Staatscommissie
tegen Discriminatie
en Racisme

Werkprogramma op hoofdlijnen

Januari 2023

Voorwoord

The important thing in science is not so much to obtain new facts as to discover new ways of thinking about them.
– William Lawrence Bragg

We zijn allemaal onderdeel van een samenleving waarin gelijkheid en gelijkwaardigheid belangrijke principes zijn, hoewel we verschillende perspectieven en ervaringen hebben. Discriminatie en racisme zijn verboden. Artikel 1 van de Grondwet is daar helder over. En toch zien we er overal om ons heen voorbeelden van. De demonstraties die wereldwijd plaatsvonden – ook in Nederland – na de dood van George Floyd in de Verenigde Staten, het kinderopvangtoeslagschandaal en recent onderzoek laten allemaal zien dat discriminatie en racisme volop aanwezig zijn in onze samenleving. Zo blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau dat 27 procent van de Nederlandse burgers wel eens discriminatie ervaart.[1] Dat zijn miljoenen burgers die ervaren dat ze ongelijk worden behandeld of worden uitgesloten van deelname aan sectoren van het maatschappelijk leven. Onder mensen met een migratieachtergrond ligt het percentage zelfs ruim boven de 50 procent. Duidelijk is ook dat discriminatie plaatsvindt op alle terreinen van het maatschappelijk leven, op verschillende gronden en in verschillende gedaantes. Daarbij is het besef dat niet alleen bepaalde groepen in de samenleving te maken kunnen krijgen met racisme en discriminatie. Iedereen kan erdoor worden geraakt.

De duidelijke uitingen van discriminatie en racisme zijn zichtbaar. Zo spreekt een aanzienlijk percentage burgers steun uit voor het anders behandelen van mensen met een migratieachtergrond en heeft een eveneens aanzienlijke groep een negatieve houding tegenover diverse etnische groepen.[2] Maar een groot deel is minder zichtbaar. Dan gaat het over burgers die hun racistische opvattingen of steun voor allerlei vormen van ongelijke behandeling verhullen. Ook gaat het om subtiele en nauwelijks zichtbare manifestaties van discriminatie of om patronen van maatschappelijke uitsluiting en achterstelling waarvan mensen zich nauwelijks bewust zijn. Onzichtbaar is vaak ook de wisselwerking tussen verschillende persoonskenmerken en discriminatie of de opeenstapeling van racistische ervaringen door de tijd heen.

1. *SCP (2020). Ervaren discriminatie in Nederland II. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.*
2. *Thijs, P., Savelkoul, M., Scheepers, P. (2021). Gebruik van Bestaande Gegevens. In: P. Scheepers & H. Tobi (Eds.) Onderzoeksmethoden (tiende druk). Amsterdam: Boom uitgevers.*

Staatscommissie tegen discriminatie en racisme ✿ Werkprogramma op hoofdlijnen

In juli 2020 werd tijdens een debat over institutioneel racisme een motie ingediend met het verzoek aan de regering om een staatscommissie in te stellen. Die staatscommissie zou op langjarige basis wetenschappelijk onderzoek kunnen doen naar de stand van discriminatie en racisme in Nederland, zou voorstellen kunnen doen voor verandering en zou de effecten van beleid kunnen monitoren. Deze motie heeft uiteindelijk geleid tot het op 1 mei 2022 instellen van de staatscommissie tegen discriminatie en racisme. De leden zijn op de symbolische datum van 1 juli, op Keti Koti[3], in datzelfde jaar benoemd. De staatscommissie bestaat voornamelijk uit wetenschappers met verschillende achtergronden en disciplines.

De staatscommissie heeft volgens het instellingsbesluit een brede en omvangrijke opdracht gekregen. In de eerste plaats is de staatscommissie gevraagd om de regering te informeren over de stand van discriminatie en racisme door inzicht te verschaffen in de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme. Daarnaast omvat de opdracht het monitoren van effecten van beleid en regelgeving. Ook is de staatscommissie gevraagd om te adviseren over betere waarborgen en het verbeteren van beleid en regelgeving om discriminatie en racisme te voorkomen en tegen te gaan. In het instellingsbesluit is de staatscommissie meegegeven om daarbij te kijken naar in ieder geval de woningmarkt, de arbeidsmarkt, het onderwijs en de zorg. De staatscommissie heeft volgens het instellingsbesluit verder de taak om alle (semi)overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties door te lichten op discriminatie en etnisch profileren in de werkwijze en organisatiecultuur. Hierbij heeft zij in ieder geval de opdracht om te bekijken of het mogelijk en wenselijk is overheidsinstanties te verbieden om etniciteit te gebruiken om fraude te bestrijden. Tot slot is de opdracht van de staatscommissie om te verkennen wat de mogelijkheden zijn om onderscheid op grond van ras en nationaliteit in risicoprofielen alleen toe te passen om mensen te beschermen en te ondersteunen.

De staatscommissie gaat de komende jaren aan het werk om deze opdracht uit te voeren. Daarbij zal zij omvangrijk langetermijnonderzoek naar fundamentele vraagstukken uitvoeren om bestaande inzichten samen te brengen en nieuwe wetenschappelijke inzichten te verschaffen. De staatscommissie richt zich bij haar werkzaamheden ook op discriminatie en racisme in het Caribisch gebied.

3. *Keti Koti betekent 'ketenen gebroken' en is een van oorsprong Surinaamse feestdag ter gedachtenis aan de afschaffing van de slavernij op 1 juli 1863.*

De staatscommissie is onafhankelijk en stelt zelf haar werkprogramma op. Daaraan heeft de commissie vanaf het moment van benoeming van de leden gewerkt. Daarbij is afstemming gezocht met verschillende organisaties en instanties die met aanverwante vraagstukken bezig zijn. Ook zijn bestaande onderzoeken bij het opstellen van het werkprogramma betrokken, zoals die van de Parlementaire Onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving van de Eerste Kamer. In dit werkprogramma op hoofdlijnen geeft de staatscommissie een schets van de thema's waaraan zij aandacht wil schenken, binnen de kaders van haar opdracht. Ook geeft zij een eerste indruk van de (onderzoeks)aanpak die haar voor ogen staat. Vanuit een breed perspectief bestaande kennis benutten en op zoek gaan naar nieuwe inzichten: dat is waar de staatscommissie voor staat.

Dr. Joyce Sylvester
Voorzitter staatscommissie tegen discriminatie en racisme

Inhoudsopgave

Voorwoord 2
Inhoudsopgave 7

1. De opdracht 8
2. Begripsbepaling en centrale uitgangspunten 11
3. Aanpak 15
4. Werkwijze staatscommissie 22

Bijlagen 25
Bijlage 1: Opdracht van de staatscommissie 26
Bijlage 2: Organisatie staatscommissie 28

Staatscommissie tegen discriminatie en racisme ✿ Werkprogramma op hoofdlijnen

1. De opdracht

1.1 De opdracht van de staatscommissie

De opdracht van de staatscommissie tegen discriminatie en racisme (hierna: de staatscommissie), zoals beschreven in het instellingsbesluit, is opgenomen als bijlage I. De staatscommissie dient zich te richten op omvangrijk, langetermijnonderzoek naar fundamentele vraagstukken om bestaande inzichten samen te brengen en nieuwe wetenschappelijke inzichten te verschaffen. In deze onderzoeksgerichtheid verschilt de staatscommissie van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) en het College voor de Rechten van de Mens.

De staatscommissie moet volgens de opdracht in het instellingsbesluit een aantal onderwerpen behandelen. In de eerste plaats is de staatscommissie gevraagd om de regering 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. Daarnaast omvat de opdracht het monitoren van effecten van beleid en regelgeving. Ook is de staatscommissie gevraagd om te adviseren over betere waarborgen en het verbeteren van beleid en regelgeving om discriminatie en racisme te voorkomen en tegen te gaan. In het instellingsbesluit is de staatscommissie meegegeven om daarbij te kijken naar in ieder geval de woningmarkt, de arbeidsmarkt, het onderwijs en de zorg. De staatscommissie heeft verder volgens het instellingsbesluit de taak om alle (semi)overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties door te lichten op discriminatie en etnisch profileren in de werkwijze en organisatiecultuur. Hierbij heeft zij in ieder geval de opdracht te bekijken of het mogelijk en wenselijk is overheidsinstanties te verbieden etniciteit te gebruiken om fraude te bestrijden. Tot slot moet de staatscommissie verkennen wat de mogelijkheden zijn om onderscheid op grond van ras en nationaliteit in risicoprofielen alleen toe te passen ter bescherming dan wel ter ondersteuning van mensen.

1.2 Een werkprogramma op hoofdlijnen

In dit werkprogramma op hoofdlijnen geeft de staatscommissie richting aan deze brede opdracht. Het werkplan is op hoofdlijnen opgesteld om de samenleving, de politiek en het beleid te informeren over de manier waarop de staatscommissie vorm en inhoud aan haar werkzaamheden gaat geven. Gaandeweg zullen gedetailleerde uitwerkingen en bijstellingen volgen.

De opbouw van dit werkprogramma is als volgt. In paragraaf 2 komen de belangrijkste begrippen aan bod, net als enkele centrale uitgangspunten die de staatscommissie zal gebruiken in haar werk. In paragraaf 3 volgt op hoofdlijnen het plan van aanpak dat de staatscommissie voor zich ziet. Tot slot wordt in paragraaf 4 een korte toelichting gegeven op de beoogde werkwijze van de staatscommissie.

2. Begripsbepaling en centrale uitgangspunten

Staatscommissie tegen discriminatie en racisme ✿ Werkprogramma op hoofdlijnen

2.1 Discriminatie en racisme

De staatscommissie heeft als opdracht zich te richten op *discriminatie* en *racisme*. Beide begrippen zijn complex en kunnen in verschillende contexten verschillende betekenissen hebben. Zo kan 'gediscrimineerd worden' in het dagelijks spraakgebruik iets anders betekenen dan bij officiële instanties. In het recht worden bijvoorbeeld bijzondere eisen gesteld om te bewijzen dat sprake is geweest van ongerechtvaardigde ongelijke behandeling of van discriminerende bejegening. Iemand die zich gediscrimineerd voelt, is dus niet altijd gediscrimineerd in juridische zin. Ook is er verschil van mening mogelijk over de vraag of bij discriminatie altijd sprake moet zijn van een discriminerende bedoeling of motief, of dat er ook onbedoeld en onbewust kan worden gediscrimineerd. Op dezelfde manier is discussie mogelijk over het begrip racisme. Daarbij is bijvoorbeeld de vraag of racisme een effect is van discriminatie of dat discriminatie voortvloeit uit het bestaan van racisme.

Binnen deze complexiteit en veelheid aan betekenissen van de begrippen discriminatie en racisme kiest de staatscommissie ervoor om een voorlopige definitie te gebruiken en daarbij aan te sluiten bij definities die elders zijn gegeven. De commissie sluit aan bij de omschrijving van de Parlementaire Onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (hierna: POC). De POC omschrijft discriminatie als 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.[4] Daarnaast houdt de staatscommissie rekening met de definitie van 'ervaren' discriminatie die is gegeven in een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), namelijk de interpretatie van een meegemaakt incident als discriminatie. Hierbij gaat het erom dat een als onrechtvaardig ervaren uitkomst of verloop van een meegemaakt voorval te maken heeft met negatieve houdingen over de groep waartoe het individu wordt gerekend.[5] Als het gaat om ras of etniciteit, kan de laatste component van deze omschrijving (de negatieve houding over de groep waartoe het individu behoort) volgens de staatscommissie worden aangeduid als racisme.

4. *POC (2022). Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan, pp. 17. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.*
5. *SCP (2020). Ervaren discriminatie in Nederland II, pp. 8. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020.*

De staatscommissie gebruikt hierna de begrippen discriminatie en racisme om te kunnen verwijzen naar de opdracht die haar in het instellingsbesluit is meegegeven of omdat de begrippen in andere rapporten of het politieke debat worden gebruikt. De bovenstaande keuze laat onverlet dat de commissie per onderdeel van de opdracht en afhankelijk van de context waarin de begrippen worden gebruikt, mogelijk andere definities en verwoordingen zal hanteren.

2.2 Centrale uitgangspunten

De staatscommissie baseert zich op een aantal centrale uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt voor het onderzoek van de staatscommissie is dat zij zich niet alleen op discriminatie en racisme in de smalle zin van het woord richt. De staatscommissie houdt oog voor bredere kwesties als maatschappelijke uitsluiting, (ervaren) achterstelling en het benadelen en het aantasten van waardigheid en autonomie in verband met bepaalde (al dan niet vermeende of toegeschreven) persoons- of groepskenmerken. Daarbij kan het zowel gaan om individueel gerichte als om abstractere, meer institutionele vormen van achterstelling en uitsluiting. Ook kan het zowel gaan om bewust en zelfs intentioneel handelen of nalaten als om onbewust en/of onbedoeld handelen of nalaten. Voor deze vormen van uitsluiten en achterstellen onderzoekt de staatscommissie in ieder geval steeds de betekenis van de factoren (vermeend) ras of etniciteit. Die factoren worden daarbij altijd bekeken in hun wisselwerking met andere factoren en gronden. Ook kwesties van cumulatie (opeenstapeling) en intersectionaliteit (de intersecties of snijpunten tussen verschillende gronden of groepen) kunnen daardoor een belangrijke rol spelen, net als nieuwe, opkomende of minder bekende[6] vormen en oorzaken van achterstellen en uitsluiten.

Het tweede centrale uitgangspunt is dat de staatscommissie in haar onderzoek naar het handelen en nalaten daarvan door de overheid kiest voor het onderzoeken van de overheid in al haar hoedanigheden (bijv. als wetgever, als uitvoerder of als rechter) en op verschillende niveaus (bijv. centraal en decentraal). De belangrijkste reden hiervoor is dat de opdracht zich in belangrijke mate richt op regelgeving, beleid en interventies van overheidsinstanties. Bovendien bepalen wetgeving, beleid, bestuursbesluiten en rechterlijke uitspraken in belangrijke mate ook het handelen van private partijen (verenigingen, ondernemingen, individuen).

6. *In wetenschappelijke tradities wordt gesproken over 'emergente' vormen en oorzaken.*

Het handelen door de overheid kan daarbij het maatschappelijk uitsluiten en achterstellen tot op zekere hoogte bestrijden, maar nalatig handelen of een verkeerde aanpak door de overheid kan de maatschappelijke uitsluiting ook bevestigen en zelfs versterken.

Als derde centraal uitgangspunt betrekt de staatscommissie bij haar onderzoek nadrukkelijk ook het Caribisch gebied, naast Europees Nederland. De belangrijkste reden hiervoor is dat het overgrote deel van het onderzoek naar discriminatie en racisme zich beperkt tot Europees Nederland, terwijl er op het punt van beleid en regelgeving juist ook in het Caribisch gebied vragen bestaan.

Tot slot kiest de staatscommissie voor co-creatie als centraal uitgangspunt. Co-creatie is een manier van onderzoek waarbij betrokken partijen – bijv. personen die uitsluiting en achterstelling ervaren, belangenorganisaties, kennisinstituten en overheidsorganisaties – niet alleen als respondenten deelnemen aan het onderzoek, maar ook invloed hebben op de uitvoering van het onderzoek. Zo is de input van veel mensen betrokken bij het opstellen van een werkprogramma. Ook bij het maken van verdere keuzes in het onderzoek en bij het vertalen van onderzoeksbevindingen naar aanbevelingen voor beleid en regelgeving wil de staatscommissie de samenleving steeds uitdrukkelijk betrekken.

3. Aanpak

3.1 Een gefaseerde aanpak

De opdracht van de staatscommissie is breed. In het instellingsbesluit zijn twee kernonderdelen te zien. In de eerste plaats omvat de opdracht het doen van onderzoek naar de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in de Nederlandse samenleving, naar de effecten van beleid en regelgeving op dit gebied en naar betere waarborgen en verbetering van beleid en regelgeving om discriminatie en racisme te voorkomen en tegen te gaan. In de tweede plaats is het verzoek om de overheid door te lichten op haar werkwijze en organisatiecultuur als het gaat om discriminatie en etnisch profileren.

Het onderzoek moet wetenschappelijk van aard zijn en moet zich richten op fundamentele kwesties. De staatscommissie heeft in de zomer en het najaar van 2022 gesproken over een aanpak van de brede opdracht die voldoet aan de eisen die worden gesteld aan wetenschappelijk onderzoek en waarmee de nodige diepgang en vernieuwing kan worden bereikt. Daarbij wil de staatscommissie gebruik maken van en voortbouwen op de wetenschappelijke kennis die er al is. Gelet daarop wil de staatscommissie in drie hoofdfases gaan werken:

- Fase 1: verkennen en kiezen (d.w.z. wat is al bekend over de aard, omvang en oorzaken van discriminatie, wat nog niet; naar welke onderwerpen gaat de staatscommissie nader onderzoek doen en welke methoden gebruikt zij daarbij?)
- Fase 2: uitvoeren (d.w.z. het uitvoeren van onderzoek zoals gekozen in fase 1 en het rapporteren over resultaten)
- Fase 3: vertalen (d.w.z. het vertalen van onderzoeksresultaten naar voorstellen voor verbetering van beleid en regelgeving)

Hieronder wordt kort uiteengezet hoe de aanpak van de staatscommissie voor de verschillende onderdelen uit het instellingsbesluit eruitziet.

3.2 Plan van aanpak voor de kernonderdelen van de opdracht

Discriminatie en racisme in maatschappelijke sectoren

Volgens het eerste deel van haar opdracht is het de bedoeling dat de staatscommissie de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in verschillende maatschappelijke sectoren onderzoekt. Uit het tweede deel van de opdracht blijkt dat zij daarbij in ieder geval onderzoek doet naar discriminatie en racisme als het gaat om de woningmarkt, de arbeidsmarkt, het onderwijs en de zorg. Deze vragen kunnen deels worden beantwoord op grond van bestaand onderzoek. In dit verband is van belang dat de POC zich al heeft gericht op de aard, omvang en oorzaken van discriminatie in de sectoren arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie. Om die reden is de staatscommissie in fase 1 al begonnen met het uitvoeren van een aantal verkenningen van bestaand onderzoek. Dat onderzoek wordt uitgevoerd op basis van de methodiek zoals de POC die volgde om de aard, omvang en oorzaken te onderzoeken voor, onder andere, het onderwijs en de arbeidsmarkt. De verkenningen richten zich op de door die commissie nog niet onderzochte sectoren die deel uitmaken van de opdracht van de staatscommissie, namelijk de woningmarkt en de gezondheidszorg. Deze sectoren vult de staatscommissie aan met de sectoren sport en cultuur, omdat ook in deze sectoren discriminatie en racisme wordt gemeld.[7,8]

Met behulp van de verkenningen kan de staatscommissie drie vragen beantwoorden:

1. Wat weten we wel? Het doel is om te bepalen in hoeverre op dit moment al informatie beschikbaar is over de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in de genoemde sectoren en over de andere vragen die in de opdracht zijn gesteld.
2. Wat weten we nog niet? Het doel is om te achterhalen welke hiaten er nog bestaan in de kennis naar de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in de genoemde sectoren.
3. Hoe kunnen we dat wat we nog niet weten onderzoeken? Het doel is om te bepalen welke methoden het beste kunnen worden gehanteerd voor het beleidsonderzoek dat zich op die hiaten richt.

De antwoorden op deze vragen kunnen in fase 1 en 2 leiden tot het invullen van Tabel 1. In de nu nog open velden komen de antwoorden op de bovengenoemde vragen 2 en 3 te staan. Op die manier kunnen de kennishiaten inzichtelijk in beeld worden gebracht. Ook kan de staatscommissie met behulp van deze matrix inzicht geven in de methoden die nodig zijn om deze hiaten te vullen.

7. *SCP (2017). Ervaringen van LHBT-personen met sport – Beleidssignalement. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.*
8. *Mulier (2021). Sportgedrag en ervaren racisme etnische minderheden, factsheet 2021/27. Utrecht: Mulier Instituut.*

Tabel 1. Matrix maatschappelijke sectoren

Sectoren	Arbeids-markt	Cultuur	Onder-wijs	Politie	Sociale zekerheid	Sport	Woning-markt	Zorg
Vragen naar aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland								
Vragen naar effecten van beleid en regel-geving op het terrein van discriminatie en racisme in Nederland								
Vragen naar verbe-tering van waarbor-gen, wetgeving en beleid in Nederland								

Daarnaast kan uit verkennend onderzoek blijken dat op een aantal terreinen aanvullend onderzoek nodig is voor fase 2. Aanvullend onderzoek kan bijvoorbeeld gaan over specifieke discriminatiegronden in specifieke sectoren, maar ook over eventuele opkomende gronden, over cumulatie (een opeenstapeling van discriminatie) of over intersectionaliteit (discriminatie die voortkomt uit combinaties van discriminatiegronden).

Bij het maken van de keuzes voor fase 2 maakt de staatscommissie gebruik van een vorm van co-creatie, omdat zij de ideeën en behoeften van andere maatschappelijke, publieke en wetenschappelijke actoren wil meewegen. Daarom laat zij momenteel een omgevingsanalyse uitvoeren. Deze omgevingsanalyse richt zich op de vraag welke kennisbehoeften er leven onder maatschappelijke en publieke organisaties. Ook spreekt de commissie zelf met verschillende stakeholders.

Discriminatie en racisme bij de overheid

Naast het onderzoek naar de genoemde maatschappelijke sectoren, is het doorlichten van de overheid een kernonderdeel van de opdracht van de staatscommissie. De staatscommissie is specifiek gevraagd om een 'brede doorlichting op discriminatie en etnisch profileren uit te voeren van de werkwijze en organisatiecultuur van alle (semi)overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties'. De uitdaging van dit onderdeel van de opdracht is groot; de overheid is immers zeer omvangrijk en complex. Naast werkgever en dienstverlener is de overheid ook wetgever, beleidsmaker, toezichthouder en handhaver.

In het licht van de opdracht is de staatscommissie daarom in fase 1 begonnen met het uitzetten van een bestuurskundige verkenning naar het nader definiëren van de rollen van de overheid in relatie tot discriminatie en etnisch profileren. Verder doet de commissie een vooronderzoek naar de methoden waarmee zij de overheid het beste kan doorlichten. In de eerdergenoemde verkenningen naar discriminatie op de woningmarkt, in de zorg en in sport en cultuur worden etnisch profileren, werkwijze en organisatiecultuur bovendien expliciet als onderzoeksthema's meegenomen. Op grond van deze verkenningen, met daarbij meegewogen de hierboven al genoemde omgevingsanalyse, zal de staatscommissie de focus van het vervolgonderzoek en de bijpassende methoden voor fase 2 bepalen.

Vertaling naar beleid, regelgeving en werkwijze

Op basis van de verkenningen en keuzes in fase 1 en de verdere onderzoeken in fase 2, richt de staatscommissie zich in fase 3 op de vertaling van onderzoek naar beleid, regelgeving en werkwijze. De overheid speelt immers niet alleen een rol als plek waar discriminatie kan voorkomen, maar ook in het oplossen van problemen in de maatschappelijke sectoren. Daarom gaat de staatscommissie met name op zoek naar instrumenten die de overheid heeft (via regelgeving, beleid en werkwijze) om maatschappelijke achterstelling en benadeling te voorkomen, tegen te gaan en waar nodig te herstellen. Hierbij heeft zij in ieder geval aandacht voor de volgende vragen, die direct voortvloeien uit de opdracht:

- Volstaat de huidige manier waarop het discriminatieverbod voor de overheid in verdragen en wetgeving[9] is neergelegd of is herziening of aanvulling nodig?
- Is het mogelijk en wenselijk om te verbieden etniciteit als proxy te gebruiken bij fraudebestrijding? Zo ja, op welke manier kan zo'n verbod worden vormgegeven?
- Is het mogelijk en wenselijk om te verbieden om ras en nationaliteit in risicoprofielen toe te passen, tenzij dit is bedoeld om mensen te ondersteunen of beschermen? Zo ja, hoe kan dit worden vormgegeven?

In fase 3 zal de staatscommissie de doorvertaling van kennis naar beleid deels door middel van een geschikte vorm van co-creatie vormgeven.

9 *Zie bijvoorbeeld het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het EU-Grondrechtenhandvest, andere internationale verdragen, de Grondwet, de Algemene Wet Gelijke Behandeling en andere gelijkebehandelingswetgeving.*

3.3 Integrale ambities

Het matrixgewijze identificeren van kennishiaten en onderzoeksonderwerpen zoals beschreven in Tabel 1 komt voort vanuit een analytische benadering van de opdracht. Door die identificatie worden de verschillende onderdelen van de opdracht geschikt gemaakt voor wetenschappelijk onderzoek. Dat onderzoek vergt vervolgens een nadere bezinning op geschikte onderzoeksmethoden en benaderingen. Dit houdt verband met het bijzondere en complexe karakter van discriminatie en racisme. Discriminatie en racisme worden vaak statisch of incidenteel opgevat als een specifieke gebeurtenis op een bepaald moment binnen een bepaald domein. Vanuit die opvatting is ook veel bestaand onderzoek uitgevoerd. Tegelijkertijd is inmiddels bekend dat discriminatie een dynamisch en systemisch proces is waarvan de effecten opeenstapelen over generaties of over domeinen.[10]

Vanwege deze verwevenheid en dynamiek houdt de staatscommissie oog voor het leggen van verbindingen. De verschillende onderzoeksonderwerpen, sectoren en discriminatiegronden worden in samenhang onderzocht, als een complex en dynamisch systeem. Met een dergelijke brede, integrale benadering verwacht de staatscommissie dieper inzicht te kunnen krijgen in de aard, omvang en oorzaken van discriminatie en in dieperliggende mechanismen en structuren die anders niet zichtbaar aan de oppervlakte zouden zijn gekomen.

Ook bij de keuze voor benaderingen en methoden voert de staatscommissie voor ieder te onderzoeken onderwerp eerst een verkenning naar de haalbaarheid uit. Zo is een levensloopanalyse een manier om vormen en verschijnselen van discriminatie en racisme in kaart te brengen vanuit de levensloop van mensen. Op verschillende momenten in hun leven kunnen mensen immers in aanraking komen met vormen van discriminatie en racisme, of dat nu de plaats of het gezin is waaruit iemand wordt geboren, het krijgen van een schooladvies, het vinden van een stageplaats, het zoeken naar een woning of baan of andere belangrijke momenten in het leven. Mogelijk vindt er gedurende het leven en over generaties heen ook een opeenstapeling of cumulatie plaats van vormen van uitsluiting, achterstelling etc., afhankelijk van de persoon of groep in kwestie. Een belangrijk gegeven is daarbij ook dat mensen op verschillende gronden of complexe combinaties van gronden kunnen worden benadeeld. Dan is er sprake van intersectionaliteit.

10. *Zie bijvoorbeeld Blank, R.M. (2005). Tracing the economic impact of cumulative discrimination. American Economic Review, jg. 29, nr. 2, p. 99–103; Blank, R.M., Dabady, M., & Citro C.F. (eds.) (2004). Measuring racial discrimination. National Academies Press Washington, DC.*

De staatscommissie verkent of er voldoende data voorhanden zijn in Nederland om zo'n levensloopanalyse uit te voeren, of dat discriminatie over de levensloop wellicht beter verhalend of illustratief gebruikt kan worden.

Op een soortgelijke manier kunnen andere benaderingen en methoden worden verkend. Sommige van die benaderingen en methoden zullen meer empirisch van aard zijn, andere meer juridisch-analytisch of bestuurskundig. Per onderzoeksonderwerp – vastgesteld in fase 1 – zal worden bekeken welke benadering en welke methoden bruikbaar en geschikt zijn. Bij het maken van deze keuzes wordt rekening gehouden met de complexe noties van discriminatie en racisme en met de bijzondere dynamiek en de systemische aard van de processen en culturen die aan discriminatie en racisme ten grondslag liggen. Zoals hiervoor al is aangegeven, wordt daarnaast in fase 3 gebruikgemaakt van co-creatiemogelijkheden. Hierbij zullen de gekozen varianten ook weer per onderwerp worden vastgesteld.

4. Werkwijze staatscommissie

4.1 Organisatie staatscommissie

In het instellingsbesluit is de organisatie van de staatscommissie beschreven. De meeste leden van de staatscommissie hebben een wetenschappelijke achtergrond. De leden worden in hun werkzaamheden ondersteund door een secretariaat/bureau (zie bijlage 2). In aanvulling op deze beschrijving in de opdracht vindt de staatscommissie het belangrijk om een volgende generatie onderzoekers kansen te bieden. Daarom bestaat er bij het bureau van de staatscommissie ruimte om stagiairs en afstudeerders onderzoek te laten doen. Daarnaast wil de commissie werken met subcommissies, waaraan mogelijk externe expertise wordt toegevoegd. Te denken valt hierbij aan commissies op het terrein van de levensloop, cumulatie of op het terrein van de doorlichting van de overheid op discriminatie en racisme.

4.2 Planning

Zoals in paragraaf 3 is uitgelegd, werkt de staatscommissie in fasen. Afhankelijk van de uitkomsten van fase 1 wordt een aantal deelthema's geselecteerd, waarbij gekeken wordt naar geschikte methoden en benaderingen voor het onderzoek. Het werkprogramma zal door de tijd heen worden aangepast om de gemaakte keuzes te weerspiegelen. De staatscommissie streeft ernaar tussenrapportages op te leveren waarin verslag wordt gelegd van de uitgevoerde werkzaamheden en de stand van zaken van het onderzoek. Het eindrapport volgt voor 1 mei 2026.

De staatscommissie wil in de loop van 2023 haar eerste tussenrapportage uitbrengen. Daarin worden vooralsnog de volgende onderdelen meegenomen:

- de eerste verkennende onderzoeken naar discriminatie en racisme in de zorg, op de woningmarkt en in sport en cultuur, aangevuld met gegevens uit POC voor de sectoren arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en politie;
- de verkenning van de rollen van de overheid en de werkwijze voor een doorlichting;
- de verkenning naar de mogelijkheden om onderzoek te doen vanuit levensloop- of cumulatieperspectief.

Op basis daarvan presenteert de staatscommissie ook een aantal vervolgstappen van het onderzoek.

4.3 Budget

De staatscommissie heeft een budget van € 1 miljoen per jaar tot en met 2025. In 2026 is € 0,5 miljoen beschikbaar. Uit dit budget worden de vergoedingen voor de commissie leden en de personele lasten van het secretariaat/bureau betaald (grofweg € 930.000). Er blijft een zeer beperkt budget over voor aanvullend onderzoek en andere kosten.

4.4 Onafhankelijk en betrokken

Als onafhankelijk en wetenschappelijk adviescollege houdt de staatscommissie bij haar werkzaamheden gepaste afstand van politiek en bestuur. De staatscommissie opereert echter niet in een vacuüm, maar maakt onderdeel uit van de Nederlandse samenleving. Om haar opdracht zo goed mogelijk te vervullen volgt de staatscommissie politieke en maatschappelijke ontwikkelingen op de voet en heeft zij oog voor de actualiteit. Ook zoekt zij afstemming met andere actoren in het veld (o.a. de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, het College voor de Rechten van de Mens, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Sociaal-Economische Raad, universiteiten en maatschappelijke organisaties). Waar ontwikkelingen en actualiteiten binnen de reikwijdte van haar taakopdracht vallen, zal de staatscommissie eventuele samenwerking zoeken met relevante actoren. Voor het ontwikkelen van dit werkprogramma heeft de staatscommissie al een eerste serie gesprekken gevoerd met ervaringsdeskundigen, belangenorganisaties, kennisinstituten en overheidsorganisaties. Op basis van hun inbreng heeft de staatscommissie haar werkprogramma aangescherpt. De staatscommissie zal gedurende haar onderzoek actuele gezichtspunten blijven ophalen.

Bijlagen

Staatscommissie tegen discriminatie en racisme ✿ Werkprogramma op hoofdlijnen

Bijlage 1: Opdracht van de staatscommissie

De formele opdracht van de staatscommissie staat in artikel 2 van het instellingsbesluit:

Kader 1. De opdracht volgens het instellingsbesluit

Artikel 2

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; en
   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; en
   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 risicoprofielen alleen toe te passen ter bescherming dan wel ter ondersteuning van mensen.[11]

11 *https://zoek.officielebekendmakingen.nl/staatscourant/stcrt-2022-11349.html, bezocht op 29-9-2022.*

De formulering van de taakopdracht sluit nauw aan bij de tekst van de onderliggende moties.[12] De staatscommissie dient in ieder geval onderzoek te doen naar en te adviseren over vijf thema's: discriminatie en racisme op de woningmarkt, de arbeidsmarkt, het onderwijs en de zorg en discriminatie en racisme binnen de overheid. Dat neemt niet weg dat de staatscommissie breder kan adviseren en ook andere sectoren bij haar onderzoek kan betrekken, zoals sport of de media, als de staatscommissie denkt dat dat nodig is. Ook kan de staatscommissie breder adviseren en aanbevelingen doen over het gebruik van persoonsgerelateerde selectiecriteria in risicoprofielen door overheidsinstanties. Wel moet de staatscommissie daarbij rekening houden met de opbrengsten van het motie 21-traject.[13] Uit de toelichting bij het instellingsbesluit volgt ook dat het onderzoek en de advisering niet is beperkt tot de discriminatiegrond 'ras': de staatscommissie gaat over alle discriminatiegronden.

De taakopdracht impliceert dus een breed opgezet onderzoek gericht op discriminatie en racisme, dat in principe niet is beperkt tot bepaalde sectoren of discriminatiegronden. Discriminatie en racisme komen immers voor op vrijwel alle terreinen die cruciaal zijn voor het volwaardig deelnemen aan de samenleving. Discriminatie richt zich tegen bepaalde identiteitskenmerken en tegen bepaalde groepen (waaronder anti-zwartracisme, moslimdiscriminatie, antisemitisme, LHBTIQ+-discriminatie, genderdiscriminatie). De adviezen van de staatscommissie bestrijken dus beleidsterreinen waarvoor meerdere ministeries en bewindspersonen verantwoordelijk zijn.

12. *Memorie van Toelichting over artikel 2 bij het Instellingsbesluit.*
13. *"Motie 21" is de naam van een rijksbreed traject, waarbij de departementen hun praktijken doorlichten op onrechtmatigheden, ter uitvoering van de moties Klaver c.s. (Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 16) en Marijnissen c.s. (Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 21), die verzoeken het gebruik van o.a. nationaliteit en etniciteit als datavariabele in risicomodellen en zwarte lijsten binnen de overheid op te ruimen en uit te sluiten.*

Bijlage 2: Organisatie staatscommissie

De voorzitter, tevens lid, van de staatscommissie is:

- Dr. J.J. (Joyce) Sylvester

De overige leden van de staatscommissie zijn:

- Prof. mr. J.H. (Janneke) Gerards
- Dr. S. (Sennay) Ghebreab
- Prof. dr. H. (Halleh) Ghorashi
- Prof. dr. P.L.H. (Peer) Scheepers
- Drs. E.F. (Errol) Stoové
- Prof. dr. A.B. (Ashley) Terlouw
- Prof. dr. P. (Patrizia) Zanoni

De vakgebieden van de leden omvatten openbaar bestuur, rechtswetenschap, kunstmatige intelligentie, culturele antropologie, methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, uitvoering van beleid en regelgeving door uitvoeringsorganisaties, rechtssociologie en organisatiepsychologie. Deze vakgebieden waren vooraf vastgesteld als noodzakelijke kennisterreinen voor de staatscommissie om de gestelde opdracht te kunnen uitvoeren. Binnen deze vakgebieden hebben de leden zich toegelegd op vraagstukken van discriminatie en racisme, gelijke kansen, positie van minderheden, diversiteit, gelijkebehandelingswetgeving en/of etnisch profileren.

De staatscommissie wordt bij haar onderzoek en advisering ondersteund door een bureau. Een secretaris (1 fte) leidt het bureau. Onder leiding van de secretaris voeren de wetenschappelijk medewerkers van het bureau het werkprogramma uit en bereiden zij de werkzaamheden van de commissie voor. Naast de secretaris bestaat het bureau uit vier onderzoekers (circa 3 fte), een ondersteuner (1 fte) en een communicatieadviseur (0,2 fte). Vanwege het wetenschappelijke karakter van de staatscommissie zal het bureau ruimte bieden aan studenten (stagiair(e)s) van universiteiten voor concrete onderzoekstrajecten. De secretaris en de medewerkers van het bureau zijn geen lid van de staatscommissie.

Staatscommissie tegen discriminatie en racisme ✿ Werkprogramma op hoofdlijnen

Colofon

Dit is een uitgave van de staatscommissie tegen discriminatie en racisme. Meer informatie en achtergrond is te vinden op www.staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl of neem contact op via info@staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl

Januari 2023

Ontwerp & vormgeving
RFT-O, Den Haag

Tekst
Staatscommissie tegen discriminatie en racisme

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

Januari 2023