

Vergaderjaar 2023–2024

29 544

Arbeidsmarktbeleid

30 950

Racisme en Discriminatie

Nr. 1244

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2024

Onze Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtstaat. Artikel 1 bepaalt dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld worden en dat discriminatie is verboden. Iedereen in Nederland moet zichzelf kunnen zijn en ontwikkelen en in gelijke gevallen gelijke kansen krijgen. Helaas is de werkelijkheid anders. Discriminatie en uitsluiting vormen een harde realiteit in onze samenleving en een groot onrecht in het leven van velen. Dit is onacceptabel. Het kabinet zet dan ook in op een versterking van de aanpak van discriminatie en racisme. Recent is het tweede Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme en de voortgangsbrief over de aanpak van discriminatie aan uw Kamer aangeboden.¹

Nieuw onderzoek, dat de Radboud Universiteit in mijn opdracht heeft uitgevoerd, laat zien dat voor moslima's discriminatie op de arbeidsmarkt aan de orde van de dag is. De jaarrapportage discriminatiecijfers 2023 toonde recent al een toegenomen aantal meldingen van moslimdiscriminatie.² In deze meldingen spelen uiterlijke kenmerken een grote rol, vooral als het gaat om vrouwen met een hoofddoek. Moslima's met een hoofddoek krijgen ook te maken met geweldsincidenten, geeft de

¹ Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2023 | Publicatie | Rijksoverheid.nl; Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/2024, 30 950, nr. 365.

² Discriminatiecijfers in 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl. Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's): van 230 meldingen in 2022 naar 285 in 2023; politie: van 160 meldingen in 2022 naar 255 in 2023.

jaarrapportage aan.³ Eerdere cijfers lieten zien dat moslima's, met en zonder hoofddoek, veel vaker worden afgewezen bij sollicitaties dan vrouwen die geen moslim zijn.⁴

Dit alles is onacceptabel. Daarom heb ik in de beantwoording van vragen van de leden Belhaj (D66) en Van Baarle (DENK) over arbeidsmarktdiscriminatie van moslima's op 11 november 2022 aangegeven dat nader onderzoek naar deze specifieke vorm van discriminatie nodig is om handvatten te krijgen voor een aanpak.⁵ Bijgaand treft u de eindrapportage aan van de verkenning naar arbeidsmarktdiscriminatie van moslima's.

Uitkomsten onderzoek

De verkenning naar arbeidsmarktdiscriminatie van moslima's is uitgevoerd door middel van literatuurstudie, analyse van bestaande survey-data, focusgroepen met moslima's en belangenorganisaties, diepte-interviews met beleidsmakers en rondetafelgesprekken met werkgevers. Zo is een beeld gevormd van waar en wanneer discriminatie ervaren wordt door moslima's op de arbeidsmarkt en waar mogelijke aanknopingspunten zitten om de huidige aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie voor deze groep vrouwen te versterken.

De verkenning laat zien dat discriminatie op de arbeidsmarkt voor veel moslima's, en in meerdere mate wanneer zij een hoofddoek dragen, een alledaagse ervaring is en dat deze in alle fasen van het arbeidsproces voorkomt. De onderzoekers geven aan dat moslima's met een hoofddoek, in vergelijking met andere groepen vrouwen, bij sollicitaties 2 tot 7 keer minder positieve reacties (zoals uitnodigingen) krijgen. Wanneer de onderzoekers kijken naar vrouwen met een Turks-Nederlandse achtergrond die een hoofddoek dragen heeft 43% ooit discriminatie op stage of werk ervaren (zonder hoofddoek 38%). Voor Marokkaans-Nederlandse vrouwen met een hoofddoek gaat het om 37% (zonder hoofddoek 29%). Deze ervaringen komen in alle sectoren voor, zo laat het onderzoek zien, maar vaker en explicieter bij beroepen in de detailhandel, de economische en commerciële sector en bij beroepen waarvoor klantcontacten vereist zijn.

Het onderzoek bevestigt eerdere studies dat discriminatie veelvuldig ervaren wordt bij werving en selectie. Werkgevers vormen verwachtingen op basis van zowel etnische als gender vooroordelen, zoals een slecht werkethos of veel zorgtaken in de privésfeer. Geïnterviewde moslima's geven aan dat zij bij sollicitaties ervaren dat hun hoofddoek een rol speelt bij afwijzingen.

Daarnaast geeft het onderzoek ook zicht op door vrouwen met een moslimachtergrond ervaren discriminatie op de werkvloer. Dit uit zich voornamelijk in de vorm van microagressies: een subtiele, vaak niet heel

³ Discriminatiecijfers in 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl.

De jaarrapportage benoemt dat in de politieregistraties over moslimdiscriminatie uiterlijke kenmerken een grote rol spelen, vooral als het gaat om vrouwen met een hoofddoek (62 registraties). De politieregistraties laten een grote stijging zien in geweld als discriminatievorm (van 4 in 2022 naar 30 in 2023). Ruim de helft daarvan gaat om incidenten waarbij vrouwen met een hoofddoek slachtoffer zijn.

⁴ Fernández-Reino, Di Stasio en Veit, «Discrimination Unveiled: A Field Experiment on the Barriers Faced by Muslim Women in Germany, the Netherlands, and Spain», *European Sociological Review* (2022) p. 1–19. In Nederland werd bijna 70 procent van de sollicitanten zonder hoofddoek na hun sollicitatie teruggebeld. Bij moslims zonder hoofddoek was dit 49 procent, terwijl slechts 35 procent van de moslims met hoofddoek werd teruggebeld.

⁵ Antwoorden op Kamervragen over moslimdiscriminatie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

openlijke vorm van ongewenst gedrag dat voor mensen die het niet betreft meestal minder duidelijk zichtbaar is dan voor de moslima's in kwestie. In de genoemde voorbeelden op de werkvloer spelen stereotypen en negatieve vooroordelen rond religie, gender en herkomst vaak een rol. De onderzoekers geven aan dat discriminatie op de werkvloer ertoe leidt dat moslima's minder kans maken op promotie en vaker uitstromen. Ook kwam naar voren dat moslima's bepaalde opleidingen en arbeidssectoren proberen te mijden, om mogelijke discriminatie te omzeilen. De onderzoekers noemen dat het gaat om opleidingen en sectoren met cliënt- en klantcontact maar specificeren dit niet verder.

Handelingsperspectieven

Doel van het onderzoek was ook om in kaart te brengen waar mogelijke aanvullende handelingsperspectieven liggen op de kabinetsaanpak arbeidsmarktdiscriminatie. Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek schetsen de onderzoekers vijf aanvullende handelingsperspectieven voor de bestrijding van arbeidsmarktdiscriminatie van moslima's:

1. Bestrijd ook discriminatie op de werkvloer;
2. Benut extra mogelijkheden voor monitoring en opsporing;
3. Zet ook in op sanctioneren en handhaven, zorg dat melden loont en vergroot het vertrouwen van (mogelijke) slachtoffers in de overheidsaanpak van discriminatie;
4. Bestrijd stigmatisering van moslims en moslima's en zorg voor positieve erkenning van religieuze diversiteit;
5. Kijk kritisch naar de rol van de overheid en bestrijd systemische discriminatie.⁶

Hieronder ga ik in op deze handelingsperspectieven om de aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie van moslima's te versterken.

Aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie

Dit onderzoek laat zien dat arbeidsmarktdiscriminatie ook onder moslima's in Nederland wijdverbreid en meervoudig is. Het is nogmaals een bevestiging hoe hardnekkig arbeidsmarktdiscriminatie is en dat de bestrijding ervan een integrale aanpak vereist. Zo benadrukt het onderzoek het belang van handhaven en naleven van antidiscriminatie-wetgeving.

Handelingsperspectieven twee en drie zien op het benutten van extra mogelijkheden voor monitoring en opsporing en inzet op sanctioneren en handhaven zodat melden loont.

Ik betreur dat het wetsvoorstel Toezicht Gelijke Kansen bij Werving en Selectie is verworpen door de Eerste Kamer, want daarmee zou een wettelijke basis zijn gelegd voor handhaving op het hebben van een werkwijze voor het tegengaan van discriminatie bij werving en selectie. Ik blijf me inzetten voor het creëren van gelijke kansen voor iedereen; en daarmee ook voor moslims in Nederland. Ik heb in mijn brief van 27 mei uw Kamer geïnformeerd over hoe ik deze inzet voor mij zie en hoe ik met werkgevers wil werken aan een ontwikkelagenda voor gelijke kansen en objectieve werving en selectie.⁷ De komende periode wordt deze ontwikkelagenda verder opgebouwd. Binnen deze ontwikkelagenda worden bedrijven die aan de slag willen of reeds zijn met gelijke kansen en objectief werven en selecteren ondersteund, én worden bestaande aanpakken doorontwikkeld. Deze ontwikkelagenda sluit aan op bestaande

⁶ Systemische discriminatie, ook wel aangeduid als institutioneel racisme, verwijst naar uitsluiting en discriminatie via formele en informele regels vanuit instituties.

⁷ Kamerbrief over Ontwikkelagenda gelijke kansen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

initiatieven zoals de werkagenda VIA (Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt), het Charter Diversiteit en het Manifest Gelijke Kansen van AWWN. In de bijeenkomst van 27 mei 2024 heeft een groot aantal werkgevers de «verklaring Gelijke Kansen» ondertekend, waarin zij uitspreken aan de slag te willen of zijn om echt gelijke kansen te bieden aan sollicitanten en de eigen werknemers. Het objectiveren van werving en selectie is, zoals ook uit dit voorliggende onderzoek blijkt, een belangrijke pijler om onbewuste vooroordelen weg te nemen en te focussen op wat iemand kan bijdragen op de werkvloer.

In mijn brief van 27 mei jongstleden heb ik ook benoemd dat ik de ondernemingsraad (OR) beter in positie wil brengen. De OR heeft een belangrijke rol binnen de onderneming. De OR heeft een instemmingsrecht op het arbeidsomstandighedenbeleid en op het aanstellings-, ontslag- en bevorderingsbeleid.⁸ Het voorkomen van discriminatie is een aspect dat de OR mee kan wegen bij het behandelen van advies- en instemmingsaanvragen. De versterking van de betrokkenheid van de OR bij maatschappelijke thema's, zoals gelijke kansen op de arbeidsmarkt, vind ik van groot belang en neem ik daarom mee bij de actualisering van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) in 2025. Uit het nalevingsonderzoek WOR⁹ blijkt dat 41% van de ondernemingsraden zich met het thema gelijke kansen/discriminatie bezighoudt. De komende tijd zal ik mij inspannen om dit thema nadrukkelijker onder de aandacht van OR-leden en OR-bestuurders te brengen.

Het onderzoek benoemt ook dat moslima's die arbeidsmarktdiscriminatie meemaken vaak geen melding doen omdat ze het idee hebben dat melden geen zin heeft. De gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) in Nederland spelen een belangrijke rol in het tegengaan van discriminatie. De ADV's registreren klachten en meldingen en verlenen onafhankelijke bijstand aan melders. Ook moslima's kunnen, ook bij arbeidsmarktdiscriminatie, hier terecht om discriminatie te melden en bijstand te krijgen. Een ADV kan naast het bieden van een luisterend oor bijvoorbeeld ook een hoor- en wederhoorprocedure starten, een bemiddelingsgesprek voeren met de vermoedelijke veroorzaker en een melder en, wanneer nodig of gewenst, juridische procedures doorlopen. Het kabinet is bezig met het verder versterken van de ADV's om te verzekeren dat zij voldoende financiële middelen ontvangen en de meldingstoegankelijkheid verhoogd zal worden. Daarnaast trekt het kabinet vanaf 2024 voor gemeenten ook structureel € 2,5 miljoen per jaar uit voor preventie van discriminatie. Gemeenten kunnen hiervoor samen met de lokale ADV optrekken. De Minister van BZK stuurt voor de zomer zijn hoofdlijnennotitie naar uw Kamer, hierin zal de versterking van de ADV's nader uiteen worden gezet.

Discriminatie op de werkvloer

De onderzoekers benadrukken het belang van bestrijding van discriminatie op de werkvloer (handelingsperspectief 1).

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is de werkgever verantwoordelijk voor een gezonde en veilige werkomgeving. Daartoe dient de werkgever ook een beleid te voeren dat zich richt op het voorkomen en beperken van psychosociale arbeidsbelasting, waaronder discriminatie valt. De werkgever moet zorgen voor de concrete invulling binnen de organisatie en ervoor zorgen dat het gesprek daarover wordt gevoerd tussen de werkgever (en een vertegenwoordiging van) de

⁸ Wet op de Ondernemingsraden, art. 27, lid 1, onder b en d.

⁹ SEO (2023). Naleving op de wet op de ondernemingsraden.

werknemers. Op de werkgever rust de verplichting om in de Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) arbeidsrisico's als discriminatie in kaart te brengen en maatregelen te nemen om deze risico's te voorkomen of terug te dringen. Voor de aanpak van discriminatie op de werkvloer zijn op het Arboportal diverse tools en instrumenten voor werkgevers te vinden, die met enige regelmaat geactualiseerd worden.¹⁰ Ik ga de ondernemingsraad (OR) ook wat betreft arbeidsomstandigheden beter in positie brengen.

Om grensoverschrijdend gedrag op het werk, zoals discriminatie, verder terug te dringen onderzoekt het kabinet zoals aangegeven in de voortgangsrapportage Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld de mogelijkheid om een gedragscode en klachtenregeling wettelijk te verplichten.¹¹ Een duidelijkere normstelling maakt voor iedere werkgever duidelijk welke maatregelen hij of zij moet treffen om diens werknemers te beschermen tegen ongewenst gedrag. Een gedragscode draagt bij aan een cultuur waar het vanzelfsprekend is om elkaar aan te spreken op gedrag. Een klachtenregeling is essentieel voor een zorgvuldige afhandeling van klachten.

Stigmatisering en systemische discriminatie

Het vierde handelingsperspectief richt zich op bestrijding van stigmatisering van moslims en moslima's en positieve erkenning van religieuze diversiteit. Als vijfde handelingsperspectief geven de onderzoekers mee daarbij kritisch te kijken naar de rol van de overheid en bestrijding van systemische discriminatie.

Op 15 december 2023 heeft de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) het tweede Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme aan uw Kamer verzonden. Moslimdiscriminatie is stevig ingebed in het Nationaal Programma. Momenteel bekijk ik of en waar extra versterkingen in de aanpak van moslimdiscriminatie mogelijk zijn. Daartoe heb ik Regioplan en de Universiteit Utrecht opdracht gegeven een Nationaal Onderzoek naar Moslimdiscriminatie uit te voeren, in uitvoering van het amendement Van Baarle.¹² In het onderzoek is aandacht voor discriminatie van zowel moslima's als moslims. Het onderzoek richt zich op verschillende domeinen, waaronder de arbeidsmarkt. Resultaten worden in Q1 2025 verwacht en dan met uw Kamer gedeeld.

In het Nationaal Programma geeft de NCDR aan dat discriminatie en racisme binnen de Rijksoverheid een serieus probleem is dat veel extra inzet vraagt. De voorbeeldfunctie van de overheid is belangrijk, gezien de doorwerking van vooroordelen, discriminatie en racisme van (rijks)ambtenaren richting burgers. In 2022 is onder de noemer «Rijk voor Iedereen» een rijksbrede versterking van de aanpak in gang gezet om discriminatie en racisme binnen de Rijksoverheid te voorkomen en te bestrijden. De inspanningen zijn gericht op een integrale cultuurverandering, zowel rijksbreed als in de verschillende departementen. Het recente met uw Kamer gedeelde PER-onderzoek (PersoneelsEnquête Rijk) over racisme bij de Rijksoverheid¹³ heeft het gevoel van urgentie op dit onderwerp versterkt en geleid tot extra acties en maatregelen binnen de Rijksoverheid. Het betreft uiteenlopende zaken als omstanderttrainingen, expertsessies, theatervoorstellingen, een betere toerusting van

¹⁰ Handige tools en instrumenten | Discriminatie | Arboportaal.

¹¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/2024 34 843, nr. 109.

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/2023, 36 200 VII, nr. 11.

¹³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/2024, 30 950, nr. 359.

vertrouwenspersonen, ondersteuning van leidinggevend. Momenteel loopt in het verlengde van het genoemde PER-onderzoek een kwalitatief onderzoek met focusgroepen. Hierin wordt met medewerkers gesproken over hun recente ervaringen met discriminatie en racisme op de werkvloer, met als doel meer inzicht te krijgen in de aard en context van hun ervaringen, in de opvolging daarvan, en in hun ideeën over het aanpakken van het probleem. De Staatssecretaris BZK heeft in reactie op de PER aangekondigd rond de zomer met een aangescherpt plan van aanpak te komen waarin de resultaten van het focusgroepenonderzoek en de geleerde lessen uit de verkenning onder experts over niet-vrijblijvende maatregelen worden meegenomen.

Breder wat betreft de voorbeeldrol die de (Rijks)overheid vervult in het uitdragen van de norm dat discriminatie niet acceptabel is, speelt de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme een rol. De Staatscommissie heeft als onderdeel van haar opdracht de taak om alle (semi)overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties door te lichten op discriminatie en etnisch profileren in de werkwijze en organisatiecultuur. De Staatscommissie heeft daarvoor een doorlichtingsinstrument ontwikkeld, waarmee uiteindelijk overheidsorganisaties zichzelf kunnen doorlichten op discriminatie van burgers bij de uitvoering van taken en diensten. Dit voorjaar is de Staatscommissie gestart met een pilot met dit instrument samen met de Douane, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de gemeente Arnhem. De Staatscommissie komt voor 1 mei 2026 met haar eindrapport met aanbevelingen voor het kabinet.

Tot slot

Artikel 1 van onze Grondwet verbiedt discriminatie. Dat voor veel moslima's uitsluiting en discriminatie op de arbeidsmarkt en werkvloer een alledaagse ervaring is, is onacceptabel. Moslima's die discriminatie meemaken worden zo uitgesloten van volledige deelname aan het maatschappelijk leven. Het raakt mensen in wie zij zijn, en het raakt de hele samenleving. Daarom vind ik het belangrijk dat de inzichten uit het onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van moslima's toegankelijk worden gemaakt voor werkgevers zodat het bewustzijn hierover vergroot. Ik zal de relevante inzichten uit het rapport, zoals de alledaagsheid en intersectionaliteit van de discriminatie, borgen in een handreiking voor werkgevers.

Dit beoogt inzichten te bieden met betrekking tot werving en selectie en behoud van werknemers. Waar mogelijk worden deze inzichten ondersteund met «good practices» vanuit de werkvloer.

Uit het rapport komt naar voren dat arbeidsmarktdiscriminatie van moslima's in alle sectoren voorkomt, maar dat stigmatisering vaker en explicieter voorkomt bij beroepen in de detailhandel, de economische en commerciële sector en bij beroepen waarvoor klantcontacten vereist zijn. Ik zal daarom de NCDR vragen om met werkgevers uit deze sectoren in gesprek te gaan over wat te doen aan stigmatisering van moslima's op de arbeidsmarkt en microagressies op de werkvloer. Daarna kan de NCDR bezien hoe de inzichten uit het onderzoek en de gesprekken met werkgevers waar wenselijk en mogelijk meegenomen kunnen worden in nieuwe versterkingen in een mogelijk volgend Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme.

Deze verkenning maakt arbeidsmarktdiscriminatie van moslima's als alledaagse ervaring zichtbaar en tastbaar en maakt het mogelijk om bewustwording in de samenleving op gang te brengen. Ik wil

benadrukken dat inzicht in en erkenning van discriminatie belangrijk is om gezamenlijk – werkgevers, werknemers en overheid – te werken aan een inclusieve samenleving en werkvloer.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip