

Vergaderjaar 2022–2023

30 950

Racisme en Discriminatie

Nr. 325

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2023

Tijdens het ordedebat van 13 december 2022 (Handelingen II 2022/23, nr. 34, Regeling van Werkzaamheden) heeft het lid Van Baarle mij om een brief gevraagd over «hoe wij de strijd tegen institutioneel racisme gaan opvoeren». Ook heeft uw Kamer de wens geuit om het onderzoek dat bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is gedaan, te verbreden naar andere ministeries.

De uitkomsten van het onderzoek bij Buitenlandse Zaken hebben mij, net als velen in de maatschappij en in uw Kamer, diep geraakt. De verhalen uit het onderzoek laten zien hoe sterk discriminatie en racisme (nog) voorkomen; in de maatschappij en ook bij de overheid. We weten ook dat discriminatie en racisme niet enkel bij het departement van Buitenlandse Zaken voorkomt. Dit wordt bevestigd door periodieke onderzoeken onder het personeel van de (Rijks)overheid. Uit het meest recente periodiek onderzoek blijkt dat zo'n 9% van alle medewerkers binnen de Rijks-overheid in 2021 discriminatie in brede zin heeft ervaren, waarvan 1% discriminatie op grond van huidskleur. Ook gaf 15% van de medewerkers aan discriminatie te hebben gesignaleerd, waarvan 3% op grond van huidskleur en 2% op grond van geloofsovertuiging.¹ Ook is aangetoond dat ambtenaren met een migratieachtergrond veel vaker tegen discriminatie aanlopen dan collega's zonder migratieachtergrond.² Hieruit blijkt dat discriminatie binnen het Rijk een serieus probleem is.

Als kabinet blijven we duidelijk in ons standpunt: we tolereren discriminatie en racisme niet en uitingen zoals geciteerd in het onderzoeksrapport kunnen dan ook absoluut niet. Het is daarom van belang dat we op zoveel mogelijk manieren inspanningen leveren om racisme en discriminatie tegen te gaan. Mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire zijn er al betekenisvolle stappen gezet, zowel Rijksbreed als binnen de verschil-

¹ Rapportage Personeelsenquête Rijk (PER) Integriteit en sociale veiligheid, februari 2022.

² Risicoanalyse ongewenst gedrag bij het Rijk, juni 2022.

lende departementen. Tegelijkertijd zal ik, mede naar aanleiding van het onderzoek bij Buitenlandse Zaken, de komende tijd bekijken of de recente maatregelen toereikend zijn, en hoe we het effect daarvan verder kunnen versterken en waar mogelijk versnellen. Ik wil de komende tijd dan ook gebruiken om daarover met deskundigen, waaronder de Nationaal Coördinator Racisme en Discriminatie (NCDR), in gesprek te gaan. Ik verwacht u hier in het voorjaar nader over te kunnen berichten.

Ik zal in deze brief eerst kort ingaan op de termen racisme en institutioneel racisme. Daarna zal ik op drie niveaus ingaan op de aanpak van institutioneel racisme. Het eerste niveau betreft de aanpak van discriminatie en (institutioneel) racisme op nationaal niveau. Het tweede niveau betreft de aanpak hiervan binnen de Rijksdienst (interdepartementaal). Het derde niveau betreft de aanpak binnen mijn eigen departement.

Definities racisme en institutioneel racisme

In juli 2022 heb ik u per brief³ geïnformeerd over de definitie van racisme en het verschil (of overeenkomst) met discriminatie op grond van ras en institutioneel racisme. Ik heb daarvoor de adviezen gevolgd van het College voor de Rechten van de Mens. Het College heeft in haar visienota over institutioneel racisme en in het advies over een juridische definitie van de term racisme uitgelegd dat institutioneel racisme een maatschappelijk verschijnsel is dat wordt gekenmerkt door het discriminerende effect of resultaat, en beschrijft dus geen theorie, idee of opvatting. Bij racisme, wat een sociologische term is, is er wel sprake van een theorie, idee of opvatting. Racisme en institutioneel racisme kunnen zowel los van elkaar voorkomen, als op hetzelfde moment plaatsvinden. Dat maakt institutioneel racisme als maatschappelijk verschijnsel soms ook moeilijk tastbaar, terwijl er toch sprake van is. Het kan ook het gesprek daarover bemoeilijken; niet altijd zit er een racistisch motief achter. Maar juist hierom is het belangrijk om het gesprek te voeren over cultuur, normen die in een organisatie gelden en de effecten daarvan op de dienstverlening die de organisatie levert. Het effect of resultaat mag nooit zijn dat groepen mensen zomaar uitgesloten worden. Ongerechtvaardigd onderscheid leidt immers tot discriminatie en discriminatie is verboden en verwerpelijk en leidt tevens tot de achterstelling van bevolkingsgroepen in de samenleving.

Aanpak discriminatie en (institutioneel) racisme op nationaal niveau

In 2021 is de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) gestart, die in samenwerking met het kabinet en de samenleving werkt aan een aanpak die impact moet hebben. In het Nationaal Programma tegen discriminatie en racisme zijn lopend beleid en nieuwe maatregelen die institutioneel racisme moeten tegengaan bijeengebracht.⁴ De NCDR heeft het programma opgebouwd langs 3 lijnen: erkennen en voorkomen, herkennen en melden, bijstaan en beschermen. Het kabinet ziet de aanpak van institutioneel racisme ook langs deze lijnen.

In het kader van erkennen en voorkomen zet het kabinet verschillende maatregelen in, zoals het uitrollen van het toetsingskader van het College voor de Rechten van de Mens over etnisch profileren en het verstevigen van de discriminatietoets in het Integraal Afwegingskader en het Data Protection Impact Assessment (DPIA). En in het kader van herkennen en

³ Kamerstuk 30 950, nr. 315.

⁴ Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme, Kamerstuk 30 950, nr. 316, pag 24–25.

melden wordt breed ingezet op het vergroten van de meldingsbereidheid. Dit vraagt om kwalitatief goede meldpunten, maar bijvoorbeeld ook om zogeheten omstandstrainingen en biastrainingen. Het vraagt ook om onderzoek. De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme heeft als opdracht om een doorlichting te doen van de overheid naar etnisch profileren en discriminatie. De Staatscommissie zal in februari haar werkprogramma opleveren. Tot slot zet het kabinet ook in op het bijstaan en beschermen van mensen. Een voorbeeld van een maatregel in het kader van het tegengaan van institutionele discriminatie is dat bestaande overheidsinspecties zicht hebben op institutionele discriminatie op hun inspectiedomein en daar waar nodig in staat zijn om te handhaven. Zoals in het nationaal programma tegen discriminatie en racisme van de NCDR vermeld, wordt hiervoor een algemene handreiking voor inspecties ontwikkeld.

De Rijksoverheid als werkgever

Wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling hecht ik er aan te markeren dat de individuele Ministers verantwoordelijk zijn voor het functioneren van hun eigen ministeries en ambtenaren. Mijn verantwoordelijkheid als Minister van BZK is daarnaast gericht op het goed functioneren van de Rijksdienst als geheel.

Huidige Rijksbrede aanpak

Naar aanleiding van de toeslagenaffaire is de aanpak van discriminatie en racisme op de werkvloer van de Rijksoverheid eind 2021 versterkt. Ik heb de Kamer op 27 juni 2022 nader over de Rijksbrede versterkte aanpak geïnformeerd.⁵ Deze aanpak, onder de noemer «Rijk voor Iedereen» zet in op:

- bewustwording van vooroordelen,
- het vergroten van weerbaarheid en alertheid op discriminatie en racisme,
- het vergroten van handelingsperspectief,
- het meer bekendheid geven aan de mogelijkheden om hulp te krijgen of een melding te doen of klacht in te dienen,
- het adequaat oppakken van signalen en meldingen van discriminatie en racisme.

Om dit te realiseren zijn onder andere (omstand)trainingen en workshops ontwikkeld die departementen zelf kunnen inzetten binnen hun organisaties. Ook wordt geregeld binnen het Rijk in algemene zin aandacht besteed aan het thema discriminatie en racisme, bijvoorbeeld tijdens de jaarlijkse week van de integriteit.

In dit verband is niet alleen het tegengaan van discriminatie en racisme op de werkvloer belangrijk, maar ook het bevorderen van diversiteit en inclusie (D&I). Zoals ook geformuleerd in het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025, zetten we als Rijk in op een inclusieve overheidsorganisatie met divers samengestelde teams, en meer diversiteit in met name de hogere schalen. Hierbij gaat diversiteit om alle zichtbare en onzichtbare verschillen tussen medewerkers.

Hoewel we rijksbreed positieve ontwikkelingen zien op het gebied van diversiteit en inclusie, worden de gestelde ambities nog niet gehaald. Er zijn diverse rijksbrede en departementale maatregelen, initiatieven en samenwerkingen om diversiteit en inclusie te bevorderen. Onder andere de volgende instrumenten worden ingezet:

⁵ Kamerstuk 31 490, nr. 317.

- Trainingen voor inclusief werven en selecteren voor selectie-, sollicitatie- en instroomcommissies. In aanvulling hierop wordt momenteel gewerkt aan een breed pakket aan maatregelen gericht op breed werven en objectief selecteren.
- Bij diverse programma's en training voor de ontwikkeling van zittend personeel wordt aandacht besteed aan de diversiteit van achtergronden en perspectieven en wordt aandacht besteed aan diversiteit en inclusie.
- Leidinggevenden die de D&I-waarden vertegenwoordigen zijn cruciaal voor de instroom en behoud van diversiteit in de organisatie. Dit wordt op dit moment bij de departementen vormgegeven door o.a. inspiratiesessies voor leidinggevenden en opleidingstrajecten. Het is belangrijk dat er blijvend aandacht wordt besteed aan D&I binnen leiderschapsprogramma's en inclusief leiderschap.
- Er wordt momenteel onderzoek verricht naar de effectiviteit van interventies gericht op de bevordering van een inclusieve werkcultuur en hoe op zinvolle wijze inclusie kan worden gemonitord.

Naast deze maatregelen is het cruciaal dat de genoemde norm van diversiteit en inclusie actief in de organisatie wordt uitgedragen. Hiertoe worden momenteel het gesprek gevoerd in de top van de Rijksdienst.

Inzet bij de departementen

Op departementaal niveau zijn ook maatregelen ingevoerd. Zoals ik heb toegezegd in mijn brief van 27 juni 2022 heb ik een inventarisatie laten doen van de instrumenten die departementen hebben ingezet om discriminatie en racisme op de werkvloer tegen te gaan en te komen tot een meer inclusief en divers personeelsbestand in alle schalen. Een samenvattend overzicht hiervan treft u in onderstaand kader.

Maatregelen bij departementen om discriminatie en racisme te voorkomen en aan te pakken, en diversiteit en inclusie te versterken – enkele voorbeelden:

Er wordt gewerkt aan **inclusievere werving en selectie** door middel van o.a. trainingen inclusief werven en selecteren en inzicht in *unconscious biases* voor degenen die betrokken zijn bij selectieprocessen, en het delen van *good practices* voor een inclusief wervingsproces.

Op diverse manieren wordt gewerkt aan het **vergroten van het bewustzijn** op het gebied van discriminatie, ongewenst gedrag en racisme, en het belang van diversiteit en inclusie en sociale veiligheid op de werkvloer in bredere zin. Dit gebeurt onder andere via diverse awareness programma's, communicatie, events, workshops, teamgesprekken, en trainingen over omgangsnormen en om omstanders te activeren.

Er wordt op verschillende manieren **feedback** gezocht binnen de organisatie, zoals via medewerkersonderzoeken en exitgesprekken, en (kwalitatief) onderzoek naar racisme bij uitvoeringsorganisaties, de inclusiebeleving en discriminatie/uitsluiting binnen de ministeries. De uitkomsten van deze monitors en onderzoeken dragen bij aan het **lerende vermogen** van de organisaties en de verbetering en verdere ontwikkeling van beleid en toepassing daarvan.

Op het gebied van **leiderschap** wordt onder meer een pilot gehouden voor «inclusief leiderschap» en is diversiteit en inclusie een verplicht onderdeel van het bestaande leiderschapsprogramma.

Er worden **dialogen** en reflectiesessies gehouden. Dit gebeurt op verschillende manieren en hierbij wordt op dit moment ook (door de ambtelijke top) specifieke aandacht besteed aan de uitkomsten van het onderzoek bij Buitenlandse Zaken en de betekenis daarvan.

Voor het specifieke beleid bij het Ministerie van BZ verwijs ik u naar de managementreactie op het onderzoek van 12 december 2022.

Versterking Rijksbrede inzet komende jaren

Zoals uit het overzicht blijkt, zijn er binnen de departementen tal van initiatieven gaande op het gebied van diversiteit, inclusie en het tegengaan van discriminatie en racisme. Daarom zal, binnen de kaders van de werkgeversverantwoordelijkheid die ik voor de Rijksambtenaren heb, de komende jaren de nadruk komen te liggen op het Rijksbreed agenderen, coördineren, faciliteren, aanjagen en monitoren van de aanpak van discriminatie en racisme op de werkvloer. Onder andere met dit doel is in 2022 een interdepartementale werkgroep voor de Rijksbrede aanpak van discriminatie en racisme opgestart. Hierdoor kunnen departementen van elkaar leren over een effectieve aanpak van discriminatie en racisme op de werkvloer en de daarbij passende instrumenten.

Er is dus al veel in gang gezet, maar mede door de pijnlijke en confronterende uitkomsten van het onderzoek bij BZ ben ik van mening dat er aanvullende actie nodig is. Om te komen tot een verdere versterkte aanpak van discriminatie en racisme op de werkvloer van de Rijksoverheid wil ik, als coördinerend bewindspersoon voor de Rijksdienst, de komende tijd benutten om in ieder geval de volgende richtingen te verkennen:

Eenduidige normstelling

Uit onderzoek komt naar voren dat het door leidinggevenden stellen van een heldere norm over de omgang tussen collega's op de werkvloer goed kan helpen om ongewenste omgangsvormen te verminderen. Op die manier komen we dichterbij de cultuur en waarden die de Rijksoverheid nastreeft. Ik zou daarom graag binnen het Rijk tot een gezamenlijke normstelling willen komen en het initiatief willen nemen voor het ontplooiën daarvan.

Minder vrijblijvendheid

Ik wil nader verkennen in hoeverre een minder vrijblijvend karakter bij de inzet van bepaalde instrumenten tot de mogelijkheden behoort en effectief zou kunnen zijn. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan het verplicht volgen van trainingen over racisme, diversiteit en inclusie door Rijksambtenaren, of het verplicht bespreken van het onderwerp bij het jaarlijkse p-gesprek met de leidinggevende. Hierbij wordt ook gekeken naar de mogelijke samenhang met de andere vormen van ongewenst gedrag, zoals (seksuele) intimidatie en pesten.

Rijksbrede klachtenregeling ongewenste omgangsvormen

Het is mijn inzet om te komen tot een Rijksbrede klachtenregeling ongewenste omgangsvormen die ook zoveel mogelijk op een eenduidige manier wordt uitgevoerd. Daarmee wil ik bereiken dat de drempel die medewerkers bij de Rijksoverheid zouden kunnen ervaren wanneer zij een klacht willen indienen over discriminatie of andere ongewenste omgangs-

vormen, lager wordt. De voorbereidingen voor deze Rijksbrede klachtenregeling zijn vorig jaar gestart.

Onderzoek naar discriminatie en racisme bij het Rijk

Uw Kamer heeft de vraag gesteld of het onderzoek dat bij Buitenlandse Zaken heeft plaatsgevonden verbreed zou kunnen worden naar de hele Rijksoverheid. Ik zou daar op de volgende manier invulling aan willen geven.

De manier waarop tot nu toe discriminatie en racisme op de werkvloer is gemeten is met de periodieke Personeelsenquête Rijk (PER). Het PER onderzoek is een representatief onderzoek. Het is mijn voornemen om dit jaar een nieuw PER onderzoek te laten doen met een speciale focus op discriminatie en racisme op de werkvloer. Dat betekent dat er verdiepende vragen zullen worden gesteld over het ervaren racisme en hoe daar verder door de betrokken medewerkers, leidinggevende en de organisatie mee is omgegaan. Dat wil ik aanvullen met separaat kwalitatief onderzoek in de vorm van het organiseren van gesprekken met focusgroepen door onafhankelijke onderzoekers. Op die manier kan er meer inzicht worden verkregen in de dynamiek en omstandigheden waaronder dit soort ongewenst gedrag plaats vindt en hoe daar door de betrokkenen mee is omgegaan. Daarmee kan er meer gericht worden gezien of de huidige aanpak van discriminatie en racisme aansluit bij de behoeften binnen het Rijk.

Aanvullend heeft de Staatscommissie zoals eerder gezegd de opdracht om een doorlichting te doen van de overheid naar etnisch profileren en discriminatie. Met deze onderzoeken verwacht ik tot een beter beeld te komen naar aard en omvang van het probleem van (institutioneel) racisme binnen de Rijksoverheid.

Zoals eerder aangegeven wil ik de komende periode gebruiken om te onderzoeken of er nog andere bewezen effectieve instrumenten zouden kunnen zijn die in aanvulling op het voorgaande zouden kunnen worden ingezet.

Inzet bij het Ministerie van BZK

Als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil ik tot slot nog kort ingaan op enkele voorbeelden rond het beleid op mijn eigen departement. Ik weet dat ook hier discriminatie en racisme voorkomen en mijn standpunt is dat ik dat absoluut niet tolereer. De Rijksbrede inzet geldt natuurlijk ook voor mijn eigen departement. Aanvullend op deze inzet hanteren we bij BZK bijvoorbeeld een «exitmonitor», waarbij we vertrekkende medewerkers sinds kort bevragen op sociale veiligheid, inclusiviteit en ongewenste omgangsvormen. In het aankomende medewerkeronderzoek (voorjaar 2023) wil ik een extra module over ongewenste omgangsvormen door derden opnemen om ook de ontwikkelingen op deze vorm van interactie te kunnen monitoren.

De Bestuursraad van BZK heeft medewerkers gevraagd de komende tijd met elkaar en met de Bestuursraad het gesprek over discriminatie en racisme te voeren. Onlangs is een eerste gesprek over het rapport van BZ en de aanpak van discriminatie en racisme gevoerd met de klankbordgroep Diversiteit en Inclusie en leden van het Multiculturele Netwerk Rijk. In 2023 zullen aanvullende bijeenkomsten worden georganiseerd. Doel van deze bijeenkomsten is om te horen wat er binnen de organisatie leeft en welke verbeteringen opgepakt kunnen worden. Aansluitend wordt het

awareness-programma (on)gewenst gedrag in 2023 voortgezet en geïntensiveerd.

BZK bevordert diversiteit door middel van handreikingen en trainingen op het gebied van inclusief werven en selecteren. De culturele diversiteit bij BZK is in de schalen tot en met 13 de laatste jaren verbeterd tot 11%, maar blijft vanaf schaal 14 nog laag met 3,4%. Hier wil ik de komende jaren extra aandacht aan geven bij de werving en selectie.

De aan het ministerie verbonden uitvoeringsorganisaties, met een directe relatie met burgers, zijn in 2022 gevraagd een analyse op te stellen ten aanzien van de risico's op institutioneel racisme. De opbrengst is besproken in de bestuurlijke driehoek met de opdrachtgever en de eigenaar. Dit heeft geleid tot een verhoogde alertheid en een toegenomen gedeeld bewustzijn van het belang van het tegengaan van onrechtvaardig onderscheid binnen de uitvoeringsorganisaties. In 2023 zullen ook de aan het ministerie verbonden Shared Service Organisaties (zonder directe relatie met burgers) gevraagd worden om een analyse op te stellen en te bespreken. Alle uitvoeringsorganisaties worden vervolgens verzocht de bestrijding van institutioneel racisme op te nemen binnen de planning-en-control cyclus, zodat hierop jaarlijks wordt gestuurd en gerapporteerd.

Afsluitend

Racisme komt overal in onze samenleving voor, is een hardnekkig probleem en het tegengaan ervan is geen makkelijke opgave, ook binnen onze eigen overheidsorganisaties. Met de geschetste aanpak wil ik, samen met andere belangrijke stappen die we recent hebben gezet, discriminatie en racisme stap voor stap verder kunnen terugdringen en we toewerken naar een diverse en inclusieve samenleving en openbaar bestuur. Omdat racisme en institutioneel racisme zeer ongewenst en verwerpelijk zijn zal ik me onverminderd blijven inzetten om hierin krachtige stappen voorwaarts te zetten.

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