

Vergaderjaar 2024–2025

30 950

Rassendiscriminatie

B

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2024

In de brief aan de Tweede Kamer van 25 januari 2023 over de aanpak van (institutioneel) racisme, naar aanleiding van het onderzoek van 12 december 2022 over racisme bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, was toegezegd om binnen de Rijksoverheid een Personeelsenquête Rijk (PER) te houden over ervaren racisme binnen de Rijksoverheid.¹ In de Kamerbrief van 9 februari 2024² bent u over de uitkomsten daarvan geïnformeerd. Toegezegd was tevens om in aanvulling op de PER een verdiepend, kwalitatief onderzoek te laten doen, in de vorm van gesprekken met focusgroepen door onafhankelijke onderzoekers.

Overkoepelend doel van het focusgroepenonderzoek was om een beter beeld te krijgen van de aard en impact van ervaringen van medewerkers met racisme binnen de Rijksoverheid, maar vooral ook om te kunnen leren van medewerkers die weten hoe het is om getroffen te worden door racisme. De uitkomsten van het kwalitatieve vervolgonderzoek (focusgroepenonderzoek) bevestigen helaas de ernst van de uitkomsten van het kwantitatieve Personeelsonderzoek Rijk (de PER) dat eerder plaatsvond. Het rapport geeft een schrijnend beeld van ervaringen met racisme op onze werkvloer. Dit is allereerst ontzettend pijnlijk voor de medewerkers die hierdoor worden getroffen. En het is onacceptabel.

Ik wil vooropstellen dat discriminatie uit den boze is, op welke grond dan ook. Dit is niet voor niets verankerd in artikel 1 van onze Grondwet. Dit kabinet heeft bovendien in het regeringsprogramma de daadkrachtige aanpak van alle vormen van discriminatie en racisme opgenomen. Ook los daarvan verwacht ik van ambtenaren dat zij zich respectvol en correct gedragen naar burgers en naar collega's.

¹ Kamerbrief 25 januari 2023 (Kamerstuk 30 950, nummer 325)

² Kamerbrief 9 februari 2024 (Kamerstuk 30 950, nummer 359)

We zien helaas dat discriminatie en racisme overal in de samenleving voor komt. Onder meer de toeslagenaffaire heeft aangetoond dat dit ook geldt voor de Rijksoverheid. Dat is des te pijnlijker omdat de overheid een voorbeeldfunctie vervult. Hier ligt dus een grote opgave, en ik realiseer me dat zo'n cultuurverandering voortdurende alertheid en inzet vraagt, van iedereen binnen de Rijksoverheid.

Met deze brief bied ik u de resultaten van het focusgroepenonderzoek aan. Ook zal ik toelichten wat ik in gang ga zetten om dit ernstige en taaie probleem het hoofd te bieden.

Tot slot reageer ik in deze brief graag nog op de motie van het lid Chakor c.s., met betrekking tot het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie binnen het Rijk.³ Dit volgt uit een toezegging tijdens het BZK-commissiedebat discriminatie, racisme en mensenrechten van 16 april 2024 om de Tweede Kamer te informeren over het diversiteitsbeleid en de toepassing van streefcijfers binnen de Rijksoverheid.

Focusgroepenonderzoek

Het focusgroepenonderzoek vond plaats in de eerste helft van 2024, en is uitgevoerd door onderzoeksbureaus Verwonderzoek en Labyrint Onderzoek & Advies. Voor het onderzoek zijn negen focusgroepen en vier individuele interviews gehouden. Deelnemers zijn medewerkers van ministeries of de daaronder vallende rijksdiensten die in de afgelopen twee tot drie jaar racisme op de werkvloer hebben ervaren. De groep deelnemers was divers qua leeftijd, gender, functie en salarisschaal. Zij omschreven hun etnische, culturele of religieuze achtergrond o.a. als Marokkaans, Turks, Surinaams, Chinees, Indiaas, Joods en moslim.

De omschrijving van ervaren racisme die is gebruikt voor het eerdere personeelsonderzoek en ook voor dit onderzoek was: «gedrag, 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 iemand om die reden werd genegeerd, gepest, anders behandeld of achtergesteld. Dit kan persoonlijk, telefonisch, schriftelijk of online zijn gebeurd.»

Doel van het onderzoek was om meer inzicht te krijgen in de ervaringen die rijksambtenaren hebben met racisme, hoe zij daarmee omgaan, of het is op- en aangepakt binnen de organisatie, welke gevolgen het voor hen heeft gehad, en welke suggesties zij hebben voor het voorkomen en aanpakken van racisme binnen de Rijksoverheid. Op elk van deze onderwerpen zal ik hieronder ingaan. Voor het overige verwijs ik u graag naar het rapport.

Ervaringen rijksambtenaren met racisme

De ervaringen van rijksambtenaren met racisme op de werkvloer lopen uiteen van incidenten tot langlopende conflicten of pesterijen. Soms gaat het om expliciet en openlijk racisme, vaker gaat het om minder tastbare uitingen. Expliciet racisme uit zich in beledigingen en ongepaste «grapjes» over de herkomst, geloofsovertuiging of het uiterlijk van medewerkers, en in racistische opmerkingen over anderen, zoals bi-culturele burgers en vluchtelingen. Maar racisme kan zich ook uiten in een gebrek aan vertrouwen, onderschatting of betutteling, en kan leiden tot tegenwerking en uitsluiting. Ook in de toepassing van procedures wordt racisme ervaren. Medewerkers geven aan dat zij tijdens sollicitatie-

³ Kamerstukken II 2023/2024, 30 950, nummer 405.

gesprekken ongepaste vragen krijgen over hun herkomst of achtergrond, en melden benadeling in hun loopbaan.

Opvolging door de organisatie

Medewerkers ervaren vaak een gebrek aan steun in hun organisatie. Omstanders reageren niet op het racisme, praten erover heen of lachen het weg. Rijksambtenaren die hun ervaringen aankaarten bij leidinggevers of vertrouwenspersonen maken mee dat hun ervaring in twijfel wordt getrokken of gebagatelliseerd, en voelen zich ontmoedigd om verdere actie te ondernemen. Zij ondervinden dat leidinggevers en vertrouwenspersonen weinig voor hen kunnen of willen betekenen. Ook is er onvoldoende vertrouwen dat hulpvragen bij vertrouwenspersonen anoniem blijven. Waardering is er voor leidinggevers die snel en doortastend handelen.

Gevolgen ervaren racisme voor medewerkers

Medewerkers geven aan dat het hen vaak niet lukt om te reageren als ze worden geconfronteerd met expliciet racisme. Ze zijn te overrompeld of verbaasd over het gedrag van hun collega's en voelen zich niet veilig om te reageren. De ervaringen met racisme hebben veel impact. Het leidt tot verdriet, pijn, ziekte en uitval, en teleurstelling in de Rijksoverheid. Medewerkers geven aan zich minder goed op hun werk te kunnen focussen en promotie mis te lopen. Ze hebben het gevoel dat zij zich permanent moeten bewijzen om zich aan stereotype beelden te onttrekken. Uiteindelijk kiezen zij er soms voor ander werk te zoeken. Een deel van de rijksambtenaren geeft aan strijdvaardig te zijn en voelt een verantwoordelijkheid om racisme niet te tolereren.

Suggesties deelnemers voor aanpak racisme

Uit de verhalen van medewerkers in het onderzoek komen een aantal zaken naar voren die aandacht behoeven in de aanpak van racisme. Deze suggesties en aanbevelingen licht ik hieronder kort toe:

- Leidinggevers kunnen verschil maken door bij signalen van racisme de betreffende medewerker direct aan te spreken, te sanctioneren en racisme in het team te bespreken.
- Daarbij blijkt ook het belang van een luisterend oor, empathie, en erkenning. Medewerkers pleiten voor meer empathisch en inclusief leiderschap, bijvoorbeeld door leidinggevers hierop te selecteren, trainen en beoordelen.
- Ook collega's kunnen in de rol van omstanders bijdragen aan het tegengaan van racisme, door niet weg te kijken bij racisme.
- Medewerkers noemen de waarde van een extern meldpunt en van bi-culturele vertrouwenspersonen met persoonlijke racisme-ervaring. Meer oog is nodig voor de complexiteit en soms ongrijpbaarheid van racisme.
- Medewerkers dringen aan op effectiever en ambitieuzer beleid op het gebied van diversiteit en inclusie, zoals: concrete (streef)doelen per organisatieonderdeel.

Hieronder zal ik mede op basis van bovengenoemde suggesties aangeven wat ik van plan ben te gaan doen.

Leidinggevers

Leidinggevers vervullen een cruciale rol in het creëren en bewaken van integriteit en een sociaal veilig werkklimaat. Uit het recente rapport van de Algemene Rekenkamer over integriteitsbeleid bij de kerndepartementen

blijkt dat het van groot belang is dat ze daartoe goed (lees: beter) zijn uitgerust.⁴ Met het oog daarop zal ik een handreiking voor leidinggevenden laten maken over de aanpak tegen racisme en de handhaving van die aanpak, op basis van een escalatiemodel. Daarnaast laat ik nagaan of competenties die van belang zijn voor een sociaal veilig en inclusief werkklimaat, zoals het aanpakken van discriminatie en racisme, onderdeel kunnen worden van functieprofielen van leidinggevenden en van programma's gericht op inclusief leiderschap.

Omstanders

Medewerkers die racisme ervaren moeten kunnen rekenen op hun eigen collega's. Omstanders blijken nog te vaak weg te kijken. De afgelopen jaren zijn binnen de Rijksoverheid positief geëvalueerde *pilots* gehouden met omstandert trainingen. Inmiddels heeft een aantal departementen en uitvoeringsorganisaties dit zelf verder opgepakt. Ik zal bevorderen dat dit binnen de hele Rijksoverheid gebeurt en dat er een goed aanbod is. Ook ben ik voornemens om samen met het College voor de Rechten van de Mens een nieuwe e-learning te ontwikkelen over vooroordelen, stereotypen en gelijke behandeling, die bruikbaar is binnen de hele Rijksoverheid.⁵

Ik wil graag dat in personeelsgesprekken gevraagd wordt of medewerkers racisme hebben gesignaleerd of ervaren. Op mijn eigen departement zal vanaf nu de inzet zijn dat in elk personeelsgesprek door de leidinggevende gevraagd wordt of medewerkers racisme op het werk hebben gesignaleerd of ervaren. Op dit moment wordt hard gewerkt aan de voorbereiding om dit op te nemen in de komende ronde personeelsgesprekken.

Integriteitsstelsel en meldkanalen

Binnen de Rijksoverheid zijn verschillende voorzieningen waar medewerkers een beroep op kunnen doen als ze grensoverschrijdend gedrag ervaren, in welke zin dan ook, of een andere vorm van een schending van integriteit. Denk aan interne en externe vertrouwenspersonen, een personeelsraadgever, integriteitscoördinatoren, en klachtencommissies. Het stelsel van voorzieningen is voor medewerkers onoverzichtelijk. In het eerdergenoemde rapport van de Algemene Rekenkamer staat dat het helder moet zijn hoe en bij wie medewerkers een melding kunnen doen als ze vermoeden dat er sprake is van een integriteits-schending of misstand. Dat onderschrijf ik. Ik zal me daarom inzetten voor de verbetering van de informatievoorziening over (informeel dan wel formeel) melden van grensoverschrijdend gedrag. Verder zie ik een gezamenlijk loket voor een centrale klachtencommissie én de centrale integriteitscommissie als een stap in de goede richting. Zoals ik heb aangegeven in het debat met uw Kamer van 12 september, verwacht ik dat dit loket op 1 februari 2025 is gerealiseerd.

In het nieuwe Kader basiseisen Vertrouwenspersonen Rijksoverheid is het belang vastgelegd van een divers bestand van vertrouwenspersonen. Bij de samenstelling dient te worden gelet op afkomst, geslacht, leeftijd, opleiding en fysieke mogelijkheden. Ik verwacht dat dit tegemoetkomt aan de behoefte en noodzaak van een gedifferentieerd aanbod van vertrouwenspersonen. Ditzelfde Kader voorziet ook in het benoemen van externe vertrouwenspersonen. Tot slot: voorop staat dat medewerkers altijd

⁴ *Integriteit als basis. Een onderzoek naar het integriteitsbeleid op kerndepartementen* Algemene Rekenkamer, 10-09-2024

⁵ Eerder heeft het College voor de Rechten van de Mens een e-learning ontwikkeld in het kader van een programma «Vooroordelen voorbij», gericht op enkele grote uitvoeringsorganisaties. Zie Kamerbrief 27-06-2021 (Kamerstuk 31 490, nummer 317).

moeten kunnen rekenen op vertrouwelijkheid. Waar dit niet het geval lijkt te zijn, verwacht ik dat coördinatoren van vertrouwenspersonen dit (laten) onderzoeken en zo nodig maatregelen nemen.

Structurele en systematische aanpak

Uit de PER en nu ook het focusgroepenonderzoek wordt duidelijk dat er ook binnen de Rijksoverheid blijvende inzet nodig is om discriminatie en racisme verder terug te dringen. Dit is niet op de laatste plaats relevant voor burgers, aangezien racisme onder ambtenaren doorwerkt in bejegening, beleid en regelgeving en procedures van de overheid.

Er loopt sinds een paar jaar een rijksbrede aanpak om discriminatie en racisme binnen en buiten de Rijksoverheid tegen te gaan. U bent hierover eerder geïnformeerd.⁶ Aanleiding daarvoor waren het toeslagenschandaal en het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). De financiële dekking van deze aanpak komt voort uit structureel toegekende POK gelden en zal worden gecontinueerd. In opdracht van het Rijk is tevens vanuit het College van de Rechten van de Mens een programma opgestart gericht op uitvoeringsorganisaties met veel contacten met en impact op burgers. In 2021 is de Nationale Coördinator tegen discriminatie en racisme aangesteld, en in 2022 de Staatscommissie tegen discriminatie.

Er is de afgelopen paar jaar al veel gedaan binnen de Rijksoverheid, maar het is nog te versnipperd. Daarom wil ik toe naar een meer gestructureerde aanpak op dit probleem en deze de komende paar jaar verbreden naar andere gronden van discriminatie. Deze aanpak zal zich richten op het erkennen, herkennen en aanpakken van discriminatie en racisme. Of zich dat nu uit in uitspraken, gedrag, regels of processen. Ook zal deze aanpak hand in hand gaan met beleid ter bevordering van sociale veiligheid, diversiteit en inclusie. En met een duidelijk juridisch kader voor handhaving. Met als doel: een werkomgeving vrij van discriminatie en racisme.

De aanpak op discriminatie en racisme staat niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van integrale, rijksbrede aanpak op sociale veiligheid, diversiteit en inclusie. Daarbinnen blijft de focus op racisme nodig.

In beginsel zijn de departementen en uitvoeringsorganisaties aan zet als het gaat om het waarmaken van de aanpak discriminatie en racisme. Het uitzetten van de kaders daarvan en het monitoren en aanjagen van alle inzet acht ik mijn taak, als coördinerende bewindspersoon werkgever voor de rijksdienst. In lijn met de motie Chakor⁷ aangaande meer doorzettingsmacht laat ik bovendien momenteel onderzoeken of ik mijn rol op dit onderwerp kan versterken. Ik zal u later dit jaar in een brief hierover informeren.

Om meer zicht te hebben op en beter te kunnen aanjagen op de inzet binnen de departementen en grote rijksdiensten, zal ik aan de departementen vragen periodiek een beleids- en effectrapportage discriminatie en racisme (hierna te noemen: rapportage) op te leveren. Zo geeft de hele Rijksoverheid inzicht in beleid, in de targets voor de inzet, en in het effect daarvan. Daarbij worden waar mogelijk (meetbare) doelen gesteld. Er zullen in ieder geval maatregelen worden betrokken op het gebied van normstelling, handelingsvaardigheid leidinggevend en omstanders, voorzieningen om te melden, en handhaving.

⁶ Kamerbrief 9 februari 2024 (Kamerstuk 30 950, nummer 359)

⁷ Motie Chakor (30 950, nr. 418)

Om ervoor te zorgen dat deze rapportages betrekking hebben op alle relevante aspecten van de aanpak, zal ik conform een toezegging hierover in een debat met uw Kamer op 12 september een model opleveren. Dit model wordt leidend voor het scala aan maatregelen, en voor verantwoording en monitoring daarop (effect). Tegelijkertijd zal het ruimte laten aan de departementen om te prioriteren. Als daar aanleiding toe is, zal ik tussentijds bijsturen op de aanpak.

Daarnaast zal ik elke twee jaar, zoals eerder aangekondigd, binnen de Rijksoverheid kwantitatief (vervolg)onderzoek laten doen naar discriminatie en racisme op de werkvloer. In het vervolg zal dit worden verbreed naar de verschillende juridische gronden van discriminatie. Dit vervolgonderzoek zal inzicht geven in hoe het gaat bij de departementen, zodat zij een betere grondslag hebben voor hun inzet.

Diversiteitsbeleid en de toepassing van streefcijfers binnen de Rijksoverheid

Tot slot reageer ik in deze brief graag nog op de motie van het lid Chakor c.s. met betrekking tot het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie binnen het Rijk⁸, en de toezegging de Kamer te informeren over het diversiteitsbeleid en de toepassing van de streefcijfers binnen de Rijksoverheid.⁹

Het Rijk streeft ernaar een veilige en inclusieve organisatie te zijn met divers samengestelde teams, vrij van discriminatie, racisme, agressie, seksuele intimidatie, pesten en andere ongewenste omgangsvormen. Dit vraagt om een divers samengesteld personeelsbestand dat representatief is voor de arbeidsmarkt en een organisatie waarin de samenleving zich kan herkennen. Dit is belangrijk voor een betrouwbare, kwalitatief goed functionerende en slagvaardige overheid, die in verbinding staat met wat er in de samenleving speelt. Het Rijk als werkgever hanteert een aantal meetbare doelstellingen die gericht zijn op het voldoen aan de ambitie en verplichtingen om representativiteit en diversiteit te bevorderen. Deze meetbare doelstellingen van diversiteitsbeleid betreft¹⁰ een evenredige gendervertegenwoordiging. De ministeries en uitvoeringsorganisaties streven naar 45% tot 55% vrouwen¹¹ in de (sub) top in 2026. Hierbij gaat het om schaal 15 en hoger. Daarnaast betreft het een personeelsbestand dat representatief is voor de culturele diversiteit op de Nederlandse arbeidsmarkt. Mede op basis van de meest recente CBS-data over de werkende beroepsbevolking is deze ambitie vastgesteld op een aandeel rijksambtenaren met een herkomst buiten Europa van 16% in de schalen 11–14, en 12% in de schalen 15 en hoger in 2026. Tot slot betreft het zinvol en duurzaam werk in een veilig werkklimaat bieden voor de doelgroep banenafpraak. De kwantitatieve doelstelling voor het Rijk wordt vastgesteld op basis van de Wet banenafpraak. Het exacte aantal fluctueert op basis van het aantal fte.

⁸ Kamerstukken II 2023/2024, (30 950, nummer 405)

⁹ Kamerstukken II 2023/2024, (30 950, nummer 411)

¹⁰ Over deze meetbare doelstellingen en de voortgang hierop wordt jaarlijks gerapporteerd in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk – voor de meest recente versie zie: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023 (overheid.nl)

¹¹ Er zijn geen data beschikbaar over non-binaire medewerkers.

Voor inzicht in de maatregelen die genomen worden om diversiteit en inclusie binnen het Rijk te bevorderen, inclusief reactie op bovenvermelde motie van lid Chakor c.s. verwijs ik u graag naar de bijlage.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark