



College voor  
de Rechten  
van de Mens

# Institutioneel racisme

Naar een mensenrechtelijke aanpak

**College voor de  
Rechten van de Mens**

Postbus 16001  
3500 DA Utrecht

bezoekadres:  
Kleinesingel 1-3  
3572 CG Utrecht

030 888 38 88  
info@mensenrechten.nl  
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en  
op werkdagen bellen tussen 10.00 - 13.00 uur.

**Ontwerp**

Ontwerpwerk, Den Haag

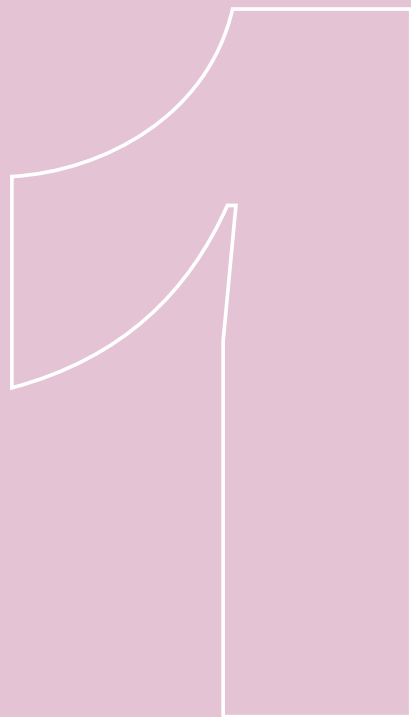
**Fotografie**

Getty Images (cover)

december 2021

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Introductie: institutioneel racisme van analyse naar aanpak</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Institutioneel racisme: oorsprong en definities</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Wat houdt een mensenrechtelijke benadering van institutioneel racisme in?</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Analyse: begrenzingen van een klachtgestuurde non-discriminatieaanpak</b>	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>Naar een doeltreffende aanpak: positieve verplichtingen voor institutionele actoren</b>	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>22</b>



# **Introductie: institutioneel racisme van analyse naar aanpak**

**Institutioneel racisme staat hoog op de agenda in politiek, media en wetenschap. Het overlijden van George Floyd in 2020 door politiegeweld in de VS, en de daarop volgende wereldwijde protesten hebben hier een belangrijke rol in gehad. Ook in de toelagenaffaire, bij hardnekkige discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt en bij discriminatie op de woningmarkt wordt gewezen op het verschijnsel institutioneel racisme als oorzaak. Daarbij bestaat de indruk dat de aanpak van dit probleem door overheid en andere instituties op dit moment tekortschiet.**

De Eerste Kamer is afgelopen jaar een Parlementair Onderzoek gestart naar de effectiviteit van anti-discriminatie wetgeving.<sup>1</sup> De senaat wil weten waarom discriminatie en ongelijkheid maar voortduren, ondanks de op het oog afdoende verankering van het discriminatieverbod in de (Grond)wet. Mogelijk speelt ook hier het verschijnsel institutioneel racisme een rol, in de vorm van lastig grijpbare sociale en procedurele mechanismen in de samenleving die uitsluiting, achterstelling en discriminatie veroorzaken en doen voortbestaan. Dit sluit aan bij de ervaringen van bevolkingsgroepen dat zij ondanks wetgeving op achterstand staan vanwege hun afkomst.

In deze publicatie geeft het College zijn visie op institutioneel racisme, en hoe dit bestreden dient te worden. In hoofdstuk 2 wordt het begrip 'institutioneel racisme' verkend en ontleed. In hoofdstuk 3 staat de mensenrechtelijke benadering van institutioneel racisme centraal, welke is gebaseerd op het juridische verbod op rassendiscriminatie. De geschiktheid van deze benadering wordt onderbouwd. De mensenrechtelijke benadering wordt uitgewerkt door de antidiscriminatie-wetgeving te onderscheiden in vier soorten normen. Uit de analyse in hoofdstuk 4 blijkt dat sommige soorten van die normen meer, en andere juist minder goed aansluiten op het probleem van institutioneel racisme. Hierbij speelt discrepantie tussen het structurele karakter van institutioneel racisme en een op individuele klachten gebaseerde aanpak van discriminatie een belangrijke rol. In hoofdstuk 5 pleit het College dan ook voor een verbreding van de aanpak, waarbij individuele rechten worden aangevuld met instrumenten van toezicht en preventief beleid. Hierbij worden enkele concrete aanbevelingen gedaan. Er wordt afgesloten met een zevental conclusies.

---

1 *Kamerstukken I 2020/21, 35570, E (motie Rosenmöller en Jorritsma-Lebben c.s.).*



# **Institutioneel racisme: oorsprong en definities**

**‘Institutioneel racisme’ is geen eenvoudig begrip. In maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke debatten, en voor wie zich professioneel bezighoudt met de aanpak van institutioneel racisme, is niet steeds helder wat precies onder institutioneel racisme moet worden verstaan. Er blijken verschillende betekenissen van institutioneel racisme in omloop, van specifiek tot haast alomvattend. Wat betekent ‘institutioneel’ precies? Kan een ‘institutie’ aan ‘racisme’ doen zonder dat het een of andere ideologie over rassen aanhangt?**

Om het verschijnsel gericht juridisch aan te kunnen pakken is duidelijkheid hierover noodzakelijk. ‘Institutioneel racisme’ is immers op zichzelf geen juridische term die is terug te vinden in de wet. Bij de verschillende opvattingen en definities die in omloop zijn is wel duidelijk dat ‘racisme’ in ieder geval met maatschappelijke uitsluiting en achterstelling van personen of groepen in verband met hun (etnische) afkomst van doen heeft, en dat het woord ‘institutioneel’ hier tenminste ziet op georganiseerde vormen van samenleven. Er zal nu bekeken worden wat de oorsprong van het fenomeen is, welke onderscheidende kenmerken het heeft en in welke praktische verschijningsvormen het zich kan voordoen.

Het begrip institutioneel racisme stamt uit de Verenigde Staten van de jaren ‘60 en ‘70 van de vorige eeuw. Na de afschaffing van slavernij en rassenscheidingswetgeving werd geconstateerd dat er nog veel wetten, regels en gewortelde gewoonten bestonden die in het nadeel van zwarte Amerikanen uitpaktten. In klassieke definities uit deze tijd wordt institutioneel racisme in essentie getypeerd als een systeem van gewoonten, beleid en regels dat bedoeld is om individuen en groepen te ‘onderwerpen’, te ‘onderdrukken’ en ‘afhankelijk

te maken en te houden’.<sup>2</sup> In deze eerste publicaties wordt ook duidelijk dat institutioneel racisme onder andere gekenmerkt wordt door haar ‘ingebakken’, vaak indirecte karakter, dat zich daarmee onderscheidt van het openlijke racisme in de slavernij en apartheidswetgeving van de periode daarvoor. Tegelijkertijd werd niet getwijfeld aan de opzet en intentie achter dit maatschappelijke systeem om groepen mensen op grond van hun ‘ras’ te benadelen. Het is aannemelijk dat institutioneel racisme in deze periode werd opgevat als een voortzetting van het racisme uit de slavernij- en de rassenscheidingsperiode, maar dan met andere middelen.

In latere definities van institutioneel racisme verdwijnt het opzettelijke en intentionele karakter meer naar de achtergrond en worden ook gedragingen die voortkomen uit onbewuste vooroordelen en onwetendheid onder het begrip geschaard. Dit is bijvoorbeeld herkenbaar in de recente definitie van het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS). Institutioneel racisme wordt door het KIS omschreven als “(...) de processen, het beleid en de (geschreven en ongeschreven) regels van instituten [die] leiden tot structurele ongelijkheid tussen mensen met verschillende achtergrond, huidskleur of religie.”<sup>3</sup> De vraag of met institutioneel racisme altijd bewuste denkpatronen en opzettelijke handelingen worden bedoeld is van belang voor de juiste focus bij de bestrijding van het verschijnsel. Hieronder – waar de begrippen ‘institutioneel’ en ‘racisme’ afzonderlijk worden ontleed – en verderop gaat het College dan ook mede in op dat vraagstuk.

- 
- 2 Zie bijvoorbeeld de definities van Walter Stafford & Joyce Ladner, ‘Comprehensive Planning and Racism’, *Journal of the American Institute of Planners* 35, (maart 1969), p. 70, en Terry Jones, ‘Institutional racism in de the United States’, *Social Work* (maart 1974), Vol. 19, No. 2 (maart 1974), p. 219: “(...) *institutional racism is the operating policies, properties and functions of an on-going system of normative patterns which serve to subjugate, oppress, and force dependence of individuals or groups by (1) establishing and sanctioning unequal goals, objectives, and priorities for blacks and whites, and (2) sanctioning inequality in status as well as in access to goods and services.*”
  - 3 *Institutioneel racisme in Nederland*, rapport van het Kennisplatform Integratie en Samenleving 2021 (hierna: KIS-rapport 2021), p. 7.

## ‘Institutioneel’

Het begrip ‘institutioneel’ verwijst naar inbedding van racisme in georganiseerde vormen van samenleven, en naar het structurele en collectieve karakter van de gedragingen.<sup>4</sup> Bij georganiseerd samenleven kan gedacht worden aan concrete organisaties, zoals een ministerie of bedrijf, maar ook aan bepaalde maatschappelijk domeinen, zoals de arbeidsmarkt, de woningmarkt, het onderwijs of de zorg.<sup>5</sup> Het woord ‘institutioneel’ kan een bijklank hebben van ‘geinstitutionaliseerd’, in de zin dat racisme door iets of iemand doelbewust in een organisatie of het domein is gestopt, maar dit hoeft niet zo te zijn. Institutioneel is evenmin per se georganiseerd of geformaliseerd: het kan ook bestaan in sociale normen, onuitgesproken verwachtingen of ongecorrigeerde vooroordelen die collectief gedrag sturen. Het woord institutioneel zegt eenvoudigweg dat racisme aanwezig is in de instituties.

Waar in een concrete situatie de oorzaak van de discriminatie – het uitsluitende proces – zit, kan per organisatie of sector verschillen. Het ‘ingebede’ karakter zegt (wel) iets over het structurele, systemische ervan: het gaat niet om incidenten maar om structurele patronen van collectief gedrag: het uit zich in meerdere gedragingen door verschillende actoren. Tegelijkertijd staat ‘ingebede’ ook voor een zekere vanzelfsprekende onopvallendheid: het gaat vaak om op het oog neutrale regels en procedures, of collectieve gedragspatronen waarvan het discriminerende karakter er meestal niet dik bovenop ligt. Een dergelijk patroon valt nog minder op als het gaat om gewoontes, structuren of procedures die op zichzelf legitiem en nuttig zijn en positieve effecten hebben, maar toch een bijeffect inhouden dat nadelig uitpakt voor een bepaalde bevolkingsgroep.

Het collectieve en structurele karakter brengt mee dat discriminerende gedragingen in de privésfeer buiten het begrip ‘institutioneel’ vallen. En binnen organisaties of domeinen betekent ‘institutioneel’ dat het om meer gaat dan op zichzelf staande racistische of discriminerende incidenten. De

uitingsvormen kunnen uiteindelijk wel vaak uit individuele handelingen bestaan, maar het concept institutioneel racisme ziet op het patroon van regels, gewoonten, stereotyperend taalgebruik of andere gedragsmechanismen waardoor dit gedrag ontstaat. Of waardoor racistisch gedrag binnen het betreffende institutionele veld niet adequaat wordt veroordeeld en aangepakt. Een ‘cultuur van goedpraten’ of ‘wegkijken’ bij incidenten van discriminatie kan een voorbeeld zijn van het laatste.

We zien dus dat het woord ‘institutioneel’ slaat op een verschijnsel dat:

- collectief en structureel ‘ingebakken’ is in georganiseerde vormen van samenleven in de maatschappij;
- regels, procedures en beleid omvat, maar ook allerlei vormen van niet-geformaliseerd, sociaal ingesleten gedrag;
- uiteenlopende verschijningsvormen kent, en
- door ‘inbedding’ vaak niet direct herkenbaar is.

Deze combinatie van kenmerken maakt duidelijk waarom institutioneel racisme een ernstig en hardnekkig probleem vormt. Er is structurele impact: slachtoffers lopen vaak niet eenmalig, maar meer dan eens en op verschillende deelterreinen van het maatschappelijk leven tegen achterstelling en uitsluiting aan. Bovendien wordt aanpak bemoeilijkt, doordat institutionele discriminatie vaak niet aan de oppervlakte herkenbaar is, en zich ook nog eens in uiteenlopende verschijningsvormen kan voordoen, die per situatie en organisatie kunnen verschillen.

## ‘Racisme’

De term ‘racisme’ staat voor een ideologie of theorie die mensen indeelt in ‘rassen’, waarbij wordt uitgegaan van een superioriteit van de ene raciale groep boven de andere.<sup>6</sup> In het maatschappelijk debat en ook in het dagelijks taalgebruik is enkel

4 KIS-rapport 2021, p. 5.

5 Vgl. definitie uit KIS-rapport 2021, p. 7. Het KIS-rapport spreekt naast concrete organisaties van ‘institutionele velden’.

6 Het Kennisplatform Integratie en Samenleving spreekt van “een dominante ideologie of denken dat ervan uitgaat dat ‘ras’ een fundamentele determinant is van de intellectuele, fysieke of andersoortige capaciteiten van mensen én daarbij het ene ras superieur stelt aan een ander ras.” (KIS-rapport 2021, p. 5). Vgl. ook de definitie van de Europese Unie: [https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/racism\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/racism_en).



### Is 'institutioneel racisme' echt racistisch?

De term racisme is beladen: niemand ziet zichzelf als racist. Het roept ook vragen op bij beleidsmakers die discriminatie moeten bestrijden: als sprake is van een institutioneel racistische organisatie, waar kan men dan die racistische superioriteitstheorie terugvinden? En is het dan niet duidelijker om te spreken over 'institutionele rassendiscriminatie'? De mensenrechtelijke benadering die het College kiest brengt mee dat in principe niet wordt vastgesteld of 'racisme' in de zin van een daadwerkelijke rassenleer of superioriteitstheorie de oorzaak of achtergrond van het concrete benadelende gedrag was. Op een juridisch oordeel 'verboden onderscheid' kan dus in principe niet het label van racisme geplakt worden. Zoals gezegd ziet het College in de praktijk vaak andere motieven. Overigens stelt de juridische, mensenrechtelijke benadering evenmin vast dat rassenideologie geen rol speelde; het maakt simpelweg geen deel uit van het onderzoek.

het spreken over 'ras' met betrekking tot mensen al beladen. Het gebruik van het begrip 'ras' komt voort uit een pseudowetenschappelijke (biologische) classificatie van mensen in subsoorten op uiterlijke kenmerken zoals huidskleur, gezichtskenmerken of haartype. Dit soort classificaties zijn onlosmakelijk verbonden met de tijd dat theorieën en overtuigingen ontstonden over het bestaan van inferieure en superieure 'rassen'. Daarbij werden aan (uiterlijke) etnische kenmerken bepaalde eigenschappen toegedicht, zoals een laag of hoog IQ, of een verschil in fysieke of morele capaciteiten. De term herinnert daarmee aan zwarte bladzijden uit het menselijke verleden, waaronder de Jodenvervolging, het slavernijverleden en het voormalige apartheidregime in Zuid-Afrika.

Racisme omschrijft dus een rassenleer- of ideologie. Zo wordt het woord ook in het dagelijks taalgebruik opgevat. In de context van institutioneel racisme leidt dit echter tot begripsverwarring. We zagen hiervoor immers dat het begrip 'institutioneel' juist ook indirect benadelende gedragsvormen en ingesleten (collectieve) gewoonten betekent. Het kan concreet gaan om expliciet racistisch taalgebruik of racistisch gemotiveerde uitsluiting op de werkvloer, maar vaker om minder openlijk en bewust discriminatoir gedrag, zoals het onvoldoende optreden tegen racistische 'grappen' op de werkvloer, het om financiële redenen accepteren van een discriminerende opdracht van een verhuurder door een verhuurmakelaar, of het onbewust minder welwillend behandelen van collega's, klanten of burgers (bijv. als subsidieaanvrager of uitkeringsgerechtigde) met een niet-Nederlands klinkende naam.



### Gebruik van 'ras' in de juridische context

Het woord 'ras' is beladen in het dagelijks taalgebruik. In de juridische context ligt dit anders; daar is 'ras' gangbaar in juridische constructies om bescherming te bieden aan mensen die te maken krijgen met uitsluiting, benadeling en onderscheid vanwege bepaalde etnische kenmerken. Discussie over de term komt overigens onder juristen wel voor. Het wordt als nadeel gezien dat voor het bredere publiek niet altijd duidelijk is welke kenmerken nu precies onder deze verzamelterm vallen. Bovendien zou het gebruik van de term kunnen bijdragen aan 'racialisering' van mensen. Omdat de functie van de term juist het bieden van bescherming is en er (nog) geen passend alternatief voor handen lijkt te zijn, zal de juridische term (voorlopig) vermoedelijk geaccepteerd blijven. Overigens is het College er wel voorstander van om de inhoud van het begrip 'ras' in de wet te verduidelijken. Hiertoe dient dan de definitie uit artikel 1 van Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR) worden overgenomen, dat spreekt van 'de grond ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming'. Overname van deze definitie is ook een van aanbevelingen van het CERD, het VN-comité dat toeziet op de naleving van het IVUR.<sup>7</sup>

In een *position paper* over discriminatie en racisme uit 2020 signaleerde het College al dat de discriminatie vaak geen kwestie is van rationele of beredeunde beslissingen op basis van heldere of expliciet racistische opvattingen.<sup>8</sup> Discriminatie is daarentegen vaak een kwestie van impliciete stereotypen en vooroordelen die zich bewust, maar ook onbewust in ons brein kunnen bevinden. Het onbewuste en onrechtstreekse karakter van de achterstelling maken juist dat institutionele vormen van discriminatie zo lastig te herkennen en aan te pakken zijn. Rassenideologie of superioriteitsideeën komen dus wel voor in Nederland, maar het College constateert dat institutioneel racisme zoals dat vandaag de dag wordt begrepen, een (veel) breder verschijnsel is. Er moet daarom voorkomen worden dat een te beperkt begrip van 'institutioneel racisme' een praktische belemmering oplevert bij de bestrijding ervan: als gefocust wordt op racisme in de zin van een ideologie of racistische opzet, zullen de meest voorkomende verschijningsvormen niet herkend worden, en dus ongemoeid blijven. Het College kiest mede hierom voor een juridische, op mensenrechten gebaseerde benadering waarin niet het bestrijden van een ideologie, maar het verbod op rassendiscriminatie het uitgangspunt is.

7 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 25 augustus 2021, *Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth reports of the Kingdom of the Netherlands*, (CERD/C/NLD/22-24), §7 en §8.

8 College voor de Rechten van de Mens, *Bestrijding van racisme en discriminatie in Nederland*, Position paper 27 november 2020, <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5fd8fc611e0fec037359c6e1>.

# 3

**Wat houdt een  
mensenrechtelijke benadering  
van institutioneel racisme in?**

Het College kiest voor een mensenrechtelijke benadering. Voor institutioneel racisme betekent dat dat het juridische *discriminatieverbod op grond van ras* centraal staat. Dit verbod omvat opzettelijke en onopzettelijke, directe én indirecte rassendiscriminatie. Daarnaast rusten er op de overheid positieve verplichtingen om rassendiscriminatie te voorkomen en discriminatoire structuren te ontmantelen.

Rassendiscriminatie is om een aantal redenen een doeltreffender begrip dan racisme bij de aanpak van het fenomeen 'institutioneel racisme'. Opzet of ideologie maken geen deel uit van de definitie van rassendiscriminatie. Hierdoor hoeven benadeelde burgers of instanties die institutionele rassendiscriminatie willen aanpakken geen rassenideologie of racistisch motief bij daders te bewijzen. Dit vergemakkelijkt de aanpak doordat het de bewijslast verlaagt. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat onze blik wordt vernauwd tot het kleine deel van gedragingen waarin rassen- of superioriteitsideeën aanwezig zijn.

In de mensenrechtelijke benadering van het College zijn vier verschillende soorten juridische normen tegen rassendiscriminatie te

### Wat valt er juridisch onder 'ras'?

Het juridische begrip van ras is ruimer dan de betekenis van het (biologische) begrip in het Nederlandse spraakgebruik en de wetenschap; huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming worden er mede onder begrepen.<sup>9</sup> Het begrip 'etnische afstamming' toetst de rechter door te bezien of maatschappelijke groepen een gemeenschappelijke identiteit delen, die kan bestaan in met name een gezamenlijke nationaliteit, religie, taal, culturele en traditionele achtergrond, en gemeenschappelijke levensomstandigheden.<sup>10</sup> 'Ras' heeft al met al een relatief ruime juridische definitie, die in essentie een gezamenlijke als eenheid herkenbare identiteit in verband met afkomst lijkt te omvatten.

onderscheiden: 1) het verbod op opzettelijke discriminatoire bejegening of behandeling, 2) het verbod op directe rassendiscriminatie, 3) het verbod op indirecte rassendiscriminatie en 4) (positieve) verplichtingen om via beleid rassendiscriminatie en de oorzaken daarvan uit te bannen. Ze zijn aanvullend ten opzichte van elkaar, maar – zo zal blijken – met het oog op de effectieve aanpak van wat onder institutioneel racisme wordt begrepen, niet even belangrijk: vooral de normen 3) en 4) zijn van betekenis in de bestrijding van 'institutioneel racisme'. De vier typen normen zullen nu worden uitgewerkt.

### Verskillende soorten racisme?

Soms wordt racisme onderscheiden in antizwart of anti-afrikaans racisme, antisemitisme (tegen Joden), anti-ziganisme (racisme tegen Roma en Sinti), islamofobie of antimoslimracisme en anti-aziatisch racisme. Het juridische verbod op rassendiscriminatie maakt geen onderscheid tussen deze vormen; er is geen verschil in juridische normering. De meerwaarde van het onderscheiden van deze vormen zit hem in de verschillende vormen van discriminatie en de verschillende negatieve stereotyperingen of aanleidingen voor discriminatie waarmee deze groepen te maken krijgen. Specifieke kennis van bijvoorbeeld antisemitische of anti-zwarte stereotypen kan nodig zijn om het racisme - zeker de subtiele vormen ervan – te herkennen en dus om ze adequaat te kunnen bestrijden.

9 Vgl. Rechtbank Den Haag 9 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15014, par. 5.4.2.

10 HvJEU 16 juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C83/14, ECLI:EU:C:2015:480, punt 46 en HvJEU 6 april 2017, Jyske Finans, C668/15, ECLI:EU:C:2017:278, par. 17.

## 1. Verbod op opzettelijk discriminatoire bejegening of behandeling op grond van ras

Dit type normen is genormeerd in artikel 137c t/m artikel 137g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht. Hieronder vallen expliciet racistische beledigende uitlatingen en racistisch gemotiveerde benadelende beslissingen of handelingen. Als sprake is van dit type uitlatingen, ook in een institutionele context zoals de uitoefening van een beroep of bedrijf, kan het OM vervolging instellen. Voor al deze delicten worden in totaal enkele tientallen vervolgingen per jaar ingesteld, waarvan een deel van de feiten buiten de institutionele context plaatsvindt (bijv. scheldpartijen op straat).<sup>11</sup> Opzet is bij dit type delicten een vereiste om tot toepassing van de norm te komen. Het openlijke en opzettelijke karakter van deze delictsvormen maakt dit type normen minder geschikt om het ingebakken, soms onbewuste en vaak niet openlijk zichtbare verschijnsel institutioneel racisme mee te bestrijden.

## 2. Verbod op directe discriminatie op grond van ras bij arbeid, bij het aanbod en de levering goederen en diensten en bij het bieden van sociale bescherming

Op grond van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) wordt direct onderscheid op grond van ras verboden in het sociaal-economische en maatschappelijke leven: op de arbeidsmarkt (als werknemer, als uitoefenaar van een vrij beroep, als stagiair of als onbetaald vrijwilliger), bij het lidmaatschap van een vakbond of werkgeversorganisatie, bij de toegang tot goederen en diensten en bij het verlenen van sociale bescherming. Dit gaat dus om regels of gedragingen (bijvoorbeeld een afwijzing van een sollicitant of kandidaat-huurder) waarin rechtstreeks wordt gerefereerd aan iemands ras. Artikel 5 Awgb omvat arbeid in ruime zin, zoals het proces van werving en selectie, bevorderings- en promotiebeslissingen, (on)gelijke beloning, secundaire arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden (denk aan omgangsvormen op de werkvloer). De begrippen 'goederen en diensten' (artikel 7 Awgb) dienen ook ruim te worden begrepen en omvatten bijvoorbeeld ook een belangrijk terrein als het onderwijs. Daarnaast vallen hieronder terreinen als wonen, welzijn, gezondheidszorg, cultuur, financiële dienstverlening,

verzekeringsdiensten, winkelen, sporten en uitgaan. 'Sociale bescherming' (artikel 7a Awgb) omvat alle sociale voorzieningen (zoals uitkeringen, toeslagen, studiefinanciering, vormen van maatschappelijke ondersteuning) die een overheid haar burgers biedt. Voor handelingen of domeinen die buiten de reikwijdte van de Awgb vallen kan een beroep worden gedaan op verdragsbepalingen, zoals artikel 14 EVRM en artikel 1 van het 12e Protocol EVRM, art. 26 IVBPR of artikel 1 van de Grondwet.

Hoewel opzet of intentie geen juridische voorwaarde is om verboden onderscheid vast te stellen, is het praktisch moeilijk voorstelbaar dat iemand als het ware per ongeluk rechtstreeks onderscheid op grond van ras maakt. Onder de Awgb is direct onderscheid op grond van ras bijna altijd verboden.<sup>12</sup> Verder kan er overlap zijn met normtype 1): op de opzettelijke vormen van direct onderscheid zullen onder omstandigheden ook de hiervoor genoemde strafbepalingen van toepassing zijn. Het verbod op directe discriminatie is – net als de strafbepalingen onder normtype 1) – minder geschikt om institutioneel racisme te bestrijden, vanwege het beschreven ingebakken, indirecte karakter van dat fenomeen.

## 3. Verbod op indirecte discriminatie op grond van ras bij arbeid, en het aanbod en levering goederen en diensten verbieden en het bieden van sociale bescherming

Bij indirecte discriminatie gaat het om de nadelige gevolgen en effecten van een neutrale regel, procedure of handelswijze voor (groepen) personen van een bepaald 'ras'. Indirecte discriminatie op grond van ras is gedrag dat niet ras, maar een ander criterium als uitgangspunt van onderscheid neemt, maar waarbij er gevolgen zijn die verhoudingsgewijs negatief uitpakken voor minderheidsgroepen op grond van ras, terwijl hiervoor geen rechtvaardiging te geven is. Voor het verbod op ongerechtvaardigd indirect onderscheid op grond van ras in de Awgb geldt dezelfde reikwijdte als bij direct onderscheid: het gaat over arbeid, goederen en diensten en sociale bescherming.

11 *Cijfers in Beeld*, overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie 2020, i.h.b. Hoofdstuk 6; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/01/cijfers-in-beeld-2020>.

12 Bij de uitzonderingsituaties van artikel 2 lid 4 Awgb kan gedacht worden aan de casting van acteurs voor toneel- of filmrollen, waarbij uiterlijke gelijkheid tussen acteur en beoogde rol van belang is. In dergelijke gevallen mag dus geselecteerd worden op 'ras'.

Onder indirecte discriminatie zijn verschillende situaties denkbaar. Zo is er gedrag waarbij de eigenlijke bedoeling bestond om een iemand vanwege zijn of haar ras te benadelen, maar waarbij een actor dit motief opzettelijk verhulde door gebruik van een ogenschijnlijk neutrale regel of onderscheidscriterium (denk aan een verbod op het dragen van hoofddeksels voor personeel van een bedrijf, terwijl het eigenlijk vooral om de Islamitische hoofddoek te doen is). Als zoiets wordt vastgesteld is het indirecte onderscheid altijd verboden, omdat er geen legitiem doel is. Er bestaan echter ook situaties waarin er geen bedoeling bestond om een bepaalde etnische groep te benadelen, maar waarbij het ogenschijnlijke neutrale criterium werd gebruikt voor een op zichzelf legitiem doel (bijv. een taaleis bij werving en selectie, met als doel goede communicatie op de werkvloer<sup>13</sup>). Dat het gekozen criterium negatieve gevolgen heeft voor specifieke bevolkingsgroepen is dan een bijeffect.<sup>14</sup>

Indirect onderscheid levert niet altijd discriminatie op. Als het doel van het gebruikte criterium op zichzelf legitiem is, toetst de rechter of het College of het onderscheid verboden is door te kijken of het criterium passend en noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Dit leidt niet altijd tot een verbod: soms is de conclusie dat het nadelige bijeffect voor sommige bevolkingsgroepen als 'noodzakelijk kwaad' moet worden gezien, omdat er geen redelijk aanvaardbaar alternatief is dat geen of minder onderscheid maakt, en waarmee toch het legitieme doel wordt bereikt. Voor een vacature van krantredacteur of jurist mag bijvoorbeeld een hoog niveau van Nederlandse taalbeheersing worden geëist, ook al kan deze eis verhoudingsgewijs nadelig uitpakken voor bepaalde etnische groepen.<sup>15</sup> In situaties waarin indirect onderscheid objectief

gerechtvaardigd is, moet soms dus geaccepteerd worden dat er een bepaald nadeel voor een specifieke groep blijft voortbestaan. Mogelijk kan er in een deel van dergelijke gevallen wel beleid worden gemaakt om het nadelige effect te verminderen (denk aan het aanbieden van extra taalonderwijs door rechtenfaculteiten of opleidingen journalistiek). Dit gaat echter niet altijd. Belangenafwegingen rond indirect onderscheid kunnen dan ook erg ingewikkeld zijn omdat gekozen moet worden 'tussen twee kwaden'. Regelmatig blijven dergelijke beslissingen dan ook omstreven.

Veel situaties die typisch onder institutioneel racisme begrepen worden, zullen in de praktijk eerder onder het verbod op indirecte discriminatie dan onder directe discriminatie vallen; we zagen immers dat juist het institutionele, ingebakken karakter meebrengt dat het om impliciete, en op het eerste gezicht neutrale gedragsvormen gaat waarvan het nadelige effect voor mensen op grond van ras soms pas achteraf blijkt.

#### **4. Een verplichting voor de overheid om beleid te ontwikkelen en maatregelen te nemen om rassendiscriminatie te voorkomen ('positieve verplichtingen')**

Het sluitstuk op de mensenrechtelijke aanpak zijn de positieve verplichtingen die op de overheid rusten om alle vormen van rassendiscriminatie te bestrijden en tegen te gaan. De genoemde wettelijke bepalingen en verdragsbepalingen zoals art. 14 EVRM en artikel 26 IVPBR kunnen in bepaalde omstandigheden de verplichting opleveren om rassendiscriminatie te voorkomen. Zo heeft het College uit het verbod op onderscheid de norm afgeleid dat een werkgever zorg moet dragen voor een discriminatievrije werkomgeving en dient een school te zorgen voor een discriminatievrije leeromgeving.<sup>16</sup> Het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR) gaat nog een stap verder. Het verplicht lidstaten in algemene zin om beleid te voeren dat gericht is op volledig uitbannen van rassendiscriminatie (artikel 2, aanhef). Nederland is volgens artikel 2 IVUR lid 1 sub c) van verplicht tot het nemen van

13 Het gaat in dit voorbeeld om de *legitimiteit* van het onderscheid. Of een taaleis die een werkgever stelt ook daadwerkelijk toelaatbaar zal zijn, hangt af van de vraag of de strengheid van die eis in redelijke verhouding staat tot de aard van de te verrichten werkzaamheden. Vgl. bijv. College, 10 juni 2013, Oordeel 2013-66, en CGB, thans het College, 23 maart 2012, 2012-56.

14 Dit bijeffect kan nog weer onderscheiden worden in een onbewuste, bewuste maar betreunde en of bewuste onbetreunde bijeffecten.

15 De genoemde functie-eis geeft *native speakers* immers een voordeel boven mensen die Nederlands als tweede taal hebben geleerd.

16 Zie bijv. College voor de Rechten van de Mens, Oordeel 2020-87, <https://mensenrechten.nl/nl/oordeel/2020-87> (arbeid), en CGB, thans College, Oordeel 2020-97, <https://mensenrechten.nl/nl/oordeel/2020-97> (onderwijs).

“doeltreffende maatregelen om het door de overheid zowel op nationaal als plaatselijk niveau gevoerde beleid aan een onderzoek te onderwerpen en de wetten en voorschriften die tot rassendiscriminatie kunnen leiden of deze kunnen doen voortbestaan, te wijzigen, af te schaffen of nietig te verklaren”.

Daarnaast is Nederland volgens artikel 5 sub (e) van dit verdrag verplicht rassendiscriminatie uit te bannen met betrekking tot het genot van de daar genoemde ‘economische, sociale en culturele rechten’, waaronder wonen, arbeid, onderwijs en zorg vallen. Tenslotte is artikel 7 IVUR van belang, dat verplicht tot het nemen van doeltreffende maatregelen “met het oog op de bestrijding van vooroordelen die tot rassendiscriminatie leiden”. Juist typische verschijnselen die begrepen kunnen worden onder het fenomeen institutioneel racisme moeten begrepen worden als vallend onder de genoemde bepalingen uit het IVUR:

- Het omvat mede impliciete en onbedoelde gedragsvormen: onder ‘wetten en voorschriften’ (art. 2 sub (c)) vallen ook **ongeschreven voorschriften** in enig overheidsdomein die **kunnen leiden tot rassendiscriminatie of die ‘doen voortbestaan’**. Deze dienen te worden afgeschaft.
- Op grond van deze bepaling dient het eigen overheidsbeleid (ook lokaal en van uitvoeringsorganisaties) ook preventief en reactief aan **onderzoek** te worden onderworpen of het dergelijk rassenonderscheid maakt. Aan de uitkomsten moet uiteraard passend gevolg worden gegeven.
- Uit artikel 5 aanhef en sub (e) volgt de verplichting om ook op institutionele **niet-overheidsdomeinen** ongelijk genot van rechten op grond van ras uit te bannen. Hierbij kan gedacht worden aan sectorspecifieke wetgeving die afdwingbare verplichtingen oplegt aan particuliere stakeholders, zoals uitzendbureaus of (verhuur)makelaars.

- Tenslotte dient er beleid te worden ontwikkeld en ingevoerd dat **vooroordelen in de samenleving tegengaat**, en de acceptatie en tolerantie tussen bevolkingsgroepen bevordert (artikel 7). Deze verdragsverplichtingen strekken zich hiermee dus ook uit tot subtiele vormen van onderscheid. Dit kan bovendien intern betrokken worden op domeinen, bijvoorbeeld door specifiek campagnes te richten tegen vooroordelen op de arbeidsmarkt of in het onderwijs.

### Verdragsverplichting om vooroordelen te bestrijden: criminaliteitsstatistieken

Een concreet voorbeeld van hoe de overheid uitvoering kan geven aan de IVUR-verplichting om vooroordelen tegen te gaan is de discussie tussen een aantal mensenrechtenorganisaties en het CBS en ministeries over het publiceren van naar afkomst uitgesplitste criminaliteitsstatistieken. Het College heeft er al eerder op gewezen dat publicatie van dergelijke cijfers stigmatisering en stereotypering van bevolkingsgroepen in de hand kan werken.<sup>17</sup> Ook internationale instanties hebben Nederland hierop aangesproken.<sup>18</sup> Vanwege het grote belang van het voorkomen van schadelijke vooroordelen zou er tenminste kritisch onderzocht moeten worden welk dringend doel publicatie van dergelijke uitsplitsing van criminaliteitscijfers dient.

17 Position paper: *De bestrijding van racisme en discriminatie in Nederland - Gedachten ten behoeve van het gesprek met leden van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer op 3 december 2020*, CRvdM 27 November 2020.

18 European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Fourth report on the Netherlands, adopted on 20 June 2013, p. 50–51.



**Analyse: begrenzingen  
van een klachtgestuurde  
non-discriminatieaanpak**



**Hoe verhouden de vier typen non-discriminatie-normen zich nu tot het fenomeen institutioneel racisme? In hoofdstuk 2 werd geconcludeerd dat het bij institutioneel racisme typisch gaat in ingebakken, structurele mechanismen, procedures, gewoontes of gedragsvormen, die in veel verschillende verschijningsvormen kunnen voorkomen en vaak op indirecte, soms lastig herkenbare wijze een nadeel opleveren voor bepaalde groepen mensen op grond van hun afkomst.**

Dit duidt erop dat strafrechtelijke discriminatieverboden waarbij opzettelijk of openlijk wordt gediscrimineerd (normtype 1) en het verbod op directe discriminatie (normtype 2) relatief weinig bruikbaar zijn om institutioneel racisme te bestrijden. Zoals in vorige hoofdstuk al benoemd werd, sluit het verbod op indirecte discriminatie juist wel erg goed aan op waar het bij institutioneel racisme om gaat: ogen-schijnlijk neutrale regels, criteria of handelwijzen die een bepaalde groep in het bijzonder treffen. Bovendien bezit het verbod op discriminatie op grond van ras uit de Awgb gezien zijn bereik tot de sociaaleconomische domeinen en de sociale bescherming een op het oog goed passende reikwijdte voor de meeste institutionele discriminatie.

Toch kleven er belangrijke beperkingen aan het verbod op indirecte discriminatie: de werking ervan is afhankelijk van individuele discriminatieklachten. Dat betekent dat de werkgever, de overheid of de verlener van goederen en/of diensten zich alleen hoeft te verantwoorden als een individu een concrete klacht indient of een procedure met betrekking tot een concrete regel, procedure of gedraging begint.<sup>19</sup> Dit levert een stevige last op

voor de benadeelde.<sup>20</sup> Daar komt nog bij dat het blootleggen van discriminatoire praktijken in een rechterlijke procedure heel moeilijk is. De rechter ziet steeds maar één afzonderlijk geval, terwijl discriminatie nu juist blijkt uit de vergelijking van groepen van gevallen. Daar komt nog bij dat de meest geëigende norm voor bestrijding van institutionele vormen van discriminatie – het verbod op indirecte discriminatie – in het bijzonder lastig bewijsbaar is voor het individu: het individu beschikt vaak niet over de (statistische) gegevens waaruit de verhoudingsgewijze achterstelling van zijn groep blijkt. Deze drempel wordt nog hoger als de indirecte discriminatie het gevolg is van moeilijk inzichtelijke algoritmes.<sup>21</sup> Zelfs als een individu in het gelijk wordt gesteld, is het resultaat beperkt tot een compensatie voor dat individuele geval, zonder dat er structureel iets hoeft te veranderen. Juist voor het fenomeen institutioneel racisme is dat gegeven relevant omdat we eerder zagen dat die problematiek geen zaak is van individuen, maar van collectieven, en niet gaat om incidenten, maar om structurele, zich *herhalende discriminatie*.

We zien dus dat directe en indirecte discriminatieverboden (normen 1 tot en met 3 uit het overzicht van hoofdstuk 3) wel ‘hard’ zijn, maar dat de handhaving van die normen slechts ‘klachtgestuurd’ werkt. De positieve verplichtingen van de overheid onder het IVUR zijn daarom een noodzakelijke aanvulling op de ‘harde’ juridische verbodsnormen. Het typische structurele en impliciete, indirecte aspect van institutionele vormen van rassendiscriminatie, maken dat de aanpak ervan niet enkel afhankelijk gemaakt mag worden van het initiatief van individuen.

19 Hier komt nog bij dat discriminatie op grond van ras bij *overheidsop treden* richting burgers alleen onder de Awgb valt als dit onder ‘sociale bescherming’ kan worden gerekend. Overige overheidshandelingen kunnen niet op grond van de Awgb door het College getoetst worden omdat het daar gaat om zogenoemd eenzijdig overheidshandelen gaat. Daartegen staat alleen rechtsbescherming open bij de bestuursrechter of burgerlijke rechter.

20 De drempels om als individu te procederen zijn aan van deze eeuw geproblematiseerd door Havinga, Böcker & Groenendijk, ‘De sociale werking van gelijke-behandelingswetgeving in Nederland’, in: *Recht der Werkelijkheid* 2000, p. 1-23.

21 S. Wachter, B. Mittelstadt & C. Russell, ‘Why Fairness cannot be automated: Bridging the gap between EU non-discrimination law and AI’, *Computer Law & Security Review*, Volume 41, July 2021, 105567.



**Naar een doeltreffende  
aanpak: positieve  
verplichtingen voor  
institutionele actoren**

Uit het voorgaande volgt dat een klachtgestuurde, op individuele rechten gebaseerde aanpak tekortschiet om institutioneel racisme effectief te kunnen bestrijden. Deze aanpak dient daarom met andere strategieën te worden aangevuld. Dit hoofdstuk werkt een aantal van dergelijke strategieën uit.

In hoofdstuk 3 bleek dat er verdragsrechtelijke positieve verplichtingen bestaan voor de overheid om over de hele linie op te treden tegen verschijnselen die typisch zijn voor institutioneel racisme. De overheid kan die verplichtingen op haar beurt ook doorvertalen in positieve verplichtingen voor private actoren.<sup>22</sup>

Nu wordt er vanouds wel gewezen op het relatief zwakke juridische karakter van positieve verplichtingen, omdat deze een inspanning van de overheid vragen en niet een hard afdwingbaar resultaat. Zoals de genoemde verbodsbepalingen ten aanzien van rassendiscriminatie dat wel doen. Het College wijst er echter op dat met de toegenomen kennis van factoren van sociale mechanismen die institutionele rassendiscriminatie veroorzaken ook de verplichtingen onder het IVUR toenemen om die doeltreffende maatregelen daadwerkelijk te nemen. De kennis van effectieve interventies en 'goede voorbeelden' om vooroordelen te bestrijden en discriminerende mechanismen te voorkomen of de schadelijke effecten ervan te beperken, zijn niet vrijblijvend: concrete kennis schept concrete verplichtingen. Gedegen, specifiek onderzoek over institutionele factoren en mechanismen is dus van groot belang: het verplicht tot actie.

Uit het voorgaande volgt dus dat de positieve verplichtingen worden geactiveerd. Welke concrete stappen kunnen op dit gebied de komende jaren worden genomen worden? Het College schetst hieronder een drietal sporen voor de nabije toekomst om institutioneel racisme aan te pakken.

---

22 Een voorbeeld van een voorstel in deze richting is het momenteel aanhangige wetsvoorstel 'Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie', waarin werkgevers positieve verplichtingen krijgen om discriminatie tijdens de werving- en selectiefase te voorkomen: *Kamerstukken II, 2020-2021, 35673, nr. 2.*

## I Neem signalen van discriminatie en ongelijkheid op grond van ras serieus en initieer vroegtijdig en preventief onderzoek naar de achterliggende oorzaken

Onder het IVUR is onderzoek naar institutionele rassendiscriminatie, en met name de oorzaken, niet slechts een vrijblijvende activiteit. Artikel 2 lid 1 sub c IVUR bevat een verplichting om actief onderzoek te doen naar effecten van beleid die wijzen op rassendiscriminatie. Het College stelt dat er een verplichting tot onderzoek bestaat als in een specifiek domein of bij een specifieke organisatie aanwijzingen bestaan van onevenredige achterstanden van of nadelen voor groepen op grond van ras waarvoor geen voor-de-hand-liggende verklaring of rechtvaardiging aanwezig is. Als statistische benadeling op grond van ras wordt waargenomen bij bijvoorbeeld een subsidieverstrekker of de sociale recherche bij uitkeringen, ontstaat direct een verplichting om na te gaan wat precies de oorzaak is.

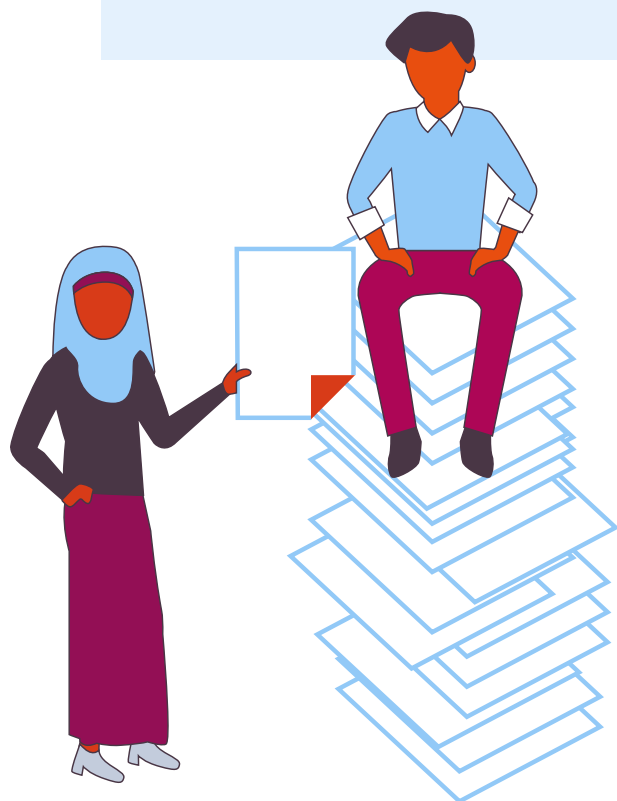
Sector- of organisatiegebonden onderzoek is essentieel als het gaat om de bestrijding van institutioneel racisme, omdat juist institutionele benadeling op grond van afkomst zich voor kan doen in zeer uiteenlopende gedaanten. Het algemene label 'institutioneel racisme' of 'institutionele rassendiscriminatie' plakken op organisatie A of sector B brengt een oplossing niet dichterbij. Want werden geconstateerde onverklaarbare nadelige uitkomsten voor groepen op grond van ras veroorzaakt door discriminerende algoritmes? Zijn beslismedewerkers onwetend over de gevaren van vooroordelen, of kan het verschil verklaard worden door enkele 'rotte appels' in de organisatie? Worden er misschien eisen gesteld aan burgers/klanten/collega's die indirect in het nadeel uitpakken voor minderheidsgroepen? Of is er wellicht sprake van een kritiekloze cultuur van weggijken bij leidinggevenden?

Zonder zicht op een van de vele uiteenlopende mogelijke mechanismen, procedures of gedragsvormen die in die specifieke situatie kunnen leiden tot benadeling van groepen, zal de structurele

rassendiscriminatie zich in de toekomst voortzetten. Bovendien is ook niet uit te sluiten dat (een deel van) de achterstanden een valide rechtvaardiging of verklaring hebben. Dit alles kan alleen worden achterhaald met behulp van gedegen, specifiek en permanent onderzoek.

### **Voorbeeld: onderzoek dat discriminatie helpt voorkomen**

Een voorbeeld van onderzoek dat preventief werkt om discriminatie op grond van ras te voorkomen, is het onderzoek dat het ministerie van SZW in 2021 is gestart naar mogelijk (in)direct discriminerende criteria in allerlei wet- en regelgeving op het terrein van sociale zekerheid. Onder Kamerstukken II 2020/21, 26448, nr. 653 is een inventarisatie gemaakt van alle wet- en regelgeving op het terrein van sociale zekerheid waarin nationaliteit, geboorteland, land van herkomst en dergelijke aspecten als grond voor onderscheid een rol spelen. En onderzoek naar de objectieve rechtvaardiging voor al deze vormen van onderscheid helpt preventief tegen mogelijk onnodig en onterecht gebruik van deze persoonskenmerken dat in de loop van de tijd is ontstaan. Het zou daarmee een goed voorbeeld zijn van het naleven van de IVUR-verplichting van artikel 2 lid 1 sub c.



Institutioneel racismisme

## **II Creëer toezichtmechanismen ter naleving van positieve verplichtingen**

Individuele rechten zijn waardevol en onmisbaar, maar niettemin onvoldoende om institutioneel racisme te ontmantelen. Om de naleving van positieve verplichtingen ter bestrijding van institutionele vormen van rassendiscriminatie te verzekeren, beveelt het College aan non-discriminatie-normen niet alleen van onderop, via individuele rechten, maar ook van bovenaf afdwingbaar te maken. Hoe dient een dergelijke omslag gemaakt te worden? Het ligt voor de hand hiervoor inspiratie op te doen bij sectoren waar de ineffectiviteit van individuele klachtmechanismen sinds jaar en dag wordt erkend, zoals het mededingingsrecht of het privacy-recht. Er zou dan gedacht kunnen worden aan het uitrusten van bestaande instanties met bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden ter voorkoming en bestrijding van rassendiscriminatie.

Een voorbeeld hiervan is het eerder genoemde wetsvoorstel Wet toezicht gelijke kansen bij werving en selectie.<sup>23</sup> Hierin krijgt de arbeidsinspectie van het ministerie van SZW bestuursrechtelijke handhavings- en sanctiebevoegdheden jegens werkgevers en uitzendbureaus toegewezen. Ook een toekomstige 'algoritmewaakhond' zou in deze lijn passen. Verder kan ook het College voor de Rechten van de Mens in dit verband een rol vervullen. Het College is bevoegd om bij (overheids)organisaties onderzoek te doen naar oorzaken en mechanismen van institutionele achterstelling van groepen op grond van afkomst, en om advies te geven over de manier waarop dat zo goed mogelijk kan worden voorkomen. De regering heeft het College voorzien van extra budget om onder meer deze rol op meer substantiële wijze te kunnen vervullen. Het is dit type activiteiten van toezicht dat in de ogen van het College behulpzaam en noodzakelijk is om institutioneel racisme daadwerkelijk en adequaat te bestrijden. De precieze vormgeving van toezichtsnormen, handhavingsbevoegdheden en bijpassende toezichthoudende instanties zal uiteraard op zorgvuldige wijze ontworpen moeten worden. Een dergelijk compleet ontwerp gaat het bereik van deze visienota te buiten.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35673, nr. 2.

### III Neem barrières weg om discriminatoire overheidsbeleid aan te vechten

Geinstitutionaliseerde vormen van achterstelling op grond van ras zijn soms alleen zichtbaar vanuit een overzichtspositie. Het toenemende gebruik van algoritmen en kunstmatige intelligentie vergroot de behoefte aan transparantie verder. In Nederland is de toegang tot de bestuursrechter afgebakend door 'de drie B's': er is alleen toegang de bestuursrechter als sprake is van een besluit van een bestuursorgaan, en de burger moet persoonlijk en rechtstreeks belanghebbend zijn. Dit zijn echter belemmeringen voor personen die systemische discriminatie bij de overheid vermoeden.<sup>24</sup>

De bestrijding van institutioneel racisme zou baat hebben bij toegankelijke collectieve of algemene klachtprocedures, die gericht tegen algemene werkwijzen en niet slechts persoonlijk belang rakende besluiten. Uiteraard betreft het bij het belanghebbende-, bestuursorgaan- en besluitbegrip algemene leerstukken van het bestuursrecht. Aanpassing hiervan heeft vergaande implicaties; een lichtzinnige aanpassing van deze concepten is dan ook niet aan de orde. Wel neemt het College in de bestuursrechtelijke literatuur al langer pleidooien waar voor een meer responsief en toegankelijk bestuursrecht. Vanuit het oogpunt van het belang van vroegtijdige signalering van mogelijke institutionele discriminatie op grond van ras worden deze pleidooien ondersteund. Mocht een aanpassing van de algemene leerstukken niet haalbaar zijn, dan pleit het College voor het ontwikkelen van alternatieve procedures waarmee burgers ook voor de bestuursrechter effectieve rechtsmiddelen hebben om individu-overstijgende structurele mechanismen van achterstelling aan te kaarten.<sup>25</sup>

---

24 J.P. Loof, 'Bestuursrecht(spraak) en het blootleggen van discriminatoire overheidspraktijken', *NTB* 2021/68, p. 153-154.

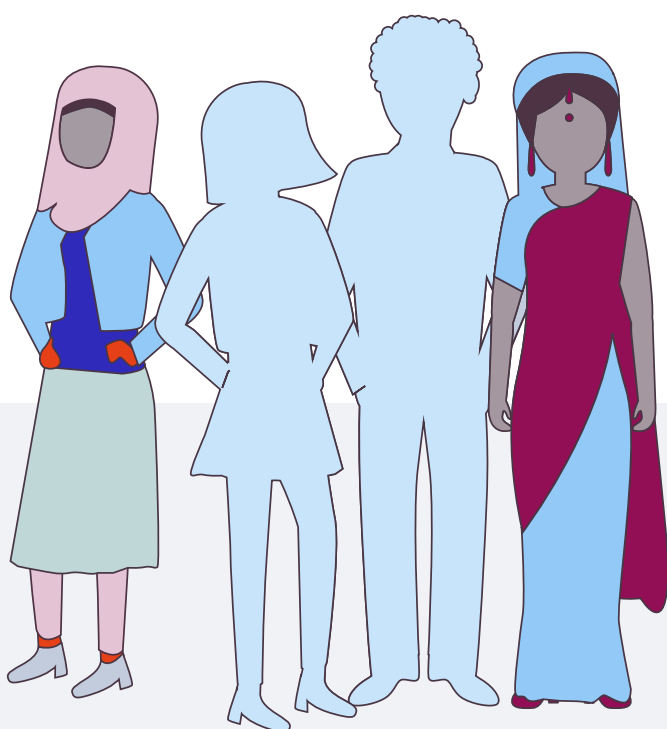
25 Ibid. J.P. Loof, 'Bestuursrecht(spraak) en het blootleggen van discriminatoire overheidspraktijken', *NTB* 2021/68, p. 153-154.



## **Conclusies en aanbevelingen**

## Naar een mensenrechtelijke aanpak: conclusies en aanbevelingen

1. Discriminatie die is gebaseerd op een rassenleer, rassentheorie of superioriteitsdenken (racisme) is in het bijzonder schadelijk en kwetsend en doet afbreuk aan de gelijke waardigheid van alle mensen. Uitingen hiervan moeten worden aangepakt, bij voorkeur (mede) via het strafrecht. Veel institutionele rassendiscriminatie is echter niet openlijk maar indirect van aard. Ook is het vaak niet of niet duidelijk gebaseerd op expliciet racisme.
2. Discriminatie en discriminerende mechanismen op grond van ras komen in Nederland ook op institutioneel niveau voor. Institutionele vormen van discriminatie zijn vaak indirect van aard en blijven daardoor in eerste instantie onzichtbaar. Die onzichtbaarheid maakt dat ze lang kunnen voortbestaan ondanks de wettelijke verbodsnormen.
3. Een mensenrechtelijke benadering van institutioneel racisme leidt tot de meest passende en effectieve aanpak. Deze beperkt zich niet tot voorbeelden van expliciet racistische motieven maar heeft oog voor subtiele sociale structuren en psychologische factoren.
4. De juridische doorvertaling van de mensenrechtelijke benadering bestaat uit een verbod op racistische bejegening binnenin instituties, directe discriminatie, indirecte discriminatie en positieve verplichtingen voor de staat om verborgen indirecte discriminatie te onderzoeken, op te sporen en op te ruimen.
5. Een klachtgestuurde benadering is onmisbaar voor de signalering en aanpak van discriminatie, maar schiet tekort bij het veranderen van institutionele vormen van rassendiscriminatie. Hiervoor is het nodig om positieve verplichtingen van de overheid serieus te nemen en waar nodig controleerbaar en handhaafbaar te maken. Het College pleit voor een aanpak waarin preventief en permanent onderzoek wordt verricht naar benadeling van groepen door instituties. Er dienen nieuwe toezichtsmechanismen tegen discriminatie te komen en barrières om discriminatie te melden moeten worden weggenomen.
6. De overheid dient haar eigen positieve verplichtingen ook door te vertalen naar verplichtingen voor private actoren in belangrijke institutionele domeinen, zoals woningmarkt, arbeidsmarkt, onderwijs en zorg.
7. Sector- en organisatiespecifiek onderzoek naar discriminerende motieven, mechanismen, organisatiestructuren en algoritmes is essentieel voor de identificatie van institutioneel racisme in concrete situaties. Het (laten) verrichten van dergelijk onderzoek valt onder de verdragsrechtelijke verplichting om institutionele rassendiscriminatie uit te bannen.



Institutioneel racisme

[www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl)

