

Advies van het Nationaal Platform voor overleg en samenwerking tegen Racisme en Discriminatie aan de Minister van Vreemdelingen- en Integratiebeleid inzake het Nationaal Actieprogramma (NAP)

Het NPRD heeft een adviserende rol naar de minister inzake het op te stellen Nationaal Actieprogramma (artikel 6 van het Instellingsbesluit). Binnen het NPRD is besloten, dat het NPRD op hoofdlijnen zal adviseren, daar GO's en NGO's middels het format op specifieke punten zullen adviseren.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Non-discriminatie en het gelijkheidsbeginsel zijn binnen Nederland breed gedragen principes en een maatschappelijke erkenning van de mensenrechten en de menselijke waardigheid. Tevens zijn zij maatgevend voor onze dynamische multi-etnische en -culturele samenleving. Deze diversiteit brengt naast grote verworvenheden ook problemen met zich mee. Echter er moet voor gewaakt worden, dat door het onderkennen van de problemen de verworvenheden op de achtergrond raken. Dit neemt niet weg dat de problemen aangepakt moeten worden en vragen om een brede maatschappelijke inzet en aanpak.

Racisme en discriminatie worden nog te vaak gezien als incidentele voorvallen, veroorzaakt door individuen of kleine groepen. Deze mythe dient doorbroken te worden en erkend dient te worden, dat racisme en discriminatie een structureel maatschappelijk probleem zijn, dat zonder een structurele aanpak ongewenste proporties kan aannemen. Dit leidt onder andere tot uitsluiting op de arbeidsmarkt en segregatie binnen het onderwijs en buurten. Het gevolg is dat tal van groepen in onvoldoende mate of extra hindernissen ondervinden bij het meedelen in welzijn en welvaart.

Het is hierbij belangrijk aandacht te hebben voor de historische achtergronden van racisme, zoals bijvoorbeeld het slavernijverleden. Hiervoor is al opgemerkt, dat racisme niet alleen veroorzaakt wordt door individuen of kleine groepen. Racisme zit tevens verankerd in het functioneren van instituties en instellingen door middel van regels, procedures, wetgeving en het handelen van functionarissen hierbinnen, waardoor bepaalde raciale of etnische groepen in vergelijking met de dominante (witte) groepen direct of indirect gediscrimineerd worden.

Het maatschappelijk klimaat in Nederland is veranderd. Maatschappelijke scheidslijnen lijken scherper geworden, hetgeen onder andere tot uitdrukking komt in een hardere toonzetting binnen het maatschappelijk debat. Incidenten en gebeurtenissen worden steeds vaker als maatstaf gebruikt voor de beoordeling van hele bevolkingsgroepen. De verharding leidt er ook toe, dat groepen mensen zich in eigen kring terugtrekken. Dit is slecht voor de maatschappelijke cohesie. De blootstelling aan racisme en discriminatie vormen een bron van stress in het dagelijks leven die op de lange duur ook de gezondheid kan schaden. De verandering in het maatschappelijk klimaat heeft er ook toe geleid dat problemen rond een gebrekkige integratie benoemd worden. Dat biedt ook kansen om deze problemen aan te pakken.

Discriminatie is ook niet langer alleen een zaak van de dominante witte meerderheid versus de zwarte minderheid, maar uit zich binnen sommige wijken ook omgekeerd en is vaak ook het gevolg van nieuwe tegenstellingen, zoals sommige gelederen binnen etnisch culturele groepen versus homoseksuelen, niet-moslims versus moslims en etnisch culturele groepen onderling.

- Wil men de negatieve ontwikkelingen keren, dan dient allereerst onderkend te worden, dat racisme en discriminatie dreigen uit te groeien tot een groot maatschappelijk probleem, waaraan dringend aandacht gegeven dient te worden. Racisme en discriminatie dienen een vast punt te worden op de politieke agenda.
- Niet alleen is het belangrijk te onderkennen dat racisme en discriminatie een maatschappelijk probleem zijn, er moet ook aandacht komen, bijvoorbeeld in de vorm van educatie en discussie, voor de achterliggende oorzaken van racisme en discriminatie

zoals daar zijn het slavernijverleden en blank superioriteitsdenken. Er moet ook meer inzicht komen door middel van onderzoek naar de werking van institutioneel racisme.

- Er dient aandacht te zijn voor de verwevenheid van racisme en genderdiscriminatie. Zowel de uitingen van racisme als de reactie daarop kan verschillend zijn al naar gelang het om (jonge) vrouwen of (jonge) mannen gaat. Internationaal is daarom gepleit voor een intersectionele analyse - in Nederland vaker aangeduid als een gender- en etniciteitsbenadering.
- Racisme en discriminatie dienen beter in kaart gebracht te worden middels onderzoek en betere registraties. De huidige registraties zijn onvoldoende, zowel naar kwantiteit als naar kwaliteit. Uitkomsten van de registraties en onderzoeken dienen gecommuniceerd te worden met de samenleving, zodat deze geïnformeerd wordt over de problematiek.
- Het maatschappelijk debat / de maatschappelijke dialoog moet gestimuleerd worden, niet als polemiek in de media om de grenzen van de grondrechten af te bakenen, maar als middel om mensen dichterbij elkaar te brengen. Bij elkaar brengen houdt ook in, dat wederzijds respect, begrip en inlevingsvermogen gestimuleerd moeten worden. Een goed voorbeeld van een dergelijke dialoog is de ' Brede Maatschappelijke Dialoog over Homoseksualiteit en Religie, Levensbeschouwing en Ethiek'¹. Het debat / de dialoog moet met name een plaats krijgen op de werkplek, in de school en in de buurt.
- De weerbaarheid moet vergroot worden. Mensen moeten niet alleen leren racisme en discriminatie te onderkennen, maar ook hoe zij ermee omgaan, ertegen op kunnen treden en het tegen kunnen gaan. Middels trainingen op de werkplek en in scholen en buurten kan gewerkt worden aan deze grotere weerbaarheid.
- Bij een grotere weerbaarheid hoort ook, dat burgers zich bewust zijn van hun rechten en de mogelijkheden om onrecht tegen te gaan. Antidiscriminatiebureaus e.a. kunnen op lokaal niveau voorlichtingsbijeenkomsten houden.
- De media nemen een belangrijke plaats in. Niet alleen waar het gaat om de hiervoor aangehaalde inzichten onder een breed publiek bekend te maken, maar ook waar het gaat om een evenwichtige en objectieve informatieverstrekking. Het overnemen van de Aanbevelingen voor de journalistiek in de multiculturele samenleving van de Werkgroep Migrant & Media door de media dient gestimuleerd te worden.

Wet- en regelgeving

Het NPRD is van mening, dat in grote lijnen de Nederlandse wet- en regelgeving voldoet aan de in Durban gestelde criteria. De Nederlandse Grondwet en de ratificatie van belangrijke internationale verdragen hebben, waar het gaat om het tegengaan van racisme en discriminatie en het recht op gelijke behandeling, een vertaalslag gekregen in het Nederlands strafrecht en civiel recht.

- Het is van belang, dat het strafrechtelijke vervolgings- en opsporingsbeleid aan een nader onderzoek wordt onderworpen. Zowel in de recent verschenen Monitor Racisme en Extreem Rechts (Jaap van Donselaar en Peter R. Rodrigues) als in de Rapportage Evaluatie Aanwijzing Discriminatie (LBR en LV) wordt opgemerkt, dat aan de strafrechtelijke aanpak van discriminatie het een en ander schort. Slachtoffers en belangenbehartigers ondervinden nog steeds problemen bij het doen van aangifte, er is te weinig aandacht voor discriminatie bij commune delicten en prioriteitstelling bij de politie leidt ertoe, dat in strijd met de Aanwijzing Discriminatie wordt gehandeld. De Aanwijzing verbiedt het seponeren door de politie en schrijft een actief opsporingsbeleid dwingend voor. De Aanwijzing wordt momenteel geëvalueerd en in april van dit jaar zal een nieuwe Aanwijzing verschijnen. Het OM is momenteel bezig met een sepotonderzoek. Waar nodig moet deze evaluatie leiden tot nieuw beleid of aanscherping van het bestaande.
- De Wet SAMEN wordt in mei van dit jaar geëvalueerd. Deze evaluatie is belangrijk. Weliswaar is het aantal bedrijven, dat haar wettelijke verplichtingen in deze nakomt, de

¹ Een initiatief van Het Humanistisch Verbond, Stichting Yoesuf, de Stuurgroep Islam en Burgerschap en COC Nederland.

laatste jaren fors gegroeid tot 70%, maar nog onvoldoende duidelijk is of en in welke mate de doelen van de Wet SAMEN zijn bereikt. Het NPRD is van mening, dat de uitkomsten van de evaluatie betrokken dienen te worden bij het NAP.

- Victimisatie van slachtoffers die klagen over discriminatie komt op grote schaal voor. Een betere bescherming van klagers is noodzakelijk. De op handen zijnde wijzigingen in de wetgeving ten gevolge van de Europese Rasrichtlijn kunnen daar een bijdrage in leveren.

Arbeidsmarkt

De Nederlandse wet- en regelgeving biedt voldoende handvatten om discriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan of gelijke behandeling af te dwingen. Echter in de dagelijkse praktijk kan discriminatie op de arbeidsmarkt een probleem vormen. Discriminatie op de werkvloer wordt nog steeds door etnische groepen als een probleem ervaren, niet alleen waar het gaat om de bejegening maar ook bij bijvoorbeeld de doorstroom naar hogere functies. Een deel van de hogere werkloosheid onder etnische groepen is wellicht het gevolg van discriminatie binnen selectieprocedures. Er zijn aanwijzingen dat etnische groepen gemiddeld genomen binnen dezelfde functies een lager salaris dan autochtonen ontvangen². Dit wordt bevestigd in de tweejaarlijkse rapportage van de Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin sprake is van een ongecorrigeerd beloningsverschil van 22% en een gecorrigeerd beloningsverschil van 4% in het nadeel van werknemers uit etnische minderheden³.

Vanuit de Stichting van de Arbeid, maar ook vanuit de individuele sociale partners, is met regelmaat aangedrongen op het aanpakken van en zijn initiatieven genomen of gaande tot het wegnemen van discriminatoire handelswijzen⁴ binnen de arbeidsmarkt. Niet alleen ter handhaving van maatschappelijke normen en waarden, maar ook vanuit de erkenning, dat discriminatie leidt tot grote economische schade.

- Nader periodiek onderzoek naar de salarissen en mogelijke verschillen op basis van etniciteit daarbinnen is gewenst. De tweejaarlijkse rapportage van de Arbeidsinspectie komt hieraan tegemoet. Echter op meso- en microniveau is een dergelijke periodieke rapportage niet voorhanden.
- Hiervoor is reeds opgemerkt, dat de sociale partners verschillende initiatieven hebben ontplooid om discriminatie tegen te gaan. Het NPRD vindt het belangrijk, dat naast leidinggevendenden binnen ondernemingen, medezeggenschaps- en ondernemingsraden worden geschoold om vanuit hun wettelijke bevoegdheden intensief mee te werken aan het tegengaan en voorkomen van discriminatie.
- Per 1 januari jl. is de functie van Bedrijfsadviseur Minderheden, BAM, opgeheven. Minderhedenbeleid binnen de CWI' s blijft echter noodzakelijk.
- Nu het economisch slechter gaat behoort de arbeidsparticipatie van etnisch culturele groepen extra aandacht te krijgen. De werkloosheid onder deze groepen is te groot vergeleken met autochtonen en vaker zijn mensen uit etnisch culturele groepen werkzaam in tijdelijke functies. Hierbij dient opgemerkt te worden, dat er forse verschillen bestaan tussen de verschillende etnisch culturele groepen als zodanig en / of tussen regio' s. Dit laatste betekent tevens, dat lokale en regionale overheden vaker hun verantwoordelijkheden moeten nemen waar het gaat om bijvoorbeeld reïntegratie, het tegengaan van vroegtijdige schooluitval en het bestrijden van de werkloosheid. Projecten als het succesvolle MKB-project en het Convenant Grote Bedrijven dienen navolging te krijgen.
- Diversiteitsbeleid, non-discriminatiecodes en klachtenprocedures als integraal onderdeel van het personeels- en organisatiebeleid binnen ondernemingen dienen gestimuleerd te worden.

² Zie: 'Ethnic and Gender Wage Differentials, An exploration of LOONWIJZERS 2001 / 2002' , AIAS Research Report 13, oktober 2002, Universiteit van Amsterdam.

³ De arbeidsmarktpositie van werknemers in 2000, SZW, Arbeidsinspectie, februari 2003.

⁴ Zie o.a. De STAR-nota ' Met alle respect' .

Onderwijs

Segregatie, als gevolg van de zogenaamde ' witte vlucht' , is een van de grootste problemen binnen het Nederlandse onderwijs. Segregatie is binnen het Nederlands onderwijsbestel, mede veroorzaakt door wijk- en buurtproblemen, een belangrijk aandachtspunt en een belangrijke zorg op lokaal niveau (gemeenten in samenwerking met bevoegde gezagsorganen). Daarnaast blijft de onderwijscarrière van etnisch culturele groepen gemiddeld genomen nog steeds achter bij die van autochtonen. Eén van de oorzaken daarvan is een taalachterstand.

- Intercultureel onderwijs, ICO, is een verplicht onderwijscurriculum. Echter veel scholen besteden geen of nauwelijks aandacht aan ICO. Er dienen maatregelen genomen te worden, zodat ICO een structurele plaats krijgt binnen het onderwijs. Uitgangspunt moet zijn dat scholen opvoeden en opleiden in een multi-etnische en -culturele samenleving. Dit is opgenomen in de kerndoelen voor het basisonderwijs en de basisvorming en hieraan dient in het onderwijs vorm te worden gegeven.
- ICO en diversiteit moeten een structurele plaats krijgen binnen de opleidingen van onderwijzend personeel. Tevens dienen deze opleidingen structureel aandacht te besteden aan onderwijsachterstanden.
- Naast de verplichte klachtenprocedures en klachtencommissies is het aan te bevelen dat alle scholen gedragscodes invoeren / hebben, die ondermeer racisme en discriminatie tegengaan.
- Ondersteunende projecten als School Zonder Racisme en Wereldschool verdienen aanbeveling en navolging.
- Er dienen maatregelen genomen te worden, die de ouderparticipatie onder etnisch culturele groepen bevorderen.
- Deelname aan de voorschoolse opvang door etnisch culturele groepen dient verder gestimuleerd te worden, mede met het oog op de taalontwikkeling van kinderen.
- Structurele aandacht voor de slavenhandel, slavernij en de Holocaust binnen het onderwijs is noodzakelijk.
- Structurele aandacht is tevens noodzakelijk voor thema' s als antisemitismeafrofobia, homofobia en islamofobia.

Buurt

Buurtten zijn de plaatsen waar grote groepen mensen gedwongen zijn elkaar te ' ontmoeten' . Dit leidt niet alleen tot spanningen in tal van wijken, maar ook vaak tot een witte vlucht en dientengevolge segregatie. Sterk verkleurde buurten kenmerken zich doorgaans ook door een cumulatie van problemen, die blijvende aandacht en investeringen noodzakelijk maken.

- Leefbaarheid en veiligheid zijn sleutelbegrippen in achterstandswijken, waarin etnisch culturele groepen onevenredig hoog vertegenwoordigd zijn. De woonsituatie is natuurlijk nauw gerelateerd aan de sociaal-economische positie. Voorkomen moet worden, dat een gekleurde onderklasse ontstaat.
- Erkend dient te worden, dat sommige groepen tot elkaar veroordeeld zijn. Geïnvesteed moet worden in projecten en activiteiten die dit gedwongen samenleving in goede banen leiden. Dergelijke projecten en activiteiten kunnen ook helpen in het voorkomen van de witte vlucht.

Internet

Het aantal meldingen en klachten bij het MDI loopt jaarlijks fors op. De EG-richtlijn m.b.t. elektronische handel, waarin ook de verantwoordelijkheid van de providers is vastgelegd, is geïmplementeerd. Daarnaast heeft Nederland het 1^e Protocol bij het Cybercrimeverdrag van de Raad van Europa geratificeerd en wordt het EU-Kaderbesluit inzake bestrijding racisme en xenofobie 2001/0270 verwacht. Het MDI weet in ongeveer 90% van de gevallen na tussenkomst discriminatoire uitingen verwijderd te krijgen. Ongeveer 1 op de 40 meldingen leidt tot een aangifte, maar tot veroordeling komt het zelden of nooit.

- Zelfregulering binnen de branche is noodzakelijk. Ten dele zijn daar al afspraken of goede praktijken, maar aanscherping is nodig. MDI, LBDP en LECD behoren hier een rol in te spelen. Het NPRD heeft met instemming kennisgenomen van de vergaande samenwerking tussen LECD, politie en MDI. Een samenwerking welke moet leiden tot een beter opsporings- en vervolgingsbeleid.

Infrastructuur en beleid

Het Nederlandse antidiscriminatiebeleid steunt op twee peilers: een uitgebreide wet- en regelgeving tegen discriminatie en een infrastructuur van organisaties en instituten, die de bestrijding van discriminatie tot doel hebben.

Het is juist deze combinatie, die karakteristiek is voor het Nederlandse antidiscriminatiebeleid.

Enerzijds bieden wet- en regelgeving slachtoffers en belangenorganisaties in principe de mogelijkheid om misstanden aan te pakken en gelijke behandeling af te dwingen. Anderzijds geven zij uitdrukking aan een in de samenleving breed gedragen non-discriminatieprincipe. Er bestaat consensus over dat antidiscriminatiebeleid nauw verweven is met het integratiebeleid en dat integratie alleen mogelijk is als het van twee kanten komt. Van immigranten wordt verwacht, dat zij actief werken aan hun integratie en van de samenleving wordt verwacht, dat zij de mogelijkheden daartoe biedt en eventuele hindernissen uit de weg ruimt.

Echter wet- en regelgeving hebben weinig zin, als de middelen voor een goede controle en het ondersteunen van slachtoffers ontbreken. De combinatie van enerzijds wet- en regelgeving en anderzijds een antiracistische infrastructuur is in vergelijking met vele andere landen uniek te noemen. In Nederland bestaat een behoorlijk netwerk van lokale, regionale en nationale organisaties en instituten, die zich richten op het bestrijden en voorkomen van (rassen)discriminatie.

Een goede infrastructuur en effectief beleid vereisen ook centrale sturing. Binnen de Nederlandse situatie vereist dit een heroverweging bij de rijksoverheid. Een terugtrekkende overheid is waar het om discriminatiebestrijding gaat niet gewenst.

- Er dient meer beleidsmatig en structureel overleg te komen tussen de overheid, NGO' s en andere actoren. Een wisselwerking en afstemming tussen alle participanten zijn noodzakelijk om te komen tot een effectief beleid. Centrale sturing op hoofdlijnen vanuit de rijksoverheid is daarbij gewenst. Een dergelijke afstemming en sturing dient ook op lokaal / regionaal niveau plaats te vinden.
- Nederland kent, zoals reeds hiervoor opgemerkt, een redelijke infrastructuur. Op lokaal / regionaal niveau schiet die infrastructuur vaak tekort. Niet alle regio' s kennen een voorziening als een antidiscriminatiebureau (ADB), of het in de regio gesitueerde ADB is onvoldoende geoutilleerd om haar werkzaamheden adequaat en professioneel uit te voeren. Momenteel wordt er middels de Stimuleringsregeling van de rijksoverheid geïnvesteerd in een verdergaande professionalisering van de sector. Dit dient uit te monden in een landelijk dekkend netwerk van professionele ADB' s of soortgelijke voorzieningen.
- Voor de ontwikkeling van adequaat beleid is het noodzakelijk een goede monitor op te bouwen. De registratie is in Nederland gebrekkig georganiseerd. Er is geen alomvattend systeem waarbij de verschillende partners (ADB' s, landelijk NGO' s, politie / justitie, welzijn, onderwijs, vakbonden etc.) een rol spelen. Het is van groot belang, dat registraties worden afgestemd en toegankelijk worden. Tevens dient wetenschappelijk onderzoek nauw betrokken te worden in de monitor.

Het NPRD hecht veel waarde aan het laatste actiepunt (219) uit het actieprogramma van wereldconferentie te Durban:

'Erkent dat het welslagen van dit actieprogramma politieke wil en voldoende financiële middelen op nationaal, regionaal en internationaal niveau, alsmede internationale samenwerking zal vergen.'

Zeker nu de overheid door de huidige economische situatie gedwongen is te bezuinigen, is het NPRD van mening, dat voldoende middelen dienen te worden ingezet om rassendiscriminatie te bestrijden en de integratie te bevorderen.

Het NPRD wenst uitdrukkelijk bij te willen dragen aan het bevorderen van het maatschappelijk debat en initieert daarvoor een campagne die zich vooralsnog richt op het bevorderen van dit debat op de arbeidsmarkt, binnen het onderwijs en buurten. Het doel is een bijdrage te leveren aan het bevorderen van de maatschappelijke cohesie en het tegengaan van polarisatie. Medio dit jaar zal het NPRD komen met concrete voorstellen.