

Vergaderjaar 2023–2024

30 950

Racisme en Discriminatie

Nr. 359

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2024

In de brief aan de Tweede Kamer van 25 januari 2023 over de aanpak van (institutioneel) racisme¹, naar aanleiding van het onderzoek van 12 december 2022 over racisme bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, is toegezegd om binnen de Rijksoverheid een Personeelsenquête Rijk (PER) uit te voeren met een speciale focus op discriminatie en racisme. In het debat op 16 mei 2023 met de Eerste Kamer over de Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving is toegezegd dit onderzoek ook met de Eerste Kamer te delen. Met deze brief bied ik u de resultaten van deze PER aan.

Tevens is toegezegd om, in het verlengde van de PER, een kwalitatief onderzoek uit te voeren in de vorm van gesprekken met focusgroepen door onafhankelijke onderzoekers. Dit vervolgonderzoek zal in de eerste helft van 2024 plaatsvinden.

In de brief informeer ik u eveneens over de uitkomsten van een verkenning ten aanzien van een minder vrijblijvende inzet van instrumenten in de aanpak tegen discriminatie en racisme. Deze verkenning vloeit voort uit een vraag hieromtrent van het lid Van Baarle tijdens het commissiedebat Functioneren Rijksdienst op 8 juni 2023 (Kamerstuk 31 490, nr. 330). Eerder heeft de Tweede Kamer in een motie van het lid Van Baarle de regering verzocht om maatregelen tegen discriminatie rijksbreed en waar mogelijk een verplichtend karakter te geven en hierin de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk over te rapporteren (Kamerstuk 35 510, nr. 126).

¹ Kamerstukken II 2022/23, 30 950, nr. 325

Tot slot wordt u in deze brief geïnformeerd over de uitvoering van de pilot breed werven en objectief selecteren zoals aangekondigd in mijn brief aan de Tweede Kamer op 23 februari 2023².

Uitkomsten PER

Voor deze PER zijn in totaal 14.304 mensen binnen de Rijksoverheid benaderd om deel te nemen. Hiervan hebben 4.481 mensen (31%) de vragenlijst ingevuld. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen, is een (naar functie en domein) representatieve steekproef getrokken onder medewerkers en leidinggevenden.

Uit de personeelsenquête komt onder andere het volgende naar voren:

- Ongeveer 10% van de respondenten heeft het afgelopen jaar zelf racisme ervaren op de werkvloer. Hiervan heeft 9% dit een enkele keer ervaren en 1% heeft dit vaak (maandelijks) ervaren.
- Ongeveer 17% van de respondenten heeft het afgelopen jaar op de werkvloer racisme richting (andere) collega's gesignaleerd, waarvan 16% aangeeft dit een enkele keer te hebben opgemerkt en 1% dit vaak (maandelijks) heeft opgemerkt.
- Ongeveer 11% heeft het afgelopen jaar racisme door collega's richting burgers opgemerkt, waarvan 10% aangeeft dit een enkele keer te hebben opgemerkt en 1% dit vaak (maandelijks) heeft opgemerkt.

Als we kijken naar te onderscheiden groepen van respondenten dan valt het volgende op:

- Van de respondenten met een herkomstland buiten Europa geeft 29% aan het afgelopen jaar racisme te hebben ervaren.
- Van de respondenten werkzaam in schaal 1–4 laat 17% weten het afgelopen jaar racisme te hebben ervaren en van deze groep heeft 35% dit gesignaleerd.
- Van de leidinggevenden heeft 25% racisme gesignaleerd op de werkvloer het afgelopen jaar.

In het onderzoek is ook gevraagd of en welke stappen medewerkers hebben gezet voor zover ze racisme ervoeren of signaleerden. Daaruit blijkt onder andere dat 35% van de respondenten die zelf racisme heeft ervaren het besproken heeft met de leidinggevende. In mindere mate hebben zij het besproken met een vertrouwenspersoon of integriteitscoördinator. Tegelijkertijd valt op dat de medewerkers die het bespraken met de collega's die het betrof significant meer tevreden zijn over de uitkomst dan collega's die het met anderen hadden besproken. Over deze en andere uitkomsten van het onderzoek zal worden doorgepraat in de focusgroepen die in het verlengde van dit onderzoek worden georganiseerd. Deze gesprekken moeten met name meer handvatten geven voor verbetering van beleid op deze problematiek. Voor de overige uitkomsten van de PER verwijs ik u kortheidshalve naar het bijgevoegde rapport.

Ik realiseer me dat achter de bovenstaande «koele» cijfers veel persoonlijk leed schuilgaat en dat spijt mij zeer. Tegelijkertijd is het goed dat we op deze manier meer zicht krijgen op hoe racisme zich dagelijks op de werkvloer voltrekt en hoe het wordt opgepakt. Deze cijfers geven de urgentie aan waarmee dit probleem moet worden opgepakt en geven ook handvatten waar de maatregelen met name op zouden moeten worden ingezet. Zo hebben leidinggevenden, naast een goede positie om racisme te signaleren, ook een cruciale rol bij de aanpak ervan. De groepen die meer getroffen lijken te worden door racisme zullen extra aandacht moeten krijgen in de aanpak. Medewerkers die racisme op de werkvloer

² Kamerbrief van 23 februari 2023 (Kamerstuk 31 490, nr. 327)

hebben meegemaakt of gesignaleerd kunnen dit bespreken met hun directe leidinggevende. Daarnaast kunnen medewerkers contact zoeken met de integriteitscoördinator van het departement of met een vertrouwenspersoon. Daarbij geldt te allen tijde dat iedereen een verantwoordelijkheid draagt voor een veilige en inclusieve werkomgeving en dat we daar gezamenlijk ons dag in dag uit voor moeten inzetten.

De vraag dringt zich op hoe deze cijfers zich verhouden tot eerdere onderzoeken en of er een toe- of afname wordt gezien. Die vragen zijn niet makkelijk te beantwoorden. In het hier voorliggende PER-onderzoek is er namelijk voor gekozen om zicht te krijgen op ervaringen met racisme als zodanig. In eerdere kwantitatieve onderzoeken binnen de Rijksoverheid werd discriminatie in de breedte onderzocht, op verschillende gronden.³ Ook het CBS doet kwantitatief onderzoek naar discriminatie op de werkvloer in heel Nederland⁴. Het voorliggende PER-onderzoek onderscheidt zich van deze onderzoeken doordat expliciet is gemaakt dat racisme zich niet alleen kan manifesteren in ongelijke behandeling en achterstelling in gelijke gevallen, maar zich kan uiten in een scala van racistisch geladen gedrag; in opmerkingen of «grapjes» in verband met huidskleur, herkomst en/of geloof. En/of om situaties, regels, procedures of een bepaalde cultuur op de werkvloer waarbij u/iemand om die reden werd genegeerd, gepest, anders behandeld of achtergesteld. Dit onderzoek levert daarmee naar verwachting een accurater beeld op van (de hele bandbreedte van) racisme binnen de Rijksoverheid, en kan in die zin worden beschouwd als een nulmeting. Gezien het belang van dit onderwerp en de ernst van het probleem, is het mijn voornemen om dit onderzoek eens in de twee jaar te herhalen, zodat we kunnen monitoren of de aanpak werkt en waar bijstelling noodzakelijk is.

Ik vind de uitkomsten van dit onderzoek verontrustend en onacceptabel. Het laat zien dat blijvende inzet nodig is om racisme op de werkvloer van de Rijksoverheid aan te pakken. Het maakt het voor mij extra pijnlijk dat dit in deze mate binnen de Rijksoverheid aan de hand is, omdat wij juist een voorbeeldfunctie zouden moeten vervullen. Het pijnlijke en confronterende onderzoek uit 2022 naar racisme bij Buitenlandse Zaken liet eerder al zien dat racisme bij de Rijksoverheid plaatsvindt en beschreef hoe dat er uit ziet. Ook bij de Belastingdienst is geconstateerd dat er sprake is van institutioneel racisme. Het waren voor ons de belangrijkste aanleidingen om dit vervolgonderzoek te doen.

Aanpak racisme binnen de Rijksoverheid

Het is en blijft nodig om te benadrukken dat discriminatie en racisme in welke vorm dan ook niet getolereerd mogen worden en zeker niet binnen de Rijksoverheid. We hebben sinds de toeslagenaffaire extra inspanningen gedaan om discriminatie en racisme binnen de Rijksoverheid terug te dringen. Met het oog daarop is onder de noemer «Rijk voor Iedereen» gestart met een versterkte rijksbrede aanpak tegen discriminatie en racisme. In een brief van 25 januari 2023 heeft de Minister van BZK uw Kamer hier eerder geïnformeerd. Deze aanpak zet in op:

- bewustwording van vooroordelen,
- het vergroten van weerbaarheid en alertheid op discriminatie en racisme,
- het vergroten van handelingsperspectief,

³ Dit betreft het PER-onderzoek over sociale veiligheid uit 2022, Rapportage Personeelsenquête Rijk (PER) Integriteit en sociale veiligheid | Rapport | Rijksoverheid.nl en het WERK-onderzoek uit 2022: Kernrapport Werkonderzoek 2022 (venster.nl)

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/discriminatie-op-de-werkvloer>

- 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.

De uitkomsten van deze PER bevestigen opnieuw de noodzaak van deze inzet en laten zien dat er nog meer nodig is om dit probleem aan te pakken. In de week van 21 maart, de internationale dag tegen discriminatie en racisme, zal daarom binnen de Rijksoverheid uitgebreid aandacht worden besteed aan de bestrijding van racisme op de werkvloer, onder andere door een reeks theatervoorstellingen over alledaags racisme, voor medewerkers en voor leidinggevenden. Ook worden in 2024 wederom omstandertrainingen georganiseerd, ter bevordering van de alertheid en handlingsvaardigheid van medewerkers. Tevens zullen masterclasses en gesprekken over racisme en discriminatie worden georganiseerd. Leidinggevenden zullen ondersteund worden in hun verantwoordelijkheid om racisme adequaat aan te pakken, onder andere door middel van een factsheet over racisme. Naast de aanpak van racisme en discriminatie wordt rijksbreed ook gewerkt aan de bevordering van diversiteit en inclusie.

Los van deze rijksbrede initiatieven is en blijft er ook binnen individuele rijksorganisaties veel inzet op het tegengaan van discriminatie en racisme en het bevorderen van diversiteit en inclusie. De resultaten van het onderzoek zijn ook besproken in het overleg van de secretarissen-generaal van de departementen (SGO). Zij benadrukken iedere vorm van discriminatie en racisme af te wijzen en zullen discriminatie en racisme met extra inspanningen aanpakken binnen hun organisaties. Gezien het bewezen belang van heldere normstelling door het management zal in 2024 uitdrukkelijk stelling worden genomen door de leiding van de departementen en rijksorganisaties. Bij deze Kamerbrief is een gezamenlijke reactie van het SGO gevoegd.

In september 2023 is «Rijk voor Iedereen» met het Interdepartementaal Netwerk Aanpak Racisme (INAR) gestart, met als inzet om de departementale kennis en krachten te bundelen waar dat kan. Daarnaast adviseert het INAR de departementale top van de aangesloten ministeries over een effectieve aanpak van (institutioneel) racisme op de werkvloer en de daarbij passende instrumenten. Het INAR wordt bijgestaan door een expertgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR), het College voor de Rechten van de Mens (CvRM), het Multicultureel Netwerk Rijksambtenaren (MNR) en de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.

De Minister van BZK heeft uw Kamer eerder laten weten dat de Rijksbrede klachtencommissie ongewenste omgangsvormen naar verwachting per 1 januari 2024 in werking zou treden. Deze commissie behandelt klachten van rijksambtenaren over ongewenst gedrag op de werkvloer, waaronder discriminatie en racisme. Helaas heeft de invoering hiervan vertraging opgelopen, onder andere doordat de Data Protection Impact Assessment (DPIA) langer in beslag neemt dan vooraf ingeschat. Ik verwacht dat de Rijksbrede klachtencommissie in de loop van 2024 kan starten.

Verkenning minder vrijblijvende maatregelen

Om invulling te geven aan de toegezegde verkenning van verplichtende anti-discriminatie maatregelen binnen de Rijksoverheid heeft een aantal verkennende gesprekken plaatsgevonden met experts op het terrein van de aanpak tegen racisme. Hierbij lag de focus op wetenschappelijke inzichten over de voor- en nadelen van het verplichtstellen van

anti-discriminatie maatregelen. Gesproken is met experts verbonden aan de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, Movisie/KIS, de SER, Universiteit Leiden, Verwey Jonker Instituut, Universiteit Leiden, de Radboud Universiteit, Universiteit Utrecht, NHL Stenden Hogeschool, en de Vrije Universiteit.

In de gesprekken kwam naar voren dat het zinvol is om bij maatregelen tegen discriminatie en racisme drie verschillende niveaus te onderscheiden: maatregelen gericht op veranderen van opvattingen van individuen, maatregelen gericht op gedragsverandering, en maatregelen op institutioneel niveau.

Wat maatregelen betreft die zijn gericht op veranderen van individuele opvattingen blijkt dat er in Nederland geen onderzoek is gedaan naar de effecten van het verplicht stellen van deze maatregelen. Wel is daar in de V.S. enig onderzoek naar gedaan, met name met anti-biastrainingen. Daaruit komt naar voren dat terughoudend moet worden omgegaan met het verplichten van dergelijke maatregelen, aangezien ze weerstand oproepen, en zelfs een averechts effect kunnen hebben.

Ook onderzoek naar verplichtstelling van maatregelen die zijn gericht op verandering van gedrag is er slechts zeer beperkt, en niet in Nederland. Ook hier lijkt het risico op weerstand reëel. Uit literatuuronderzoek naar werkzame mechanismen blijkt volgens experts wel dat een sterke sociale norm tegen discriminatie in combinatie met duidelijke normstelling door leidinggevenden discriminerend gedrag op de werkvloer kan verminderen. Verder blijkt het van belang om er bij trainingen tegen discriminatie en racisme voor te zorgen dat deelnemers zich niet uitgesloten voelen die discriminatie op andere gronden hebben ervaren, zoals leeftijd of seksuele voorkeur.

Naast concrete maatregelen die zijn gericht op verandering van individuele opvattingen of gedragsverandering, kan verplichtstelling ook betrekking hebben op maatregelen op institutioneel niveau. Denk hierbij aan instrumenten om periodiek en structureel beleid tegen discriminatie en racisme door te voeren: doelen stellen, verantwoorden en monitoren van beleid. Hier zou verplichtstelling volgens experts zinvol zijn, en soms zelfs noodzakelijk. Een integrale, systematische aanpak wordt door alle experts aanbevolen. Overeenstemming is er ook over het feit dat accountability hierbij cruciaal is: zorgen dat organisaties verantwoordelijk worden gemaakt voor het behalen van doelen en afleggen van verantwoording. Bijvoorbeeld door het toezien op bevorderen gelijke behandeling, het behalen van streefcijfers of quota's en door bepaalde competenties voor leidinggevenden mee te nemen in een beoordelingscyclus.

Hoewel voorzichtigheid is geboden met verplichte maatregelen, wordt er aan de andere kant door de geconsulteerde experts gewaarschuwd voor het risico van vrijblijvendheid in de aanpak van discriminatie en racisme. Handhaving van verplichtingen uit regels en wetten is noodzakelijk, en verzaking daarvan ondermijnt vertrouwen en gezag.

In bredere zin wordt door de geconsulteerde experts aangegeven dat er in Nederland meer evidence-based onderzoek gedaan zou moeten worden naar de effectiviteit en de eventuele onbedoelde neveneffecten van maatregelen tegen discriminatie en racisme. Hierbij wordt in het bijzonder onderzoek naar omstandertrainingen genoemd en de vraag hoe je motivatie tot deelname aan trainingen kunt vergroten. Onderzoekers geven daarbij mee dat bij het invoeren van maatregelen vooraf al goed nagedacht moet worden over doel en meten van vooruitgang. Tenslotte hebben experts unaniem aangegeven dat het in goede aarde vallen van

maatregelen ook afhankelijk is van commitment en duidelijke normstelling vanuit de top.

Bovenstaande samenvatting is het resultaat van consultatie van experts over het inzetten van minder vrijblijvende maatregelen bij de aanpak van discriminatie. Hoewel duidelijk wordt dat voorzichtigheid met het verplicht opleggen van maatregelen geboden is, zie ik ook aanknopingspunten om te bezien of een meer verplichtend karakter bij de inzet van acties of beleid, zowel op individueel werknemersniveau als op organisatieniveau, resultaten kan opleveren. Dit zou in de vorm van pilots afgetast kunnen worden. Een maatregel die reeds verplicht is gesteld is dat leden van sollicitatiecommissies een workshop ter voorkoming van vooringenomenheid en ter verbetering van het selectiegesprek moeten volgen.⁵

Pilot breed werven en objectief selecteren

Van belang voor de aanpak van racisme en discriminatie binnen de Rijksoverheid zijn onder andere maatregelen om inclusie en diversiteit te bevorderen en discriminatie bij werven en selecteren te voorkomen⁶. Ik benut deze brief ook graag om u, zoals aangekondigd in de brief van 23 februari 2023 van de Minister van BZK⁷, te informeren over de pilot breed werven en objectief selecteren. Als één van de Rijksbrede maatregelen op het gebied van breed werven en objectief selecteren is in 2023 een pilot van start gegaan, waarmee onder andere invulling wordt gegeven aan de motie Azarkan⁸. De pilot wordt uitgevoerd door bij een aantal vacaturetrajecten binnen verschillende organisatieonderdelen van het Rijk de volgende drie interventies door te voeren:

- Opstellen van een inclusieve vacaturetekst;
- Solliciteren middels een gestandaardiseerde vragenlijst (in plaats van een motivatiebrief en cv), die anoniem wordt beoordeeld;
- Sollicitatiegesprek in de vorm van een gestructureerd interview.
- De pilot loopt tot en met september 2024. Daarna zal een evaluatie plaatsvinden.

Aanpak op korte en middellange termijn

Zoals beschreven is de PER de eerste van een tweetal onderzoeken. In het kwalitatieve vervolgonderzoek door middel van focusgroepen zal nader gekeken worden naar de aard, omstandigheden en dynamiek op de werkvloer van het ervaren racisme. De uitkomsten van de beide onderzoeken zullen, samen met de uitkomsten van de verkenning naar minder vrijblijvende maatregelen, worden gebruikt om, in een gezamenlijke inzet van alle departementen, te komen tot een stevige en slagvaardige aanpak van dit probleem. Aanvullend heeft de eerder genoemde Staatscommissie de opdracht om een doorlichting te doen van de overheid naar etnisch profileren en discriminatie en advies uit te brengen over betere waarborgen en verbetering van beleid en regelgeving om discriminatie en racisme te voorkomen en tegen te gaan. Daarmee verwacht ik tot een beter beeld te komen naar aard en omvang van het probleem van (institutioneel) racisme en de effectieve aanpak hiervan binnen de Rijksoverheid.

⁵ Zoals opgenomen in het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025 In het hart van de publieke zaak.

⁶ Voor een uitgebreidere omschrijving van verschillende maatregelen voor het bevorderen van diversiteit en inclusie binnen het Rijk, verwijs ik u graag naar de eerder genoemde Kamerbrief van de Minister van BZK van 25 januari 2023.

⁷ Kamerstukken II 2022/2023, 31 490, nr. 327

⁸ Motie van het lid Azarkan, Kamerstukken II 2022/2023, 29 544, nr. 1125.

Ik zal de slagkracht van de rijksbrede aanpak vergroten door de inzet van extra mensen en middelen. In combinatie met de inspanningen die de departementen binnen hun eigen organisaties leveren, moet deze extra inspanning ervoor zorgen dat racisme op de werkvloer bij de Rijksoverheid uiteindelijk wordt uitgebannen. Want niemand mag op het werk te maken krijgen met racisme of discriminatie.

Tot slot

Het is de inzet van alle departementen om discriminatie en racisme op de werkvloer terug te dringen en tegelijk ook de diversiteit in het personeelsbestand en mate van inclusie en veiligheid te vergroten. Gezien de pijnlijke resultaten uit dit recente onderzoek is duidelijk dat we hierin nog een lange weg te gaan hebben. Iedereen die bij de overheid werkt zou zich veilig en gerespecteerd moeten voelen en zij zouden op geen enkele wijze uitgesloten mogen worden vanwege hun huidskleur, etniciteit, afkomst of religie. De secretarissen-generaal van alle departementen willen zich hier maximaal voor inspannen. Tegelijk is het duidelijk dat het de inzet vraagt van iedereen die bij de Rijksoverheid werkt om voor deze cultuurverandering te zorgen. De aanpak van (institutioneel) racisme vergt een systemische en blijvende aanpak die alle facetten van de organisatie raakt. Ook ik zal mij, binnen de coördinerende verantwoordelijkheid die ik heb voor het personeelsbeleid bij het Rijk, extra inzetten om de uitbanning van (institutioneel) racisme dichterbij te brengen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen