

Vergaderjaar 2021–2022

30 950

Rassendiscriminatie

Nr. 315

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2022

Tijdens het commissiedebat van 24 februari jl. (Kamerstuk 30 950, nr. 286) vroeg het lid Simons mij om een juridische definitie van de term «racisme». In dat debat gaf ik aan dat ik hier over advies zou vragen bij het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College). Met deze brief wil ik u informeren over het advies over de (juridische) definitie van racisme.

Aanpak van discriminatie centraal

Uw Kamer vroeg om deze definitie, omdat uw Kamer aangaf op zoek te zijn naar een gezamenlijk uitgangspunt, waarbij een juridische definitie in ieder geval kan helpen als houvast. De discussie over racisme is, zoals ook benoemd werd in het debat, een precaire discussie, waarin we met respect moeten proberen om te gaan met ieders standpunten. Het advies van het College voor de Rechten van de Mens biedt een basis om te komen tot dat gezamenlijk uitgangspunt voor de aanpak van discriminatie. In die aanpak staat het discriminatieverbod voor het kabinet voorop. Discriminatie is verboden, in al zijn vormen. En dat wil het kabinet bestrijden, met meer focus en betere samenhang. Een aanpak die momenteel onder coördinatie van de NCDR tot stand wordt gebracht. Voor discriminatie en racisme is geen plek in onze samenleving. Iedereen moet in gelijke gevallen gelijk behandeld worden en we moeten voorkomen dat er verboden onderscheid wordt gemaakt. Ik wil het College bedanken voor haar uitgebreide advies¹.

Wat is racisme?

Het College concludeert in haar advies dat racisme, in tegenstelling tot discriminatie zelf, geen juridische definitie kent. Het is een sociologisch begrip. Wel kent de Nederlandse wetgeving bepalingen waarin een

¹ Zie bijlage

verbod op discriminatie of verboden onderscheid op grond van «ras» is vervat. Er kan volgens het College wel sprake zijn van overlap en samenloop tussen de juridische term en de sociologische term (in de zin dat discriminatie op grond van ras door racisme kan zijn ingegeven), maar dat maakt racisme nog geen juridisch begrip.

Voor de definitie van de sociologische term heeft het College mede teruggesproken op internationale definities en de definitie van het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS). KIS stelt in haar literatuuronderzoek «Institutioneel racisme

in Nederland»: «*Simpeler gezegd gaat het om het denken dat de ene groep mensen beter is dan de andere, wat voortkomt uit, en zorgt voor, structurele machtsverschillen in onze samenleving en deze in stand houdt, of vergroot*». Gelet op de internationale definities én de definitie van KIS in haar literatuurstudie adviseert het College om racisme te typeren als:

1. een theorie, idee of opvatting, met als inhoud
2. een onderverdeling van mensen in groepen op grond van een verondersteld «ras», waarbij
3. een of meer groepen als superieur en/of andere als minderwaardig worden beschouwd.

Complexiteit door overlap termen

Zoals hierboven is beschreven zit er overlap tussen de juridische term *rassendiscriminatie* of *discriminatie op grond van ras* en de sociologische term *racisme*, maar het zijn geen synoniemen van elkaar. De termen kunnen wel in elkaars verlengde liggen en er kan sprake zijn van overeenkomsten, maar dat hoeft niet. Dat maakt het complex, want in het maatschappelijk taalgebruik worden de termen *racisme* en *discriminatie op grond van ras*² vaak door elkaar gebruikt. Als gesproken wordt over *racisme*, wordt vaak *discriminatie op grond van ras* wordt bedoeld, in de definitie van het advies van het College. Ook zorgt de juridische term *ras* voor mogelijke verwarring. Juridisch gezien is ras een verzamelterm voor huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming, terwijl in de sociologische definitie van racisme ras een onderverdeling is van mensen in groepen op grond van een verondersteld ras.

Racistisch gedachtegoed kan een oorzaak, motief en/of voedingsbodem zijn om iemand te discrimineren op grond van «ras»³. In het maatschappelijk taalgebruik wordt dit soms racisme of racistische gedragingen genoemd, maar aan dergelijke gedragingen kunnen ook andere motieven ten grondslag hebben gelegen (zoals onbewuste vooroordelen, of het motief om te voldoen aan veronderstelde (discriminerende) verwachtingen van klanten). De gedragingen, uitlatingen en handelingen die gevoed worden door het racisme zijn per definitie altijd discriminatoir, omdat ze leiden tot verboden onderscheid op grond van «ras»⁴. De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme heeft bij mij aangegeven dat hij in zijn gesprekken vaak hoort dat rassendiscriminatie

² Rassendiscriminatie is ieder onderscheid, uitsluitel, belemmering of voorkeur gebaseerd op kleur, afkomst, nationale of etnische oorsprong dat het effect of doel heeft om het genieten van mensenrechten en fundamentele vrijheden in politieke, economische, sociale, culturele of elke ander gebied binnen het publieke leven, op gelijke voet, teniet te doen of in te korten. Zie begrippenlijst uit: «*Discriminatie door risicoprofielen; een mensenrechtelijk toetsingskader*», College voor de Rechten van de Mens, 2021.

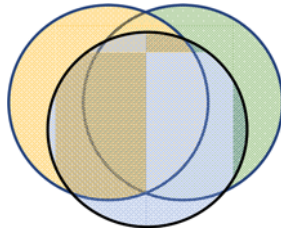
³ Voor de juridische vaststelling van discriminatie is het niet noodzakelijk dat daar een ideologie aan ten grondslag ligt; ook bewust handelen en opzet zijn hierbij juridisch in beginsel niet vereist.

⁴ Juridisch gezien maakt de voedingsbodem van discriminatie niet uit, maar (kennelijk) racistisch gemotiveerde discriminatie lijkt vaak wel nóg harder aan te komen dan discriminatie die het gevolg is van andere motieven. Qua oplossingen vraagt racistisch gemotiveerde discriminatie om een andere aanpak dan discriminatie door onbewuste vooroordelen.

of te wel discriminatie die het gevolg is van (een reeks) racistische handelingen, gedragingen en uitingen nog te vaak voorkomt en vraagt om een gerichte aanpak. Voor racisme en discriminatie op grond van ras is geen plek in onze maatschappij. Deze oproep van de NCDR sluit aan bij de visie van het kabinet dat elke vorm van discriminatie bestreden moet worden, zoals beschreven aan het begin van deze brief.

Ook de taalkundige overlap tussen de termen «racisme» en «institutioneel racisme» kan voor complexiteit zorgen in de discussie over de definities. Racisme en institutioneel racisme zijn niet hetzelfde, ondanks dat ze hetzelfde zelfstandig naamwoord delen. In het hierboven genoemde literatuuronderzoek van KIS wordt uitgelegd dat racisme een persoonlijke vorm kent (wanneer een individu anderen discrimineert op basis van «ras») en een institutionele vorm (wanneer een instituut discrimineert op basis van afkomst, religie en/of huidskleur)⁵. Dit onderscheid geeft aan dat het geen gelijke begrippen zijn, maar verschillende vormen zijn. Het College heeft in haar visienota en in dit advies uitgelegd dat institutioneel racisme⁶ een maatschappelijk verschijnsel is dat wordt gekenmerkt door het discriminerende effect of resultaat, en beschrijft dus geen theorie, idee of opvatting. Beide vormen kunnen zowel los van elkaar voorkomen, als op hetzelfde moment voorkomen. In een figuur ziet het er als volgt uit: de blauwe cirkel is discriminatie op grond van ras, de gele cirkel is racisme en de groene cirkel is institutioneel racisme. Het laat zien dat het onvermijdelijk is dat in het dagelijks spraakgebruik overlap is tussen de termen en de kans aanwezig is dat termen door elkaar gebruikt worden.

Figuur 1: visualisatie overlap rassendiscriminatie, racisme en institutioneel racisme. De blauwe cirkel staat voor rassendiscriminatie, de groene cirkel voor institutioneel racisme en de gele cirkel racisme. De figuur laat zien dat er zowel sprake is van overlap als verschil tussen begrippen en dat de termen soms in elkaar overlappen.



Afsluitend

Zoals ik al in het begin van deze brief aangegeven heb, zijn de termen «racisme» en «institutioneel racisme» complexe termen. Complex omdat het termen zijn die mensen raken. Daarom moeten we er zorgvuldig mee omgaan. Het is goed om te benadrukken dat er geen onderscheid is in de mate van verwerpelijkheid. Iedere vorm van discriminatie en racisme is verwerpelijk en moet bestreden worden. En daar wil het kabinet zich dan ook voor in zetten. Want discriminatie (in dit geval op grond van ras) is verboden.

Deze brief, samen met het advies, die ik u stuur vanuit mijn rol als coördinerend Minister voor de aanpak van discriminatie is geen sluitstuk in het brede gesprek dat wij moeten voeren over discriminatie. Het is ook

⁵ KIS verwijst naar APA American Psychological Association (2020). *Racism, bias, and discrimination resources: What is racism?* <https://www.apa.org/topics/racism-bias-discrimination>.

⁶ In het advies omschrijft het College institutioneel racisme als het verschijnsel dat processen, beleid of (geschreven en ongeschreven) regels van instituten leiden tot structurele discriminatie op grond van ras. Met «institutioneel» wordt hierbij bedoeld dat dit verschijnsel voorkomt en is ingebed in georganiseerde vormen van samenleven («instituties»). In de brief van de Staatssecretaris van Financiën over de Fraude Signalering Voorziening wordt zeer uitgebreid ingegaan op het begrip «institutioneel racisme»

een uitnodiging om met uw Kamer van gedachten te blijven wisselen hoe we samen kunnen waarborgen dat het non-discriminatiebeginsel het uitgangspunt blijft. Dat vraagt om bewustwording, om een respectvolle omgang met verschillende inzichten en vertrekpunten, om een preventieve aanpak, om zicht op de omvang van de problematiek en om handhaving van het verbod op discriminatie. Maar het vraagt bovenal om een aanpak waarbij een samenleving centraal staat waar mensen vrij zijn om te zijn wie ze zijn en waar uitsluiting wordt voorkomen. Ik verwacht u rond de zomer het Nationaal Programma te kunnen sturen, waarin de aanpak van het kabinet verwerkt is, dat momenteel onder coördinatie van de NCDR wordt opgesteld, waarin maatregelen staan die moeten bijdragen aan de bestrijding van verboden onderscheid.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot