van deze geluiden en welk beleid ze hier al op voeren en daar vervolgens samen strategisch over nadenken en een vervolg aan geven. Het beter op de hoogte zijn van het door de departementen gevoerde beleid kan volgens de departementen sterker worden ingebed bij de NCDR.

Externe stakeholders ervaren de waarschuwende en strenge toon die de NCDR aanslaat in de aanjagende rol als positief: zij vinden dat het onderwerp daarom vraagt, een partij die soms met de vuist op tafel kan slaan en de departementen scherp houdt. Daarnaast vindt men het voor burgers belangrijk dat die zien dat er aandacht voor het onderwerp is, dat zichtbaar wordt gemaakt dat iedereen ermee te maken heeft en dat het thema diep verankerd en wijd verbreid is. Stakeholders zien ook de meerwaarde van de NCDR in het creëren van draagvlak en agenderen bij politiek en beleidsmakers rondom de thematiek.

Ook wordt door externe stakeholders opgemerkt dat de NCDR voor het aanjagen van de samenleving zichtbaarder moet zijn. Zo wordt betwijfeld of het Nationaal Programma de gemiddelde inwoner of bestuurder in het land bereikt. Over zichtbaarheid in media lopen de meningen uiteen. Sommige stakeholders vinden dat de NCDR dat juist al erg goed doet, volgens anderen gebeurt dit nog te weinig. Het is belangrijk om campagne te kunnen voeren en medestanders te krijgen. De NCDR heeft flankering nodig door anderen, zoals bekende Nederlanders, die ook een signaal afgeven tegen discriminatie. Daarnaast zou het goed zijn om iemand bij de NCDR te hebben die jongeren kan aanspreken. Respondenten vinden dat de huidige media te weinig mogelijkheden bieden waar de NCDR zich kan manifesteren en dat, wanneer de NCDR zich online uitspreekt, dat veel negatieve reacties oproept.

Externe stakeholder: "*Bewustzijn in de maatschappij krijgen over wat er gebeurt en hoe belangrijk dat is, dat ligt aan de kant van de overheid. De NCDR is daarbij een aanjager: partijen wakker schudden en het generen van aandacht zijn daarbij de meest belangrijke rollen van NCDR.''*

Rollen – bewakende rol

De NCDR geeft aan de voortgang te bewaken door de versterkingen die in het Nationaal Programma zijn vastgesteld te monitoren. Dit doet de NCDR door periodiek bijeen te komen met bijvoorbeeld de klankbordgroep en IDOA, de samenleving te bevragen in townhall-sessies, gesprekken te voeren met de departementen en beleids- en wetgevingstrajecten en Kamerdebatten te volgen. De NCDR geeft aan zo te kunnen volgen in hoeverre de versterkingen worden gerealiseerd, aan de hand van SMART-geformuleerde actiepunten en het verkeerslichtoverzicht in het Nationaal Programma. Deze voortgang wordt vervolgens gecommuniceerd via de media, externe optredens, brieven aan bewindspersonen en in de inleiding van het Nationaal Programma. Hoewel de NCDR een bewakende rol heeft, ligt de uitvoering van beleid en activiteiten bij andere partijen, wat betekent dat het aankaarten van problemen niet automatisch leidt tot verandering.

Van de respondenten (stakeholders van de NCDR) die deelnamen aan de enquête is 64% het (helemaal) eens met de stelling dat de NCDR zich voldoende inzet voor het bewaken van de voortgang van het Nationaal Programma (44% helemaal eens), is 36% hierover neutraal en is niemand het hiermee oneens. (=25) (zie figuur 2.2)

Verschil in perspectief interne en externe stakeholders over de bewakende rol

Sommige externe stakeholders zijn van mening dat de NCDR het goed doet waar het gaat om het direct aan de bel trekken als dat nodig is en het direct contact zoeken met departementen. Passend bij wat onder de aanjagende rol werd verstaan, vinden externe stakeholders dat er een NCDR nodig is met een waarschuwende en strenge toon. Daarnaast vinden ze het huidige verkeerslichtoverzicht, zoals opgenomen in het Nationaal Programma om de voortgang van acties aan te geven, een goed voorbeeld van de bewakende rol. De externe stakeholders zeggen ook dat de NCDR in de bewakende rol de middelen mist om daadwerkelijk te kunnen waken ('straffen'). Meer doorzettingsmacht, met een wettelijke regeling, wordt als wenselijk gezien.

Het verkeerslichtoverzicht leidt echter bij de interne stakeholders, bij de departementen, soms tot frictie en frustratie. Er zijn verschillende opvattingen over wie dient te beoordelen of men op het gebied van de versterkingen voldoende op weg is of niet. Daarnaast ervaren de departementen gebrek aan transparantie over de totstandkoming van de beoordeling van de voortgang.

Balans vinden, langtermijnperspectief en benodigde tijd

De NCDR merkt verder op dat partijen de wakende rol als vervelend kunnen ervaren, wat vraagt om een goede balans. Bovendien vindt de NCDR dat hun wakende rol wordt bemoeilijkt door een gebrek aan mandaat en doorzettingsmacht. Hierdoor wordt het belang van samenwerking en duidelijke verantwoordelijkheden benadrukt om daadwerkelijk veranderingen te kunnen realiseren.

Enkele stakeholders zien in het Nationaal Programma stevige en concreet geformuleerde doelstellingen en vinden dat goed. Andere stakeholders missen juist duidelijke kaders en langetermijndoelstellingen. Volgens hen zou het Meerjarig Programma, waar de NCDR nu mee bezig is, meer naar grotere overkoepelende thema's en doelen moeten kijken in plaats van naar kleinere losse maatregelen. Als verbeterpunt voor de bewakende rol wordt verder meegegeven om ook verhalen te delen die laten zien wat wél goed gaat, omdat dat kan laten zien dat er wel degelijk al dingen gebeuren op de thematiek, wat motiverend kan werken.

Interne stakeholder: "*Het gaat niet alleen om een stok om mee te slaan, maar ook om een wortel die je kunt voorhouden ter motivering.''*

Ten slotte wordt opgemerkt dat er tijd nodig is om iets op te bouwen en de juiste rol hierin te vinden. Er zijn al veel organisaties actief op deze thema's en er spelen mogelijk te hoge verwachtingen. De NCDR bestaat nog relatief kort en zat nog in een periode van pionieren.

NCDR: *" We zijn bezig een beweging op te starten en we zien de coalitie of the willing steeds groter worden.''*

2.2 Samenwerking met de stakeholders

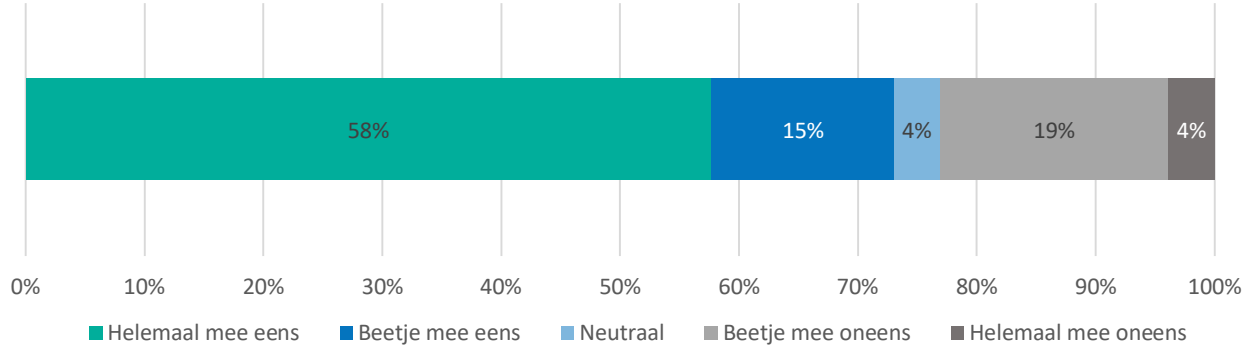
In deze paragraaf is de reflectie opgenomen van zowel de NCDR als de stakeholders op de onderlinge samenwerking.

Samenwerking – algemene inzichten

Uit de enquête komt naar voren dat 81% van de respondenten het (helemaal) eens is met de stelling dat de rol- en taakverdeling tussen de NCDR en de eigen organisatie helder is (54% helemaal eens), 12% van de respondenten hierover neutraal is en 8% het hier mee oneens is (4% helemaal oneens). (n=26).

Opvallend is dat 23% van de respondenten aangeeft dat zijn organisatie zich niet voldoende gehoord en gezien voelt door de NCDR, 4% van de respondenten is hierover neutraal en 73% zegt dat zijn organisatie zich voldoende gezien en gehoord voelt (58% helemaal eens). (n=26) (zie figuur 2.3)

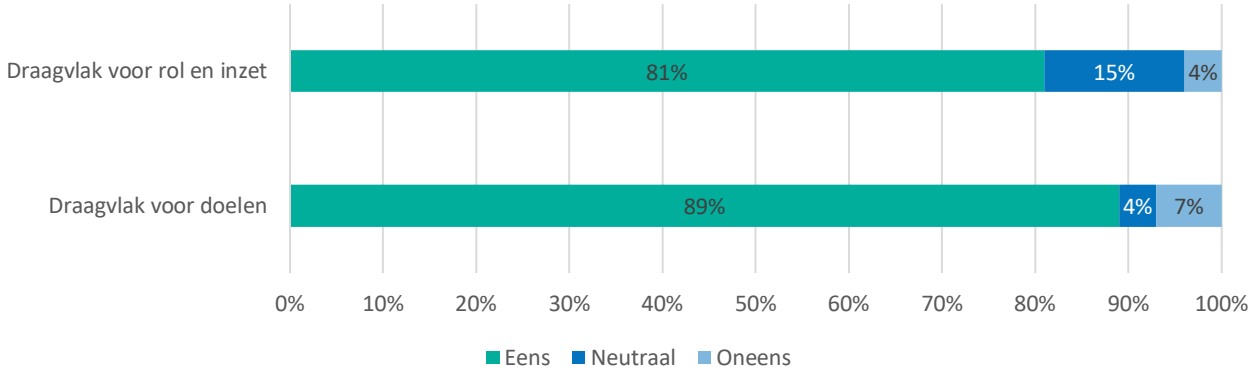
Figuur 2.3 Mijn organisatie voelt zich voldoende gehoord en gezien door de NCDR
Percentage respondenten oneens/neutraal/eens met de stelling:



Verder blijkt uit de enquête dat het draagvlak voor de doelen van de NCDR iets hoger is dan het draagvlak voor de rol en inzet van de NCDR (zie figuur 2.4):

- 81% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat er in hun organisatie draagvlak is voor de rol en inzet van de NCDR, 15% van de respondenten is hierover neutraal en 4% is het oneens (n=26).
- 89% van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat er in hun organisatie breed draagvlak is voor de doelen die de NCDR nastreeft, 4% van de respondenten is hierover neutraal en 7% is het hiermee (helemaal) oneens. (n=26)

Figuur 2.4 Twee stellingen over de aanwezigheid van draagvlak binnen de organisatie van de stakeholder voor NCDR
Percentages respondenten eens/neutraal/oneens met de stellingen:



Samenwerking – interne stakeholders

De NCDR vindt dat de intensiteit van de samenwerking met departementen verschilt per departement en dat die over het algemeen voor verbetering vatbaar is. Er is regelmatig contact, overleg en afstemming met de departementen volgens de NCDR.

Spanning in de samenwerking en rol invulling

Meerdere interne stakeholders vanuit de departementen zijn tevreden over het contact, dat op verschillende niveaus plaatsvindt tussen de NCDR en de departementen, maar merken daarbij op dat dat met name in het begin gepaard ging met spanningen. Zaken lijken nu echter meer samen te komen: men staat voor hetzelfde belang, maar in verschillende rollen en er is nu meer bewustwording en begrip voor elkaars rollen en positie. Zoals al in 2.1 beschreven is, zijn er spanningen rond de invulling van de verschillende rollen van de NCDR die zich doorvertalen naar de onderlinge samenwerking tussen de departementen en de NCDR. De verbindende rol gaat niet altijd samen met aanjagen; departementen zien de geluiden vanuit de samenleving die de NCDR ophaalt liever op een andere manier bij hen landen en de departementen hebben het idee dat de NCDR niet altijd goed op de hoogte is van het beleid dat al bij de departementen wordt uitgevoerd. Volgens de departementen is het belangrijk dat, wanneer een thema met groepen in de samenleving wordt besproken, de NCDR weet welk beleid al wordt gevoerd. Dit om verwarring bij de samenleving hierover te voorkomen. Periodiek overleg met de departementen daarover zou wat hen betreft voordelen opleveren.

Commitment, draagvlak en de invloed van personele wisselingen

De NCDR ervaart in de samenwerking niet altijd het gewenste commitment vanuit de departementen en het benodigde draagvlak. Wat hier volgens de NCDR op van invloed kan zijn, is dat er tussen de NCDR en de departementen verschillende opvattingen zijn over de rollen en taken van de NCDR. Een knelpunt hierin is volgens de NCDR de vele personele wisselingen bij de departementen. De nieuwe verbindingen die moeten worden gemaakt vertragen de voortgang van het werk. Er wordt geïnvesteerd in commitment op een gezamenlijk doel; bij een personeelswisseling kan het zo zijn dat iemand opnieuw moet worden overtuigd van het belang om samen te werken. Op stuurgroepniveau is dit niet zozeer een probleem, over die samenwerking is de NCDR redelijk tevreden; dit speelt vooral op ambtelijk niveau.

De departementen ervaren hetzelfde knelpunt van personeelswisseling aan de zijde van de NCDR: personeelswisselingen bij de NCDR hebben wat hen betreft ook invloed (gehad) op de kwaliteit van de samenwerking.

Wensen in samenwerking

De NCDR ervaart in de samenwerking met de departementen niet altijd de gewenste co-creatie, bijvoorbeeld wanneer het gaat over het Nationaal Programma. De NCDR wil dit graag samen met de departementen tot stand laten komen. Voor het nieuwe Nationaal Programma / meerjarige agenda wordt over en weer meer samengewerkt, gericht op het tegengaan van verkokering, meer evidence-based werken en meer van elkaar leren.

De NCDR benadrukt het belangrijk te vinden om in samenwerking met elkaar te werken, bijvoorbeeld vanuit een *Theory of Change* met langetermijndoelen en door complementair te zijn aan elkaar. Als voorbeeld noemt de NCDR het onderzoek naar de discriminatiecijfers: dat wordt door BZK gecoördineerd; mogelijk kan de NCDR daarin een rol spelen wanneer het gaat om duiding op basis van de geluiden die de NCDR ophaalt vanuit de samenleving.
Bij departementen waar de samenwerking als goed wordt ervaren, ziet de NCDR dat die departementen initiatief nemen om de NCDR te betrekken en deel te laten nemen aan hun interne beleidsoverleggen.

De departementen geven aan op zoek te zijn naar onderbouwing vanuit de NCDR van de aangedragen punten en naar strategische ondersteuning bij het oppakken ervan. Daarnaast zien zij het wegnemen van de verkokering als rol van de NCDR (verbinding creëren tussen de departementen). Een aantal departementen geeft aan dat zij zelf al verbinding en samenwerking hebben opgezocht met andere departementen.

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

Specifiek over de samenwerking met de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme geeft de NCDR aan tevreden te zijn. In het perspectief van de NCDR vullen de twee partijen elkaar aan. De Staatscommissie ervaart dit ook zo. Volgens de NCDR zou er een nog nauwere samenwerking mogelijk zijn, maar tegelijkertijd ontstaat dat al steeds meer. Zo heeft de NCDR in algemene zin behoefte aan data, informatie en wetenschappelijke inzichten, en hierin zou de Staatscommissie de NCDR kunnen voorzien. Dit zou de NCDR analyse en onderbouwing bieden, wat vervolgens de departementen weer kan helpen in hun behoefte tot onderbouwing van de punten die de NCDR bij hen aandraagt. Daarnaast zou dit de NCDR helpen doordat wetenschappelijke onderbouwing het werk van de NCDR in zijn algemeenheid kracht bij kan zetten. Iets wat juist nu, volgens de NCDR – in de huidige maatschappelijke context met des- en misinformatie – extra belangrijk is.
De Staatscommissie heeft natuurlijk een eigen agenda; het zou wat de NCDR betreft mooi zijn periodiek nog eerder met elkaar de agendavorming af te stemmen en onderwerpen te identificeren die van gezamenlijk belang zijn of gezamenlijk kunnen worden opgepakt. Ook de Staatscommissie ziet de voordelen hiervan.

Samenwerking – externe stakeholders

In de gesprekken met externe stakeholders wordt aangegeven dat de samenwerking tussen de NCDR en stakeholders bestaat uit overleggen, elkaar informeren over activiteiten en onderzoeken en samen mogelijkheden verkennen. Men is hier tevreden over. Men adviseert elkaar, denkt met elkaar mee en vult elkaar aan. Daarnaast worden gezamenlijk activiteiten georganiseerd, bijvoorbeeld symposia, workshops tijdens het Nationaal Congres, en het opstellen van een gezamenlijke brief aan de minister van BZK. De NCDR wordt op deze manier door de meeste externe stakeholders ervaren als benaderbaar en als een open en ontvankelijke organisatie, waarbij men elkaar versterkt.

De NCDR ervaart de samenwerking met maatschappelijke organisaties ook als positief en merkt op dat externe organisaties bereid zijn gezamenlijk op te trekken, kennis te delen en zaken te organiseren, zoals verschillende townhall-sessies.

Invloed van beschikbare capaciteit op samenwerking

Veel partijen zijn bereid om met de NCDR samen te werken en de NCDR wil daartoe graag meer initiatief nemen, maar dat is lastig met de huidige capaciteit. Zo merkt de NCDR op dat na succesvolle townhall-sessies maatschappelijke organisaties behoefte hebben aan een gezamenlijk vervolg. De maatschappelijke organisaties benadrukken dit ook in de gesprekken. Dit zou de NCDR idealiter willen, maar gezien de beperkte capaciteit is het meestal niet mogelijk het zo in te richten als de maatschappelijke organisaties zouden willen. Wat daarin knelpunten zijn, volgens externe stakeholders, is de hoeveelheid aan werk, de verschillende prioriteiten aan beide kanten en gebrek aan tijd en middelen. Dit staat intensiever samenwerken en samen optrekken in de weg. Er is wel begrip voor het gegeven dat de gewenste samenwerking en afstemming niet altijd tot stand komen.

Daarnaast wordt door een stakeholder genoemd dat er vanuit de NCDR veel evenementen en bijeenkomsten worden georganiseerd. Het komt voor dat maatschappelijke partijen niet altijd de capaciteit hebben om bij al deze evenementen aanwezig te zijn. Een andere stakeholder deelt over capaciteit en samenwerking de ervaring dat een-op-eensessies goed werken voor het ophalen van input voor het organiseren van evenementen, maar dat er aan het een-op-eencontact niet altijd vervolg kan worden gegeven. Contactmomenten die volgen zijn vaak evenementen die groot zijn opgezet. Daardoor kan het voor organisaties soms onduidelijk zijn wat hun toegevoegde waarde is.

Balans tussen activisme en bestuurlijk draagvlak

De NCDR ziet dat maatschappelijke organisaties soms kritisch zijn over de NCDR waar het gaat over de (on)mogelijkheid om meer op de voorgrond te treden. De NCDR begrijpt dit gezien de soms activistische aard van die organisaties. De NCDR heeft wat dat betreft een andere rol, aangezien zij ook ambtelijk en bestuurlijk draagvlak moeten creëren. Daarin zit de NCDR in een spagaat: een dubbele rol, enerzijds gericht op de verbinding met de maatschappelijke organisaties/de samenleving en anderzijds gericht op de verbinding met de departementen. Voor de maatschappij is de NCDR niet activistisch genoeg, terwijl de NCDR zich ervan bewust is dat de departementen de NCDR juist soms als te activistisch ervaren. Het kan uitdagend zijn daarin de juiste balans te vinden. Zo wordt de NCDR vanuit de maatschappelijke organisaties aangesproken op het Nationaal Programma omdat dat wordt opgezet in consensus met de departementen, terwijl de samenleving zich afvraagt of het programma niet nog scherper kan. Maatschappelijke organisaties zien daarentegen in dat wanneer punten eenmaal zijn opgenomen in het Nationaal Programma, dit een afspraak is met het kabinet en dit moet worden opgepakt. Dat zorgt voor begrip.

Verdere ontwikkeling van samenwerking met samenleving en bedrijfsleven

Ten slotte wil de NCDR waar het gaat om samenwerking nog verder doordringen in de haarvaten van de samenleving, aanvullend op de samenwerkingen die er al zijn met grotere, landelijke partijen. Dit kunnen bijvoorbeeld organisaties zijn die zich meer bevinden binnen specifieke gemeenschappen in de samenleving, partijen die soms lastiger te verenigen zijn, gezien de verschillende insteek en behoeften die ze hebben. Hiervoor is tijd en ruimte nodig. Een stakeholder merkt op dat de NCDR vooral landelijk samenwerkt, maar nog beperkt op lokaal en regionaal niveau. Hierdoor kan de NCDR door lokale/regionale stakeholders als abstracter en op afstand worden gezien.

Ook op het gebied van samenwerking met het bedrijfsleven is er nog veel te ontwikkelen, al heeft de NCDR hier al de nodige contacten gelegd. Contacten zijn er bijvoorbeeld met de Nederlandse Vereniging van Banken: de NCDR heeft bij de banken en bij het ministerie van Financiën en het kabinet aandacht gevraagd (en gekregen) voor de negatieve effecten van de Wet witwassen en financiering terrorisme (Wwft). Op dat punt wordt nu voortgang geboekt. Andere trajecten met het bedrijfsleven zijn er op het terrein van de horeca en sport en de NCDR heeft ook contact met werkgeversverenigingen en vakbonden op het dossier arbeidsmarkt.

3. Resultaten van de NCDR en reflectie

3 Resultaten van de NCDR en reflectie

In dit hoofdstuk reflecteren we op de resultaten van de NCDR. We kijken naar de uitvoering van taken zoals die in artikel 3 van het Instellingsbesluit zijn vastgelegd en de perspectieven van de verschillende betrokkenen (NCDR, externe stakeholders en interne stakeholders) daarop. Aan de hand van deze perspectieven formuleerden we enkele aanknopingspunten voor de toekomst, die in het volgende hoofdstuk centraal staan.

3.1 Resultaten van de NCDR

In artikel 3 van het instellingbesluit van de NCDR worden de taken van de NCDR benoemd. Uit het evaluatieonderzoek komen met betrekking tot die taken de volgende resultaten naar voren:

Tabel 3.1 Invulling taken instellingsbesluit

Taak	Resultaat
het bevorderen en voeren van overleg met en het onderhouden van relaties met maatschappelijke initiatieven, bewegingen en belangengroepen op het terrein van discriminatie, alsmede met betrokken bestuursorganen en bedrijven	De NCDR legt contacten en onderhoudt relaties met maatschappelijke partijen, bestuursorganen en bedrijven. Dit gebeurt door middel van townhall-sessies, expertmeetings, rondetafelgesprekken, werkbezoeken en het jaarlijkse Nationaal Congres. Instanties waarmee de NCDR samenwerkt en/of in gesprek is, zijn onder meer de Landelijke vereniging van ADV's, het College voor de Rechten van de Mens, de SER, de Nationale ombudsman en de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding. Andere gesprekspartners zijn bijvoorbeeld de politie, gemeenten, belangenorganisaties, de Nederlandse Vereniging van Banken, sportkoepels en werkgeversverenigingen. Het maatschappelijk middenveld is sinds 2023 in de vorm van de Maatschappelijke Inspiratieraad (MIR) structureel betrokken bij het werk van de NCDR via het delen van kennis en ideeën, en het aanscherpen van beleid en strategie.[12]
het doen van een voorstel aan de Minister voor het meerjarig programma alsmede de jaarlijkse actieprogramma's	In 2022 en in 2023 is door de NCDR – in samenspraak met betrokken bestuursorganen - een Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme opgesteld. De NCDR stelt momenteel in nauwe samenwerking met de betrokken departementen het meerjarige programma op. Voor het opstellen van deze programma's haalt de NCDR signalen en informatie op uit de politiek en van maatschappelijke initiatieven, bewegingen en belangengroepen.
het bevorderen dat alle betrokken partijen, zowel binnen de overheid als in de samenleving, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, hun rol vervullen om de aanpak van discriminatie te versterken en de doelen van het Nationaal Programma te halen	De NCDR signaleert discriminatie en racisme, communiceert daarover met partijen bij de overheid en samenleving en ook middels (social) media, adresseert deze bij de relevante partijen en agendeert waar mogelijk (bijvoorbeeld middels de Stuurgroep). De NCDR jaagt daarmee aan en bevordert dat betrokken partijen hierbij hun verantwoordelijkheid en rol nemen.
het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het Nationaal Programma en daarover rechtstreeks adviseren aan de minister	De NCDR monitort de versterkingen die in het Nationaal Programma zijn vastgesteld door deze periodiek te bespreken met de departementen en door het volgen van beleids- en wetgevingstrajecten en kamerdebatten en daarbij, indien gewenst, ondersteuning te bieden. Ook wordt de samenleving hierover bevraagd, bijvoorbeeld in townhall-sessies. Mede aan de hand van SMART geformuleerde actiepunten volgt de NCDR zo of en in hoeverre de versterkingen worden gerealiseerd en rapporteert daarover middels het verkeerslichtoverzicht in het Nationaal programma. De NCDR bespreekt de voortgang ook rechtstreeks met de minister.
het op verzoek bijstaan van de minister bij de behandeling van het Nationaal Programma in het parlement, waarbij de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme desgewenst het woord kan voeren over feiten en omstandigheden betreffende het Nationaal Programma	In gesprek met het parlement voert de minister – vanuit zijn ministeriële verantwoordelijkheid – het woord namens de NCDR. De NCDR ondersteunt de minister desgewenst en heeft het mandaat om Kamerleden een-op-een te spreken; de NCDR maakt daar ook gebruik van.

[12] Lancering Maatschappelijke Inspiratieraad (MIR) | Nieuwsbericht | Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (bureauncdr.nl)

Vervolg tabel 3.1

Taak	Resultaat
het doen van voorstellen voor de agenda van de vergaderingen van de 'Stuurgroep voor de aanpak van discriminatie en racisme'	De NCDR doet voorstellen voor de agenda van de Stuurgroep en licht onderwerpen toe. Veelal betreft dit het Nationaal Programma en soms ook specifiekere onderwerpen, zoals bijvoorbeeld het Nationaal Congres. De NCDR verzorgt de punten die daarvoor besproken moeten worden.
het nemen van initiatieven in het opbouwen en in stand houden van draagvlak voor het Nationaal Programma	Dit doet de NCDR (met name) middels werkbezoeken, het Nationaal Congres, townhall-sessies en een-op-eencontacten. Daarbij wordt niet alleen draagvlak geborgd, maar ook input voor het Nationaal Programma opgehaald. Ook gebeurt dit in de samenwerking met de departementen bij de totstandbrenging van het Nationaal Programma.
het bevorderen van de communicatie over het Nationaal Programma	Communicatie over en naar aanleiding van het Nationaal Programma vindt plaats in de diverse hierboven genoemde overleggen, bijeenkomsten en contacten en daarnaast via de website, nieuwsbrief, interviews, social media en podcasts.

3.2 Reflectie op de resultaten

In deze paragraaf bespreken we de reflectie op en waardering van de resultaten van de NCDR, bezien vanuit de stakeholders en vanuit NCDR zelf. Het gaat hierbij om de stappen die de NCDR zet in zijn taakuitoefening en de vooruitgang (resultaten) die daarmee geboekt wordt. Het gaat hierbij niet om de voortgang en de resultaten van de versterkingen uit het Nationaal Programma. Het realiseren van die versterkingen ligt bij met name de ministeries, (maatschappelijke) organisaties en bedrijfsleven. De versterkingen uit de Nationaal Programma's vallen buiten de scope van dit onderzoek. Daarvoor verwijzen we naar het meest recente Nationaal Programma waarin de NCDR de voortgang en de resultaten van de ontwikkelde actiepunten (versterkingen) monitort middels het verkeerslichtoverzicht.

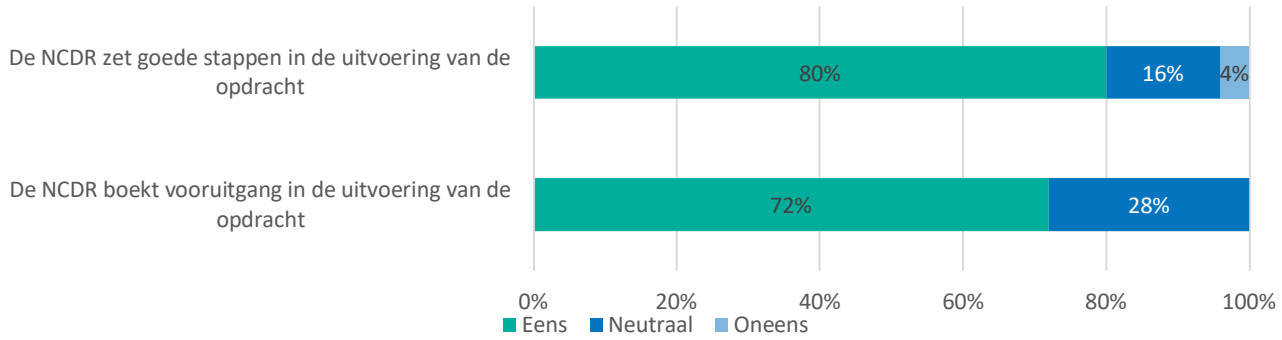
Uitvoering van de opdracht en vooruitgang daarbij

Uit de enquête komt naar voren dat het merendeel van de respondenten ziet dat de NCDR goede stappen zet in de uitvoering van de opdracht en dat de NCDR actief bezig is. Minder respondenten – maar nog steeds een meerderheid – geeft aan dat de NCDR ook vooruitgang boekt bij het uitvoeren van zijn opdracht:

- van de stakeholders die de enquête hebben ingevuld vindt 80% dat de NCDR goede stappen zet in de uitvoering van zijn opdracht; is 16 % hierover neutraal en is 4 % het een beetjec oneens (n=25); en
- 72 % is het eens met de stelling dat de NCDR voortuitgang boekt met de uitvoering van de opdracht (waaronder 32% helemaal mee eens); het andere deel (28%) is hier neutraal over (n=25).

Zie figuur 3.1.

Figuur 3.1 Twee stellingen over het zetten van stappen en het boeken van vooruitgang in uitvoering van de opdracht
Percentages respondenten eens/neutraal/oneens met de stelling:



Respondenten die aangeven dat zij sinds de instelling van de NCDR vooruitgang zien, geven als toelichting daarbij aan dat zij vinden dat gesprekken over discriminatie meer op gang zijn gekomen en dat het onderwerp meer onder de aandacht wordt gebracht (zowel maatschappelijk als bij de overheid), dat er activiteiten worden ingezet om kennis te delen, dat onderzoek wordt uitgevoerd en dat de ADV's beter worden gepositioneerd.

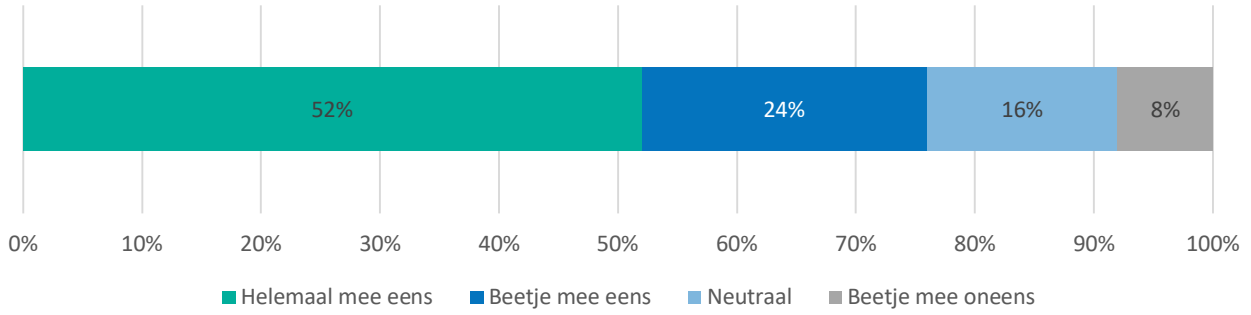
In de gesprekken gaven met name externe stakeholders aan dat zij vinden dat de NCDR de juiste activiteiten uitvoert om de doelen te kunnen bereiken: zij vinden de NCDR goed in het aanjagen, agenderen en bewust maken, bijvoorbeeld waar de NCDR zich uitspreekt in de media en middels het organiseren van townhall-sessies.

Een van de respondenten geeft aan dat de NCDR een aanjagende en coördinerende rol vervult, maar dat het vervolgens de taak is van overheidsorganisaties en maatschappelijke partijen om de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk door te voeren en dat daar niet altijd het urgentiegevoel en daadkracht zitten om dat te doen.

Bijdrage van de NCDR aan het versterken van de aanpak van discriminatie

Van de respondenten op de enquête is 76% het (helemaal) eens met de stelling dat voor het bereiken van een versterkte aanpak van discriminatie de inzet van de NCDR onmisbaar is (52% is het helemaal mee eens), 16% van de respondenten is hier neutraal over en 8% is het hier een beetje mee oneens. Geen van de respondenten is het (helemaal) oneens met deze stelling. (n=25)

Figuur 3.2 Voor het bereiken van een versterkte aanpak van discriminatie is de inzet van de NCDR onmisbaar
percentages respondenten eens/neutraal/oneens met de stelling:



De respondenten van de enquête werd gevraagd om aan te geven in hoeverre ze vinden dat de inzet van de NCDR bijdraagt aan het versterken van de aanpak van discriminatie. De antwoorden hierop lopen uiteen. Benoemd wordt onder meer:

- De verbindende rol met relevante partijen is van belang en het lukt de NCDR goed om mensen samen te brengen. Daarnaast is de NCDR zichtbaar en aanspreekbaar.
- De NCDR kijkt bij de aanpak van alle vormen van discriminatie goed en doorlopend naar waar de grootste behoeftes zijn (waar de meeste achterstanden liggen).
- Het herhaaldelijk agenderen door de NCDR van de problematieken en vraagstukken. En daarin heeft de NCDR aandacht voor intersectionaliteit. De NCDR kan de vinger op de zere plek leggen.
- De NCDR bezit kennis en kunde die anderen kan helpen bij tegengaan van discriminatie en racisme.
- De publieke zichtbaarheid van de NCDR als landelijk boegbeeld zorgt ervoor dat het bewustzijn over en de noodzakelijke aanpak van discriminatie aan urgentie wint.

Vrijwel alle respondenten benadrukken dat het tegengaan en oplossen van discriminatie en racisme een proces van een lange adem is en dat ook het opstarten van de NCDR een periode nodig had. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er met inzet van de NCDR inmiddels duidelijk stappen worden gezet en dat de NCDR ertoe doet.

Perspectief NCDR

Er wordend door de NCDR veel activiteiten georganiseerd om partijen met elkaar en met de NCDR te verbinden: townhall-sessies, het jaarlijkse Nationaal Congres, expertmeetings en werkbezoeken. Daar worden kennis en ideeën binnengehaald en gedeeld, daar wordt gesignaleerd, doordacht en aangejaagd.
De NCDR ziet dat er steeds meer ontkokerd wordt gewerkt bij de departementen en dat er bij de departementen en maatschappelijk grotere bewustwording op discriminatie en racisme is ontstaan: het onderwerp staat zowel intern als extern op de kaart. In gesprekken die de NCDR voert, zowel binnen de overheid als met maatschappelijke partijen en het bedrijfsleven, ervaart de NCDR dat er bij het maken van beleid ook steeds meer rekening wordt gehouden met de NCDR. De NCDR geeft aan dat ook door externen de NCDR meer om advies wordt gevraagd.

Perspectief externe stakeholders

Geïnterviewde externe stakeholders vinden dat de NCDR bijdraagt aan de zichtbaarheid van minderheidsgroepen en van verschillende vormen van discriminatie: zichtbaarheid in zowel de samenleving als bij de politiek en beleidsmakers in Den Haag. De NCDR vormt een boegbeeld en een vertrouwd gezicht dicht bij mensen en dicht bij de politiek.
Wel stellen meerdere geïnterviewde stakeholders dat een langere aanlooptijd nodig is om echt effectief te kunnen zijn. Een van de geïnterviewden zegt daarbij dat het, na een periode van netwerken in townhall-sessies en congressen, misschien tijd is voor een volgende stap. Het zou goed zijn om na te denken over een veranderstrategie, over hoe je gezamenlijk verder effectief kunt zijn, zowel richting samenleving als richting overheid.

Perspectief interne stakeholders

Ook interne stakeholders (vanuit de departementen) zien dit: de NCDR weet groepen aan te spreken en te verbinden die door de departementen eerder niet werden bereikt. De NCDR brengt zo, vanuit de gesprekken en contacten met de buitenwereld, nieuwe signalen en informatie naar binnen. Maar het is wel van belang – zo geven deze stakeholders ook aan – dat het niet blijft bij het overbrengen van deze kennis, maar dat de NCDR ook bijdraagt aan het direct met elkaar in contact brengen van de interne stakeholders en de buitenwereld. Interne stakeholders geven daarbij aan dat het na de fase van opschudden en meer in beweging brengen, nu tijd is om de stap naar de volgende fase te zetten: die van verbinding.

Toegevoegde waarde van de NCDR voor eigen organisatie (extern)

Van de respondenten op de enquête vindt 64% dat door de inzet van de NCDR hun organisatie beter in staat is om bij te dragen aan de aanpak van discriminatie, 20% van de respondenten is hier neutraal over en 16% is het hier juist niet mee eens (4% helemaal mee oneens). (n=25)

Als meerwaarde voor de eigen organisatie en het eigen werk wordt door respondenten ervaren dat er kennis wordt gedeeld, dat de NCDR die weet op te halen bij organisaties, en dat andersom informatie van de NCDR ook gebruikt kan worden bij beleidsvoorstellen binnen de eigen organisatie. Er wordt zo nodig naar elkaar doorverwezen en men ervaart dat de NCDR en de eigen organisatie zo aanvullend op elkaar kunnen functioneren. De NCDR draagt volgens respondenten ook bij aan bewustwording binnen eigen organisaties.

> Externe stakeholder: "*Informatie van de NCDR heeft geholpen om het thema intern in onze organisatie op de agenda te zetten en wordt nu gebruikt bij onze beleidsvoorstellen*".

Wat nog wel gemist wordt is de stap van de signalering en agendering van problemen naar het zicht geven op oplossingen en handelingsperspectief. Respondenten missen daar wel goede voorbeelden, die de NCDR op basis van onderzoek of ervaringen waarschijnlijk wel kan bieden. Er is behoefte dat deze gedeeld en besproken worden, zodat men daardoor geïnspireerd wordt en daarmee handelingsbekwamer wordt.

Van meerwaarde noemt een van de respondenten dat de NCDR de zichtbaarheid van minderheidsgroepen vergroot, dat zij worden vertegenwoordigd richting bijvoorbeeld de beleidsmakers in Den Haag. Door de investering van belangenorganisatie en ook van de NCDR in deze groepen groeit het vertrouwen, ook vertrouwen in het rechtssysteem: zij voelen zich meer gesteund en minder eenzaam. Het is daarbij wel belangrijk – zo wordt daarbij aangegeven – dat de inzet en ondersteuning er ook echt voor langere tijd is.

> Externe stakeholder: "*Inzet en ondersteuning door de NCDR is voor langere tijd nodig. Het gaat om borgen, bestendigen, verduurzamen. Borgen in echte verandering van cultuur, structuur en praktijk: die drietrap*".

De meerwaarde voor de eigen organisatie en doelgroep wordt niet door alle respondenten herkend (ook samenhangend met diversiteit in thema's: zie verderop): een van de respondenten geeft aan dat er verschil is in de onderwerpen waarop de NCDR meer (bv. racisme) en waarop de NCDR minder (bv. lhbtiq+, validisme) zichtbaar is, met navenant meer of minder diepgang en nuance in het gesprek dat daarover wordt gevoerd. Ook wordt opgemerkt dat het belangrijk is dat de NCDR goed oog heeft voor groepen die zich minder uitspreken of zich minder goed organiseren dan anderen: het risico bestaat dat deze vergeten worden.

Thema's van de NCDR

Perspectief NCDR

De NCDR geeft aan dat het in capaciteit te beperkt is om alle thema's die men wil oppakken, ook daadwerkelijk op te pakken en voldoende aandacht te geven. De NCDR moet met ongeveer zes adviseurs alle activiteiten op verschillende thema's uitvoeren. De wil om alles op te pakken is er, maar de capaciteit is er niet. De NCDR moet daarom prioriteren in taken. De NCDR zegt dat niets blijft liggen, maar er is niet altijd tijd en ruimte om de gewenste verdieping te bereiken. De NCDR gaat aan de slag met wat er actueel is en prioriteit heeft. Hierin is er nog beperkt ruimte voor bijvoorbeeld intersectionaliteit, het verder uitwerken van internationale samenwerkingen, en meer evidenced-based werken.

Perspectief stakeholders

Uit de enquête komt naar voren dat 60% van de respondenten het eens is met de stelling dat de NCDR zijn aandacht goed verdeelt over verschillende thema's, 28% van de respondenten is hier neutraal over en 12% is het hier niet mee eens. Voorbeelden van thema's die worden gemist of onderbelicht worden gevonden, zijn discriminatie van mensen met een handicap (validisme), discriminatie van lhbtiq+ en antisemitisme en islamofobie.

Ook in de gesprekken met externe stakeholders werd door sommigen aangegeven zij specifieke thema's of diepgang op thema's missen. Zo vindt een van hen dat het gesprek over racisme bijvoorbeeld genuanceerder en diverser wordt gevoerd dan het gesprek over validisme. Een andere respondent ervaart juist dat de NCDR een open blik heeft en ontvankelijk is voor aanvullende inzichten en dat nieuwe thema's, zoals validisme, onder de aandacht van de NCDR kunnen worden gebracht en worden opgepakt. Uit verschillende interviews komt ook begrip naar voren voor het feit dat de NCDR niet alle thema's tegelijkertijd kan oppakken. Er zijn veel verwachtingen, maar er moeten ook keuzes gemaakt worden.

Interne stakeholders ervaren dat er door de NCDR veel ad hoc en weinig planmatig thema's worden geagendeerd, wat het onrustig en rommelig maakt; structuur mist. Aangegeven wordt dat het wenselijk is om meer focus aan te brengen en om goed onderbouwd te agenderen en adviseren. De opdracht aan de NCDR is weliswaar breed, maar er wordt – zowel bij de NCDR als bij de ministeries – met beperkte capaciteit gewerkt en het zou goed zijn om samen speerpunten te benoemen voor de komende periode.

> Interne stakeholder: "*Meer focus zou goed zijn, zonder dat we de NCDR inperken over waar hij zich wel of niet over mag uitlaten*".

3.3 Randvoorwaarden en knelpunten voor behalen resultaten

In deze paragraaf bespreken we de reflectie van de stakeholders en de NCDR op de randvoorwaarden en knelpunten die van invloed zijn op het behalen van resultaten voor de NCDR.

Perspectief NCDR

De uitvoering van de opdracht door de NCDR wordt ook beïnvloed door randvoorwaarden en knelpunten. De NCDR benoemt daarbij de volgende relevante (knel)punten:

- Beperkte tijd gehad voor organisatieontwikkeling. De NCDR is ingesteld op 15 oktober 2021. Na instelling moesten het bureau en de organisatie worden opgezet en ontwikkeld. Er was geen tijd om eerst de interne zaken geheel op orde te krijgen voordat met externe zaken kon worden begonnen. Zaken als huisvesting, budget en medewerkers waren rond juni 2022 grotendeels geregeld. Ondertussen werden ook al externe activiteiten uitgevoerd, zoals het opbouwen van netwerken, het creëren van samenwerkingen, media-uitingen, het ontwikkelen van het Nationaal Programma en het organiseren van townhall-sessies en het Nationaal Congres.

- De NCDR bestiert een veelvoud aan thema's met beperkt budget. De NCDR geeft aan – in vergelijking met de andere nationaal coördinatoren – veel thema's en doelgroepen (ongeveer 14) te moeten bestrijken, waar andere nationaal coördinatoren zich op één hoofdthema focussen. De NCDR moet dit met relatief weinig mensen en middelen uitvoeren. Zo had de NCDR € 3,5 miljoen beschikbaar voor de hele periode, tegenover ca. € 3,8 miljoen die andere coördinatoren ontvangen voor het uitvoeren van hun werkzaamheden. In paragraaf 1.2 is beschreven dat ABDTOPConsult adviseerde om, aan de hand van een groeimodel, te komen tot een budget van €5 miljoen. Voor 2023 en 2024 is er per jaar €1 miljoen extra toegekend aan het startbudget. Recentelijk is echter gebleken dat dit extra budget vervalt, waardoor de NCDR terugvalt op het startbudget van 2,5 miljoen. Volgens de NCDR betekent dit dat alleen personeelskosten bekostigd kunnen worden, en gaat dit in tegen de eerdere uitgangspunten en afspraken. Het door ABDTOPConsult geadviseerde eindbudget van totaal €5 miljoen wordt met deze plannen niet gehaald. Het verkleinde budget zal ook gevolgen hebben voor het uitvoeren van de werkzaamheden van de NCDR en het vervullen van de rollen. Omdat de berichten over het ingekorte budget verschenen vlak vóór de definitieve versie van dit rapport, is op dit moment nog niet duidelijk in welke mate de verkleining beperkend zal zijn.
- Weerstand vanuit departementen. De weerstand die de NCDR soms vanuit departementen ervaart, betreft bijvoorbeeld (argumenten over) tijd en prioriteit, het financieel belang (hoge kosten), het draagvlak (hoe maatschappelijk geaccepteerd of politiek gevoelig ligt het onderwerp) of proportionaliteit (voor een hoe grote populatie regel je welke inspanningen?). De NCDR stelt dat die argumenten vaak niet expliciet geuit worden, maar zegt wel uit gesprekken te weten (binnen de overheid en daarbuiten) dat ze bestaan. De NCDR blijft daarbij op basis van eigen prioriteiten de wakende functie vervullen.
- De wettelijke verankering van de NCDR ontbreekt. De NCDR vindt dat wettelijke verankering het (voort)bestaan van de NCDR minder politiek afhankelijk maakt en dat dat een krachtig signaal afgeeft over het belang en de opdracht van het instituut. Zoals eerder genoemd is het tegengaan en voorkomen van discriminatie en racisme volgens betrokkenen een zaak van de lange adem. Wettelijke verankering zou volgens de NCDR bijdragen aan een solide (juridische) basis waarbij ook sprake zou zijn van (meer) slagkracht en een ruimer mandaat. Kijkend naar de Deltacommissaris: daarvoor is geredeneerd dat de dreiging van het water continue en langdurige aandacht vergt, evenals een helder mandaat. De functie van Deltacommissaris is wettelijk verankerd in de Deltawet.

> NCDR: "*We hebben veel voor elkaar gekregen, maar er zijn altijd samenwerkingspartners die vragen waarom zij bepaalde dingen niet terug zien of niet georganiseerd zien. Daar zijn we ons goed bewust van. We willen wel, maar kunnen helaas niet alles met de middelen en capaciteit die we hebben We moeten prioriteren*".

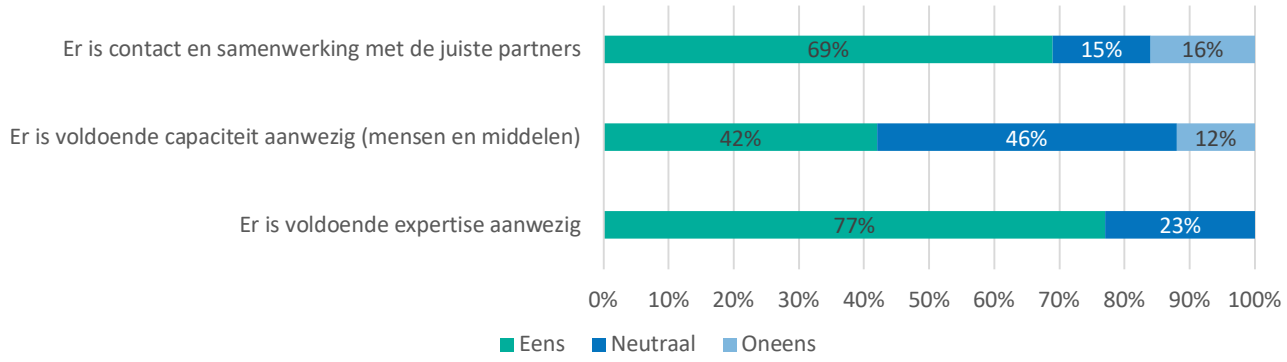
Perspectief stakeholders

In de enquête is gevraagd naar de meningen over de randvoorwaarden expertise, capaciteit en samenwerking bij de NCDR:

- 76% van de respondenten vindt dat er bij de NCDR voldoende expertise aanwezig is om de opdracht uit te voeren; 23% van de respondenten is hier neutraal over. Niemand is het hiermee oneens (n=26);
- 43% van de respondenten vindt dat er bij de NCDR sprake is van voldoende capaciteit (mensen en middelen) om de opdracht uit te voeren; 46% van de respondenten is hierover neutraal en 13% is het hier een beetje mee oneens (n=26);
- 69% van de respondenten vindt de NCDR samenwerkt/contact heeft met de juiste partners om de aanpak van discriminatie te versterken en om het Nationaal Programma op te stellen en te behalen; 15% van de respondenten is hierover neutraal en 16% is het hier niet mee eens (4% helemaal mee oneens) (n=26).

Figuur 3.3 Drie stellingen over de aanwezigheid van expertise, capaciteit en de juiste samenwerking om de opdracht van de NCDR op een goede manier te kunnen uitvoeren

Percentages respondenten eens/neutraal/oneens:



In de enquête is ook gevraagd of de uitvoering van de opdracht van de NCDR momenteel met knelpunten kampt:

- 76% van de respondenten is het daarmee eens, 24 % is hier neutraal over en niemand is het hier mee oneens (n=25).

We vroegen de respondenten – in de enquête en in de interviews – om aan te geven in hoeverre ze vinden dat de juiste randvoorwaarden (expertise en capaciteit) aanwezig zijn om de opdracht goed te kunnen uitvoeren en welke knelpunten zij eventueel zien. Meerdere respondenten gaven aan hier weinig zicht op te hebben, maar desalniettemin werden onder meer de volgende antwoorden opgetekend:

- De ervaren relevantie van het onderwerp: racisme en discriminatie worden niet overal herkend en als probleem gezien. En ook het politiek klimaat wordt met betrekking tot deze onderwerpen als steeds minder welwillend gezien.
- Het bestrijden van discriminatie en bevorderen van inclusie is inzetten op een cultuurverandering die een lange adem (en capaciteit en middelen) vergt.
- Qua capaciteit is de NCDR best klein – zeker in verhouding tot de missie. De NCDR is met veel verschillende thema's bezig. Er zou meer focus kunnen komen op basis van de verschillende (beleids)terreinen.
- De wetenschappelijke kennis over (wat werkt om) discriminatie (te verminderen) is minder aanwezig
- Als gevolg van de beperkte capaciteit kan in sommige gevallen het momentum rond een issue niet goed benut worden om bijvoorbeeld te agenderen bij politiek of beleidsmakers.
- NCDR heeft een gebrek aan (doorzettings)macht: hij moet het hebben van goede wil, van lobbyen en goede gesprekken en het creëren van draagvlak, voorlichting, signalering.
- Bekendheid van de NCDR (zichtbaarheid) en bekendheid met rol en functies is soms beperkt: stakeholders zien soms overlap met andere organisaties in rol en functies.
- Voor stakeholders is niet altijd duidelijk wie wat doet op het gebied van de aanpak van discriminatie en racisme. Men spreekt wel van 'bestuurlijke drukte'; er zijn verschillende partijen, functionarissen, commissies en ministers met beleidsverantwoordelijkheid op dit terrein actief.

Sommige geïnterviewden benoemen – naast expertise – het belang van een open houding en zichtbaarheid van de NCDR, dat de NCDR toegankelijk en ontvankelijk is, en dat de NCDR dat ook goed doet. Aandacht voor de inzet van ervaringsdeskundigheid wordt wel gemist. En – zo wordt geopperd – heb ook aandacht voor netwerkkwaliteiten en hoe je die slim kunt inzetten.

4. Conclusies

4 Conclusies

De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) is ingesteld op 15 oktober 2021, naar aanleiding van twee moties van de Tweede Kamer.[13] In het instellingsbesluit staat dat er veel partijen betrokken zijn bij de aanpak van discriminatie en racisme en er onder deze betrokkenen een grote behoefte aan coördinatie is. De rol van de NCDR is drieledig:

- verbinden: in gesprek met de samenleving, organisaties en betrokken ministeries;
- aanjagen: het thema discriminatie en racisme agenderen bij het kabinet en de samenleving een spiegel voorhouden;
- bewaken: toezien op het behalen van de doelen uit het Nationaal Programma.

De NCDR is ingesteld voor een periode van drie jaar. Aan het einde van de drie jaar wordt een besluit genomen over verlenging (artikel 5 instellingsbesluit).[14] Om tot dit besluit te komen, heeft Regioplan een evaluatie uitgevoerd van het instituut NCDR.

In dit slothoofdstuk kijken we terug op deze uitgevoerde evaluatie. In paragraaf 4.1 beantwoorden we de onderzoeksvragen. In de volgende paragraaf (par 4.2) formuleren we enkele overkoepelende bevindingen over de NCDR en aanknopingspunten voor de toekomst. In de laatste paragraaf is een slotbeschouwing opgenomen.

4.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Het evaluatieonderzoek omvatte de volgende onderzoeksvragen:

Hoofdvraag: In welke mate draagt de NCDR bij aan de versterking van een gecoördineerde aanpak van discriminatie?

Deelvragen:

1. Welke resultaten zijn er bereikt sinds de oprichting van de NCDR?
2. Hoe heeft de NCDR invulling gegeven aan de taken die zijn neergelegd in artikel 3 van het instellingsbesluit?
   a. Hoe verhouden de drie rollen die de NCDR voor zichzelf ziet tot het doelbereik?
   b. Heeft de NCDR doelmatig en doeltreffend geopereerd?
   c. Heeft de invulling die de NCDR heeft gegeven aan zijn taken bijgedragen aan de versterking van de aanpak van discriminatie?
   d. Hoe hebben de departementen en de NCDR samengewerkt t.b.v. de vervulling van deze taken?
3. Welke factoren spelen een rol bij de taakuitoefening door de NCDR en hoe/in welke mate? Denk hierbij ook aan de rol van het maatschappelijk middenveld, burgers, departementen, overheidsorganisaties, gemeenten en bedrijven.
4. Zitten er eventuele knelpunten in de randvoorwaarden voor het opereren van de NCDR (kijkend naar de inrichting/figuur van de NCDR in het instellingsbesluit, de positionering van de NCDR, de governance, de toegekende mensen en middelen en ten slotte de bereikte en gecommitteerde partijen)?
   a. Welke randvoorwaarden zijn van invloed op het opereren van de NCDR?
   b. Hoe verhouden deze randvoorwaarden zich tot de taken die zijn neergelegd in artikel 3 van het instellingsbesluit?
5. Wat zijn aanknopingspunten om de werking van de NCDR te versterken?

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen thematisch behandeld.

Belangrijkste resultaten aan de hand van het analysekader

Oorzaak-gevolgrelaties zijn niet altijd simpelweg te leggen en betrokkenen kunnen verschillende opvattingen hebben over hoe succesvol verbindingen tussen actoren zijn en in hoeverre de discriminatieaanpak daadwerkelijk versterkt is (het doelbereik). Dit geldt ook voor de mate waarin de doelen van de NCDR zijn bereikt. Voor deze evaluatie was het daarom van belang dat we de resultaten en de invulling van de rol van de NCDR helder en concreet maakten. Om dat te kunnen doen, hanteerden we een analysekader waarin verschillende criteria over een effectieve rol- en taakinvulling van de NCDR zijn opgenomen (zie hoofdstuk 1). Het analysekader gaat in op een aantal belangrijke kenmerken van effectieve netwerksamenwerking, te weten de structuur van het netwerk, de wijze van aansturing, betrokkenheid en inzet van stakeholders en de voortgang en bewaking van de doelen. Aan de hand van deze criteria zetten we de belangrijkste resultaten van de NCDR op een rij, zoals naar voren gekomen in de verschillende onderzoeksactiviteiten van deze evaluatie.

[13] Kamerstukken II 2019/20, 30 950, nr. 203 (Jetten c.s.) en Kamerstukken II 2019/20, 30 950, nr. 211 (Azarkan en Jetten).
[14] Staatscourant 2021, 44309 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

Tabel 4.1 Criteria voor een effectieve rol- en taakinvulling van de NCDR[15]

Criteria effectieve rol- en taakinvulling	Bevindingen
Netwerkstructuur: de mate waarin er verbindingen zijn tussen de partijen die van belang zijn voor het doelbereik en de mate waarin de NCDR zichtbaar is	• *Aanwezigheid van verbindingen met departementen*: rondom de thema's discriminatie en racisme zijn in toenemende mate horizontale contacten tussen de NCDR en departementen ontstaan. Zowel in groepsgveband (zoals in de stuurgroep en de klankbordgroep) als één-op-één, en zowel op het niveau van ambtenaren als op DG niveau. Sommigen hebben een periodiek overleg, terwijl anderen ad hoc overleg hebben wanneer dat nodig is. Wat betreft de invulling van deze contacten wordt kort gezegd aangegeven: de NCDR ervaart weerstand, departementen ervaren terechtwijzing en missen erkenning en invulling van de brugfunctie. Beide partijen missen de cocreatie. • *Aanwezigheid van verbindingen met maatschappelijke stakeholders* (maatschappelijke initiatieven, bewegingen, belangengroepen, bestuursorganen en bedrijven): er zijn veel verbindingen tussen de NCDR en maatschappelijke partijen. Echter zouden de contacten met lokale partijen en het bedrijfsleven versterkt kunnen worden. Daarnaast zou de brugfunctie van de NCDR, om (verticale) verbindingen te leggen tussen departementen en relevante maatschappelijke stakeholders meer ontwikkeld kunnen worden. • *Zichtbaarheid van de NCDR*: stakeholders zijn over het algemeen bekend met de rollen en taken van de NCDR. Wel wordt er gepleit voor meer zichtbaarheid bij de 'gemiddelde burger', bijvoorbeeld in de media, en voor het voeren van 'campagne' en het betrekken van medestanders op het thema.
Aansturing: de mate waarin het bureau NCDR de uitvoering van het Nationaal Programma coördineert en aanjaagt	• *Rolduidelijkheid*: de meeste externe stakeholders zijn tevreden over de (duidelijke) rol- en taakverdeling op verschillende niveaus. Voor interne stakeholders zijn de rolopvattingen en de uitwerkingen daarvan minder duidelijk. • *Toezicht op kwaliteit*: met name vanuit de departementen wordt een analyseslag – van de NCDR - gemist op de door de NCDR ingebrachte onderwerpen en wordt ook een langetermijnperspectief gemist. De NCDR zou hier graag meer op inzetten, maar geeft aan dat het ontbreekt aan de juiste capaciteit hiervoor. Mogelijk dat het bepalen van een focus op bepaalde thema's hier behulpzaam kan zijn, net als het opstellen van het Meerjarenplan (waar de NCDR op dit moment mee bezig is). • *Anticiperen en reageren op obstakels en conflicten*: de NCDR zet een diversiteit aan activiteiten en middelen in, beoordeelt 'op maat' welke en hoe deze in te zetten, bijvoorbeeld: door discussie aan te gaan, een schriftelijk pleidooi te doen, betrokkenen te bevragen of een spiegel voor te houden, signalen over te brengen of te agenderen in bijeenkomsten en zichtbaar in de media.
Betrokkenheid en inzet stakeholders: de mate waarin stakeholders betrokken zijn bij het Nationaal Programma en zelf acties ondernemen t.b.v. de voortgang/doorwerking van het programma	• *Kennisuitwisseling*: tijdens overleggen met zowel interne als externe stakeholders vindt kennisuitwisseling plaats. Zo worden er geluiden uit de samenleving gedeeld met departementen, al wordt hierbij een langetermijnvisie en analyseslag gemist. Ook bij townhall-sessies, en bij het jaarlijkse Nationaal Congres, komen verschillende typen stakeholders samen om onderling kennis uit te wisselen. Het is hierbij van belang om niet alleen de 'usual suspects' uit te nodigen • *Delen van successen*: met name bij de townhall-sessies, het Nationaal Congres, op social media, de website, in een podcasts en een nieuwsbrief worden de successen m.b.t. het programma gedeeld. Aandachtspunt hierbij is dat ervoor gezorgd wordt dat deze voldoende onder de aandacht worden gebracht (van het bestaan van de podcast bijvoorbeeld is niet iedereen op de hoogte). • *Waardering*: er zou meer aandacht/bekendheid kunnen zijn voor elkaars kwaliteiten, eigen rol, en (on)mogelijkheden, bijvoorbeeld qua budget.
Voortgang: de mate waarin de voortgang van het Nationaal Programma voldoende wordt bewaakt	• *Evaluatie*: De NCDR voert interne evaluaties uit om zich te blijven ontwikkelen en is ook bezig met een traject om een Theory of Change op te stellen en zo te kunnen werken vanuit langetermijndoelen en impactstatements met bijpassende activiteiten. Zo wil de NCDR in het nieuwe Nationaal Programma met meerjarenagenda nog meer dan voorheen zorgen voor een samenhangend en coherent pakket van maatregelen dat is gericht op deze impactstatements en doelen. Daarnaast monitort de NCDR de versterkingen die in het Nationaal Programma zijn vastgesteld door deze periodiek te bespreken met de departementen en door het volgen van beleids- en wetgevingstrajecten en kamerdebatten. Ook wordt de samenleving hierover bevraagd, bijvoorbeeld in townhall-sessies. De NCDR rapporteert daarover middels het verkeerslichtoverzicht in het Nationaal Programma. • *Doelrealisatie*: de organisatieontwikkeling, en het op orde krijgen van interne zaken, heeft na de oprichting van de NCDR redelijk wat tijd gekost.

[15] Deze criteria zijn gebaseerd op de literatuur over samenwerking en netwerkmanagement (Provan en Kenis, 2008; Ansell & Gash, 2007; Provan en Milward, 2001).

Invulling taken zoals geformuleerd in het instellingsbesluit

In artikel 3 van het instellingbesluit van de NCDR worden de taken van de NCDR benoemd. In paragraaf 3.1 is benoemd op welke wijze invulling is gegeven aan deze taken:

Taak	Resultaat
het bevorderen en voeren van overleg met en het onderhouden van relaties met maatschappelijke initiatieven, bewegingen en belangengroepen op het terrein van discriminatie, alsmede met betrokken bestuursorganen en bedrijven	De NCDR legt contacten en onderhoudt relaties met maatschappelijke partijen, bestuursorganen en bedrijven. Het maatschappelijk middenveld is sinds 2023 in de vorm van de Maatschappelijke Inspiratieraad (MIR) structureel betrokken bij het werk van de NCDR via het delen van kennis en ideeën, en het aanscherpen van beleid en strategie.[16]
het doen van een voorstel aan de Minister voor het meerjarig programma alsmede de jaarlijkse actieprogramma's	In 2022 en in 2023 is door de NCDR – in samenspraak met betrokken bestuursorganen - een Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme opgesteld. De NCDR is momenteel het meerjarige programma aan het opstellen.
het bevorderen dat alle betrokken partijen, zowel binnen de overheid als in de samenleving, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, hun rol vervullen om de aanpak van discriminatie te versterken en de doelen van het Nationaal Programma te halen	De NCDR signaleert discriminatie en racisme, communiceert daarover met partijen bij de overheid en samenleving en adresseert en agendeert waar mogelijk. De NCDR jaagt daarmee aan en bevordert dat betrokken partijen hierbij hun verantwoordelijkheid en rol nemen.
het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het Nationaal Programma en daarover rechtstreeks adviseren aan de minister	De NCDR monitort de versterkingen die in het Nationaal Programma zijn vastgesteld en rapporteert daarover middels het verkeerslichtoverzicht in het Nationaal programma. De NCDR bespreekt de voortgang ook rechtstreeks met de minister.
het op verzoek bijstaan van de minister bij de behandeling van het Nationaal Programma in het parlement, waarbij de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme desgewenst het woord kan voeren over feiten en omstandigheden betreffende het Nationaal Programma	In gesprek met het parlement voert de minister – vanuit zijn ministeriële verantwoordelijkheid – het woord namens de NCDR. De NCDR ondersteunt de minister desgewenst en heeft het mandaat om Kamerleden een-op-een te spreken; de NCDR maakt daar ook gebruik van.
het doen van voorstellen voor de agenda van de vergaderingen van de 'Stuurgroep voor de aanpak van discriminatie en racisme'	De NCDR doet voorstellen voor de agenda van de Stuurgroep en licht onderwerpen toe. Veelal betreft dit het Nationaal Programma en soms ook specifiekere onderwerpen, zoals bijvoorbeeld het Nationaal Congres. De NCDR verzorgt de punten die daarvoor besproken moeten worden.
het nemen van initiatieven in het opbouwen en in stand houden van draagvlak voor het Nationaal Programma	Dit doet de NCDR (met name) middels werkbezoeken, het Nationaal Congres, townhall-sessies en een-op-eencontacten. Daarbij wordt niet alleen draagvlak geborgd, maar ook input voor het Nationaal Programma opgehaald. Ook gebeurt dit in de samenwerking met de departementen bij de totstandbrenging van het Nationaal Programma.
het bevorderen van de communicatie over het Nationaal Programma	Communicatie over en naar aanleiding van het Nationaal Programma vindt plaats in de diverse hierboven genoemde overleggen, bijeenkomsten en contacten en daarnaast via de website, nieuwsbrief, interviews, social media en podcasts.

[16] Lancering Maatschappelijke Inspiratieraad (MIR) | Nieuwsbericht | Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (bureauncdr.nl)

Invulling drie rollen en verhouding tot het doelbereik



Aanjagen. Externe stakeholders zijn positief over de rol van de NCDR wat betreft het aanjagen, agenderen en bewust maken. Zij ervaren de waarschuwende en strenge toon die de NCDR aanslaat in de aanjagende rol als positief; zij vinden dat het onderwerp daarom vraagt, een partij die soms met de vuist op tafel kan slaan en de departementen scherp houdt. Ook zijn de externe stakeholders over het algemeen positief over de coördinerende rol van de NCDR.

Het vergroten van de zichtbaarheid wordt als belangrijk verbeterpunt genoemd, bijvoorbeeld in de (juiste) media. Zo wordt betwijfeld of het Nationaal Programma de gemiddelde inwoner of bestuurder in het land wel bereikt. Aangegeven wordt dat het belangrijk is meer het land in te gaan om 'campagne te voeren', en om medestanders op te zoeken. Ook wordt gepleit voor het meer inzetten op het aanspreken van jongeren.

Departementen benoemen met name verbeterpunten op het gebied van het ophalen van signalen uit de samenleving en die neerleggen bij de departementen. De NCDR zou deze geluiden tijdiger en op de juiste plek moeten laten landen bij de departementen en vervolgens met de departementen hierover in gesprek gaan. Hierbij missen departementen in sommige gevallen een 'analyseslag' over de geluiden die binnen worden gebracht. Ook zou de NCDR meer op de hoogte kunnen zijn van het gevoerde beleid van de departementen.



Bewaken. De meeste externe stakeholders zijn van mening dat de NCDR zich voldoende inzet voor het bewaken van de voortgang van het Nationaal Programma. Als voorbeeld hierbij wordt het huidige verkeerslichtoverzicht genoemd, zoals opgenomen in het Nationaal Programma om de voortgang van acties aan te geven. De externe stakeholders voegen toe dat de NCDR de middelen mist om de wakende rol goed uit te kunnen voeren: hiervoor zou meer doorzettingsmacht, met een wettelijke regeling, nodig zijn.

Het verkeerslichtoverzicht waar de meeste externe stakeholders enthousiast over zijn, leidt echter bij de departementen met regelmaat tot frictie en frustratie. Er heersen namelijk verschillende opvattingen over wie dient te beoordelen of men op het gebied van de versterkingen voldoende op weg is of niet. De meeste departementen hebben op dit moment het idee dat het verkeerlichtoverzicht met name leidt tot terechtwijzing vanuit de NCDR. Zij zouden liever zien dat de NCDR zich meer zou richten op grotere overkoepelende thema's en doelen in plaats van naar kleinere losse maatregelen. Een aandachtspunt hierbij is om ook te benoemen wat er al wél goed gaat.



Verbinden. Wat betreft *interne verbinding* is de NCDR gericht op de verbinding tussen beleidsdomeinen, ten behoeve van minder versnippering en meer samenwerking. Er wordt echter ook opgemerkt dat het intern verbinden mogelijk lastig samengaat met het intern aanjagen en naar binnen halen van de samenleving, omdat de aanjagersrol veelal samengaat met schuring en ongemak. Meerdere stakeholders vragen zich af of twee rollen wel te verenigen zijn: de coördinerende rol op beleid en tegelijkertijd kritisch en wakend moeten zijn. Naast de NCDR heeft ook de stuurgroep als taak om maatregelen en initiatieven binnen de overheid beter op elkaar af te stemmen en vanuit een gezamenlijk doel en een gezamenlijke blik te werken aan de aanpak.

Wat betreft *externe verbinding* gaat het met name over verbinding tussen groepen in de samenleving en de departementen. De meeste stakeholders zijn van mening dat de NCDR zich voldoende inzet op het bevorderen en voeren van overleg met relevante externe partijen en op het onderhouden van relaties met hen. Vooral townhall-sessies worden ingezet om de kloof tussen overheid en burger te verkleinen. Volgens stakeholders is deze verbinding echter nog niet altijd voldoende zichtbaar. Een aantal stakeholders vraagt zich af of de townhall-sessies voldoende toevoegen, omdat zij het idee hebben dat er geen nieuwe mensen of partijen meer worden bereikt.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er behoefte is aan meer verbinding op verschillende niveaus, in paragraaf 4.2 gaan we hier nader op in.

Samenwerking tussen departementen en de NCDR

Er is regelmatig contact en overleg tussen de verschillende departementen en de NCDR. Toch is men niet altijd tevreden over de invulling daarvan. De NCDR ervaart in de samenwerking met de departementen niet altijd de gewenste commitment vanuit de departementen en het benodigde draagvlak. Departementen ervaren regelmatig terechtwijzing en gebrek aan erkenning. Daarnaast zou ook de brugfunctie van de NCDR tussen departementen en de samenleving versterkt kunnen worden. Bijvoorbeeld dat departementen kunnen aansluiten bij gesprekken die de NCDR voert met bepaalde groepen (zoals vertegenwoordigers van de Roma en Sinti).

Concluderend is te stellen dat vanuit beide kanten de cocreatie wordt gemist, in de volgende paragraaf gaan we nader in op de verbinding tussen departementen en de NCDR.

Knelpunten en randvoorwaarden

Tijdens de evaluatie zijn een aantal randvoorwaarden en knelpunten genoemd die van invloed zijn op het behalen van resultaten voor de NCDR. Hieronder noemen we de belangrijkste:

De meeste stakeholders zijn tevreden over de aanwezige *expertise* bij de NCDR, al wordt ook benoem dat de deskundigheid van stafleden wisselend is.

De beschikbare *capaciteit en middelen* worden wel als een belangrijk knelpunt genoemd, zowel door stakeholders als door de NCDR zelf. De beperkte capaciteit zou onvoldoende zijn om alle thema's en doelgroepen waar de NCDR zich op richt evenveel aandacht te geven. De NCDR geeft ook aan dat het soms ontbreekt aan tijd en ruimte om de gewenste verdieping op thema's aan te brengen. ABDTOPConsult adviseerde om, aan de hand van een groeimodel, te komen tot een budget van €5 miljoen. Dit lijkt echter, na de recente inperking van het budget, niet meer haalbaar.

De meerderheid van de stakeholders is van mening dat de NCDR samenwerkt en contact heeft met de juiste *partners* om de aanpak van discriminatie te versterken en om het Nationaal Programma op te stellen en te behalen.

De NCDR is opgezet in de periode van o.a. George Floyd en de Black Lives Matter-beweging, *de tijdsgeest* zat toen mee omdat er veel aandacht voor het thema discriminatie en racisme was vanuit de samenleving. Stakeholders merken echter op dat deze aandacht wat lijkt af te nemen en geven, daarmee samenhangend, aan dat ook het politieke klimaat steeds minder welwillend is rond deze thematiek. Dit maakt het uitvoeren van de taken van de NCDR lastiger.

De onderzoeksvraag over de aanknopingspunten voor de toekomst van de NCDR staat in de volgende paragraaf centraal, en de hoofdvraag in paragraaf 4.3

4.2 Aanknopingspunten voor de toekomst

In deze paragraaf bespreken we enkele overkoepelende bevindingen. Deze betreffen: onduidelijkheid over de positie van de NCDR, behoefte aan meer verbinding, meer focus op onderbouwing en lange termijnperspectief, en versterken van de zichtbaarheid. Per onderwerp worden in een kader aanknopingspunten voor de toekomst genoemd.

Onduidelijkheid over positie NCDR[17]

Uit de gesprekken in het kader van de evaluatie is naar voren gekomen dat er bij de aanvang van de NCDR verschillende verwachtingen bestonden over de rol en de taakverdeling (met name tussen departementen en de NCDR zelf). Er bestonden verschillende ideeën over wat er nodig was. Ook op dit moment leidt dit nog tot onduidelijkheid en lijken er verschillende opvattingen te bestaan over de positie en het mandaat van de NCDR. Dit leidt soms tot wederzijdse frustratie, gebrek aan co-creatie en extra werk.

Het instellingsbesluit is volgens sommigen op dit punt niet heel helder en op verschillende manieren te interpreteren. De positie van de NCDR zou gelezen kunnen worden als een adviserende rol, die de departementen voorziet van informatie uit de samenleving. In het begin ging men er bij de departementen echter ook vanuit dat het zou gaan om een coördinerende rol, die als een onafhankelijke entiteit overkoepelende thema's zou oppakken en verbinding zou leggen tussen de departementen onderling en met de samenleving.

[17] In de brief van de toenmalige minister van BZK naar de Tweede Kamer, werd benoemd dat de NCDR op verzoek van de Tweede Kamer is ingesteld, in principe als een permanente organisatie.

Op dit moment hebben de diverse betrokkenen (bij NCDR en bij de departementen) nog verschillende beelden en wensen van de positie en het mandaat van de NCDR. De Nationaal Coördinator zelf is ambtenaar (valt onder ministeriële verantwoordelijkheid) en opereert zelfstandig, maar is niet onafhankelijk. Deze rollen lijken in de praktijk lastig verenigbaar.

De maatschappelijke stakeholders herkennen deze onduidelijkheid in de rol- en taakverdeling tussen NCDR en overheid en zien dat met name als lastig voor de NCDR. Meerdere van hen bepleiten een steviger mandaat, met meer doorzettingsmacht voor de NCDR, bijvoorbeeld in de vorm van een wettelijke verankering. Voor de maatschappelijke stakeholders is, in hun eigen relatie met de NCDR, de positie van de NCDR duidelijk. Men ziet en ervaart zichzelf en de NCDR als wederzijds samenwerkend, aanvullend en versterkend.

Aanknopingspunten om duidelijkheid over de positie NCDR te versterken

NCDR geeft aan zelf ook een spanningsveld te ervaren rondom het uitvoeren van de drie rollen. Belangrijk is om gezamenlijk met de departementen de spelregels te bepalen en te komen tot een eenduidig beeld over ieders rollen en verantwoordelijkheden. Van belang is ook dat alle betrokkenen binnen de betreffende organisaties (departementen en NCDR) worden meegenomen daarin en eenzelfde informatiepositie en beeld hebben bij die rollen en verantwoordelijkheden.

Mogelijk dat de Maatschappelijke Insipratieraad (MIR) en de interdepartementale stuurgroep hierbij kunnen meedenken. Ook zouden zowel de NCDR als de departementen inspiratie kunnen opdoen over de uitvoering van de verschillende rollen en de positionering bij andere Nationaal Coördinatoren of bij vergelijkbare organisaties in het buitenland.

Ook wordt genoemd dat de NCDR juist gebruik kan maken van hun unieke positie. Bijvoorbeeld van de informatiepositie die ze hebben (omdat ze korte lijnen hebben met de departementen) en van de contacten met departementen. Deze kunnen ze onder meer inzetten om te controleren of bepaalde uitspraken die de NCDR uit in de media, feitelijk kloppen (zie ook hieronder).

Behoefte aan meer verbinding

De eerste fase na de oprichting van de NCDR was met name gericht op het verder in beweging brengen van de departementen en de agenderende rol. Dit werd niet altijd als prettig ervaren door de departementen, maar heeft (volgens sommigen) wel geleid tot de benodigde beweging. De huidige fase zou volgens de meeste stakeholders gericht moeten zijn op een andere samenwerking tussen departementen en NCDR: minder strijd en onderhandeling, meer gericht op verbinding tussen de samenleving en de departementen (een brugfunctie van de NCDR). Op dit moment wordt dit gemist door de departementen. Departementen zouden bijvoorbeeld graag zien dat gesprekken die de NCDR met de samenleving heeft steeds meer door departementen zelf gevoerd worden.

Alle gesproken partijen geven aan dat naast verbinding, de aanjagende en agenderende rol ook noodzakelijk is. De vraag is echter of het mogelijk is om zowel een verbindende als een agenderende/aanjagende rol te vervullen. Door departementen wordt geopperd dat een verbindende rol ook in strijd kan zijn met de rol van aanjagen en het naar binnen halen van signalen uit de samenleving. De meeste stakeholders zijn het er namelijk mee eens dat de NCDR goed in staat is om signalen vanuit de samenleving op te halen en goed in verbinding staat met de maatschappelijke groepen. Bij deze functie past een activistische en 'schurende' rol. Zoals een stakeholder zegt: *'Het mag af en toe ongemakkelijk zijn.'* Door zijn semi-buitenstaanderrol kan de NCDR zich op dit vlak ook meer permitteren dan een ambtenaar. Deze rol gaat echter mogelijk niet goed samen met de verbindende rol, waarbij de samenleving en departementen met elkaar in contact worden gebracht en bruggen worden geslagen. *'Als je goed kan verbinden, mis je het schuren.'*

Het gaat dus zowel om meer verbinding tussen departementen en de samenleving als om verbinding tussen departementen en de NCDR. Verbinding – in de zin van samen optrekken en co-creëren – wordt wederzijds gemist tussen NCDR en departementen. Waarbij de NCDR versnippering en weerstand ervaart, en de departementen terechtwijzing en gebrek aan erkenning.

Als het gaat om de verbindende rol van de NCDR richting maatschappelijke stakeholders zijn deze laatste over het algemeen van mening dat de NCDR die goed oppakt: ze voelen zich gezien, ondersteund en betrokken door de NCDR. Een

enkeling vindt dat verschillende partijen meer met elkaar in contact gebracht kunnen worden of dat er behoefte is aan een volgende stap, voorbij de bekende gezichten in townhall-sessies en congressen, naar een breder publiek, en aan meer zichtbaarheid in de media, buiten de bekende kring van de social media. Vanuit departementen is de wens geuit: kijk ook naar de maatschappelijke stakeholders: wat kunnen die (meer) doen, hoe hen te mobiliseren?

Aanknopingspunten om verbinding te versterken

Zowel de NCDR als departementen geven aan dat partijen al wat nader tot elkaar zijn gekomen, maar dat de verbinding zeker nog versterkt kan worden. Het versterken van de verbinding is namelijk noodzakelijk om op de lange termijn meer effect en resultaat te bereiken in de aanpak van discriminatie en racisme. Hiervoor worden de volgende aanknopingspunten genoemd:

De verschillende rollen van de NCDR hoeven elkaar niet uit te sluiten en kunnen ook samengaan, maar het succesvol samengaan van deze rollen is afhankelijk van de vorm en inhoud die aan de rollen wordt gegeven. Dit heeft met name betrekking op benadering van de NCDR richting departementen. Er is over het algemeen sprake van veel bereidwilligheid bij departementen, *'maar je krijgt mensen niet mee in coöperatie stand, als ze alleen horen wat ze niet goed doen, terwijl ze hun best doen'*. Een voorwaarde is dus een gelijkwaardig gesprek, waarbij ook besproken wordt wat de departementen al wél doen. De departementen hebben nu vaak het gevoel dat er vooral wordt gehamerd op wat er niet goed gaat en dit versterkt de weerstand en frustratie.

Hierbij wordt ook de invulling van de bewakende rol genoemd. Wanneer de NCDR de departementen wil aanspreken op zaken die niet goed gaan (bijvoorbeeld op basis van het verkeerslichtoverzicht), zou dit beter afgestemd kunnen worden met de departementen. Zoals: wat gebeurt er binnen de departementen al op dit vlak, en kloppen de uitspraken daarover. Op deze manier komen de kritische berichten minder onverwachts en kloppen ze inhoudelijk. Dit geldt met name voor signalen die door de NCDR in de media worden geuit. De bewakende rol wordt door departementen als belangrijk gezien, en kritische geluiden moeten ook mogelijk zijn, maar een andere invulling van deze rol zou de samenwerking ten goede komen.

Anderzijds wordt ook aangegeven dat departementen al snel in de verdediging kunnen schieten bij het horen van kritische geluiden, en men al snel uitlegt wat er allemaal al wél goed gaat.

Bij het agenderen van signalen wordt benadrukt dat het niet erg is om van mening te verschillen. Sommige signalen en acties van de NCDR worden overgenomen door de departementen en andere niet. Belangrijk is om te beseffen dat dit hoort bij het proces van agenderen, en dat het verschillen van mening niet alleen als weerstand of als gebrek aan urgentie gezien moet worden. Centraal staat het voeren van het gesprek.

Daarnaast wordt door sommige departementen een meer structurele invulling van het terugkoppelen van signalen uit de samenleving gemist (de brugfunctie), om het lerend vermogen van de departementen te versterken. Een 'warme overdracht' zou hierbij ook helpend kunnen zijn. Nu gaat het meestal zo dat de NCDR gesprekken voert met groepen uit de samenleving en vervolgens die signalen teruglegt bij de departementen. Als departementen vervolgens daarmee aan de slag willen, missen zij soms bepaalde informatie doordat ze niet bij de gesprekken aanwezig waren. De brugfunctie van de NCDR zou mogelijk beter tot uiting komen als departementen zelf ook bij die gesprekken met de samenleving aansluiten.

Voor het versterken van de verbinding tussen de NCDR en departementen is het ook belangrijk om de medewerkers die minder direct contact met de NCDR hebben en wat verder van het onderwerp af staan, mee te nemen. Men merkt dat het niet voldoende is om alleen het Nationaal Programma met deze collega's te delen: er kan meer ingezet worden op het (beter) informeren van deze groep over de positie en mogelijkheden van de NCDR.

Wat betreft de verbinding *tussen* departementen is vooral behoefte aan een blik 'over de departementen heen' (gezamenlijke haakjes over de grenzen van de domeinen heen) en het benoemen van rode draden van onderwerpen die de afzonderlijke departementen – door een beperkter zicht op het geheel - niet volledig in hun blikveld (kunnen) hebben. Zo kan de kennisbasis van departementen versterkt worden.

Concreet zou een periodiek overleg tussen (beleidsadviseurs van) departementen en (adviseurs van) de NCDR behulpzaam kunnen zijn, dit is nu namelijk niet bij alle departementen het geval. Daarnaast zouden ook op DG niveau de één-op-één lijnen versterkt kunnen worden, zodat ook op dat niveau de signalen die de NCDR ophaalt goed landen.

Ten slotte is het voor meer verbinding en cocreatie nodig dat er meer bewustwording en begrip voor elkaars rollen , positie en (on)mogelijkheden ontstaat om verder te komen. Waarbij ook de gedeelde visie centraal staat: *'We zitten hier allemaal om de samenleving beter te maken'.*

Meer onderbouwing, focus en een langetermijnperspectief

Sommige departementen zouden in het agenderen van geluiden uit de samenleving door de NCDR graag meer structuur zien. Er is behoefte aan meer onderbouwing vanuit de NCDR op de thema's die ze inbrengen en behoefte aan het agenderen van rode lijnen en het signaleren van maatschappelijke tendensen. Ook zouden departementen meer zicht willen op de achtergrond en de beoordeling van bepaalde signalen die worden overgebracht (dus de signalen die worden opgehaald verrijken met eigen onderbouwing). Een 'probleemanalyse' zou hierbij kunnen helpen, waarbij duidelijk wordt wat de onderbouwing is van voorstellen vanuit de NCDR (waar zijn de signalen op gebaseerd?), op welke manier dit gerealiseerd zou kunnen worden en wat de kosten zouden zijn. In gesprekken met departementen kan vervolgens overeenstemming gezocht worden over hoe hier gezamenlijk mee om te gaan. En aangezien het niet haalbaar is om met de bestaande capaciteit alle thema's te bestrijken, zou - naast onderbouwing - ook een focus op thema's behulpzaam zijn: wat zijn de komende periode de speerpunten?

Hiermee samenhangend wordt in de gesprekken met stakeholders opgemerkt dat ook meerjarige doelen en kaders van de NCDR gemist worden. Gepleit wordt voor een veranderstrategie (hoe kun je sámen effectief zijn) in de vorm van een meerjarenplan met overkoepelende thema's, met scherpe doelen, richtinggevende visie en focus.

Aanknopingspunten om meer onderbouwing, focus en langetermijnperspectief te creëren

De behoefte bestaat om thema's minder ad hoc te agenderen en meer planmatig, inclusief een prioritering van die thema's. Prioritering van thema's is daarnaast ook belangrijk in verband met het genoemde knelpunt van beperkte capaciteit. De NCDR geeft namelijk aan ook graag in te zetten op de analyseslag maar hier op dit moment niet de middelen voor te hebben. Voor de prioritering zou het opstellen van een meerjarig Nationaal Programma kunnen helpen (waar de NCDR ook mee bezig is), en ook de opgestelde *Theory of Change* kan hierbij behulpzaam zijn. Het Nationaal Programma zou kunnen helpen om een focus te bepalen: op basis van een analyse uit het NP zou een keuze gemaakt kunnen worden voor thema's die opgepakt worden en thema's die moeten blijven liggen. Het is belangrijk dit vervolgens te communiceren met de buitenwereld, zodat duidelijk is welke keuzes in thema's gemaakt moeten worden in verband met de capaciteit. Zo ontstaan er geen verkeerde verwachtingen, maar juist begrip voor de gemaakt keuzes. Wanneer er minder thema's centraal staan, is het vervolgens eerder mogelijk om de diepte in te gaan op de overgebleven thema's.

Versterken van de zichtbaarheid

Met name maatschappelijke stakeholders geven aan dat voor het aanjagen van de samenleving de NCDR zichtbaarder zou moeten zijn. De vraag is bijvoorbeeld of het Nationaal Programma wel de gemiddelde inwoner of bestuurder bereikt. De zichtbaarheid in de media wordt verschillend ervaren: over het algemeen is men over de zichtbaarheid op social media wel tevreden (al is daarbij wel sprake van beperkt bereik van diverse doelgroepen), maar de NCDR is weinig zichtbaar in reguliere media zoals talkshows of kranten. De NCDR merkt echter op dat de media ook een eigen agenda hebben en niet altijd bereid zijn om de NCDR een podium te geven. Ten slotte wordt benoemd dat in townhall-sessies en het Nationaal Congres vaak de bekende gezichten gezien worden, mensen die men elders ook treft: *usual suspects.* Dit zijn vaak personen die al lang met het thema bezig zijn: het is belangrijk die uit te nodigen, maar daarnaast moet ook breder gekeken worden naar genodigden.

De maatschappelijke stakeholders pleiten dus voor meer zichtbaarheid. Ook wat betreft het uitspreken bij bepaalde gebeurtenissen, zoals discriminatie in het voetbalstadium. *'De NCDR heeft voldoende slagkracht, maar daar is nog te weinig gebruik van gemaakt.'* De NCDR zou meer midden in de samenleving moeten staan. Het is hierbij belangrijk te zoeken naar coalities en medestanders (bijvoorbeeld BN'ers) die zich ook uit spreken tegen discriminatie en racisme, om zo de boodschap te versterken. Daarnaast zouden ook jongeren beter bereikt moeten worden, bijvoorbeeld via een *spoken word artist* of via aanwezigheid van ambassadeurs op grote festivals.

De NCDR geeft aan ook meer te willen investeren in bijvoorbeeld het delen van de resultaten van de townhal-sessies. Tot nu toe was dat vanwege de capaciteit nog niet mogelijk. Het verbeteren van de website en het uitbrengen van periodieke nieuwsbrieven van de NCDR zou ook kunnen bijdragen aan meer zichtbaarheid. De website kan onder andere aangevuld worden met een agenda, nieuwsberichten en een archief waarbij alle onderzoeken op het thema discriminatie en racisme samengebracht kunnen worden.

4.3 Slotbeschouwing

Versterking gecoördineerde aanpak van discriminatie

Wat betreft de hoofdvraag, kunnen we stellen dat de NCDR bijdraagt aan de versterking van een gecoördineerde aanpak van discriminatie. Er zijn op verschillende niveaus verbindingen ontstaan tussen relevante partijen: zowel horizontaal als verticaal, en zowel individueel als in groepsverband. Een deel van deze verbindingen is niet nieuw (er was bijvoorbeeld al een stuurgroep), maar lijken wel versterkt door de NCDR.

Gezien de ontstane verbindingen en het terugkoppelen van signalen die spelen in de samenleving (agenderen), en aangezien de meeste criteria voor een effectieve invulling van de NCDR aanwezig zijn (zie tabel 4.1), kan gesteld worden dat de NCDR heeft geleid tot versnelling in de aanpak van racisme en discriminatie. Ondanks de genoemde verbeterpunten wat betreft zichtbaarheid, draagt de NCDR, als boegbeeld tegen racisme en discriminatie, bij aan meer besef van urgentie voor de aanpak van discriminatie. Echter kunnen we op basis van deze evaluatie niet stellen dat bepaalde vooruitgang in thema's rondom discriminatie en racisme alleen aan de NCDR toe te schrijven zijn.

In de gevoerde gesprekken lag met name de focus op de onderlinge samenwerking en verbinding, en minder op de resultaten van de NCDR. Hierdoor hebben we wel kunnen ophalen op welke wijze de NCDR bijdraagt aan het versterken van de gecoördineerde aanpak, maar minder de precieze mate waarin de NCDR dat doet. Het blijkt dat in deze fase met name knelpunten en verbeterpunten op het vlak van samenwerking te benoemen zijn, en dat het mogelijk nog te vroeg is om concreet in te gaan op de mate waarin de NCDR bijdraagt aan een versterking van de aanpak van discriminatie.

Tot slot

Uit de evaluatie komt naar voren dat vrijwel alle betrokkenen de meerwaarde van de NCDR zien. Deze meerwaarde bestaat met name uit het ophalen van signalen uit de samenleving: de NCDR staat dicht bij de samenleving, dicht bij het horen en zien van de burgers, en kan wat er speelt goed ophalen en vervolgens benoemen en zichtbaar maken. Aangezien veel verschillende departementen bezig zijn met het thema discriminatie en racisme, is het van belang dat er een plek is waar alles samenkomt: ook daar is de NCDR van meerwaarde.

De knelpunten die in deze evaluatie genoemd worden, zijn deels verbonden aan de opstartfase en het pionieren wat daarbij hoort. De NCDR bestaat nog relatief kort: partijen moesten gezamenlijk een weg vinden en wennen aan elkaars aanwezigheid. Het kost tijd om een nieuwe samenwerkingsstructuur op te bouwen en de juiste rol hierin te vinden. Daarnaast zijn er veel organisaties actief op de thema's racisme en discriminatie, en er spelen vaak hoge verwachtingen ten aanzien van de NCDR. De vraag is in hoeverre deze verwachtingen waargemaakt kunnen worden, zeker ook gezien de recente berichten over de verkleining van het budget.

Stakeholders zijn dan ook vóór verlenging van de NCDR. *'Iedereen begint langzaam aan elkaar te wennen.'* Een herijking van de wijze van samenwerking is echter wenselijk. De positie van de NCDR die bij aanvang is bepaald, vond plaats in een maatschappelijk momentum (George Floyd, Black Lives Matter-beweging) dat er nu weer anders uitziet. Dit pleit voor

een herbezinning op wat de meest effectieve en werkbare manier is voor samenwerking – een samenwerking die uiteindelijk bijdraagt aan het gezamenlijke belang, namelijk het tegengaan van discriminatie en racisme.

In dit hoofdstuk hebben we enkele aanknopingspunten benoemd die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, om de toekomst van de NCDR te versterken. In de komende periode zullen deze aanknopingspunten gezamenlijk verder uitgewerkt en geconcretiseerd moeten worden.

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl

REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT