



Staatscommissie
tegen Discriminatie
en Racisme

Eerste voortgangsrapportage

Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland:

eerste inzichten en vervolg

Samenvatting

- De commissie ziet dat er de afgelopen jaren veelvuldig onderzoek is gedaan naar discriminatie en racisme in Nederland. Het beschikbare onderzoek laat zien dat discriminatie een complex en omvangrijk probleem is, dat in elke sector waarin het is onderzocht werd vastgesteld.
- De commissie sluit zich aan bij onderzoek dat stelt dat discriminatie en racisme worden veroorzaakt en in stand gehouden door hiërarchieën van waardigheid die historisch en structureel in de Nederlandse samenleving zijn verankerd. Deze bevinding heeft ook gevolgen voor de manier van kijken naar de aard en de omvang van discriminatie.
- De commissie ziet dat bevolkingsstudies en registratiedata regelmatig uitsplitsen naar discriminatiegrond en sector, terwijl het leven van burgers en hun ervaringen met discriminatie zich zelden in afzonderlijke categorieën en sectoren laten indelen. De commissie pleit daarom voor een discours dat discriminatie niet reduceert tot incidenten, maar dat oog heeft voor de stapeling en/of doorwerking ervan voor individuen en groepen over sectoren, levensfasen en generaties heen.
- Verschillende studies en onderzoeksmethoden dragen stukjes aan voor de puzzel naar de omvang van discriminatie. Hoewel elk beschikbaar onderzoek methodologisch haken en ogen kent, blijft het volgens de commissie onduidelijk hoe een preciezer antwoord op de omvangsvraag zou bijdragen aan de aanpak van discriminatie en racisme. De commissie raadt in plaats daarvan aan te investeren in onderzoek naar mogelijke beleidsmaatregelen, regelgeving en andere interventies die het structurele karakter van discriminatie aanpakken.

English summary

- In recent years, extensive research has been conducted on discrimination and racism in the Netherlands. Available research shows that discrimination is a complex and extensive problem, which could be identified in every studied sector.
- The committee underlines research which states that discrimination and racism are caused and maintained by hierarchies of worthiness that are historically and structurally anchored in Dutch society. This stance also has consequences for the way of looking at the nature and scope of discrimination.
- The committee observes that population studies and registration data often group their findings by grounds of discrimination, or by sector. Such division into separate categories and sectors does not seem to do justice to the actual lives of citizens and their lived experiences with discrimination. The committee therefore advocates a discourse that does not reduce discrimination to incidents, but that acknowledges the cumulation and/or continuation of its effect on individuals and groups across sectors, phases of life and generations.
- Various studies and research methods have contributed to our knowledge of the scope of discrimination, although each available study also has methodological pitfalls. Nevertheless, the committee argues that it remains unclear how a more precise view of its scope would contribute to tackling discrimination and racism. Instead, the committee recommends prioritizing research on possible policies, regulations and other interventions addressing the structural nature of discrimination.

Woord vooraf	4	→
1 Inleiding	5	→
2 Aard van discriminatie	12	→
3 Omvang van discriminatie	18	→
4 Oorzaken van discriminatie	29	→
5 Conclusies en vervolgwerkzaamheden	41	→

Woord vooraf

Begin 2023 heeft de staatscommissie tegen discriminatie en racisme (hierna: de commissie) een werkprogramma uitgebracht op hoofdlijnen. De commissie kondigde in haar werkprogramma aan dat zij in drie fasen te werk zou gaan: 1) verkennen en kiezen; 2) uitvoeren; en 3) vertalen. Deze eerste voortgangsrapportage bevat de bevindingen van fase 1. De voortgangsrapportage heeft een tweeledig doel. Ten eerste geeft deze, op basis van de verkenningen een globaal antwoord op drie vragen uit de instellingsopdracht: wat is de stand van zaken met betrekking tot de aard, de omvang en de oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland? De commissie gaat in op de complexe, dynamische aard van discriminatie, geeft kort de stand van zaken weer met betrekking tot de omvang en biedt een aantal eerste inzichten in de dieperliggende oorzaken voor het ontstaan en voortbestaan

van discriminatie en racisme. Ten tweede geeft de rapportage, op basis van de keuzes die de commissie heeft gemaakt voor fase 2 (verdieping), inzicht in de vervolgwerkzaamheden van de commissie. Zij zal zich komend jaar vooral richten op het ontwikkelen van een instrument voor de doorlichting van de overheid op discriminatie waaronder etnisch profileren en het uitvoeren van enkele pilots met dit instrument.

Met deze voortgangsrapportage hoopt de commissie de politieke, beleidsmatige en maatschappelijke discussie te voeden met haar eerste inzichten. De commissie hoopt daarnaast met politici, beleidsmakers, professionals, burgers en academici het gesprek aan te gaan over de bevindingen en wat deze betekenen voor het vervolg van de werkzaamheden en aanbevelingen van de commissie voor beleid en regelgeving.

Dr. Joyce Sylvester

Voorzitter staatscommissie tegen discriminatie en racisme

1. Inleiding

Met deze voortgangsrapportage verschaft de staatscommissie: (1) een synthese die inzicht geeft in de stand van zaken m.b.t. de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland; (2) een vooruitblik op haar eigen vervolgwerkzaamheden.

De staatscommissie tegen discriminatie en racisme (hierna: de commissie) is ingesteld naar aanleiding van een aantal moties uit de Tweede Kamer. De moties werden ingediend in debatten over de antiracismedemonstraties in Nederland en de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang-toeslag. Ze dateren van enige tijd geleden (juli 2020 en januari 2021). Sindsdien heeft het debat over discriminatie en racisme niet stilgestaan. Er is veel aandacht voor het thema vanuit burgers en maatschappelijke organisaties (denk aan discussies rondom de doorwerking van het slavernijverleden)¹, rechterlijke instanties (denk aan de zaak over etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee)², wetgevers (denk aan de aanpassing van art. 1 van de Grondwet waarbij handicap en seksuele gerichtheid expliciet als discriminatiegronden zijn opgenomen)³, volksvertegenwoordigers (denk aan moties rondom de inzet van gemeenten)⁴ en onderzoeksinstituten en wetenschappers (denk aan rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau of grote onderzoekstrajecten van universiteiten).⁵ Het thema discriminatie en racisme komt ook aan bod in beleidsplannen op verschillende terreinen, zoals een werkagenda en stagepact voor het MBO of cultuursensitieve zorg.⁶ De debatten op het gebied van discriminatie en racisme staan bovendien niet op zichzelf, maar maken veelal onderdeel uit van het bredere debat over kansenongelijkheid en maatschappelijke achterstelling.⁷ Het is in deze context dat de commissie aan het werk is en op basis van wetenschappelijke inzichten de regering informeert en adviseert.

1.1 Doelstelling voortgangsrapportage

De opdracht van de commissie, waarover de commissie voor 1 mei 2026 een eindrapportage dient uit te brengen, staat in Kader 1. De commissie heeft in het werkprogramma aangekondigd met voortgangsrapportages te komen.⁸ De reden hiervoor is dat de commissie ziet dat de ervaren urgentie van het thema in politiek, beleid en samenleving op gespannen voet staat met de lange looptijd van het werk van de commissie. In de voortgangsrapportages informeert de commissie op verschillende momenten de regering, het parlement en de samenleving over de tussentijdse bevindingen en de stand van van zaken van de gedane en geplande werkzaamheden.

De commissie kondigde in haar werkprogramma aan dat zij in drie fasen te werk zou gaan: 1) verkennen en kiezen; 2) uitvoeren; en 3) vertalen.⁷ Deze eerste voortgangsrapportage bevat de bevindingen van fase 1. De voortgangsrapportage heeft een tweeledig doel. Ten eerste geeft deze, op basis van de verkenningen, een globaal antwoord op drie vragen uit de instellingsopdracht:

1. *Wat is de stand van zaken m.b.t. de aard van discriminatie en racisme in Nederland? (§2)*
2. *Wat is de stand van zaken m.b.t. de omvang van discriminatie en racisme in Nederland? (§3)*
3. *Wat is bekend over de oorzaken van de discriminatie en racisme in Nederland? (§4)*

Ten tweede geeft de rapportage, op basis van de keuzes die de commissie heeft gemaakt voor fase 2 (verdieping), inzicht in de vervolgwerkzaamheden van de commissie (§5).

1.2 Werkwijze

De commissie heeft de opdracht in de eerste fase van de werkzaamheden op twee manieren aangepakt. Ten eerste heeft de commissie, zoals haar was meegegeven in het instellingsbesluit, met een groot aantal betrokkenen gesproken. Zij heeft in kaart gebracht welke wensen er leven over de werkzaamheden en de uitvoering van de opdracht in de politieke, bestuurlijke, wetenschappelijke en maatschappelijke omgeving van de commissie. Ten tweede heeft de commissie op hoofdlijnen verkend welke wetenschappelijke kennis er al voorhanden is over de vragen die de commissie zijn gesteld.

Voor de omgevingsanalyse heeft de commissie informatie verzameld bij verschillende partijen. De commissie sprak met politici, wetenschappers, bestuurders, ambtenaren en maatschappelijke organisaties over hoe zij naar de opdracht kijken en waar zij zelf, gegeven de breedte van de opdracht, de prioriteit zouden leggen.¹⁰ Ook bracht de commissie in kaart welke behoeftes er uit Kamerdebatten, kabinetsbrieven, het maatschappelijke discours, de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en het National Programma tegen Discriminatie en Racisme naar voren kwamen. Op basis van deze brede inventarisatie zijn twee prioriteiten naar voren gekomen.

Kader 1. Opdracht uit instellingsbesluit staatcommissie⁹

1. De staatscommissie heeft tot taak de regering:

- a. te informeren over de stand van discriminatie en racisme in Nederland door inzicht te verschaffen in de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland op basis van wetenschappelijk onderzoek;
- b. door effecten van beleid en regelgeving op dit gebied te monitoren;
- c. een advies uit te brengen over betere waarborgen en verbetering van beleid en regelgeving om discriminatie en racisme te voorkomen en tegen te gaan.

2. De staatscommissie besteedt bij haar werkzaamheden aandacht aan de volgende onderwerpen:

- a. discriminatie en racisme in sectoren van de samenleving, zoals in ieder geval de woningmarkt, de arbeidsmarkt, het onderwijs, de zorg;
- b. discriminatie en racisme door de overheid, waarbij de staatscommissie in ieder geval een brede doorlichting op discriminatie en etnisch profileren uitvoert van de werkwijze en organisatiecultuur van alle (semi) overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties, en in ieder geval reflecteert op de mogelijkheid en wenselijkheid van een verbod voor overheidsinstanties om etniciteit te gebruiken om fraude te bestrijden en verkent wat de mogelijkheden zijn om onderscheid op grond van ras en nationaliteit in risicoprofelen alleen toe te passen ter bescherming dan wel ter ondersteuning van mensen.

Ten eerste drukte bijna iedereen de commissie op het hart voor al geen zaken dubbel te doen. Er is nationaal en internationaal bijzonder veel onderzoek beschikbaar over de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme. Daarvan dient de commissie gebruik te maken. Waar nodig zou de commissie aanvullende kennis kunnen verwerven, waarbij actie- en transformatiegerichtheid belangrijk is. De te verwerven en te delen kennis dient concreet bij te dragen aan verbeteringen van beleid en regelgeving en oplossingen voor het probleem. Ten tweede werd er vaak één gebied benoemd waarop de kennis achterblijft, namelijk institutionele discriminatie. Hierbij heeft de omgeving sterk behoefte aan de resultaten van de doorlichting die de commissie uit wil gaan voeren.

Voor de verkenning van beschikbare kennis heeft de commissie vooral gebruik gemaakt van de rapporten van de Parlementaire Onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatie wetgeving (hierna: POC).¹¹ Deze rapporten, gepubliceerd in de zomer van 2022, verschaffen een recent en uitgebreid overzicht van onderzoek naar discriminatie en racisme in vier maatschappelijke sectoren: arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie. Ter aanvulling daarop heeft de commissie opdracht gegeven aan Movisie en het Verwey-Jonker Instituut om deelonderzoeken uit te voeren voor de sectoren die niet door de POC werden onderzocht, maar die wel onderdeel vormen van de opdracht van de commissie of die anderszins belangrijk zijn:

zorg, woningmarkt en sport en cultuur. Hierbij is op hoofdlijnen de methodiek van de POC gevolgd. Dat betekent dat elke deelstudie een brede inventarisatie omvat van discriminatieproblemen in de betreffende sector op basis van bestaand onderzoek, gevolgd door nieuw, verdiepend onderzoek naar enkele specifieke discriminatieproblemen binnen de sector. In de tweede plaats heeft de commissie in het afgelopen jaar literatuur en cijfers over de omvang van discriminatie en racisme op hoofdlijnen in kaart gebracht. Tot slot heeft zij opdracht gegeven aan experts uit de academische wereld en het maatschappelijke veld voor een essaybundel over de doorwerking van het trans-Atlantische slavernijverleden als oorzaak van discriminatie en racisme in het heden.¹²

Op basis van deze bronnen ziet de commissie meer overeenkomsten dan verschillen tussen de verschillende maatschappelijke sectoren (zoals de woning- en arbeidsmarkt) als het gaat om de aard, de omvang en de oorzaken van discriminatie. Dit heeft geleid tot het besluit van de commissie om op basis van deze bronnen te komen tot een synthese die inzicht geeft in de stand van zaken van de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in algemene zin. De synthese vormt de hoofdmoot van deze voortgangspublicatie (§ 2 t/m §4). Voor gedetailleerde bevindingen over de aard en oorzaken van discriminatie en racisme in alle sectoren verwijst de commissie naar de POC, de desbetreffende externe verkenningen en de

essaybundel. In het licht van de door de omgeving meegegeven prioriteiten en welke kennis al voorhanden is, heeft de commissie vervolgens de keuzes voor vervolgwerkzaamheden gemaakt (§5).

1.3 Werkdefinities centrale begrippen voortgangsrapportage

De commissie beschreef in haar werkprogramma wat zij in het algemeen onder discriminatie en racisme verstaat en dat zij per voortgangsrapportage deze begrippen nauwkeuriger of meer gericht op een bepaald deelonderwerp zal definiëren.⁸ De commissie kiest voor die flexibele benadering omdat juridische vraagstukken bijvoorbeeld vragen om definities op basis van de regelgeving, terwijl deze juridische definities minder bruikbaar kunnen zijn als het gaat om de ervaringen van mensen met discriminatie of racisme of bij sociologisch onderzoek naar bejegening. In Kader 2 staan de werkdefinities van de belangrijkste begrippen die de commissie hanteert in deze voortgangsrapportage. In deze voortgangsrapportage gebruikt de commissie het begrip ‘discriminatie’ als overkoepelend begrip en het begrip ‘racisme’ daar waar dat van toepassing is. Overige begrippen definieert de commissie daar waar ze ter sprake komen.

Kader 2. Werkdefinities

- **Discriminatie:** *het maken van onderscheid dat op enigerlei wijze krenkend is of een ongerechtvaardigd nadeel oplevert, of zodanig is dat de benadeelde niet als gelijkwaardig mens wordt gezien.*¹³
- **Ervaren discriminatie:** *de interpretatie van een meegemaakt incident als discriminatie, waarbij een als onrechtvaardig ervaren uitkomst of verloop van een meegemaakt voorval wordt gerelateerd aan een (vermeende) negatieve houding over de groep waartoe het individu wordt gerekend.*¹⁴
- **Institutionele discriminatie:** *het verschijnsel dat processen, beleid of (geschreven en ongeschreven) regels van organisaties leiden tot structurele discriminatie op een bepaald (identiteits)kenmerk. Institutionele discriminatie is een verschijnsel dat wordt gekenmerkt door het discriminerende effect of resultaat.*¹⁵
- **Racisme:** *een theorie, idee of opvatting, met als inhoud een onderverdeling van mensen in groepen op basis van een verondersteld ras, waarbij een of meer groepen als superieur en/of andere als minderwaardig worden beschouwd. Het gaat hierbij vrijwel steeds om uiterlijke kenmerken zoals huidskleur en haartype, maar soms ook om culturele aspecten van ‘ras’ of etniciteit, of om (nationale) herkomst of migratieachtergrond. Naast racisme zijn er ook andere ‘ismen’. Zo gaat het bijvoorbeeld in geval van seksisme om sekse/geslacht/gender, in geval van heteroseksisme om seksuele oriëntatie, etc.*¹⁶

Een noot over discriminatie op basis van ras versus racisme

In deze voortgangsrapportage wordt op enkele plaatsen gesproken over discriminatie op grond van 'ras', omdat dit in de juridische context een gangbaar begrip is in constructies om bescherming te bieden aan mensen die te maken krijgen met uitsluiting, benadeling en onderscheid vanwege bepaalde (vermeende) etnische kenmerken. Juridisch gezien is ras een verzamelterm voor huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming. Een nadeel van het gebruik van deze term is dat het onbedoeld het bestaan van menselijke rassen in biologische zin lijkt te veronderstellen. Hoewel de termen 'discriminatie op grond van ras' en 'racisme' in maatschappelijk taalgebruik vaak door elkaar worden gebruikt, is het belangrijk om het verschil te onderkennen. Bij racisme (en andere -ismen) gaat het om de achterliggende theorieën, ideeën of opvattingen, met als inhoud een onderverdeling van mensen waarbij een of meer groepen als superieur en/of andere als minderwaardig worden beschouwd.

In het geval van discriminatie op grond van ras/etniciteit kan, maar hoeft niet noodzakelijkerwijs sprake te zijn van dergelijke opvattingen.¹⁷ Zo kan discriminatie op grond van ras ook het gevolg zijn van een ogenschijnlijk neutraal criterium dat bepaalde groepen onevenredig benadeelt en niet objectief te rechtvaardigen is. Een voorbeeld hiervan is medische apparatuur die onjuiste metingen oplevert voor patiënten met een donkere huid.¹⁸ Daarnaast kan tot verwarring leiden dat de term 'institutioneel racisme' doorgaans wordt gebruikt voor het verschijnsel dat processen, beleid of (geschreven en onge-

schreven) regels van instituten leiden tot structurele discriminatie op grond van ras. Hier verwijst de term dus naar het discriminerende effect of resultaat en niet per definitie naar een theorie, idee of opvatting (met andere woorden: geen 'isme' in eigenlijke zin) – al kan daarvan uiteraard wel sprake zijn.¹⁹ In deze voortgangsrapportage worden de begrippen in hun preciezere betekenis gebruikt.

Voetnoten

- 1 Zie bijvoorbeeld [Koning biedt excuses aan voor slavernijverleden en vraagt om vergiffenis \(nos.nl\)](#); [Hoe verder na de excuses van de koning? 'Surinamers moeten deze handreiking nu accepteren' - NRC](#); [The Black Archives - Home](#); Essaybundel in opdracht van de staatscommissie tegen discriminatie en racisme (2023). Doorwerkingen van slavernijverleden. Meervoudige perspectieven op de relatie tussen verleden en heden. Den Haag: RFT-O.
- 2 Gerechtshof Den Haag (2023). Etnisch profileren' door Koninklijke Marechaussee?; onderscheid op grond van ras of etniciteit bij controles in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV); art. 1 Twaalfde Protocol EVRM en art. 14 EVRM. Zie: [ECLI:NL:GHD:HA:2023:173](#), Gerechtshof Den Haag, 200.304.295 (rechtspraak.nl)
- 3 Zie nieuwsbericht [Minister Bruins Slot tekent Grondwetwijziging artikel 1 | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#) en voor de aangepaste wet: [wetten.nl - Regeling - Grondwet - BWBR0001840 \(overheid.nl\)](#).
- 4 Zie bijvoorbeeld motie Van Baarle c.s. (Kamerstukken 2021/22, 30 950, nr. 331).
- 5 Zie bijvoorbeeld Andriessen et al. (2020). Ervaren discriminatie in Nederland II. Den Haag: SCP; Akkermans, M. & Kloosterman, R. (2022). Gediscrimineerd gevoeld?. Den Haag/ CBS.
- 6 Zie Kamerbrief [Kamerbrief met beleidsnota cultuursensitieve zorg](#); zie Kamerbrief [Samen Werken aan Talent](#).
- 7 Zie bijvoorbeeld Vrooman, C., Boelhouwer, J., Iedema, J., & van der Torre, A. (2023). Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klas-
senstructuur op basis van vier typen kapitaal - Verschil in Nederland 2023. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP); Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2023). [Meeste mensen ontstijgen armoederisico van hun ouders \(cbs.nl\)](#). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 8 Staatscommissie tegen discriminatie en racisme (2023). Werkprogramma op hoofdlijnen. Den Haag: RFTO.
- 9 In het werkprogramma wordt gesproken over tussenrapportages, voortschrijdend inzicht heeft tot de kwalificatie voortgangsrapportage geleid.
- 10 De commissie heeft hiervoor zelf veel gesprekken gevoerd en heeft tevens een omgevingsanalyse laten uitvoeren. Vanwege het vaak vertrouwelijke karakter van deze gesprekken, kiest de commissie ervoor de gespreksverslagen niet als bijlage toe te voegen.
- 11 Zie Ederen, et al. (2022). Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan.
- 12 Essaybundel in opdracht van de staatscommissie tegen discriminatie en racisme (2023). Doorwerkingen van slavernijverleden. Meervoudige perspectieven op de relatie tussen verleden en heden. Den Haag: RFT-O.
- 13 Deze definitie ontleent de commissie aan de POC, zie Ederen, et al. (2022). Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan.
- 14 Analooq aan de definitie van het SCP, zie Andriessen et al. (2020). Ervaren discriminatie in Nederland II. Den Haag: SCP.
- 15 Voor deze definitie baseert de commissie zich voor een groot deel op de definitie van institutioneel racisme van het College voor de Rechten van de Mens (CRM), zie de Kamerbrief [Advies definitie racisme](#). Tegelijk erkent de commissie 1) dat dit ook op basis van andere kenmerken dan ras kan plaats vinden; 2) dat voor het institutionele karakter achterliggende theorieën, ideeën of opvattingen over minderwaardige en superieure groepen geen voorwaarde zijn.
- 16 Ook hier baseert de commissie zich grotendeels op de definitie van het CRM, maar verbreedt de commissie het kenmerk 'ras' naar gerelateerde kenmerken (bijv. etniciteit) en brengt de commissie onder de aandacht dat deze processen en mechanismen ook voor andere kenmerken gelden.
- 17 Zie Kamerbrief [Juridische definitie van racisme](#)
- 18 Helberg-Proctor (2023). De doorwerking van het trans-Atlantische slavernijverleden in de geneeskunde en zorg. In: Essaybundel in opdracht van de staatscommissie tegen discriminatie en racisme (2023). Doorwerkingen van slavernijverleden. Meervoudige perspectieven op de relatie tussen verleden en heden. Den Haag: RFT-O.
- 19 Zie Kamerbrief [Advies definitie racisme](#) van het College voor de Rechten van de Mens.

2. Aard van discriminatie

De aard van discriminatie kan zowel op een beschrijvend als op een meer conceptueel niveau worden gedeut. Deze paragraaf gaat dieper in op deze niveaus en de ontwikkelingen in het denken over discriminatie en racisme.

2.1 Verschillende aspecten van 'aard'

Discriminatie komt voor in zeer uiteenlopende vormen en kan op verschillende manieren worden geduid. Neem bijvoorbeeld de situatie waarin het woord 'homo' in iemands auto is gekrast. De uitingsvorm van discriminatie is in dit voorbeeld vandalisme, de grond is seksuele gerichtheid en het domein is de openbare ruimte. Daarnaast kan een dergelijk incident in meer conceptuele termen worden beschreven. Zo betreft het hier interpersoonlijke en directe discriminatie. Vergelijk dit met een tweede voorbeeld, waarbij een persoon die in een rolstoel zit beperkt toegang heeft tot geschikte woonruimte. De uitingsvorm van de ervaren discriminatie is hier ongelijke behandeling, de grond is een lichamelijke beperking en het domein de woningmarkt. In meer conceptuele termen is hier sprake van institutionele en indirecte discriminatie.

Deze voorbeelden laten zien dat de aard van discriminatie op verschillende niveaus kan worden geduid. Een eerste niveau betreft kenmerken die doorgaans worden gebruikt om een incident te beschrijven, bijvoorbeeld als er melding van wordt gemaakt bij een registratie instantie. Het betreft hier aspecten als de uitingsvorm, de discriminatiegrond en het domein. Hoewel het hier ogenschijnlijk gaat om eenduidige categorieën, is dat in de praktijk niet altijd het geval. Discriminatie kan namelijk ook het gevolg kan zijn van een samenspel van gronden (intersectionaliteit) en kan doorwerken in andere domeinen of levensfasen (cumulatieve discriminatie).²⁰

Op een meer conceptueel niveau is er allereerst een verschil te maken tussen interpersoonlijke en institutionele discriminatie. Bij interpersoonlijke discriminatie discrimineert de ene persoon de andere. Van institutionele discriminatie is sprake wanneer processen, cultuur, beleid of (geschreven en ongeschreven) regels van organisaties leiden tot structurele discriminatie.²¹ Discriminatie is dan verankerd in normen, gebruiken, structuren en systemen en kan niet worden herleid tot de vooroordelen of gedragingen van een enkel individu. Een tweede verschil is dat tussen directe en indirecte discriminatie.²² Directe discriminatie is het maken van onderscheid dat op enigerlei wijze krenkend is of een ongerechtvaardigd nadeel oplevert, of zodanig is dat de benadeelde niet als gelijkwaardig mens wordt gezien op basis van een door de wet beschermd kenmerk.²³ Indirecte discriminatie, daarentegen, betreft een handeling of maatregel die op het eerste gezicht neutraal lijkt, maar die (groepen) mensen met een beschermd kenmerk onevenredig negatief beïnvloedt in vergelijking met anderen.²⁴ Een voorbeeld van directe discriminatie op basis van religie is het afwijzen of extra kritisch controleren van een sollicitant omdat zij moslim is. Een voorbeeld van indirecte discriminatie is het afwijzen van een sollicitant omdat het dragen van een hoofddeksel op de werkvloer verboden is en zij om religieuze redenen een hoofddoek draagt.

Sommige van de hierboven beschreven aspecten van de aard van discriminatie hangen tot op zekere hoogte samen.

Zo betreffen uitingsvormen als vandalisme, schelden en geweld praktisch altijd directe en interpersoonlijke discriminatie. Indirecte en institutionele discriminatie, daarentegen, komen doorgaans tot uiting in het ontstaan van ongelijke uitkomsten. Deze samenhang lijkt te suggereren dat interpersoonlijke en directe discriminatie eigenlijk altijd samenvallen, net als indirecte en institutionele discriminatie. Die generalisatie is echter te kort door de bocht, met name omdat institutionele discriminatie een hogere abstractiegraad heeft dan indirect onderscheid. Institutionele discriminatie betreft maatschappelijk diep ingebedde patronen die op grote schaal leiden tot ongelijke behandeling. Die patronen kunnen resulteren in indirecte discriminatie, maar kunnen ook de context en voedingsbodem vormen voor interpersoonlijke discriminatie.

2.2 Ontwikkelingen in het denken over discriminatie en racisme

Discriminatie en racisme zijn veelbesproken thema's, waarbij het discours over de aard ervan wordt gekleurd door actuele ontwikkelingen en er vaak verschillende zienswijzen naast elkaar bestaan. In deze paragraaf gaan we kort in op enkele hiervan.

Racisme

Zoals beschreven in Kader 2 kan verschil worden gemaakt tussen racisme en discriminatie op grond van ras, waarbij racisme wordt gekenmerkt door een achterliggend gedachtegoed met betrekking tot superioriteit en/of minderwaardigheid. In zowel

het maatschappelijke als het wetenschappelijke discours bestaan er verschillende opvattingen over wat dit gedachtegoed precies behelst.²⁵ Een smalle definitie reduceert racisme tot een biologische rassenleer met noties van superieure en inferieure rassen. Een bredere benadering verwijst ook naar maatschappelijke opvattingen over etniciteit, cultuur en religie en de manier waarop machtsrelaties op basis van sociale categorieën vormgeven aan maatschappelijke instituties.²⁶ Zo spreekt Essed (2020) in haar definitie over 'hiërarchieën van waardigheid' die zijn verbonden aan groepen mensen en manieren van zijn en die ertoe leiden dat mensen op basis van (toegekende) voorkeuren, waarden en kenmerken verschillend worden beoordeeld en/of behandeld.²⁷ Deze definitie is bewust universeel en meervoudig toepasbaar geformuleerd: het kan hier gaan om (etnische) herkomst en daaraan gerelateerde kenmerken, maar ook om geslacht, seksuele gerichtheid, fysieke en mentale bekwaamheid, religie of iets anders. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om verschillende vormen van ongelijkheid, die bovendien vaak met elkaar zijn verweven, gelijktijdig te adresseren.

Hiërarchieën van waardigheid en de invloed van de conceptualisatie van ras en etniciteit op maatschappelijke domeinen en instituties zijn vaak historisch verankerd.^{27/28} De essaybundel die in opdracht van de commissie is geschreven over de doorwerkingen van het trans-Atlantisch slavernijverleden illustreert dit: denkbeelden, gebruiken, theorieën en gewoonten uit het

slavernijverleden kunnen ook vandaag de dag nog van invloed zijn op racisme in het onderwijs, de zorg, de arbeidsmarkt en de woningmarkt.²⁹ Hierbij worden handelingen, procedures en denkbeelden doorgaans als racistisch beschouwd als ze consistent zijn met het heersende systeem van ongelijkheden en bijdragen aan de reproductie ervan.³⁰ Ook de vanzelfsprekendheid van witte standaarden, witte dominantie en witte ongemakkelijkheid komen in verschillende essays naar voren.²⁹

In Nederland is het maatschappelijke debat rondom racisme aangejaagd door de publicatie ‘Witte onschuld’ van Gloria Wekker.³¹ Zij stelt, kort samengevat, dat alle maatschappelijke domeinen (arbeidsmarkt, onderwijs, woningmarkt, onderwijs, etc.) zijn ingericht op basis van gender en ras (en klasse en seksualiteit) en mede worden bepaald door de manier waarop de witte meerderheid omgaat met mensen van kleur. Tegelijk stelt zij dat deze witte meerderheid er een positief zelfbeeld op nahoudt en zichzelf en de samenleving als tolerant, kleurenblind en antiracistisch ziet. Met dit laatste kaart zij een belangrijk punt aan dat de commissie wil onderstrepen, namelijk dat het er bij het vaststellen van racisme – en discriminatie in het algemeen – niet toe doet wat de intentie er achter is.

Subtielere en explicietere vormen

Als het gaat over racisme (en andere ‘-ismen’) wordt al snel gedacht aan openlijke, overduidelijk negatieve theorieën, ideeën of opvattingen die samenhangen met bepaalde

groeps-, identiteits- of persoonskenmerken. Dergelijk gedachtegoed wordt doorgaans afgewezen: de sociale en juridische norm vraagt om een onbevooroordeelde en eerlijke benadering.³² Verschillende studies wijzen echter op subtiele vormen die moeilijker te duiden zijn, zoals modern racisme, symbolisch racisme, aversief racisme, raciale ambivalentie en subtiele vooroordelen.³⁰ Deze vormen worden gekenmerkt door negatieve of ambivalente gevoelens of opvattingen jegens minder geprivilegieerde groepen die vaak op ogenschijnlijk rationele wijze worden verpakt. Een voorbeeld hiervan zijn subtiele vooroordelen die niet zo zeer tekortkomingen van minder geprivilegieerde groepen benadrukken, maar juist positieve eigenschappen benoemen die als typisch voor deze groepen worden beschouwd (‘zwarte mannen kunnen goed voetballen’, ‘homoseksuele mannen hebben goed zicht op kleding en inrichting’).³² Ook dit type vooroordelen leidt tot eenzijdige benadering van mensen die gelijke kansen in de weg kan staan. Een ander voorbeeld is modern seksisme, dat wegblijft van openlijke, traditionele opvattingen over de plek van vrouwen in de maatschappij, maar dat beleid dat gendergelijkheid bevordert ondermijnt.³³ Hoewel minder expliciet en openlijk negatief geformuleerd, resulteren deze vormen evenzeer in ongerechtvaardigd nadeel of het niet als gelijkwaardig zien van mensen.

Tegelijkertijd wijzen onderzoekers op ontwikkelingen waarbij er in het maatschappelijke en politieke discours juist meer ruimte lijkt te zijn ontstaan voor openlijke vormen van racisme

(en andere ‘-ismen’). Zo wordt de term ‘entitlement racism’ gebruikt voor het fenomeen waarbij mensen de vrijheid van meningsuiting inzetten als vrijbrief om te zeggen wat ze willen, wanneer ze maar willen, over wie ze maar willen.^{27/28} Ze voelen zich, zagezegd, gerechtigd om mensen en groepen te beleedigen. Ook online vinden racisme en andere -ismen op grote schaal, zeer expliciet en vaak anoniem plaats. Studies laten zien dat veel mensen in aanraking komen met online discriminatie en racisme en dat de hoeveelheid online hate speech toeneemt.³⁴ De variatie hierbij is groot: van discussies op gesloten racistische fora tot openlijke seksistische uitlatingen en bedreigingen van vrouwelijke politici. Een recente studie van Utrecht Data School (UDS) analyseerde online patronen van antisemitisme en liet hiermee zien dat de content per online platform wat verschilt: op Twitter, blogs en fora betrof het met name complottheorieën, terwijl antisemitisme onder de veelal jonge gebruikers van Telegram de vorm aannam van expliciete uitingen zoals het gebruik van het woord ‘Jood’ als scheldwoord.³⁵

Algoritmische discriminatie

Tot slot zien we een toenemende aandacht voor discriminatie door de inzet van algoritmen en systemen die gebruik maken van artificiële intelligentie (AI).³⁶ Algoritmen zijn specifieke, geprogrammeerde instructies om problemen op te lossen, berekeningen uit te voeren of bepaalde waarden op te leveren. De inzet van algoritmen of AI kan bedoeld of onbedoeld een

discriminerend effect hebben.³⁷ Een voorbeeld is fraudeonderzoek op het terrein van sociale zekerheid, waar quasi-neutrale kenmerken als postcode of geboorteland een discriminerende werking kunnen hebben, doordat ze indirect verbonden kunnen zijn met gronden als nationale of etnische herkomst. Discriminatie door de inzet van algoritmen heeft een bijzonder karakter, met name omdat de werking van algoritmen lang niet altijd transparant is en algoritmische discriminatie vaak voortkomt uit een combinatie van gronden of daaraan gerelateerde kenmerken. Gebruikers zijn geneigd algoritmen als betrouwbaar en objectief te zien en ernaar te handelen, terwijl betrokkenen zelden door hebben dat zij algoritmisch worden gediscrimineerd. Het is hierdoor waarschijnlijker dat algoritmische discriminatie onopgemerkt blijft, terwijl de impact ervan bijzonder groot kan zijn.³⁸ Tegelijk kunnen algoritmen/AI ook deel zijn van de oplossing. Zo worden stem- en gezichtsherkenning toegepast om plegers van discriminerende spreekkoren op voetbaltribunes aan te pakken.³⁹

De bovengenoemde aspecten, zienswijzen en ontwikkelingen illustreren de complexe en veelzijdige aard van discriminatie en racisme. In de volgende paragraaf bouwen we hierop voort door in te gaan op de omvang ervan.

Voetnoten

- 20 Voor intersectionaliteit, zie het klassieke werk Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, *Feminist Theory and Antiracist Politics*, 1 (8), 139-167. Voor cumulatieve discriminatie, zie Blank, R.M., Dabady, M., & Citro, C.F. (2004). *Measuring racial discrimination*. Washington, DC: The National Academies Press.
- 21 Deze definitie is grotendeels gebaseerd op de Kamerbrief [Advies definitie racisme](#) van het CRM, maar met de aanpassing dat institutionele discriminatie op basis van andere kenmerken dan ras kan plaatsvinden.
- 22 Khaitan, T. (2018). Indirect discrimination. In: Kasper Lippert-Rasmussen (ed), *Routledge Handbook of the Ethics of Discrimination*, pp. 30-41; Zhang, L., Wu, Y., & Wu, X. (2016). A causal framework for discovering and removing direct and indirect discrimination. arXiv preprint arXiv:1611.07509.
- 23 In juridische termen heet dit ook wel een beschermde of verdachte grond. 'Verdacht' betekent in deze context dat er in algemene zin een verdenking bestaat dat aan besluiten die tot benadeling leiden van mensen met deze persoonskenmerken ongerechtvaardigde generaliseringsen, stereotyperingen, vooroordelen of irrationele overwegingen ten grondslag liggen. Zie voor meer toelichting op het onderscheid vanuit een juridisch perspectief: FRA (2018). *Handbook non-discrimination law*. Vienna: FRA.
- 24 Doyle, O. (2007). Direct discrimination, indirect discrimination and autonomy. *Oxford Journal of Legal Studies*, 27 (3), 537-553.
- 25 Voor een recente discussie over dit onderwerp naar aanleiding van onderzoek bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, zie [Rapporten over institutioneel racisme laten veel stekers vallen en Misvattingen over racismeonderzoek](#).
- 26 Zie bijvoorbeeld onderzoek dat gegrond is in *Critical Race Theory* (CRT) (en voor grip daarop: Ray, V. (2023). *On Critical race Theory. Why it matters and why you should care*. Washintong: Penquin Random House) of voor een concreet voorbeeld over de woningmarkt Bonds, A. (2018). Race and ethnicity I: Property, race, and the carceral state. *Progress in Human Geography*, 43 (3), 574-583.
- 27 Essed, P. (2020) Humiliation, dehumanization and the quest for dignity: Researching beyond racism. In: *Routledge International Handbook of Contemporary Racisms*, John Solomos (Ed.), pp. 442-455.
- 28 Muhr, S. (2018). Entitlement racism and its intersections: An interview with Philomena Essed, social justice scholar. *EphemerA*, 18(1), 183-201.
- 29 Essaybundel in opdracht van de staatscommissie tegen discriminatie en racisme (2023). *Doorwerkingen van slavernijverleden. Meervoudige perspectieven op de relatie tussen verleden en heden*. Den Haag: RFT-O.
- 30 Van Laer, K., & Janssens, M. (2011). Ethnic minority professionals' experiences with subtle discrimination in the workplace. *Human Relations*, 64(9), 1203-1227.
- 31 Wekker, G. (2020). *Witte onschuld. Paradoxen van kolonialisme en ras*. (nieuwe editie). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 32 Ellemers, N., & Barreto, M. (2015). Modern discrimination: How perpetrators and targets interactively perpetuate social disadvantage. *Current Opinion in Behavioral Sciences*, 3, 142-146.
- 33 Zie het klassieke werk op verschillende kenmerken van Swim, J.K., Aikin, K.J., Hall, W.S., & Hunter, B.A. (1995). Sexism and racism: Old-fashioned and modern prejudices. *Journal of Personality* (1983). *Modern racism and modern discrimination: The effects of race, racial attitudes, and context on simulated hiring decisions*. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 9, 551-5; Morrison, T.G., Kenny, P., & Harrington, A. (2005). *Modern prejudice toward gay men and lesbian women: assessing the viability of a measure of modern homonegative attitudes within an Irish context*. *Genetic, Social, and General Psychology Monographs*, 131(3), 219-50.
- 34 Gagliardone, I., Gal, D, Alves, T., & Martinez, G. (2015). *Countering online hate speech*. Paris: unesco Publishing; European Commission (2021). *Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the functioning of the EU to hate speech and hate crime: final report*. Brussels: Publication Office of the European Union.
- 35 Verbeek, J., Bakker, J., Mohamed, S., Reksoprodjo, M., Stienen, T., & Schäfer M.T. (2022). *Online antisemitisme in 2020*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- 36 Zie voor een bespreking van de ontwikkeling van AI en de verschillende definities met hun voor- en nadelen: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) (2021). *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie*. Den Haag: WRR.
- 37 Zie voor een uitgebreide bespreking van algoritmische discriminatie: Gerards, J. & Xenidis, R. (2020). *Algorithmic discrimination in Europe. Challenges and opportunities for gender equality and non-discrimination law*. Brussel: Directorate-General for Justice and Consumers
- 38 Zie voor de bijzondere impact en verschijningsvormen van algoritmische discriminatie ook Gerards, J. & Xenidis, R. (2020).
- 39 Kamerbrief [Aanpak online discriminatie racisme en hate speech](#)

3. Omvang van discriminatie

Er verschijnen bijna wekelijks onderzoeken die aantonen dát discriminatie in Nederland plaatsvindt. De mate waarin deze verschillende studies en onderzoeksmethoden ook kunnen worden gebruikt voor het in kaart brengen van de omvang van discriminatie, hangt af van wat er onder 'omvang' wordt verstaan, zoals nader zal worden toegelicht in deze paragraaf.

3.1 Een brede kijk op de omvang van discriminatie

Een brede kijk betreft bij het beantwoorden van de vraag naar de omvang verschillende soorten studies en methoden die relevant zijn voor het onderzoek naar het vóórkomen van discriminatie op verschillende gronden en in verschillende sectoren. De verkenningen zoals uitgevoerd door Movisie en het Verwey-Jonker Instituut geven hiervan inzichtelijke illustraties op het gebied van cultuur, sport, woningmarkt en zorg. Ook in het rapport van de POC worden veel verschillende onderzoeken aangehaald.⁴⁰ Hieronder beschrijven we kenmerken van dergelijk onderzoek, dat grofweg kan worden ingedeeld in vier typen.

Kleinschalige, kwalitatieve studies

Veel van de beschikbare studies naar discriminatie zijn kleinschalig en kwalitatief van aard. Ze bieden inzicht in verschillende aspecten van discriminatie: de processen erachter, de ervaringen van mensen en het doorleefde karakter ervan. Voorbeelden zijn een recente studie naar racisme op de werkvloer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en een studie naar discriminatie-ervaringen van zorgverleners van kleur of met een migratieachtergrond.⁴¹ Kleinschalig, kwalitatief onderzoek naar discriminatie is ook uitgevoerd in Caribisch Nederland, bestaande uit de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (de 'BES'). Voorbeelden die hieruit naar voren kwamen, betreffen: de doorwerking van het slavernijverleden in het heden-

daagse eigendom van land, woningen en posities van families; ongelijke lonen op en tussen de eilanden; discriminatie op basis van politieke gezindheid of geloof; genderongelijkheid; ervaren discriminatie onder migranten; weerstand tegen en ongelijke rechten van LHBTIQ+ personen; ouderen en mensen met een beperking die zich uitgesloten en gediscrimineerd voelen als het gaat om fysieke, digitale en administratieve toegankelijkheid.⁴²

Praktijktesten

Praktijktesten zijn experimentele methoden waarbij wordt nagegaan of en in welke mate quasi-identieke kandidaten ongelijk behandeld worden. Vormen hiervan zijn correspondentie-testen of situatietesten (waaronder 'mystery calls'). In het verleden werd bijvoorbeeld het deurbeleid van horecagelegenheden wel eens onderzocht door 'mystery guests' in te zetten. Ander onderzoek toont discriminatie in wervingsbeleid aan door kandidaten te laten solliciteren met profielen die alleen verschillen op de te onderzoeken discriminatiegrond. Op basis van de reacties op deze profielen wordt vervolgens gemeten of er sprake is van ongelijke behandeling. Zo hebben Blommaert et al. (2014) aangetoond dat mensen met een Arabische naam minder kans maken in werving- en selectieprocedures op de arbeidsmarkt.⁴³⁻¹ Recent onderzoek van Hoogenbosch et al. (2021) heeft aan de hand van correspondentietesten laten zien dat vrouwen minder vaak dan mannen worden uitgenodigd voor een woningbezichtiging.⁴³⁻¹¹ Een studie van Gielkens en Wegkamp (2021) heeft aangetoond dat dit ook geldt voor

mensen met een fysieke beperking bij particuliere verhuurders.^{43-III} Onderzoek gebaseerd op praktijktesten kunnen sterk be-
wijs opleveren van het vóórkomen van verschillende vormen van
discriminatie op bepaalde momenten en in bepaalde domeinen.

*Volgens bevolkingsonderzoek maakt
minder dan 4 procent van de mensen
met een discriminatie-ervaring hiervan
melding bij een registratie-instantie.*

Grootschalige, kwantitatieve studies op basis van
'purposive sampling'

In algemeen bevolkingsonderzoek worden bepaalde minder-
heidsgroepen zelden onderscheiden, of zijn de aantallen te klein
om als aparte groep te analyseren. Daarom wordt ook gebruik
gemaakt van meer gericht kwantitatief onderzoek naar deze
groepen. Respondenten worden in deze onderzoeken benaderd
via bekenden, netwerken, gemeenschappen of websites/orga-
nisaties gericht op bepaalde groepen. Een voorbeeld hiervan
is een omvangrijke Europese studie naar discriminatie onder
LHBTIQ+ personen.⁴⁴ Aan de hand van een dergelijke, doelge-
richte steekproefstrategie kunnen uitspraken worden gedaan
over de omvang van discriminatie onder degenen binnen deze
groepen die kunnen worden bereikt met een dergelijke wer-
vingsstrategie.⁴⁵ Nicolaas (2023) voerde recent een dergelijk

onderzoek uit op de BES.⁴⁶ In zijn proefschrift over discriminatie
op de arbeidsmarkt op Bonaire laat hij zien dat zowel migran-
ten afkomstig uit Latijns-Amerika (zoals uit de Dominicaanse
Republiek of Venezuela) als migranten afkomstig uit Nederland
(zoals uit Curaçao of Aruba) discriminatie ervaren op de arbeids-
markt. Het gaat hier zowel om discriminatie bij de instroom op
de arbeidsmarkt op Bonaire als op de werkvloer zelf.

Statistisch onderzoek naar verschillen in uitkomsten
tussen groepen

Statistische analyses kunnen worden ingezet om verschillen
in uitkomsten tussen groepen vast te stellen en te verklaren.
Een verschil tussen groepen dat niet kan worden verklaard
door andere factoren, de zogenaamde 'onverklaarde rest', kan
volgens deze studies duiden op discriminatie.⁴⁷ Voorbeelden
hiervan zijn studies naar loonverschillen tussen mannen en
vrouwen die aantonen dat de loonverschillen blijven bestaan
als gecorrigeerd wordt voor allerlei kenmerken zoals leeftijd,
opleidingsniveau en eerdere werkervaring.⁴⁸ De studies bieden
inzicht in de omvang van ongelijkheid tussen groepen op basis
van bepaalde kenmerken in Nederland.

3.2 Een cijfermatige kijk op omvang van discriminatie

Voor omvang uitgedrukt als het aantal of percentage mensen dat in Nederland met discriminatie te maken krijgt, staan de commissie in principe twee typen bronnen ter beschikking: registratiecijfers van het aantal meldingen en representatieve bevolkingsstudies naar de ervaringen van mensen. De meeste van deze bronnen bieden ook inzicht in de omvang van discriminatie in de sectoren die de staatscommissie in haar instellingsbesluit heeft meegekregen (woningmarkt, arbeidsmarkt, onderwijs en zorg). De bronnen hebben alleen betrekking op Europees Nederland, omdat vergelijkbare bronnen over Caribisch Nederland niet voorhanden zijn.

Omvang op basis van gemelde en in behandeling genomen incidenten

Over het aantal officiële meldingen van discriminatie wordt de Tweede Kamer jaarlijks geïnformeerd middels twee rapportages. Kenniscentrum Art. 1 brengt sinds 2015 een rapport uit over het aantal meldingen en registraties van discriminatie bij registratie instanties.⁴⁹ Dit zijn de meldingen van discriminatie die zijn gedaan bij de gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), de politie, het College voor de Rechten van de Mens (CRM), de Nationale Ombudsman (NO) en het Meldpunt internetdiscriminatie (MiND). Het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD) binnen het Openbaar Ministerie (OM)

stelt daarnaast sinds 1998 jaarlijks cijfers beschikbaar over de discriminatiefeiten die door het OM in behandeling zijn genomen.⁵⁰ Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen specifieke discriminatiefeiten (feiten die mogelijk strafbaar zijn op grond van een van de bepalingen van het Wetboek van Strafrecht (WvSR) die specifiek gaan over discriminatie) en commune feiten met een discriminatieaspect (kortweg 'codis-feiten'). Codis-feiten betreffen bepalingen uit het WvSr die niet specifiek gaan over discriminatie, maar waarbij wel een discriminatoir aspect heeft meegespeeld, zoals bij belediging van een individu, bedreiging of mishandeling.

De meest recente gegevens met betrekking tot het aantal meldingen van discriminatie zijn als volgt. In 2022 registreerde de politie 6.738 discriminatie-incidenten. Daarnaast kwamen er 5.281 meldingen binnen bij ADV's, 670 verzoeken bij het CRM, 284 meldingen bij de NO, 26 bij de Kinderombudsman en 247 bij MiND. In datzelfde jaar nam het OM 144 specifieke discriminatiefeiten en 273 codis-feiten in behandeling. Omdat de verschillende instanties samenwerken en in specifieke gevallen naar elkaar doorverwijzen, is het mogelijk dat gebeurtenissen bij meer dan één instantie worden gemeld. Het is niet bekend hoe vaak melders daadwerkelijk de stap naar een andere instantie zetten. Optellen zou daarom tot een vermoedelijk klein, maar onbekend aantal dubbeltellingen leiden.⁴⁹

Van de meldingen die zijn binnengekomen bij ADV's had 21% betrekking op de arbeidsmarkt, 6% op het onderwijs en 5% op huisvesting. Bij het CRM betrof 35% van de verzoeken een oordeel over de arbeidsmarkt. Bij de Kinderombudsman ging het overgrote deel van de meldingen (22 van de 26) over het onderwijs. Van de discriminatiefeiten van het OM vond 19% in de woonomgeving plaats,⁵¹ 6% op het werk, en 2% in het onderwijs. Van de codis-feiten vond 22% in de woonomgeving plaats, 14% op het werk en 2% in het onderwijs. De politiecijfers worden in de rapportage niet naar sectoren uitgesplitst.

Omvang op basis van gemeten ervaren discriminatie

Representatief bevolkingsonderzoek vormt een tweede type bron voor het kwantitatief in kaart brengen van de omvang van discriminatie en racisme. Het gaat dan om onderzoeken waarbij deelnemers zo worden geselecteerd dat zij een afspiegeling vormen van de gehele bevolking in Nederland.⁵² Aan de deelnemers wordt onder meer gevraagd of ze in een bepaalde periode discriminatie hebben meegemaakt. De afgelopen vijf jaar zijn er in Nederland twee onderzoeken van dit type uitgevoerd: het onderzoek Ervaren Discriminatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2018 en de Veiligheidsmonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 2021. Beide onderzoeken brengen in kaart of mensen de afgelopen 12 maanden discriminatie hebben ervaren.⁵³

Voor de vraag naar de omvang van ervaren discriminatie zijn de meest recente gegevens als volgt. In de Veiligheidsmonitor van 2021 antwoordde 11 procent van de ondervraagden dat ze zich in de afgelopen 12 maanden gediscrimineerd hebben gevoeld. Uitsplitsing naar de maatschappelijke sectoren woningmarkt, arbeidsmarkt, onderwijs en zorg is in de Veiligheidsmonitor niet mogelijk. Uit een al wat ouder onderzoek uitgevoerd door het SCP in 2018 bleek dat 27 procent van de ondervraagden discriminatie ervoer. Als wordt uitgesplitst naar de sectoren waarbinnen mensen actief waren en hen wordt gevraagd of ze daar discriminatie hebben ervaren, was dat 12% op de woningmarkt,⁵⁴ 13% bij het zoeken naar werk, 16% op het werk, 22% in het onderwijs en 2% door de huisarts.⁵⁵

Over de resultaten van het onderzoek op basis van beide typen bronnen wordt jaarlijks uitgebreid gerapporteerd. De registratiecijfers, met uitsplitsingen naar onder meer grond, uitingsvorm, regio en maatschappelijke sector zijn openbaar beschikbaar, goed toegankelijk en leesbaar. Ze worden jaarlijks aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelatie en de Tweede Kamer toegestuurd.^{49/50} Ook de bevolkingsonderzoeken van het SCP en CBS zijn openbaar toegankelijk en bevatten gedetailleerde uitsplitsingen naar grond, uitingsvorm, maatschappelijke sector en tal van combinaties daartussen.

3.3 Internationaal vergelijkend onderzoek

Naast onderzoek dat specifiek is uitgevoerd voor de Nederlandse context, zijn er ook studies die meerdere landen meenemen bij het in kaart brengen van de omvang van discriminatie. Een voorbeeld van internationaal vergelijkend onderzoek is een studie waarin aan de hand van een veldexperiment in drie landen werd onderzocht hoe werkgevers in sollicitatieprocedures reageerden op gesluierde en ongesluierde moslimvrouwen.⁵⁶ In Spanje werd in deze studie geen bewijs van discriminatie gevonden; in Nederland en Duitsland leidde het dragen van de hijab tijdens het solliciteren in dit experiment niet alleen tot een achterstand ten opzichte van vrouwen behorend tot de meerderheidsgroep, maar ook ten opzichte van ongesluierde moslimvrouwen. Een andere recente vergelijkende studie geeft inzicht in ontwikkelingen in discriminatie op grond van etnische herkomst bij sollicitaties door gegevens uit negentig veldexperimenten in zes westerse landen, uitgevoerd tussen 1969 en 2017, samen te voegen en te analyseren.⁵⁷ Op basis van deze analyses concluderen de onderzoekers dat discriminatie bij sollicitaties de afgelopen decennia in vijf van de zes landen niet is afgenomen. De gegevens voor Nederland geven zelfs blijk van een lichte toename in discriminatie – volgens de onderzoekers vermoedelijk geen trend die uniek is voor Nederland, maar die verwacht kan worden in meer landen met groeiende rechts-nationalistische partijen. In 2019 bevatte de Eurobarometer, een survey uitgevoerd in de 28 lidstaten van de Europese

Unie, vragen met betrekking tot discriminatie in de betreffende landen. In Nederland dacht 76% van de respondenten dat discriminatie op grond van etnische herkomst wijdverbreid is in hun land; dit was het hoogste aandeel onder de deelnemende landen.⁵⁸ Ook voor de meeste andere discriminatiegronden verwachtten respondenten in Nederland in vergelijking met andere EU-lidstaten relatief vaker dat discriminatie in hun land wijdverbreid is. Dit terwijl in Nederland juist een relatief groot aandeel respondenten antwoordde zelf comfortabel te zijn met bijvoorbeeld een politiek leider, collega of liefdespartner van een kind behorend tot verschillende minderheidsgroepen.⁵⁹ Voor de meeste deelnemende landen (waaronder Nederland) lag het aandeel respondenten dat het afgelopen jaar zelf discriminatie ervoer in 2019 lager dan in 2015. Wel lag het aandeel respondenten dat discriminatie ervoerde in Nederland met 20 boven het Europese gemiddelde (17%).

3.4 Uitdagingen bij beantwoording van de omvangvraag

Elk van bovenstaande onderzoeksmethoden levert bruikbare inzichten op over de omvang van discriminatie, maar kent tegelijkertijd ook nadelen en beperkingen. Bevindingen uit kleinschalige, kwalitatieve studies zijn niet te generaliseren naar algemene, meer kwantitatieve uitspraken over omvang. Bij praktijktesten is het vaak niet mogelijk om discriminatie in de uiteindelijke selectie van een kandidaat aan te tonen en blijft onbekend in hoeverre de bevindingen ook gelden buiten de (experimentele) omstandigheden waaronder de betreffende studie is uitgevoerd.⁶⁰ Bevindingen uit onderzoek op basis van een doelgerichte steekproefstrategie hebben alleen betrekking op de ervaringen van degenen die door hun betrokkenheid bij een gemeenschap of 'via via' in de steekproef terecht zijn gekomen en kunnen hierdoor een vertekend beeld opleveren.⁶¹ De zogenaamde 'onverklaarde rest' uit statistische studies is niet noodzakelijkerwijs het gevolg van discriminatie: ook andere, niet-gemeten achtergrondkenmerken kunnen een rol spelen waardoor de invloed van discriminatie wordt overschat. Anderzijds kan dit type onderzoek discriminatie juist onderschatten als gecorrigeerd wordt voor achtergrondkenmerken waarvan bekend is dat ze kunnen samenhangen met discriminatie.⁶²

Een cijfermatige benadering van omvang kan een gevoel van exactheid geven, maar ook ogenschijnlijk 'harde' cijfers geven

geen 'ware' omvang weer. Met betrekking tot de meldingscijfers is wellicht de belangrijkste beperking dat mensen hun ervaringen ook daadwerkelijk dienen te melden bij een registratie-instansie om te verschijnen in de meldingsdata. Dit gebeurt lang niet altijd: volgens bevolkingsonderzoek maakt minder dan 4 procent van de mensen met een discriminatie-ervaring hiervan melding bij een registratie-instansie.⁶³

Een uitsplitsing naar het domein waarop de discriminatie wordt ervaren, doet vermoeden dat meldingscijfers niet alleen het topje van de ijsberg vormen, maar ook dat de onderliggende ijsberg bij sommige sectoren nog groter is dan bij andere. Zo werd discriminatie op het werk relatief weinig gemeld bij een registratie-instansie; discriminatie in de (semi)publieke ruimte werd daarentegen relatief vaker gemeld bij een registratie-instansie. Meldingsdata als indicator van de prevalentie (en daarmee de omvang van het voorkomen) van discriminatie kunnen dus een vertekend beeld geven.

Ook de cijfers uit bevolkingsonderzoeken zijn geen een-op-een reflectie van daadwerkelijk ervaren discriminatie. Zo laten aanzienlijke verschillen tussen de percentages van het CBS (11% ervoer discriminatie in het afgelopen jaar) en het SCP (27% ervoer discriminatie in het afgelopen jaar) zien dat de manier waarop het onderzoek wordt opgezet en uitgevoerd van grote invloed is op de gemeten omvang. Naast een verschil in vraagstelling tussen de twee studies richtte het SCP-onderzoek zich specifiek op ervaren discriminatie, terwijl het

CBS-onderzoek een bredere studie naar veiligheid betrof. Een dergelijk verschil in focus leidt mogelijk tot een andere zelfselectie van respondenten. Het SCP deed hiernaar onderzoek en vond dat mensen die mee willen doen aan onderzoek naar discriminatie vaker ervaring hebben met discriminatie dan mensen die geneigd zijn om niet mee te doen aan onderzoek rond dit thema.⁶⁴ Kortom, zoals hierboven geschetst, kennen alle onderzoeken die iets kunnen zeggen over de omvang van discriminatie methodologisch zekere beperkingen.

Mensen herkennen discriminatie lang niet altijd

Daarnaast bemoeilijkt een aantal inhoudelijke kwesties een eenduidige beantwoording van de vraag naar de omvang van discriminatie. Voor vrijwel alle onderzoeksmethoden geldt in meer of mindere mate dat discriminatie als zodanig dient te worden herkend om in kaart te kunnen worden gebracht.⁶⁵ Bewustzijn van discriminatie, zowel op individueel als samenlevingsniveau, is hierdoor van invloed op de uitkomsten van het onderzoek. Op samenlevingsniveau laat onderzoek zien dat het maatschappelijke debat een belangrijke rol speelt in de mate waarin negatieve gebeurtenissen worden (h)erkend als discriminatie. Zo laten SCP-cijfers voor 2018 een toename zien ten opzichte van vijf jaar eerder in ervaren discriminatie op grond van geslacht en beperking, net als in de uitingsvormen seksueel grensoverschrijdend gedrag en ongelijke behandeling.⁶³ Als mogelijke verklaring voor deze verschuiving noemt het SCP maatschappelijke discussies als #metoo en de inwerkingtre-

ding van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in 2016. Ook in meldingsdata is de invloed van dergelijke maatschappelijke ontwikkelingen goed zichtbaar.⁶³

De moeilijkheid van het herkennen van discriminatie leidt ertoe dat ook de omvang ervan lastig is vast te stellen.

Op individueel niveau illustreert het percentage mensen dat in het SCP-onderzoek antwoordde te twijfelen of er sprake was van discriminatie (11%) dat mensen moeite hebben om discriminatie eenduidig te herkennen.⁶³ Dit geldt in het bijzonder voor meer impliciete en indirecte vormen van discriminatie, of voor discriminatie door algoritmen.⁶⁶ De moeilijkheid van het herkennen van discriminatie leidt ertoe dat ook de omvang ervan lastig is vast te stellen.

Racisme is (nog) moeilijker te onderzoeken

De genoemde cijfers en onderzoeken geven niettemin, door de oogharen bekeken, een zekere indruk van de omvang van (ervaren of gemelde) discriminatie op bepaalde gronden en in bepaalde sectoren. Om ook meer te zeggen over de omvang van racisme, kan aan de kant van (potentiële) 'plegers' worden uitgevraagd in hoeverre er sprake is van opvattingen waarbij de eigen groep als superieur wordt beschouwd en allerlei andere groepen als inferieur. Voor het bestaan van dergelijke opvattingen is wereldwijd empirische evidentie gevonden, ook

in Nederland.⁶⁷ In veel onderzoek naar discriminatie blijft echter onbekend in hoeverre er sprake was van dergelijk gedachtegoed. Zo probeert het OM in haar jaarrapport met dossieronderzoek inzicht te krijgen in de achterliggende denkbeelden of sympathieën van verdachten, maar kan dit bij het merendeel niet worden vastgesteld.⁵⁰ Daarnaast is in paragraaf 2.2 al uiteengezet dat racisme niet eenduidig wordt gedefinieerd als discriminatie die voortkomt uit een bepaald gedachtegoed. Als een breder begrip van racisme wordt gehanteerd, zoals daar voorgesteld, is het doen van onderzoek naar gedachtegoed te beperkt om de omvang van het fenomeen in kaart te kunnen brengen.

Sectoren en ervaringen beïnvloeden elkaar

Deel van de opdracht aan de commissie is om de omvang van discriminatie in de maatschappelijke sectoren arbeidsmarkt, onderwijs, woningmarkt en zorg in kaart te brengen. Deze sectorspecifieke benadering wekt de indruk dat de sectoren strikt zijn te scheiden. In de praktijk is dat niet het geval. Discriminatie van zorgpersoneel kan bijvoorbeeld worden geschaard onder de sector zorg, maar ook onder de arbeidsmarkt. Een sectorspecifieke benadering verhuult daarnaast dat discriminatie binnen één sector gerelateerd kan zijn aan discriminatie in een andere sector. Meer in het algemeen brengt het leggen van de nadruk op omvangcijfers het gevaar met zich dat ervaringen met discriminatie worden gereduceerd tot opzichzelfstaande incidenten. Het is echter aannemelijk dat

de gevolgen van discriminatie doorwerken en zelfs opbouwen gedurende de gehele levensloop, zowel binnen als tussen sectoren.⁶⁸ Discriminatie bij het vinden van een stageplek kan bijvoorbeeld doorwerken in het vinden van een eerste baan. Zo kan een dergelijke ervaring leiden tot een langere periode van werkloosheid en uiteindelijk langdurig van invloed zijn op de kansen op de arbeidsmarkt – maar bijvoorbeeld ook op kansen in de woningmarkt. Deze doorwerking van discriminatie tussen verschillende sectoren en in verschillende levensfasen wordt ‘cumulatieve discriminatie’ genoemd.⁶⁸ Hoewel de commissie meent dat er ook in Nederland aanwijzingen zijn voor het bestaan hiervan, is er rond dit verschijnsel weinig tot geen diepgaand en grootschalig empirisch onderzoek verricht.⁶⁹ Daardoor is de reikwijdte ervan niet goed vast te stellen.

De hierboven genoemde beperkingen van beschikbare studies maken het moeilijk om eenduidige conclusies af te leiden over de omvang van discriminatie in Nederland. Wel maakt bestaand onderzoek duidelijk dat discriminatie zeer wijdverbreid is in onze samenleving. Om beter zicht te krijgen op het ontstaan en voortduren van dit omvangrijke probleem, gaan we in de volgende paragraaf nader in op de oorzaken van discriminatie.

Voetnoten

- 40 Ederen, et al. (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan.*
- 41 Zie Bureau Omlo (2022). *Racisme bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een verkennende studie.*; Nhass, H. & Poerwoatmodjo, J. (2021). *Wanneer de patiënt niet op z'n best is. Een kwalitatieve verkenning naar ervaringen van zorgmedewerkers met discriminatie en vooroordelen geuit door patiënten/cliënten.* Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.
- 42 Thodé, G., & van Eck, J. (2023). *Verkenning invoering gelijke behandelingswetgeving op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.*; UNESCO Curaçao en het Curaçaose Ministerie van Onderwijs 2018.; CBS (2022). *Eerste onderzoek brede welvaart Caribisch Nederland toont wisselend beeld.* Heerlen/ Den Haag: CBS.
- 43-I Blommaert, L., Van Tubergen, F. & Coenders, (2014). *Discrimination of Arabic-named applicants in the Netherlands: An internetbasedfield experiment examining different phases in online recruitment procedures.* Social Forces, 92(3), 957-982, doi. org/10.1093/sf/sot124
- 43-II Hoogenbosch, A. en B. Fiere (2021). *Gelijke kansen bij een huurwoning in Nederland? Rotterdam: Art.1/Radar*
- 43-III Gielkens, D. & Wegkamp, F. (2021). *Onderzoeksrapport 2020: discriminatie op de Utrechtse woning markt.* Utrecht: Academie van de Stad en gemeente Utrecht.
- 44 FRA (2020). *A long way to go for LGBTI equality.* Vienna: FRA.
- 45 Keuzenkamp, S. (2012). *Worden wie je bent.* Den Haag: SCP.
- 46 Nicolaas, A.T.C. (2023). *Ervaren discriminatie op de Bonairiaanse arbeidsmarkt.* Kralendijk: Proefschrift-AIO.nl.
- 47 Van den Brakel, M., Portegijs, W., & Hermans, B. (2020). *Emancipatiemonitor 2020.* Den Haag: CBS/SCP; Dagevos, J., de Voogd-Hamelink, M., & Damen, R. (2020). *Gevestigd, maar niet thuis. Eerste bevindingen uit de Survey integratie migranten (SIM2020).* Den Haag: SCP.
- 48 CBS (2022). *Man-vrouwloonverschil weer iets afgenomen.* Geraadpleegd op 31 maart 2023 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/46/man-vrouwloonverschil-weer-iets-verder-afgenomen>
- 49 Art. 1. (2023). *Discriminatiecijfers in 2022. Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere instanties in Nederland.* Rotterdam/ Den Haag: Art. 1.
- 50 Openbaar Ministerie (2023). *Cijfers in beeld 2022. Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie.* Amsterdam: Openbaar Ministerie.
- 51 *De woonomgeving is uiteraard een bredere domein dan de woningmarkt en betreft ook de buurt waarin iemand woont etc.*
- 52 *Alle inwoners die in de Gemeentelijke Basisregistratie staan exclusief degenen die in instellingen verblijven.*
- 53 *Het SCP vraagt de ervaringen getrapt uit. Eerst is gevraagd of iemand afgelopen 12 maanden actief was in domein, of iemand een situatie wel eens heeft meegemaakt en zo ja, of de deelnemer denkt dat dat met discriminatie te maken had (1 = wel; 2 = niet; 3 = ik twijfel of dit met discriminatie te maken heeft). De vraagstelling over discriminatie luidde: "Als u een situatie die we noemen hebt meegemaakt, willen we daarna weten of het volgens u te maken had met discriminatie. Dus omdat u bij voorbeeld een beperking hebt of vrouw, homo of moslim bent of uit een ander land komt. Het gaat steeds om uw eigen gevoel. U hoeft dus niet te kunnen bewijzen of het discriminatie was of dat iemand u met opzet discrimineerde. Als u daarover twijfelt, kunt u dat ook aangeven." De vraagstelling van het CBS luidde: "Heeft u zich in de afgelopen 12 maanden gediscrimineerd gevoeld? (1 = ja; 2 = nee; 3 = geen antwoord)."*
- 54 *Het betreft hier specifiek 'in contact met woningeigenaren/ bemiddelaars:*
- 55 *Ervaringen in de bredere zorgsector zijn niet uitgevraagd.*
- 56 Fernández-Reino, M., Di Stasio, V., & Veit, S. (2023). *Discrimination unveiled: a field experiment on the barriers faced by Muslim women in Germany, the Netherlands, and Spain.* European Sociological Review, 39(3), 479-497.
- 57 Quilliam, L., & Lee, J. J. (2023). *Trends in racial and ethnic discrimination in hiring in six Western countries.* Proceedings of the National Academy of Sciences, 120(6), e2212875120.
- 58 European Union (2019). *Special Eurobarometer 493. Report on Discrimination in the European Union. P.15 Discrimination in the European Union - september 2019 - - Eurobarometer survey (europa.eu)*

- 59 European Union (2019). *Discrimination in the European Union - Country fact sheets in English Netherlands. Discrimination in the European Union - september 2019 - - Eurobarometer survey*. (europa.eu)
- 60 Zie Böcker, A., Terlouw, A., & Özdemir, E. (2019). *Discriminatie bij de verhuur van woningen? Een verkennend onderzoek naar verklaringen en de mogelijke aanpak*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- 61 Kuyper, L., Fernee, H., & Keuzenkamp, S. (2016). *A comparative analysis of a community and general sample of lesbian, gay, and bisexual individuals*. *Archives of Sexual Behavior*, 45(3), 683-93.
- 62 Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer verschillen in functie-niveau worden gebruikt als verklaring voor loonverschillen. Immers, discriminatie kan ook de kans op het bereiken van een hogere functie beïnvloeden.
- 63 Zie Andriessen, et al. (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: SCP; Akkermans, M. & Kloosterman, R. (2022). *Gediscrimineerd gevoeld?*. Den Haag/ CBS.
- 64 Zie p.34-35, Andriessen, et al. (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: SCP.
- 65 Alleen bij praktijktesten en statische verschilanalyses is dit niet het geval.
- 66 Gerards, J. & Xenidis, R. (2020). Gerards, J., & Xenidis, R. (2020). *Algorithmic discrimination in Europe: Challenges and Opportunities for EU equality law*. *European Futures*, 3, 12.
- 67 Levine, R. & Campbell, D. (1972). *Ethnocentrism*. New York, John Wiley & sons.; Scheepers P., Felling, A. & Peters, J. (1990). *Social conditions, authoritarianism and ethnocentrism; a theoretical model of the early Frankfurt School updated and tested*, *European Sociological Review*, 6, 1, 15-29.; Coenders, M., & Scheepers, P. (2004). *Associations Between nationalist attitudes and exclusionist reactions in 22 countries*. In M. Gijsberts, L. Hagendoorn, & P. Scheepers (Eds.), *Nationalism and exclusion of migrants: Cross-national comparisons* (pp. 187-208). Aldershot: Ashgate
- 68 Blank, R.M., Dabady, M., & Citro, C.F. (2004). *Measuring racial discrimination*. Washington, DC: The National Academies Press.
- 69 Zie bijvoorbeeld Tabel S.1 uit Andriessen et al. (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: SCP.

4. Oorzaken van discriminatie

Elk van de sectorspecifieke verkenningen waarop deze voortgangsrapportage primair is gebaseerd, begint met een inventarisatie van discriminatieproblemen in de betreffende sector. Deze wordt gevolgd door een meer uitgebreide beschrijving van een aantal specifieke discriminatieproblemen en de mechanismen die eraan ten grondslag lijken te liggen.^{70/71/72/73}

Op basis van deze verkenningen zijn met betrekking tot oorzaken meer overeenkomsten dan verschillen tussen sectoren te zien. Die overeenkomsten zijn van groot belang voor het begrijpen van het fenomeen van discriminatie en de uiteindelijke keuze voor maatregelen en regelgeving om discriminatie te voorkomen en te bestrijden. Om die reden richt deze voorgangsrapportage zich vooral op het in beeld brengen van de gemeenschappelijke kenmerken tussen de sectoren en wordt minder specifiek ingegaan op sectorspecifieke verschillen.

4.1 Oorzaken van directe en indirecte discriminatie

Uit de in opdracht van de commissie uitgevoerde verkenningen en de POC komt allereerst naar voren dat aan directe en indirecte discriminatie mogelijk andere oorzaken ten grondslag liggen.

Nadruk op verschil

Directe discriminatie lijkt in veel gevallen voort te komen uit het veronderstellen, waarnemen of benadrukken van het ‘anders-zijn’ van een individu of groep. Veel praktijkgericht onderzoek naar discriminatie vertrekt vanuit een gedragswetenschappelijk perspectief, waarbij discriminatie wordt verklaard aan de hand van cognitieve en psychologische processen.⁷⁴ Aan dergelijke verklaringen ligt over het algemeen ten grondslag dat mensen geneigd zijn om hun sociale leefwereld in te delen in sociale categorieën.⁷⁵ Door te bepalen wie er tot de eigen groep (de in-group) behoort en wie tot de andere sociale

groep (de out-group), biedt sociale categorisering een individu een sociale identiteit. In dit proces worden overeenkomsten met de eigen groep benadrukt en (veronderstelde) verschillen met andere groepen uitvergroot, om zo een positief zelfbeeld te creëren, identiteitsbedreiging te voorkomen of een machts-evenwicht tussen de groepen te behouden.⁷⁶ Sociale categorisering kan hiermee als een fundamentele oorzaak worden gezien van vooroordelen, stereotypering en discriminatoir gedrag.

Deze gedragswetenschappelijke benadering kan worden aangevuld met het gegeven dat de genoemde individuele processen zijn ingebed in een historische, politieke en maatschappelijke context.⁷⁷ Gangbare discoursen en de (on)geschreven regels van een maatschappij voeden de manier waarop er – op basis van verschillende kenmerken – naar mensen wordt gekeken. Achter individuele keuzes en praktijken kunnen dan ook diepgaande culturele processen en institutionele structuren schuilgaan.⁷⁰

Nadruk op gelijkheid

In tegenstelling tot directe discriminatie komt veel indirecte discriminatie voort uit onvoldoende oog of ruimte voor ‘anders-zijn’.⁷⁸ Hierbij speelt mee dat een ‘neutrale aanpak’ in de praktijk vaak nog altijd vertrekt vanuit een perspectief waarbij de dominante groep als norm wordt genomen, bijvoorbeeld een wit perspectief, of een perspectief dat uitgaat van mensen zonder beperking.⁷⁹ Beleid of diensten die vanuit een derge-

lijk perspectief worden ontwikkeld, sluiten minder goed aan bij de behoeften van mensen die niet voldoen aan de dominante norm en sluiten hen in sommige gevallen zelfs uit. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer bij de bouw van nieuwe huizen onvoldoende rekening wordt gehouden met mensen met een beperking of wanneer een medische behandeling enkel wordt gebaseerd op de ervaringen van mannen.

4.2 Oorzaken voor het structurele karakter van discriminatie

De vorige paragraaf zet uiteen dat sociale categorisering en dominante normbeelden belangrijke ingrediënten zijn voor het ontstaan van directe en indirecte discriminatie. Deze ingrediënten alleen bieden echter nog onvolledig zicht op de processen die ertoe leiden dat discriminatie institutioneel verankerd kan raken. Hieronder beschrijven we een aantal overkoepelende mechanismen die uit de verkennende studies naar voren komen en die helpen te verklaren waarom het zo lastig is om discriminerende processen te doorbreken als deze eenmaal in werking zijn getreden. Hiermee bieden deze mechanismen meer zicht op het ontstaan van het structurele aspect van discriminatie.

Vaag, vrijblijvend of versnipperd beleid

Uit de verkennende studies komt naar voren dat antidiscriminatiebeleid in de praktijk geregeld als te vrijblijvend wordt ervaren. Veel bestuurlijke beleidsruimte betekent dat er veel mogelijkheden zijn voor maatwerk en het ontwikkelen van

een eigen organisatiecultuur, maar ook dat er een risico is op willekeur en afhankelijkheid van heersende voorkeuren en prioriteiten binnen een organisatie. Een breed gedragen definitie van wat discriminatie is en hoe het kan worden herkend, blijkt in sommige organisaties te ontbreken. Organisaties nemen zich dan bijvoorbeeld voor om niet te discrimineren, zonder te specificeren wat ze daarmee bedoelen. In andere organisaties blijkt het woord ‘discriminatie’ in het geheel niet voor te komen in diversiteitsbeleid; woorden als ‘inclusie’ en ‘diversiteit’ lijken hier te fungeren als veilige vervangwoorden.⁸⁰ Binnen sectoren of organisaties blijkt ten slotte dat de aandacht voor de ene gediscrimineerde groep soms ten koste gaat van die voor de andere. In een verkennende deelstudie in de cultuursector ervoeren sommige respondenten bijvoorbeeld dat er weinig aandacht lijkt te zijn voor sekse- en gendergelijkheid binnen het diversiteits- en inclusiebeleid, waar er wel oog is voor discriminatie op grond van huidskleur, migratieachtergrond en seksuele oriëntatie.⁸¹

Onvoldoende opvolging

Zolang organisaties niet (h)erkennen dat discriminatie bij hen voorkomt, lijkt bij hen ook de urgentie te ontbreken om duidelijke meldingsprocedures in te richten en te voorzien in effectieve opvolgingsmogelijkheden en sanctiemechanismen. Maar ook in situaties waar wel concrete afspraken zijn gemaakt om discriminatie tegen te gaan, blijft geregeld onduidelijk wie erop moet toezien dat deze afspraken worden nagekomen. In de

woonsector, bijvoorbeeld, maakt de gemeente samen met woningcorporaties afspraken over het aantal toegankelijke woningen dat er gebouwd moet worden. In de verkennende deelstudie voor de woningmarkt werd door betrokkenen echter de zorg geuit dat onvoldoende wordt gecontroleerd of deze afspraken ook daadwerkelijk worden nageleefd.⁷²

Tegelijk ziet de commissie dat er nationaal meer aandacht is gekomen voor discriminatie en dat formele instanties als het OM en het College voor de Rechten van de Mens gesterkt door deze ontwikkeling meer mogelijkheden hebben gekregen om meldingen van discriminatie op te volgen. In het licht van deze bevindingen lijkt een belangrijke vervolgstap dat organisaties en individuen de weg naar deze procedures beter weten te vinden.

Onvoldoende stimulans om te melden

In sommige situaties wordt de verantwoordelijkheid voor het signaleren en bestrijden van discriminatie primair gelegd bij degenen die discriminatie ervaren.⁸² Het aanklaarten van een ongelijke behandeling brengt echter sociale kosten met zich mee en wordt bemoeilijkt door de gemarginaliseerde positie waarin deze individuen zich dikwijls bevinden.⁸³ Zolang duidelijke meldingsprocedures en goede opvolging van meldingen ontbreken, staan de kosten van melden voor het individu niet in verhouding tot de baten die dit voor hen heeft. In de verkennende studies worden mensen met een beperking geïdentificeerd als een voorbeeld van zo'n groep met weinig handelingsperspectief wanneer discriminatie zich voordoet. In

de ervaring van deze mensen zijn het vaak overheidsinstanties die discrimineren of discriminerende procedures goedkeuren, wat bij hen het idee voedt dat het weinig zin heeft om melding te maken bij een officiële (overheids)instantie.⁸⁴

Onvoldoende (h)erkenning van discriminatie

Onduidelijkheid over wat discriminatie is en hoe discriminatie kan worden herkend, staat de aanpak ervan in de weg. Deze onduidelijkheid kan er bijvoorbeeld toe leiden dat beoordelaars meldingen van discriminatie proberen te rationaliseren of wegzetten als 'zo was het niet bedoeld'.⁸⁵ Normalisatie van discriminerend gedrag, zoals bijvoorbeeld zichtbaar wordt in de sport, kan leiden tot gebrek aan gevoeligheid voor discriminatie.⁷³ Uit de verkenningen komt daarnaast het belang naar voren van de steun van omstanders;⁸⁵ ook hiervoor is het noodzakelijk dat discriminatie wordt herkend wanneer het zich voordoet.

Complexe aard van discriminatie

Een moeilijkheid bij het vaststellen van discriminatie is dat discriminatie niet altijd terug te voeren is op slechts één beschermd identiteitskenmerk (zie 'intersectionaliteit', p. 13). Bovendien kan een nadelige maatschappelijke positie ten gevolge van discriminatie een patroon van ongelijke kansen bestendigen dat vergaande gevolgen heeft op alle levensgebieden en tijdens verschillende levensfasen (zie 'cumulatie', p. 26). Een voorbeeld hiervan is zichtbaar bij discriminatie van

personen met een beperking op de arbeidsmarkt. Ongelijke kansen om een duurzame baan te vinden die een stabiel inkomen garandeert, zullen onder meer van invloed zijn op de mogelijkheden die mensen hebben om een hypotheek af te sluiten. Dit kan resulteren in een kleinere kans om geschikte woonruimte te vinden binnen het toch al schaarse aanbod van voor hen toegankelijke woningen.⁷² Hoewel deze nadelige uitgangspositie op de woningmarkt op zichzelf te verklaren valt op basis van legitieme verschillen in inkomen en arbeidsverleden, blijken er dan toch patronen van (institutionele) discriminatie aan ten grondslag liggen. Dit voorbeeld illustreert niet alleen dat de effecten van discriminatie kunnen optellen en doorwerken, maar ook dat discriminatie niet altijd de vorm heeft van specifieke, afgebakende en duidelijk zichtbare incidenten.

De status quo is lastig te doorbreken

Ervaringen met discriminatie kunnen bij slachtoffers resulteren in verminderde motivatie of slechter functioneren.⁸⁶ Op de arbeidsmarkt kan dit ertoe leiden dat mensen een bepaalde werkomgeving verlaten of mijden, dat ze minder vaak doorstromen naar hogere posities, of dat ze zich distantiëren van een bepaalde (groeps)identiteit om discriminatie te voorkomen. In de zorg, bijvoorbeeld, wijzen onderzoekers erop dat zowel het goed functioneren als de motivatie om te werken in de zorg kunnen afnemen door ervaren discriminatie. Dit kan vervolgens leiden tot een minder goede beoordeling van zorg-

personeel dat discriminatie heeft meegemaakt en daarmee de kansen op doorgroei mogelijkheden verkleinen.⁷¹ De observatie dat minder leden van minder geprivilegieerde groepen succesvol zijn, beïnvloedt vervolgens weer de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van het potentieel van andere leden van diezelfde groepen. Een dergelijke cyclus is lastig te doorbreken.

Heersende diversiteitsbenaderingen pakken onderliggend probleem niet aan

In een samenleving waarin wordt verondersteld dat iedereen gelijke kansen heeft om te slagen, worden verschillen in maatschappelijk succes snel toegedicht aan individuele capaciteiten, ambities of prioriteiten. Deze benadering leidt tot de aanname dat het probleem vooral ligt in de achterstand van (individuele leden van) bepaalde groepen. Interventies richten zich vervolgens overwegend op het wegwerken van deze achterstand door cursussen of coaching-trajecten, zonder de onderliggende machtsprocessen en structuren die ongelijkheden reproduceren aan te pakken.⁷⁴ In relatie tot discriminatie op grond van etnische herkomst wordt in de verkennende studies daarnaast ‘kleurenblindheid’ als probleem genoemd. Het gaat dan om de constatering dat witte mensen het liefst doen alsof kleur helemaal niet relevant is, terwijl mensen met een donkere huidskleur nog steeds worden achtergesteld. De ‘kleurenblinde’ ideologie wordt ook wel het nieuwe racisme genoemd, omdat deze de werkelijkheid ontkent en racisme niet actief bevecht.⁸⁷ Ook de aanwezigheid van vertegenwoor-

digers van ondergewaardeerde groepen, of van maatregelen die zijn gericht op het waarborgen van gelijke behandeling, kunnen paradoxaal genoeg leiden tot verminderde waakzaamheid voor vooringenomenheid en tot minder geneigdheid om discriminatie op te merken als het zich voordoet.⁸⁶

Elk van deze benaderingen heeft onvoldoende oog voor de systematische ongelijkheid in kansen en uitkomsten tussen groepen en de rol die vooroordelen of historisch gegroeide verhoudingen hierin spelen.

Institutionele discriminatie: een samenspel van factoren

Bij institutionele discriminatie werken verschillende factoren en processen op elkaar in en zijn deze niet gemakkelijk uit elkaar te trekken. Dit is goed te zien aan de wisselwerking tussen de hierboven beschreven mechanismen.

De complexe aard van discriminatie kan er bijvoorbeeld toe leiden dat discriminatie binnen organisaties onvoldoende wordt (h)erkend. Zolang discriminatie binnen de organisatie niet wordt (h)erkend, krijgt de aanpak ervan weinig prioriteit; in de afwezigheid van effectief meldingsbeleid en sancties zal de meldingsbereidheid vervolgens laag blijven. Zo wordt de status quo in stand gehouden, wordt het narratief bevestigd dat iedereen gelijke kansen heeft en blijven heersende machtsstructuren onbetwist.

De verschillende verkennende studies illustreren daarnaast hoe aan een enkel discriminatieprobleem verschillende, op elkaar inwerkende oorzaken ten grondslag kunnen liggen. De verkennende studie in de jeugdzorg, bijvoorbeeld, zet uiteen hoe verschillende mechanismen ertoe kunnen leiden dat cliënten op basis van hun (etnische) herkomst andere hulp krijgen. Betrokkenen in deze sector hebben de indruk dat zorgprofessionals – vaak zonder herleidbare migratieachtergrond – zich bij jongeren met een Nederlandse achtergrond meer laten leiden door persoonlijke omstandigheden en voorkeuren van de cliënt, terwijl bij jongeren met een migratieachtergrond stereotype beeldvorming meespeelt. Ook beschrijven ze hoe dominante normen verankerd zijn geraakt in professionele instrumenten. Zo werken heersende opvattingen over wat goed ouderschap is door in het standaard intakeformulier dat wordt gebruikt om opvoedsituaties te beoordelen. Zowel directe als indirecte vormen van discriminatie kunnen er dus toe leiden dat bepaalde groepen zijn oververtegenwoordigd in bepaalde vormen van zorg. De verkennende studie wijst verder op de beperkte culturele diversiteit onder professionals in de jeugdzorg, die zowel een oorzaak als een gevolg lijkt te zijn van dominante normen over wat goede zorg is. Voor cliënten kan dit gebrek aan diversiteit resulteren in minder herkenning in hun zorgprofessional – en in sommige situaties ook minder passende zorg. De afhankelijkheidsrelatie die jongeren hebben met de zorgprofessionals beperkt bovendien de mogelijkheden om discriminatie of kritiek op de aanpak ervan aan te kaarten.

4.3 De rol van contextuele of situationele kenmerken

De verkennende deelstudies bieden niet alleen bovengenoemde verklaringen die min of meer direct in relatie staan tot discriminatie, ze illustreren ook voor de verschillende sectoren hoe contextuele kenmerken een voedingsbodem kunnen vormen voor discriminatie. Hieronder staan een aantal van deze kenmerken zoals naar voren gekomen in deze studies. Hiermee is overigens niet gezegd dat dit sectorspecifieke bevindingen zijn; het is zeer goed mogelijk dat dezelfde (of vergelijkbare) kenmerken ook een rol spelen in de andere sectoren.

- *De arbeidsmarkt komt doorgaans naar voren als de sector waar discriminatie het meest wordt ervaren en gemeld; de mate van ervaren discriminatie lijkt hierbij te fluctueren met de mate van economische groei en schaarste op de arbeidsmarkt.⁸⁸ Ervaren werkdruk of targets kunnen ertoe leiden dat werknemers en werkgevers hun beslissingen sterker baseren op vooroordelen.⁸⁹ Daarnaast blijken werken onder druk en het ervaren van stress te gelden als risicofactoren voor pesten op de werkvloer, waar discriminatie vaak onder valt.⁹⁰ Met name sectoren waar sprake is van ernstige personeelstekorten zijn vatbaar voor discriminatoir gedrag op de werkvloer. Bij het zoeken naar werk kan schaarste op de arbeidsmarkt discriminatie echter ook verminderen: ook minderheidsgroepen vinden vaker werk bij schaarste aan personeel.*
- *In de deelstudie naar de woningmarkt wijzen hypotheekverstrekkers op de hoge mate van transparantie en verantwoording in hun werkzaamheden om aan te tonen dat discriminatie hier beperkt zou voorkomen.⁷² De aanwezigheid van legitieme redenen voor ongelijke hulpbronnen, zoals verschillen in inkomen en kapitaal, kunnen echter ook verhullen dat er in sommige gevallen toch sprake is van ongerechtvaardigd onderscheid.*
- *De deelstudie naar discriminatie in de zorg beschrijft de bijzondere relatie tussen behandelaar en patiënt, waarbij veel van het contact in beslotenheid plaatsvindt.⁷¹ Enerzijds bevindt de patiënt zich doorgaans in een kwetsbare en afhankelijke positie, waardoor discriminerend gedrag van de behandelaar lastig is aan te kaarten. Anderzijds kunnen behandelaars zich vanwege hun zorgplicht genoodzaakt voelen discriminerend gedrag vanuit de patiënt te tolereren. Het deelonderzoek naar discriminatie in de jeugdzorg wijst daarnaast op machtsverschillen als beïnvloedende factor, waarbij gebrek aan zeggenschap de mogelijkheden van het individu beperkt om discriminatie of kritiek op de aanpak ervan aan te kaarten.⁷¹*
- *Ook in andere sectoren kan sprake zijn van dergelijke machtsverschillen, met name waar het discriminatie door overheidsinstanties betreft, zoals de belastingdienst of de politie. De politie vervult bovendien een belangrijke rol bij het registreren van discriminatie en het beschermen van burgers tegen onrecht. Incidenten van discriminatie door*

de politie zelf kunnen daardoor vermoedelijk bijzonder sterke gevolgen hebben voor het vertrouwen in de overheid en gevoel van veiligheid van de burger.⁹¹

- o *Waar discriminatie in sommige sectoren vooral verkapt of subtiele vormen aanneemt, laat het deelonderzoek in de sport zien dat discriminerende opmerkingen en grappen in deze sector juist heel openlijk voorkomen.⁷³ Gebrekkig optreden hiertegen draagt bij aan een normalisering van discriminerend gedrag. Door expliciet negatieve uitingen, zoals grappen in de kleedkamer of spreekkoren op de tribune, niet aan te pakken wordt het signaal gegeven dat dit gedrag normaal en toegestaan is.*
- o *Sommige banen binnen de cultuursector kenmerken zich door een hoge mate van flexibiliteit en onregelmatige werktijden; deze laten zich lastig verenigen met zorgtaken die nog geregeld onevenredig op de schouders van vrouwen rusten. In de deelstudie binnen de cultuursector wordt dit samenspel tussen kenmerken van het werkveld en traditionele gendernormen als een van de redenen aangevoerd waarom vrouwen niet dezelfde toegang hebben tot de culturele en creatieve arbeidsmarkt en geen gelijke beloning en vertegenwoordiging hebben.⁷³*

De hier genoemde kenmerken vormen geen uitputtend overzicht, maar illustreren wel hoe situationele factoren op zowel organisatie- als maatschappelijk niveau van invloed zijn op discriminatie en de manier waarop het tot uiting komt in de verschillende sectoren.

4.4 Moeilijkheden bij de aanpak van discriminatie

De bovenstaande paragraaf geeft een globaal overzicht van de oorzaken van discriminatie. Er zijn, bijvoorbeeld op basis van ethische, filosofische of juridische invalshoeken, ook andere identificaties van oorzaken en praktische discriminatievraagstukken denkbaar waarmee dit overzicht verder kan worden aangevuld. Toch biedt dit globale overzicht van (typen) oorzaken al wel zicht op de complexiteit van de aanpak van discriminatie.

Allereerst volgt uit het overzicht dat het uitbannen van discriminatie een structurele verandering vereist. Vooroordelen, stereotypering en dominante normbeelden bieden verklaringen voor het ontstaan van directe en indirecte discriminatie. Beleidsmaatregelen waarmee ernaar wordt gestreefd om discriminatie bij de kern aan te pakken, nemen dan ook vaak de vorm aan van interventies op het (interpersoonlijke) niveau van vooroordelen en negatieve stereotypen of hebben als doel te streven naar een meer divers personeelsbestand.⁹²

Uit de diverse studies blijkt echter dat van een dergelijke aanpak weinig langdurig en wijdverbreid effect te verwachten valt zolang de processen die discriminatie bestendigen, of de situationele kenmerken die er een voedingsbodem voor vormen, niet worden aangepakt. De situatie is te vergelijken met die van maatregelen in de context van het behalen van de klimaatdoelen: een oproep aan individuen om minder lang te douchen is

op zichzelf een relevante maatregel ten behoeve van dit doel en indien voldoende mensen zich eraan committeren kan hiermee wellicht enig effect worden gesorteerd.

Dit neemt echter niet weg dat grotere maatschappelijke aanpassingen nodig zijn om dergelijke omvangrijke problematiek aan te pakken en ervoor te zorgen dat individuele aanpassingen duurzaam in de samenleving worden ingebed.

Hetzelfde geldt voor diversiteitsbeleid dat zich vooral richt op gedragsverandering van individuele medewerkers of burgers: dat zal maar beperkt effectief zijn als niet ook wordt gewerkt aan verandering van de heersende normen en machtsverhoudingen binnen een organisatie of de samenleving als geheel.⁷⁴

Beleidsmaatregelen die zijn gericht op ‘gelijkheid’ of ‘verschil’ gaan veelal uit van speciale inspanningen gericht op bepaalde, vaak als ‘kwetsbaar’ gedefinieerde groepen. Hierdoor dragen anti-discriminatiemaatregelen inherent het gevaar in zich dat ze het groepsdenken dat zij beogen te bestrijden, juist bestendigen.

Een tweede uitdaging die uit de onderzoeken naar voren komt, is dat inclusie in sommige gevallen een aanpak vergt ‘mét aanzien des persoons’.⁹³ Een volledig ‘kleurenblind’ beleid doet immers zelden recht aan de complexe realiteit.

Tegelijkertijd ligt bij beleid dat zich richt op bepaalde doelgroepen onbewuste stereotypering op de loer. Beleidsmaatregelen die zijn gericht op ‘gelijkheid’ of ‘verschil’ gaan veelal uit van speciale inspanningen gericht op bepaalde, vaak als ‘kwetsbaar’ gedefinieerde groepen.⁷⁴ Hierdoor dragen anti-discriminatiemaatregelen inherent het gevaar in zich dat ze het groepsdenken dat zij beogen te bestrijden, juist bestendigen. Diversiteitsbeleid bij het werven van personeel wordt bijvoorbeeld genoemd als maatregel om inclusief diensten te kunnen verlenen, maar kan in de praktijk leiden tot situaties waarin ‘andere’ mensen strategisch aan het personeelsbestand worden toegevoegd, zonder daarbij de onderliggende ongelijkheden of stereotypen aan te pakken. Een dergelijk doelgroepenbeleid bestendigt het denken in termen van ‘wij’ en ‘zij’ en kan juist resulteren in spanningen op de werkvloer en het gevoel anders behandeld te worden.⁹⁴ Om discriminatie tegen te gaan dient daarom steeds te worden nagegaan of verschillen ertoe doen en wanneer deze verschillen ertoe doen.

Dit leidt tot de ambigue opdracht om enerzijds ongelijkheid te erkennen en verschillen te waarderen, maar anderzijds die ongelijkheid te bestrijden waar deze tot ongewenste uitkomsten leidt. Dit vergt een reflectie op de heersende norm als oorzaak van ongelijkheid, het ter discussie stellen van de status quo en

een investering in het creëren van duurzame, inclusieve structuren en processen die mensen niet alleen toelaten in organisaties, maar ook ruimte maken voor hun perspectieven.⁹⁵

Tot slot dient bij de aanpak van discriminatie rekening te worden gehouden met contextuele factoren die discriminerende processen kunnen bekrachtigen. Zo valt te verwachten dat een sector die zwaar onder druk staat wegens gebrek aan personeel en middelen, zoals momenteel het geval is in de zorg, het risico loopt een voedingsbodemp te vormen voor vooroordelen en discriminatoir gedrag. Het is te verwachten dat maatregelen gericht op het tegengaan van discriminatie hier minder (lang) succesvol zullen zijn zolang niet ook de werkdruk wordt aangepakt. Dit voorbeeld geeft aan dat bij de aanpak van discriminatie ook kan worden gedacht aan minder direct gerelateerde maatregelen, die de basis scheppen voor eerlijke processen en een prettige omgang tussen mensen.

Voetnoten

- 70 Ederen, et al. (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan.*
- 71 Badou et al. (2023). *Verkenning Discriminatie en Racisme in de Zorg. Movisie en het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.*
- 72 Hoogenbosch et al. (2023). *Verkenning Discriminatie en Racisme op de Woningmarkt. Movisie en het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.*
- 73 De Wit, et al. (2023). *Verkenning Discriminatie en Racisme in Sport & Cultuur. Movisie en het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.*
- 74 de Jong, M., Ghorashi, H., Lovert-Reindersma, T., Mars, K., van Rooij, E., & Ustuner, E. (2021). *Eindrapport bias onderzoek.*
- 75 Tajfel, H. (1981). *Human groups and social categories. Studies in social psychology.* Cambridge: Cambridge University Press.; Tajfel, H. (1982). *Social psychology of intergroup relations. Annual Review of Psychology*, 33, 1-39.; Tajfel, H. and Turner, J. (1979). *An integrative theory of intergroup conflict.* In Austin, W. G. and Worchel, S. (Eds.), *The social psychology of intergroup relations.* Monterey, California: Brooks/Cole, pp. 33-47.
- 76 Abrams, D. E., and Hogg, M. A. (1990). *Social Identity Theory: Constructive and critical advances.* New York, NY: Springer-Verlag Publishing.; Sherman, D. K., & Cohen, G. L. (2006). *The psychology of self-defense: Self-affirmation theory.* *Advances in experimental social psychology*, 38, 183-242.
- 77 Van Laer, K., & Janssens, M. (2011). *Ethnic minority professionals' experiences with subtle discrimination in the workplace.* *Human Relations*, 64(9), 1203-1227.
- 78 Hierbij is ook het verschil relevant tussen formele ongelijkheid (ongelijke behandeling van gelijke gevallen) en materiële ongelijkheid (gelijke behandeling van ongelijke gevallen). Beide kunnen evenzeer leiden tot benadeling.
- 79 De POC noemt hierbij als mechanismen 'niet-inclusief neutraliteits- en uniformiteitsdenken' en 'de dominante groep als norm/de normburger'. Zie Ederen, et al. (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan.* P.52-54
- 80 Zie De Wit, et al. (2023). *Verkenning Discriminatie en Racisme in Sport & Cultuur. Movisie en het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.* p. 77
- 81 Zie De Wit, et al. (2023). *Verkenning Discriminatie en Racisme in Sport & Cultuur. Movisie en het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.* p. 68
- 82 De zogenaamde 'Individual Rights Strategy', zie Holtmaat, Rodrigues & Davidovic (2015). *Discriminatie gezien vanuit juridisch perspectief. Naar een holistische benadering? Diversiteit en discriminatie, Onderzoek naar processen van in- en uitsluiting*, p.125-148.
- 83 Zie ook het onderzoek naar ervaren gevolgen van het indienen van een klacht bij de toenmalige Commissie Gelijke Behandeling: Genugten, M., van en Svensson, J. (2010). *Dubbel de Dupe? Een studie naar de benadeling van werknemers die ongelijke behandeling aan de orde stellen.* Enschede: Universiteit Twente.
- 84 Zie Hoogenbosch et al. (2023). *Verkenning Discriminatie en Racisme op de Woningmarkt. Movisie en het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.* p. 56
- 85 Badou et al. (2023). *Verkenning Discriminatie en Racisme in de Zorg. Movisie en het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.* p. 56
- 86 Ellemers & Barreto (2015). *Modern discrimination: How perpetrators and targets interactively perpetuate social disadvantage.* *Current Opinion in Behavioral Sciences*, 3, 142-146.; Leyerzapf & Abma (2012). *Naar een kleurrijk UMC. Ervaren van arts-assistenten en opleiders op medische afdelingen.* VUmc.
- 87 Mesman (2023). *Wie is wat waard? Raciale hiërarchieën uit het slavernijverleden in de samenleving en het onderwijs van nu.* In: *Essaybundel in opdracht van de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme (2023).*
- 88 Andriessen, et al. (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II.* Den Haag: SCP.
- 89 Talman, et al. (2021). *Gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie*

- 90 Feijó et al. (2019). Risk factors for workplace bullying: A systematic review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(11), 1945.
- 91 Zie POC, deelrapport Politie, Ljujic & Verhaar (2022). *Gelijk recht doen. Deelrapport politie: bij het parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan.*
- 92 Pettigrew, T. F. (1998). Intergroup contact theory. *Annual Review of Psychology*, 49, 65-85.; Pettigrew, T. F. and Tropp, L. R. (2006). A metaanalytic test of intergroup contact theory. *Journal of Personality and Social Psychology*, 90, 751-783.
- 93 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, (2022). [\(On\)verschillig? Gesprekken over het inclusiever organiseren van de zorg.](#)
- 94 Wilton, L. S., Bell, A. N., Vahradyan, M., & Kaiser, C. R. (2020). Show don't tell: Diversity dishonesty harms racial/ethnic minorities at work. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 46(8), 1171-1185.
- 95 Ghorashi, H. (2023). Structurele 'bite' van diversiteit en inclusie. *Beleid en Maatschappij* 2023 (14) 2

5. Conclusies en vervolgwerkzaamheden

Op basis van de POC, de verkenningen zoals uitgevoerd door Movisie en het Verwey-Jonker Instituut, de essaybundel en haar eigen gesprekken, trekt de commissie op hoofdlijnen een aantal conclusies – zowel qua inhoud als qua insteek van haar vervolgwerkzaamheden.

5.1 Conclusies

Oog voor de complexe en dynamische aard van discriminatie

Discriminatie komt voor in zeer uiteenlopende vormen en kan op verschillende niveaus worden geduid. Deze veelzijdige aard komt in alle maatschappelijke sectoren – van arbeidsmarkt tot zorg – naar voren. Een kennishaat dat de commissie identificeert met betrekking tot de aard van discriminatie, is het cumulerende effect. Hoewel voor de Nederlandse context nog weinig onderzocht, ziet de commissie sterke aanwijzingen voor een cumulatie van (de gevolgen van) discriminatie in verschillende sectoren en over de levensloop. De commissie ziet daarom een risico in de verkokerde, sectorspecifieke benadering van veel beleid en onderzoek. Bevolkingsstudies en registratiedata worden geregeld naar sector uitgesplitst, terwijl het leven van burgers en hun ervaringen met discriminatie zich zelden in nette, gescheiden sectoren laten indelen. Een dergelijke aanpak doet volgens de commissie onvoldoende recht aan het dynamische, complexe en doorleefde karakter van discriminatie. De commissie pleit daarom voor een discours dat discriminatie niet reduceert tot incidenten, maar dat oog heeft voor de stapeling en/of doorwerking ervan voor individuen en groepen over domeinen, levensfasen en generaties heen.

In deze verkennende rapportage besteedde de commissie ook aandacht aan enkele ontwikkelingen die zij ziet in het denken over discriminatie en racisme: de toegenomen bewustwording van de maatschappelijke en historische verankering van racisme,

het besef dat discriminatie zich zowel subtiel als openlijk blijft manifesteren en de rol die technologie kan spelen in zowel het ontstaan als tegengaan van discriminatie. Elk van deze ontwikkelingen wijst op de wisselwerking tussen formele structuren en informele culturen en benadrukt de noodzaak om de verschillende kenmerken, uitingen en oorzaken van discriminatie in samenhang te blijven bekijken.

Behoeftte aan meer zicht op oplossingen in plaats van op omvang

Op basis van een inventarisering van bestaand onderzoek concludeert de commissie dat discriminatie in elk van de sectoren waarin het werd onderzocht aanwezig is. Wel constateert de commissie dat in sommige sectoren (met name de arbeidsmarkt) meer bekend is dan in andere (bijvoorbeeld de zorg). Mogelijk weerspiegelt deze bevinding variatie in maatschappelijke druk of politieke urgentie rondom het tegengaan van discriminatie en racisme in verschillende sectoren. Een tweede constatering is dat er, ondanks het vele beschikbare onderzoek, vanuit de politiek een blijvende vraag lijkt te bestaan naar aanvullend onderzoek naar de omvang van discriminatie.⁹⁶

Verschillende studies en onderzoeksmethoden dragen stukjes aan voor de puzzel naar de omvang van discriminatie.

Sommige studies laten zien dat er sprake is van discriminatie, andere zeggen iets over de orde grootte van ongelijke uitkomsten en weer andere presenteren cijfers over de omvang van ervaren discriminatie onder de bevolking. De puzzel is echter

niet compleet: vormen van discriminatie die moeilijker te herkennen of te melden zijn, zullen vaker onder de radar blijven; voor Caribisch Nederland zijn geen bevolkingsstudies beschikbaar en ook in Europees Nederland zijn voor lang niet alle gronden in alle (sub)sectoren gedetailleerde bevindingen over de omvang te vinden. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zet met het oog op zo'n kennishiaat momenteel een grootschalig onderzoek uit naar discriminatie in de zorg.

In het licht van haar opdracht kiest de commissie in eigen vervolgwerkzaamheden niet voor aanvullend onderzoek naar de omvang van discriminatie. Voor Europees Nederland bestaan al uitgebreide en toegankelijke rapportages die periodiek zicht geven op gemelde en ervaren discriminatie. Hoewel elk beschikbaar onderzoek methodologisch haken en ogen kent, blijft het volgens de commissie onduidelijk hoe een preciezer antwoord op de omvangvraag binnen deze context zou bijdragen aan de aanpak van discriminatie en racisme. De commissie constateert wel een kennishiaat met betrekking tot de omvang van discriminatie in Caribisch Nederland, waarvoor nog weinig data beschikbaar zijn. In het licht van verschillende wetgevingstrajecten voor het oprichten van instituties in Caribisch Nederland – het juridisch loket, klachtcompetenties van het College voor de Rechten van de Mens – kan bovendien een directe kennisbehoefte worden geconstateerd. Om recht te doen aan de specifieke context, acht de commissie het noodzakelijk dat dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd door en in samenwerking

met lokale onderzoekers en onderzoeksinstituten, en in nauwe samenwerking met de lokale bevolking.

De commissie waarschuwt dat de nadruk op het vaststellen van discriminatie in de weg kan staan van verdiepend onderzoek naar mogelijke beleidsmaatregelen, regelgeving en andere interventies. Zolang de aandacht voornamelijk blijft gaan naar de (bewijs)vraag óf er sprake is van discriminatie, of discriminatie toe- of afneemt, of groep X of Y er ook mee te maken heeft en of het in (sub)sector A erger is dan in (sub)sector B, blijven oplossingsrichtingen volgens de commissie vaak buiten beeld.⁹⁷ Grootschalige onderzoeken naar de omvang geven meer zicht op de reikwijdte van discriminatie, maar leveren niet direct aanknopingspunten voor interventies, beleid en regelgeving. Indien concrete cijfers worden gebruikt om draagvlak en urgentie te creëren, dringt zich bovendien de vraag op bij welk percentage er reden is om maatregelen te nemen. Is een loonkloof tussen mannen en vrouwen van 8% genoeg om tot actie te nopen, is 3% te weinig en gaat bij 11% het beleid verstevigd worden? Is het 'erg' als 41% van de mensen met een moslimachtergrond discriminatie rapporteert en 'minder erg' als het gaat om 28%? Welke omvang van racisme rechtvaardigt een grotere of een verminderde inzet op herziene wetgeving? De commissie ziet daarom de meest verstandige investering in verdiepend onderzoek naar beleidsmaatregelen tegen discriminatie en racisme – en niet zozeer de omvang ervan.

De implicaties van discriminatie als een structureel probleem

In deze voortgangsrapportage heeft de commissie op basis van beschikbare studies een aantal overkoepelende, min of meer algemeen geldende mechanismen geïdentificeerd die helpen verklaren hoe discriminatie kan ontstaan of voortbestaan. Discriminatie kan ontstaan door het benadrukken van verschillen tussen mensen en groepen, maar ook juist door het onvoldoende oog of ruimte hebben voor 'anders zijn'. Daarnaast dragen veel verschillende factoren eraan bij dat discriminatie in stand blijft; van vaag en versnipperd beleid en het niet aanpakken van de onderliggende problemen tot het onvoldoende (h)erkennen, melden en opvolgen van ervaringen met discriminatie. Zowel directe als indirecte vormen van discriminatie kunnen worden herleid op hiërarchieën van waardigheid die diep zijn ingebed in de maatschappelijke en historische context. Hieruit volgt dat verwacht kan worden dat discriminatie binnen elke sector en organisatie voorkomt, hoewel contextuele kenmerken van invloed zullen zijn op de mate waarin en de manier waarop het zich manifesteert. Vanwege de diepe wortels en bestendige factoren kan discriminatie niet met oppervlakkige of kortdurende maatregelen worden aangepakt. Als kennishiaat met betrekking tot de oorzaken van discriminatie, ziet de commissie dat het voor organisaties lastig kan zijn om vanuit deze algemene, overkoepelende mechanismen te komen tot het vaststellen en aanpakken van organisatiespecifieke uitwassen van of risico's op discriminatie. Om te komen tot concrete handelingsperspec-

tieven, lijkt de relevante vraag te zijn hoe juridische of ervaren discriminatie tot stand kan komen bij de betreffende organisatie. Welke risico's brengen de werkwijze en organisatiecultuur met zich? Ook het vrijblijvende karakter van maatregelen tegen discriminatie en racisme staat een effectieve aanpak in de weg. Naast directe, concrete en bindende maatregelen gericht op de aanpak van discriminatie en racisme pleit de commissie voor het investeren in omgevingsfactoren die bijdragen aan eerlijke processen, een goed werkklimaat en goede omgangsvormen die ervoor zorgen dat dergelijke maatregelen duurzaam kunnen worden ingebed.

5.2 Vervolgwerkzaamheden

De commissie heeft in haar eerste jaar met tal van organisaties en experts gesproken, zoals haar ook was opgedragen in het instellingsbesluit.⁹⁸ Vrij unaniem kwam daaruit het advies naar voren dat de commissie zich vooral dient te baseren op het bestaande onderzoek dat al een zeer goed beeld geeft. De commissie werd geadviseerd haar aandacht te richten op handvatten voor beleid en regelgeving en inzicht in institutionele vormen van discriminatie en racisme. Op dit laatste onderwerp lijkt ook primair de behoefte van het parlement en de opdrachtgever (het ministerie van BZK) te bestaan.⁹⁹

Met deze voortgangsrapportage volgt de commissie het eerste advies op: op basis van bestaand onderzoek heeft zij een stand

van zaken verschaft met betrekking tot de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme. Met het uitbrengen van deze voortgangsrapportage heeft de commissie een van de hoofdcomponenten van haar opdracht (de motie Asscher, zie 1a van de opdracht uit het Instellingsbesluit) uitgevoerd. Gestoeld op deze brede kennisbasis legt de commissie zich toe op haar vervolgwerkzaamheden, waarin zij zich zal toespitsen op de andere elementen van haar opdracht.

In de werkzaamheden die de commissie hierna gaat uitvoeren, zal zij zich grotendeels richten op de institutionele kant van discriminatie en racisme, met name discriminatie door de overheid, omdat zij de conclusie van anderen in het veld onderschrijft dat dit aspect in bestaand onderzoek onderbelicht blijft. Dat betekent dat zij van najaar 2023 tot najaar 2024 (het tweede jaar van de commissie) primair de volgende activiteiten op stapel heeft:

- *Het opstellen van een instrument waarmee de overheid kan worden doorgelicht (zie 2b van de opdracht uit het Instellingsbesluit);*
- *Het uitvoeren van een aantal doorlichtingen van overheidsorganisaties als pilots om zowel resultaten van de doorlichting te krijgen alsook het instrument verder te kunnen bijstellen.*

De doorlichting beoogt verder te gaan dan vaststellen of discriminatie binnen een bepaalde sector of overheidsorganisatie voorkomt. Immers, het ontbreken van bekende gevallen van discriminatie door een betreffende overheidsorganisatie hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat discriminatie hier niet voorkomt of zou kunnen ontstaan. Het instrument richt zich daarom op het identificeren van de risico's op het ontstaan van juridische en/of ervaren discriminatie verbonden aan de werkwijze en organisatiecultuur van een overheidsorganisatie bij de uitvoering van haar publieke taken en diensten, waarna passende vervolgstappen worden vastgelegd in een op de organisatie toegespitst actieplan.

Naast haar werkzaamheden in het kader van de doorlichting stelt de commissie een plan van aanpak op voor haar werkzaamheden rondom de brede advisering aan de regering voor beleid en regelgeving (zie 1c van de opdracht uit het Instellingsbesluit) en meer specifiek voor haar werkzaamheden rondom de mogelijkheid en wenselijkheid van een verbod voor overheidsinstanties om etniciteit te gebruiken om fraude te bestrijden, en de mogelijkheden om onderscheid op grond van ras en nationaliteit in risicoprofielen alleen toe te passen ter bescherming dan wel ter ondersteuning van mensen (zie het vervolg van 2b van de opdracht uit het Instellingsbesluit).

Voetnoten

96 Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme (2023).

97 Ederen, et al. (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan.*

98 Zie [wetten.nl - Regeling - Instellingsbesluit staatscommissie tegen discriminatie en racisme - BWBR0046655](https://wetten.nl/Regeling-Instellingsbesluit-staatscommissie-tegen-discriminatie-en-racisme-BWBR0046655) (overheid.nl)

99 Zie bijvoorbeeld verslag commissiedebat [Kamerstuk 30950, nr. 275](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kamerstukken/kamerstuk-30950-nr-275) | [Overheid.nl](https://overheid.nl) > [Officiële bekendmakingen](https://overheid.nl/onderwerpen/official-bekendmakingen) ([officialbekendmakingen.nl](https://overheid.nl/onderwerpen/official-bekendmakingen)).

Colofon

Dit is een uitgave van de staatscommissie tegen discriminatie en racisme
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011

2500 EA Den Haag
staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl
info@staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl
December 2023

Vormgeving

Eigensmoel, Leiden



Staatscommissie
tegen Discriminatie
en Racisme