



Discriminatie in dienstverlening. Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en te bestrijden.

Voortgangsrapportage Staatscommissie
tegen Discriminatie en Racisme

Februari 2025

**Allen die zich in Nederland bevinden,
worden in gelijke gevallen gelijk
behandeld. Discriminatie wegens
godsdienst, levensovertuiging,
politieke gezindheid, ras, geslacht,
handicap, seksuele gerichtheid
of op welke grond dan ook,
is niet toegestaan.**

Discriminatie in dienstverlening. Ervaringen en lessen om discriminatie in publieke dienstverlening te voorkomen en te bestrijden.

Voortgangsrapportage Staatscommissie
tegen Discriminatie en Racisme

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting	7
1. Introductie	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 De Discriminatietoets Publieke Dienstverlening (DPD)	10
1.3 Leeswijzer	11
2. Opzet en ontwikkeling Discriminatietoets Publieke Dienstverlening	12
2.1 Waarom een Discriminatietoets?	12
2.2 Opzet Discriminatietoets	12
2.3 Pilot	14
2.4 Klankbordgroep	15
2.5 Onderzoekers	15
2.6 Ervaringen pilots	16
3. De doorlichtingspilot: ervaringen van de organisaties	17
3.1 Gemeente Arnhem	17
3.2 Douane	20
3.3 DUO	22
4. Overkoepelende lessen uit de pilots	24
4.1 Mensbeelden sturen beleid en uitvoering	24
4.2 Burgerbetrokkenheid vraagt om een duurzame aanpak	27
4.3 Benader discriminatie als een institutioneel probleem	29
4.4 Zorg voor de juiste organisatorische en maatschappelijke randvoorwaarden	31

5.	Verdere ontwikkeling Discriminatietoets Publieke Dienstverlening	34
5.1	Vereenvoudigen van Discriminatietoets	34
5.2	Versterken van interacties en gesprekken	34
5.3	Ondersteunen van veranderprocessen	35
5.4	Vervolg	36
6.	Discriminatie en racisme in publieke dienstverlening tegengaan: conclusies en aanbevelingen	37
6.1	Publieke dienstverleners: handel nu en pak discriminatie structureel aan	37
6.2	Rijksoverheid: neem regie en werk aan overkoepelende aanpak	38
6.3	Politiek: geef het goede voorbeeld en draag bij aan duurzame oplossingen	38
6.4	Tot slot	39

Bijlagen

Bijlage 1 	De 5 stappen van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening	42
Bijlage 2 	Toelichting bij de methodologische aanpak: observaties van het doorlichtingsproces	46

Voorwoord

Ongeveer een jaar geleden startten wij als staatscommissie een pilot met een instrument - de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening - waarmee overheidsorganisaties zelf risico's op discriminatie en racisme in hun dienstverlening kunnen identificeren en aanpakken. De noodzaak daarvan is glashelder: patronen van discriminatie en racisme zitten diep verankerd in de dienstverlening van de overheid. Dat blijkt niet alleen uit de reeks aan casussen die het afgelopen jaar de landelijke media haalden, maar ook uit onze pilot. Discriminatie in de publieke dienstverlening is zorgelijk, omdat discriminatie leidt tot individuele schade, maatschappelijke ontwrichting en kosten voor de samenleving, zoals hersteloperaties die miljarden kosten.

Juist daarom is het van groot belang om concrete stappen te zetten en effectieve methoden te ontwikkelen om risico's op discriminatie aan te pakken. Samen met de gemeente Arnhem, de Douane en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) hebben we in het afgelopen jaar geanalyseerd of de Discriminatietoets helpt bij het opsporen en aanpakken van risico's op discriminatie. Vanuit ons perspectief als wetenschappelijke commissie keken we daarbij in hoeverre onze toets betrouwbaar en valide is en werkt in de praktijk. Daarnaast hebben we de samenwerking met de pilotorganisaties gezocht om samen met hen de Discriminatietoets verder te ontwikkelen zodat verschillende vormen van discriminatie (zowel direct als indirect) in de praktijk beter kunnen worden getraceerd en aangepakt. We zijn deze organisaties zeer erkentelijk voor hun bijdrage en lef om zichzelf kwetsbaar op te stellen.

De resultaten van de pilot geven aanleiding tot hoop op een toekomst waarin discriminatie in publieke dienstverlening effectief aangepakt kan worden. Ons instrument helpt overheidsorganisaties om kritisch naar zichzelf te kijken en hun dienstverlening te verbeteren. Bovendien zien we de bereidheid van veel overheidsorganisaties om onze Discriminatietoets ter hand te nemen om zo risico's op discriminatie uit te bannen.

Als staatscommissie vinden we het noodzakelijk dat het bewustzijn over discriminerend overheidshandelen niet alleen groeit bij publieke dienstverleners, maar ook bij departementen, politici en de burger. Dit bewustzijn is een essentiële eerste stap richting betekenisvolle en structurele veranderingen in beleid en praktijk. Daarom formuleren we in deze rapportage concrete adviezen voor een structurele versterking van de aanpak van discriminatie. We vertrouwen erop dat deze adviezen door de regering worden opgepakt en leiden tot een meer proactieve bestrijding van discriminatie.

Dr. Joyce Sylvester,
Voorzitter

Samenvatting

Discriminatie en racisme zijn diepgewortelde, structurele problemen die aanwezig zijn in alle sectoren van de samenleving, waaronder de publieke dienstverlening. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor burgers, zoals fysieke en mentale schade, financiële problemen en verlies van vertrouwen in de overheid. De staatscommissie benadrukt dat discriminatie in publieke dienstverlening in strijd is met artikel 1 van de Grondwet. Het tegengaan van discriminatie binnen publieke dienstverlening is daarom een urgente prioriteit.

De **Discriminatietoets Publieke Dienstverlening (DPD)**, ontwikkeld door de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, is een instrument waarmee overheidsorganisaties zelf kunnen nagaan welke processen en praktijken risico's vormen op discriminatie in hun dienstverlening. De toets gaat uit van een brede definitie van discriminatie, die zowel juridische als ervaren vormen omvat. Tijdens een pilot met drie organisaties – de gemeente Arnhem, de Douane en DUO – is de Discriminatietoets toegepast. Door deel te nemen, helpen deze organisaties niet alleen bij de ontwikkeling van de Discriminatietoets, maar ook bij het bredere streven naar een structurele aanpak van discriminatie en racisme in de publieke dienstverlening. De ervaringen uit de pilot bieden waardevolle inzichten voor de verdere ontwikkeling en bredere toepassing van de Discriminatietoets. Daarnaast zijn deze inzichten van belang voor overheidsorganisaties die werken aan een structurele aanpak van discriminatie en racisme.

Uit de pilot volgen verschillende overkoepelende lessen voor overheidsorganisaties die (risico's op) discriminatie in hun dienstverlening willen bestrijden. Allereerst werd zichtbaar dat (onbesproken) mensbeelden doorwerken in de vorming van beleid en de uitvoering van publieke taken en diensten. Publieke professionals maken in hun werk keuzes die – bewust of onbewust – worden gestuurd door persoonlijke aannames en door beleidsmatige kaders, waardoor het mogelijk is dat bepaalde groepen burgers systematisch benadeeld worden. Daarom moeten overheidsorganisaties aandacht besteden aan de organisatorische inbedding van discretionaire bevoegdheden zodat risico's op discriminatie verkleind kunnen worden. Beleidsmakers moeten aandacht besteden aan het vereenvoudigen van wet- en regelgeving.

Ten tweede bleek dat het betrekken van burgers bij de Discriminatietoets een duurzame aanpak vraagt van overheidsorganisaties. Uit onderzoek naar burgerparticipatie blijkt dat deze werkwijze voor de overheid nog relatief nieuw is, waardoor ondersteuning nodig is om het proces in goede banen te leiden.

Ten derde werd in de pilots duidelijk dat het van belang is discriminatie in publieke dienstverlening te benaderen als een institutioneel probleem, in plaats van alleen een individueel probleem. Discriminatie en racisme zijn op zichzelf al gevoelige onderwerpen binnen veel organisaties. Mensen

handelen vanuit de overtuiging dat zij hun werk zo goed mogelijk doen, en dat zij daarom niet (kunnen) discrimineren. In het geval van publieke professionals speelt mee dat zij gespecialiseerde kennis en vaardigheden hebben, waardoor hun handelen niet gemakkelijk door 'buitenstaanders' beoordeeld en genormeerd kan worden. Dit versterkt mogelijk de ervaring dat de Discriminatie-toets een inbreuk vormt op de professionele autonomie. Door nadruk te leggen op discriminatie als institutioneel probleem en professionals vanaf de start van de Discriminatie-toets volwaardig te betrekken wordt de kans vergroot op een effectieve aanpak van risico's op discriminatie.

Ten vierde lieten de pilots het belang van specifieke organisatorische en maatschappelijke randvoorwaarden zien voor toepassing van de Discriminatie-toets. Divers samengestelde teams, voldoende ruimte voor reflectie en steun van leidinggevenden, departementen en politici zijn essentiële randvoorwaarden voor een succesvol proces.

Het eenmalig doorlopen van de Discriminatie-toets is geen 'silver bullet' waarmee patronen van discriminatie en racisme binnen overheidsorganisaties direct verdwijnen. Dat betekent dat de toets periodiek zal moeten worden herhaald, waarbij de resultaten weer als input dienen voor vervolgstappen om het bewustzijn rondom discriminatie te vergroten en verbeteringen in werkprocessen en organisatiecultuur te realiseren.

De staatscommissie zal de Discriminatie-toets verder ontwikkelen, met bijzondere aandacht voor de toegankelijkheid en toepasbaarheid van de toets. Daarnaast zal de commissie een variant van de Discriminatie-toets ontwikkelen die specifiek gericht is op het identificeren van risico's op discriminatie en racisme bij de beleidsontwikkeling. Ook verkent de commissie de toepassing van de Discriminatie-toets in Caribisch Nederland. Op deze manier kan de Discriminatie-toets uitgroeien tot een krachtig instrument in de strijd tegen discriminatie en racisme door de overheid.

1. Er zijn in beperkte mate cijfers beschikbaar over de omvang van discriminatie van burgers door de dienstverlening van de overheid. Op basis van de Veiligheidsmonitor van het CBS, discriminatieklachten bij de Nationale Ombudsman, meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) en klachten bij het College voor de Rechten van de Mens valt een beeld te schetsen van de mate waarin mensen discriminatie ervaren door de overheid. Echter, dit geeft geen compleet beeld, aangezien discriminatie ook onzichtbaar blijft voor burgers. Burgers kunnen immers vaak niet vaststellen waarom zij worden geselecteerd, beboet of aangehouden. Dit speelt in het bijzonder in het geval van eenzijdig overheidshandelen, waarbij er in beperkte mate rechtsbescherming is voor burgers. De gelijkebehandelingswetgeving biedt op verschillende terreinen te weinig rechtsbescherming voor burgers die vermoedens van onderscheid door de overheid willen melden of laten onderzoeken. Samen met het College voor de Rechten van de Mens en de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme heeft de staatscommissie in maart 2023 de minister van Binnenlandse Zaken [in een brief](#) opgeroepen het zogeheten 'eenzijdig overheidshandelen' onder de werking van de gelijkebehandelingswetgeving te brengen.
2. In dit rapport hanteren we een breed begrip van 'burgers', waarmee we niet alleen Nederlandse staatsburgers bedoelen, maar ook andere personen die in Nederland verblijven en gebruik maken van publieke dienstverlening, waaronder migranten, vluchtelingen en personen zonder formele verblijfsstatus.
3. Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) (2024). [Blind voor mens en recht](#). Den Haag
4. Zie "[Bij 'voorspellen' fraude in arme wijken hield de overheid geen rekening met discriminatie](#)" - Follow the Money, 8 november 2024
5. Voor een overzicht van (nationale en internationale) wetenschappelijke studies naar de schadelijke effecten van discriminatie, zie: <https://www.kis.nl/artikel/discriminatie-en-de-gevolgen-voor-welzijn-en-gezondheid>

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Uit het niets worden bestempeld als 'fraudeur', zonder goede reden aangehouden op straat, altijd uit de rij gepikt, of simpelweg het gevoel hebben dat jij je extra goed moet gedragen omdat je gewantrouwd wordt. Voor veel (groepen van) mensen in Nederland is dit de dagelijkse realiteit in het contact met de overheid.¹

In de afgelopen jaren zijn er talloze pijnlijke gevallen van discriminatie van burgers² door de Nederlandse overheid naar buiten gekomen. De kinderopvangtoeslagaffaire is daarvan de bekendste, maar onderdeel van een breder patroon van discriminatie bij de overheid. Denk bijvoorbeeld aan de rechtszaak over etnisch profileren bij de Koninklijke Marechaussee, discriminerende berichten in chatgroepen bij de politie, de indirecte discriminatie van DUO bij de controle op de uitwonendenbeurs, of de omstreden wijkgerichte aanpak van fraude door de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) die in 2024 na kritisch onderzoek is stopgezet.

Schadelijke effecten van discriminerend overheidshandelen

Patronen van discriminatie en racisme zijn structureel aanwezig in de uitvoering van publieke taken en diensten, zo concludeerde ook de Tweede Kamer zelf begin 2024.³ Wanneer de overheid burgers discrimineert bij de uitvoering van publieke taken en diensten wordt er op een ongerechtvaardigde manier onderscheid gemaakt tussen burgers. Dit gebeurt zowel bewust als onbewust, met ingrijpende gevolgen. Naast financiële gevolgen hebben slachtoffers van discriminerend overheidshandelen te kampen met schaamte, schuld en mentale schade. Zo vertelde Youssra aan Follow the Money over de impact van de LSI-aanpak op haar chronisch zieke zus Fatima: *"Ze is na die periode een tijd depressief geweest en heeft geen vertrouwen meer in de overheid. Ze vraagt niet snel meer om de hulp die ze nodig heeft."*⁴ Deze uitspraken van Youssra staan niet op zichzelf: in de afgelopen jaren hebben verschillende gedupeerden en slachtoffers van discriminerend overheidshandelen zich uitgesproken over hun ervaringen met overheidsdiscriminatie. Deze ervaringen sluiten aan bij wetenschappelijke studies over de schadelijke en verderfelijke effecten van discriminerend overheidshandelen op de fysieke en mentale gezondheid van mensen en hun ontwikkeling in de samenleving.⁵

Het verbod op discriminatie, verankerd in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet, wordt in de praktijk niet altijd nageleefd. Het is ook de overheid zelf die daarin tekortschiet. Naast het feit dat discriminatie in publieke dienstverlening in strijd is met de Grondwet en diepe sporen nalaat in de levens van mensen, ondergraaft discriminatie de kwaliteit en effectiviteit

van de publieke dienstverlening. Discriminerende algoritmen, risico-profielen, selectiemethoden en andere discriminerende praktijken moeten immers diepgaand onderzocht en rechtgezet worden, en getroffen moeten worden gecompenseerd. Zo worden de door de kinderopvang-toeslagaffaire getroffen burgers gecompenseerd via een nog lopende hersteloperatie waarvan vorig jaar duidelijk werd dat deze al negen miljard euro heeft gekost. Daarnaast heeft de regering vorig jaar 61 miljoen gereserveerd voor het terugdraaien van financiële maatregelen rondom de controle op de uitwonendenbeurs, nadat bleek dat hierbij sprake was van indirecte discriminatie door DUO. Dit zal niet de laatste grootschalige compensatieoperatie zijn als de overheid zijn handelen niet ingrijpend aanpast. Het is de grootste prioriteit om discriminatie in publieke dienstverlening daadkrachtig en proactief aan te pakken.⁶

Het verbod op discriminatie, verankerd in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet, wordt in de praktijk niet altijd nageleefd. Het is ook de overheid zelf die daarin tekortschiet.

1.2 De Discriminatietoets Publieke Dienstverlening (DPD)

Zoals eerder beschreven in onze eerste voortgangsrapportage⁷ zijn discriminatie en racisme wijdverbreide en diep verankerde maatschappelijke problemen die zich in alle sectoren van de samenleving manifesteren, zoals op de arbeidsmarkt, in de zorg, het onderwijs en binnen de overheid zelf. De aanpak van discriminatie binnen de overheid was één van de opdrachten die wij als staatscommissie bij onze instelling ontvingen. In het bijzonder kreeg de staatscommissie als opdracht het organiseren van “een brede doorlichting op discriminatie en etnisch profileren (...) van de werkwijze en organisatiecultuur van alle (semi)overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties”.⁸ Aanleiding waren voorbeelden van institutionele discriminatie in publieke dienstverlening.

Institutionele discriminatie betekent dat discriminatie structureel ingebouwd is in processen, beleid en regels van overheidsinstanties. Dat gebeurt zowel door regels, processen en normen die expliciet onderscheid tussen (groepen) mensen maken, als door impliciete en ongeschreven vormen van onderscheid. Dat leidt tot structurele ongelijkheid tussen (groepen) mensen. Kortom, overheidshandelen kan zowel expliciet als impliciet tot ongerechtvaardigd onderscheid tussen (groepen) mensen leiden, met grote gevolgen voor individuen en de samenleving.

6. Een meer daadkrachtige en proactieve aanpak is in lijn met al geldende mensenrechtenverdragen. Bovendien hebben o.a. [ECRI](#) en de [speciale VN-rapporteur voor hedendaags racisme](#) in recente rapporten Nederland opgeroepen om werk te maken van een meer proactieve aanpak tegen discriminatie

7. Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2023). [Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland: eerste inzichten en vervolg.](#) Den Haag

8. Zie motie Azarkan, Jetten, en Van Kooten-Arissen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 510, nr. 33)

De staatscommissie heeft de ‘Discriminatietoets Publieke Dienstverlening’ ontwikkeld, waarmee overheidsorganisaties zelf kunnen achterhalen waar en hoe er risico’s op (institutionele) discriminatie ontstaan in hun dienstverlening.⁹ Deze Discriminatietoets is getest in samenwerking met drie pilotorganisaties: de gemeente Arnhem, de Douane en DUO. Naast deze betrokken organisaties was een klankbordgroep van experts uit de wetenschap en (uitvoerings)praktijk betrokken. De pilots, evenals de gesprekken met de experts uit de klankbordgroep, hebben belangrijke inzichten opgeleverd over hoe de Discriminatietoets gebruikt kan worden om risico’s op discriminatie inzichtelijk te maken en aan te pakken.

1.3 Leeswijzer

Deze voortgangsrapportage is opgebouwd uit verschillende secties. In hoofdstuk 2 schetsen we een beeld van de Discriminatietoets, de opzet van de pilots en de deelnemende organisaties, waarbij we de doelen van het onderzoek en de aanpak verduidelijken. Vervolgens laten de deelnemende pilotorganisaties – de gemeente Arnhem, de Douane en DUO – in hoofdstuk 3 zien hoe zij reflecteren op het gebruik van de Discriminatietoets en de specifieke uitdagingen die ze daarbij tegenkwamen. Hoofdstuk 4 beschrijft op basis van de ervaringen in de pilots overkoepelende lessen voor overheidsorganisaties die aan de slag willen gaan met het voorkomen van discriminatie in hun dienstverlening. In hoofdstuk 5 beschrijven we de volgende stappen die de staatscommissie zal nemen om de Discriminatietoets breed beschikbaar te maken voor andere publieke organisaties.

Mede op basis van de overkoepelende lessen uit hoofdstuk 4 en gesprekken met experts in de klankbordgroep, formuleren we in hoofdstuk 6 een perspectief op wat ervoor nodig is om discriminatie en racisme in de dienstverlening van de overheid te identificeren en tegen te gaan, met daarbij concrete aanbevelingen voor de publieke dienstverleners, de rijksoverheid en politiek.

9. Institutionele discriminatie beperkt zich niet tot de uitvoering van publieke taken en diensten. Daarom werkt de staatscommissie op dit moment ook aan de ontwikkeling van een discriminatietoets voor beleidsmakers.

2. Opzet en ontwikkeling Discriminatietoets Publieke Dienstverlening

2.1 Waarom een Discriminatietoets?

De Discriminatietoets vindt zijn oorsprong in een aangenomen motie in de Tweede Kamer¹⁰, die oproept tot een doorlichting van de dienstverlening van de overheid op discriminatie en etnisch profileren. Twee overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze van de staatscommissie om via de ontwikkeling van een Discriminatietoets invulling te geven aan deze motie.

De eerste overweging is van praktische aard. De staatscommissie is beperkt in middelen en organisatorische capaciteit, waardoor een brede doorlichting van de overheid niet haalbaar is. Immers, de overheid kent een grote variëteit aan organisaties, met daarbinnen een zeer groot aantal (vaak grootschalige) dienstverleningsprocessen.

De tweede overweging betreft de effectiviteit. Zelfs met voldoende middelen en capaciteit zal een eenmalige doorlichting van de hele overheid door de staatscommissie niet direct leiden tot het doorbreken van geïnstitutionaliseerde patronen van discriminatie in publieke dienstverlening. Daarom moeten overheidsorganisaties op periodieke basis onderzoek doen naar discriminatie in de dienstverlening. De Discriminatietoets is ontworpen om overheidsorganisaties in staat te stellen continu te leren, geïnstitutionaliseerde processen en praktijken die risico's op discriminatie vormen te herkennen en gericht aan te pakken. Dit gebeurt niet alleen met gerichte vragen, maar ook door tijd en ruimte te creëren voor reflectie op bestaande processen en praktijken. Juist deze reflectie is essentieel om veranderingen in organisaties teweeg te brengen.¹¹

De Discriminatietoets, waarmee overheidsinstanties *zelf* structureel en herhaaldelijk onderzoek kunnen doen naar hun dienstverlening, biedt de mogelijkheid tot meer reflectie en structurele verandering.

2.2 Opzet Discriminatietoets

De Discriminatietoets hanteert een brede definitie van discriminatie die zowel juridische als ervaren discriminatie omvat. Discriminatie kan immers direct, openlijk, bewust en bedoeld zijn, maar ook indirect, versluierd, onbewust en onbedoeld plaatsvinden. Daarom wordt discriminatie in de Discriminatietoets gedefinieerd als *het maken van onderscheid dat op enigerlei wijze krenkend is of een ongerechtvaardigd nadeel oplevert voor individuen en/of groepen, of zodanig is dat de benadeelde(n) niet als gelijkwaardig(e) mens(en) wordt/worden gezien*.¹²

De Discriminatietoets richt zich primair op discriminatie van twee groepen mensen:

10. Zie motie Azarkan, Jetten, en Van Kooten-Arissen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 510, nr. 33)

11. Knipfer, K., Kump, B., Wessel, D., & Cress, U. (2012). Reflection as a catalyst for organisational learning. *Studies in Continuing Education*, 35(1), 30-48. <https://doi.org/10.1080/0158037X.2012.683780>

12. Zie ook: Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (POC) (2022). [Gelijk recht doen: Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan](#). Den Haag.

1. Groepen mensen met (persoons)kenmerken genoemd door internationale verdragen, de Grondwet en de gelijke behandelingswetgeving. Voorbeelden zijn: godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, gender, nationaliteit, seksuele oriëntatie, burgerlijke staat, beperking of chronische ziekte, leeftijd.¹³
2. Groepen mensen met een verhoogd risico op armoede en sociale uitsluiting, bijvoorbeeld vanwege hun sociaaleconomische status.

De keuze voor deze eerste categorie kenmerken is gebaseerd op het feit dat deze kenmerken expliciet beschermd worden in zowel nationaal als internationaal non-discriminatie recht (discriminatiegronden). Er is daarnaast voor de tweede categorie kenmerken gekozen omdat, hoewel deze kenmerken van specifieke burgers geen expliciete discriminatiegronden zijn in de Nederlandse wetgeving, ze wel worden erkend in verschillende mensenrechtenverdragen, Europese instrumenten en nationale wetgeving in andere landen.

2.2.1 Uiteenrafeling werkwijze van overheidsdiensten

In haar instellingsbesluit is de staatscommissie gevraagd om bij de doorlichting aandacht te besteden aan de werkwijze van overheidsinstanties. De commissie heeft er in dit verband voor gekozen om ‘werkwijze’ te benaderen als een overkoepelend begrip dat bestaat uit de volgende componenten: **‘externe kaders’, ‘intern beleid’, ‘discretionaire bevoegdheid’, en ‘werkprocessen en klacht- en meldprocedures’**.

Het begrip werkwijze omvat dus de wettelijke kaders die de taak- en opdracht van een overheidsorganisatie omschrijven, de interne richtlijnen en handleidingen binnen een overheidsorganisatie, de ruimte voor ambtenaren om deze kaders naar eigen inzicht in te vullen, en de wijze waarop deze normen en regels worden toegepast in de praktijk.

De Discriminatie-toets richt zich specifiek op het uiteenrafelen van deze werkwijzen binnen overheidsorganisaties. Daarbij richt de toets zich specifiek op processen die burgers die in contact staan met die organisaties raken. Met deze aanpak legt de Discriminatie-toets nadruk op de gelaagdheid van de werkwijzen van een overheidsinstantie en identificeert zij hoe verschillende soorten risico’s op discriminatie verweven kunnen zijn in geïnstitutionaliseerde processen en praktijken van overheidsorganisaties.

2.2.2 Betrokkenheid van belanghebbenden

Naast het uiteenrafelen van de werkwijze van een overheidsorganisatie, worden organisaties via de Discriminatie-toets gevraagd om gesprekken te voeren met (vertegenwoordigers van) mensen waarop de taken of diensten van een betreffende overheidsinstantie zijn gericht. Deze gesprekken vormen een belangrijk onderdeel van de doorlichting, omdat uitvoerders hiermee op een persoonlijke en directe manier inzicht krijgen in het effect dat hun handelen in de praktijk kan hebben op burgers of gebruikers.

2.2.3 Veranderproces

De Discriminatie-toets richt zich niet alleen op het inventariseren van geïnstitutionaliseerde processen en praktijken van overheidsorganisaties

¹³. Bij het formuleren van de kenmerken is ervoor gekozen om gebruik te maken van inclusieve terminologie. We kiezen er bijvoorbeeld voor om de term beperking te gebruiken in plaats van handicap, zonder afbreuk te doen aan de juridische betekenis van de termen zoals die in de Grondwet en internationale verdragen zijn opgenomen.

die risico's op discriminatie en racisme met zich meebrengen. De toets is er ook op gericht dat organisaties van deze risico's leren en concrete acties ondernemen om ze aan te pakken. Daarom wordt van organisaties verwacht dat zij een concreet actieplan opstellen. Dit actieplan brengt de geïdentificeerde risico's in kaart en biedt concrete handvaten om deze te verkleinen of weg te nemen.

Om vooringenomenheid, sturing, eenzijdigheid of sociale wenselijkheid in de rapportage van de risico's en het actieplan tegen te gaan, wordt organisaties aanbevolen het conceptrapport ter validatie voor te leggen aan belanghebbenden. Idealiter omvat dit burgers die te maken hebben met de dienstverlening, maar ook aan onafhankelijke autoriteiten buiten de betreffende overheidsinstantie.

Meer uitleg over de gehanteerde methodiek van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening is te vinden in bijlage 1 van deze rapportage.

Met hun deelname dragen deze organisaties niet alleen bij aan de ontwikkeling van de Discriminatietoets, maar ook aan het bredere doel van een structurele aanpak van discriminatie en racisme binnen de publieke dienstverlening.

2.3 Pilot

Om na te gaan in hoeverre de Discriminatietoets overheidsorganisaties helpt om op een effectieve wijze risico's op discriminatie en racisme in beeld te brengen heeft de staatscommissie een pilot uitgevoerd bij drie overheidsorganisaties; de gemeente Arnhem, de Douane en DUO. Deze pilotorganisaties hebben elk onder begeleiding van een projectleider van de staatscommissie de Discriminatietoets toegepast. Bovendien hebben de pilotorganisaties op verschillende momenten gereflecteerd op de mate waarin de Discriminatietoets effectief was bij het ophalen van discriminatierisico's. De feedback en inzichten uit de pilot vormen een belangrijke basis voor de verdere verbetering en aanpassing van de Discriminatietoets.

De pilot leverde niet alleen nuttige informatie op over het functioneren van de toets, maar ook belangrijke inzichten in de specifieke contexten en uitdagingen waarmee overheidsorganisaties worden geconfronteerd bij het aanpakken van discriminatie en racisme. Deze informatie stelt de

staatscommissie in staat om de Discriminatietoets verder te verfijnen en ervoor te zorgen dat deze breed toepasbaar is in verschillende sectoren en contexten. Daarnaast bieden de inzichten uit de pilot hoop aan slachtoffers van discriminerend overheidshandelen: de Discriminatietoets kan ingezet worden om discriminerend overheidshandelen tegen te gaan in de toekomst.

De staatscommissie is de gemeente Arnhem, de Douane en DUO zeer erkentelijk voor hun deelname aan de pilot en het lef dat zij hebben getoond door kritisch naar hun eigen dienstverlening te kijken. Met hun deelname dragen deze organisaties niet alleen bij aan de ontwikkeling van de Discriminatietoets, maar ook aan het bredere doel van een structurele aanpak van discriminatie en racisme binnen de publieke dienstverlening.

2.4 Klankbordgroep

Gedurende de pilot heeft een klankbordgroep met experts vanuit de wetenschap en de praktijk van publieke dienstverlening meegekeken met het doorlichtingsproces van de betrokken pilotorganisaties. Aan de hand van drie plenaire bijeenkomsten hebben de pilotorganisaties gereflecteerd op hun voortgang, hebben zij dilemma's gedeeld en zijn zij kritisch bevestigd door leden van de klankbordgroep. De klankbordgroep bestond uit de volgende leden:

Leden klankbordgroep

- **Dr. Iris Andriessen**, lector diversiteit en (ortho)pedagogisch handelen aan de Fontys Hogeschool Pedagogiek.
- **Prof. dr. Yvonne Benschop**, hoogleraar bedrijfskunde aan de Radboud Universiteit.
- **Drs. Domenica Ghidei Biidu**, vicevoorzitter van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI).
- **Drs. Diana Starmans**, lid van de Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank.
- **Mr. Guido Terpstra**, senior Beleidsadviseur bij het College voor de Rechten van de Mens.
- **Prof. dr. Sandra van Thiel**, hoogleraar publiek management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

2.5 Onderzoekers

Naast de betrokkenheid van de klankbordgroep hebben twee onderzoekers – dr. Simone van de Wetering (Tilburg University) en dr. Oemar van der Woerd (Erasmus Universiteit) – gedurende de pilot meegelopen met de projectteams van de pilotorganisaties die de Discriminatietoets hebben toegepast. Deze onderzoekers hebben expertise in het uitvoeren van etnografisch onderzoek binnen publieke organisaties en hebben onderzoek gedaan naar de manier waarop de toets door de betrokken organisaties in de praktijk is gebracht. In hoofdstuk 4 wordt gereflecteerd op de lessen

die hieruit volgen voor publieke organisaties die zelf onderzoek willen doen naar discriminatie en racisme in hun dienstverlening.

2.6 Ervaringen pilots

De drie pilots hebben cruciale bevindingen opgeleverd die een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van de Discriminatietoets. In dit voortgangsverslag staan deze inzichten centraal, omdat ze essentieel zijn voor het verbeteren van de bruikbaarheid en effectiviteit van de toets. In het volgende hoofdstuk komen de betrokken organisaties zelf aan het woord en vertellen zij over hun ervaring met het gebruik van de Discriminatietoets.

3. De doorlichtingspilot: ervaringen van de organisaties

3.1 Gemeente Arnhem

Maurits van Geijn is wethouder Inclusie, Digitale Zaken, Organisatie, Dienstverlening, Maatschappelijke Opvang, Vastgoed en Publieke Gezondheid bij de gemeente Arnhem. Vanuit deze rol is hij bestuurlijk verantwoordelijk voor het inclusie- en diversiteitsbeleid in de stad én in de eigen organisatie. Daarmee was hij ook verantwoordelijk voor de deelname aan de pilot van de staatscommissie.

Mounia Arkhouch-Smits werkt als Afdelingshoofd Burgerzaken bij de gemeente Arnhem. De Discriminatietoets van de staatscommissie werd toegepast op een dienstverleningsproces binnen haar afdeling, namelijk het adresonderzoek.

Waarom hebben jullie als gemeente Arnhem besloten mee te doen met de pilot van de staatscommissie?

Maurits: Voor de gemeente Arnhem is het zijn van een inclusieve stad erg belangrijk. Wij willen dat iedereen zich gezien, gehoord, gewaardeerd en veilig voelt. Gelijkwaardigheid van alle Arnhemmers is de norm, iedereen heeft recht op gelijke kansen en telt mee. Dat geldt net zo goed voor onze eigen organisatie.

Toen we hoorden dat jullie de Discriminatietoets hadden ontwikkeld waren we direct nieuwsgierig. In de afgelopen jaren hebben we als gemeente al flink ingezet - in de vorm van het stadsprogramma Inclusief Arnhem - op de bewustwording en het bestrijden van discriminatie en racisme. Dit programma richt zich op de stad en óók op onze eigen organisatie. De mogelijkheid die het instrument biedt om ook daadwerkelijk onderzoek te doen naar specifieke dienstverleningsprocessen sprak ons aan, omdat dit een waardevolle toevoeging is op het palet aan maatregelen dat we al hebben ingezet.

Welk proces hebben jullie doorgelicht, en waarom hebben jullie voor dit proces gekozen?

Maurits: Aan de hand van de criteria die jullie als staatscommissie aanleverden hebben we nagedacht wat een interessant en geschikt proces zou zijn om onder de loep te nemen met de Discriminatietoets. Uiteindelijk hebben we gekozen voor het adresonderzoek. Elke gemeente is wettelijk

verplicht om adresonderzoeken uit te voeren, om daarmee de kwaliteit van de Basisregistratie Personen (BRP) op peil te houden. Hoewel dit wellicht niet klinkt als een spannend of ingrijpend dienstverleningsproces, kan het adresonderzoek dat gemeenten doen wel degelijk grote impact hebben op de levens van burgers. Immers, via adresonderzoek komen we letterlijk achter de voordeur bij mensen, en adresonderzoekers hebben de bevoegdheid mensen uit te schrijven uit de BRP wanneer blijkt dat zij niet op een adres wonen of zouden mogen wonen. Dit heeft in beginsel effect op bijvoorbeeld verkrijgen van diverse toeslagen, van uitkeringen op grond van de Participatiewet en tal van andere voorzieningen.

Wat waren jullie belangrijkste bevindingen bij het toepassen van de Discriminatietoets?

Mounia: Het toepassen van de Discriminatietoets heeft ons bewust gemaakt van de lastige dilemma's waar onze medewerkers adresonderzoek dagelijks mee te maken krijgen. Tijdens verschillende bijeenkomsten heeft ons interne projectteam zich gebogen over de vragen uit de Discriminatietoets van de staatscommissie. In dat projectteam zaten naast een kwalitatief onderzoeker en risicomanager van onze gemeentelijke organisatie ook de ambtenaren die zelf adresonderzoeken uitvoeren. Ter aanscherping is vervolgens een compact onderzoek uitgevoerd, waarin documentatie is bestudeerd en gesprekken zijn gevoerd met intern betrokkenen en inwoners. Ook hebben de onderzoeker en risicomanager meegekeken met de medewerkers adresonderzoek in hun dagelijkse werkzaamheden, waaronder het 'lopen' van huisbezoeken.

Door dit onderzoek kwamen we erachter dat onze medewerkers adresonderzoek in de praktijk geconfronteerd worden met complexe casuïstiek, waarbij zij constant afwegingen moeten maken over de meldingen die binnenkomen en casussen die zij prioriteit willen geven. En dat we geen beleid dan wel afwegingskader hebben die onze medewerkers houvast geven hierbij. De discretionaire bevoegdheid van individuele medewerkers is op onderdelen groot. Zeker gezien het feit dat medewerkers in hun afweging vaak gebruik maken van ervaring en voorkennis over een bepaald pand of bepaalde bevolkingsgroep. Hierin schuilen risico's op indirecte discriminatie en racisme, weten we nu. Onbedoeld, maar ze zijn er wel.

Het onderzoek maakte duidelijk dat we werk te doen hebben om deze risico's in de toekomst te verkleinen. Dat gaan we doen door ons bestaande beleid en werkprocessen te ontwikkelen dan wel verder aan te scherpen, en meer duidelijke criteria op te stellen voor de uitvoering. Daarnaast maken we casusbespreking onderdeel van ons standaard werkoverleg en gaan we op regelmatige basis intervisie organiseren. Waarin het team de ruimte krijgt om te reflecteren op de complexe afwegingen die ze maken, in een sfeer die lerend is en niet oordelend. Met compassie voor elkaar. En met hopelijk als resultaat overeenstemming over 'hoe doen we het in Arnhem'.

Het slimme aan de manier waarop de Discriminatietoets is opgezet, is dat je met een intern team *zelf* onderzoek doet naar risico's op discriminatie. In Arnhem is het van grote meerwaarde geweest dat naast de collega's van

de uitvoering ook een onderzoeker en risicomanager in het interne projectteam zaten. Het feit dat deze collega's intern zijn, voelt snel 'veilig' voor medewerkers die betrokken zijn bij het proces dat je doorlicht. Hierdoor krijgen de gesprekken die je voert sneller een lerend karakter. Tegelijkertijd hebben deze onderzoeker en risicomanager wel voldoende afstand tot de uitvoering om blinde vlekken op te sporen. Omdat we het doorlichtingsproces met z'n allen doorliepen, waren de conclusies herkenbaar en werden ze breed gedragen op onze afdeling. De bevindingen werden door de medewerkers adresonderzoek onderschreven, zij zagen het niet als kritiek op hun werk. In tegenstelling: zij zagen het juist als erkenning voor de complexiteit van het werk dat zij doen en een mogelijkheid om dat werk verder te professionaliseren.

Het slimme aan de manier waarop de Discriminatietoets is opgezet, is dat je met een intern team zelf onderzoek doet naar risico's op discriminatie. In Arnhem is het van grote meerwaarde geweest dat naast de collega's van de uitvoering ook een onderzoeker en risicomanager in het interne projectteam zaten.

Wat wil je overheidsorganisaties meegeven die zelf onderzoek willen doen naar discriminatie in hun eigen dienstverlening?

Mounia: In de eerste plaats: verdiep je echt in de uitvoeringspraktijk. Zorg dat je weet en begrijpt hoe het werk van jouw medewerkers in de praktijk tot stand komt. Als tweede: betrek collega's met afstand tot de dagelijkse werkzaamheden in het doorlichtingsproces. Zij kunnen, zonder helemaal buiten de organisatie te staan, een outsiders-view inbrengen, blinde vlekken en onbedoelde discriminatie boven tafel krijgen. En last but not least: zorg voor een veilige, lerende setting.

3.2 Douane

Maarten Gombert is plaatsvervangend regiodirecteur Douane Schiphol Passagiers en vanuit die rol verantwoordelijk voor de deelname aan de pilot van de staatscommissie. Hij geeft leiding aan alle douaniers die betrokken zijn bij de douane-controles van reizigers op Schiphol. Maarten is betrokken bij opstellen, implementeren en fijnlijpen van het handelingskader 'Objectief Selecteren' dat de Douane toepast om discriminatie bij controles te voorkomen.

Sharona Dagevos werkt als vaktechnisch coördinator bij de Douane Schiphol Passagiers. Als vaktechnisch coördinator nam ze deel aan het interne projectteam van de Douane dat de doorlichtingsmethodiek in de praktijk bracht.

Waarom hebben jullie als Douane Schiphol besloten mee te doen met de pilot van de staatscommissie?

Maarten: Als Douane Schiphol Passagiers staan we dagelijks in contact met reizigers op de luchthaven. Onze douaniers zijn daarbij vaak het eerste gezicht van de Nederlandse overheid op het moment dat mensen ons land binnenkomen. Daarbij hoort een professionele en onbevooroordeelde houding: wij moeten altijd kunnen uitleggen aan reizigers op basis van welke objectieve criteria we controleren. In de afgelopen jaren hebben we een eigen methode ontwikkeld voor het objectief selecteren van reizigers. Onze douaniers volgen een opleiding om volgens deze methodiek te kunnen werken en wij zien toe op de goede uitvoering ervan. De pilot van de staatscommissie bood ons de mogelijkheid om deze methode kritisch tegen het licht te houden en erachter te komen of wij dingen beter kunnen doen. Daarom hebben we met veel enthousiasme meegedaan, en delen we ook graag onze resultaten.

Welk proces hebben jullie doorgelicht, en waarom hebben jullie voor dit proces gekozen?

Sharona: Logischerwijs hebben wij gekozen voor de controle van reizigers bij de eindbalie op Schiphol. Dat is immers het proces waarbij de meeste burgers met onze controles in aanraking komen. We hebben daarbij specifiek gekozen om onze controles voor de zogenaamde 100%-controle buiten beschouwing te laten, omdat elke passagier daar al intensief gecontroleerd wordt. Bij de meer reguliere controles is dat niet zo: douaniers bepalen daar in de praktijk zelf wie ze controleren en moeten daarbij afwegingen maken op basis van hun professionele expertise.

Wat waren jullie belangrijkste bevindingen bij het toepassen van de Discriminatietoets?

Sharona: Een van onze belangrijkste bevindingen was dat alle geïnterviewde douaniers bij ons aangeven discriminatie onaanvaardbaar te vinden. Onze douaniers zijn gemotiveerd om niet te discrimineren. Tegelijkertijd

betekent dat niet dat er geen risico's op discriminatie in onze selecties zijn. Ons handelingskader helpt douaniers om weloverwogen selecties te maken van reizigers, maar we zien ook dat we het handelingskader nog beter kunnen maken.

Zo hielp de Discriminatietoets ons bij de realisatie dat niet alleen het selecteren van reizigers van belang is, maar ook de *afhandeling* daarna. En we hebben ontdekt dat het goed toepassen van onze selectiemethoden soms lastig is wanneer er topdrukte is op de luchthaven of wanneer er onvoldoende medewerkers zijn. Ten slotte zijn we dankzij de gesprekken in de klankbordgroep van de staatscommissie getriggerd om nog eens kritisch te kijken naar wat wij als douaniers verstaan onder 'waarneembaar afwijkend gedrag'. Uit de casus van de controle van DUO bij de uitwonendenbeurs die in het afgelopen jaar in het nieuws was hebben we geleerd dat ook schijnbaar objectieve criteria onbedoelde discriminerende effecten kunnen hebben. Daarom willen we verder onderzoek doen naar de criteria die wij hebben voor waarneembaar afwijkend gedrag en de mate waarin dit onbedoelde, indirecte discriminatie in de hand kan werken.

Niemand wil discrimineren, en het is altijd moeilijk als iemand je aanspreekt op de manier waarop je jouw werk uitvoert, helemaal als het gaat over mogelijke discriminatie.

Wat wil je overheidsorganisaties meegeven die zelf onderzoek willen doen naar discriminatie in hun eigen dienstverlening?

Maarten: Verplaats je goed in het perspectief van je medewerkers wanneer je het gesprek aangaat over risico's op discriminatie. Onze medewerkers krijgen regelmatig te maken met (verbale) agressie van reizigers wanneer zij gecontroleerd worden, inclusief het verwijt dat zij zouden discrimineren. Discriminatie is daardoor een beladen onderwerp. Niemand wil discrimineren, en het is altijd moeilijk als iemand je aanspreekt op de manier waarop je jouw werk uitvoert, helemaal als het gaat over mogelijke discriminatie.

Het is daarom belangrijk om gesprekken hierover niet veroordelend of verwijtend in te steken, maar duidelijk te maken dat discriminatie, zowel direct als indirect, kan voorkomen wanneer je dag in, dag uit reizigers beoordeelt. Het gesprek bij ons gaat dus over hoe selecties beter en professioneler kunnen, waarbij we beter en objectievere methodieken ontwikkelen om selecties te doen. En tegelijkertijd stellen we als organisatie een duidelijke norm: discriminatie is altijd onaanvaardbaar, we maken selecties op een onderbouwde en objectieve wijze, en we gaan op een respectvolle manier met elke reiziger om.

3.3 DUO

Rudi Snijders is hoofddirecteur Uitvoering en tevens eindverantwoordelijk voor programma voorkomen discriminatie in uitvoerende processen bij DUO.

Jeroen Scharenborg is manager Onderwijsvolgers bij DUO. Hij deed samen met zijn teams mee met de pilot van de staatscommissie.

Waarom hebben jullie als DUO besloten mee te doen met de pilot van de staatscommissie?

Rudi: Als DUO zijn we op ingrijpende wijze bewust geworden van risico's op discriminatie in onze dienstverlening. Na berichten in de media en uitvoerig onderzoek bleek eind 2023 dat de manier waarop wij studenten selecteerden voor controles op fraude met de studiefinanciering voor uitwonende beurzen onbedoeld en onbewust tot indirecte discriminatie heeft geleid. Daar hebben we excuses voor gemaakt, en we zijn bezig met het compenseren van studenten die getroffen zijn door onze aanpak. Tegelijkertijd beseften we: er ligt voor ons een opgave om te voorkomen dat dit opnieuw gebeurt. Daarom zijn we begin 2024 gestart met een programma gericht op het identificeren van discriminatierisico's in al onze uitvoeringsprocessen.

Deelname aan de pilot van de staatscommissie is voor ons een nuttige aanvullende maatregel: het biedt ons de mogelijkheid om te leren van de methode van de Discriminatietoets, kritisch naar onszelf te kijken en onze dienstverlening te verbeteren.

Welk proces hebben jullie doorgelicht, en waarom hebben jullie voor dit proces gekozen?

Jeroen: We hebben ervoor gekozen om het proces van het 'persoonsgericht innen' van studieschulden te onderzoeken. Op het moment dat het mensen die een studieschuld hebben niet lukt om hun maandelijkse betalingen te doen, nemen wij proactief contact met ze op. Door een betalingsregeling te treffen met mensen kunnen we voorkomen dat gedwongen invorderingen plaatsvinden.

Onze medewerkers hebben de bevoegdheid deze betalingsregelingen te treffen. Daarvoor gebruiken ze een stroomschema dat helpt bij het maken en vastleggen van afspraken. Tegelijkertijd speelt de factor 'mens' ook een belangrijke rol in dit proces. Naast wetgeving, uitvoeringsbeleid en werk-instructies heeft de individuele medewerker invloed op de betalingsregeling, aangezien dit maatwerk vraagt. De dienstverlening vraagt dat medewerkers zich inleven in de mensen die zij helpen, en op basis daarvan een passende betalingsregeling treffen. Tegelijkertijd ligt daar ook een mogelijk risico op discriminatie: in wie kun je jezelf makkelijker inleven, en voor welke mensen ben je mogelijk strenger?

Wat waren jullie belangrijkste bevindingen bij het toepassen van de Discriminatietoets?

Jeroen: Aan de hand van de Discriminatietoets van de staatscommissie zijn we in gesprek gegaan met onze medewerkers over de manier waarop zij met mensen gesprekken voeren en de afwegingen die zij maken bij het afsluiten van een betalingsregeling. Ook hebben we burgers geïnterviewd over hun ervaringen met de manier waarop wij betalingsregelingen afsluiten.

Wat we daarbij hebben ontdekt is dat niet persoonskenmerken, maar meer het gedrag van individuele personen (onbedoeld en impliciet) invloed kan hebben op de hoogte van een betalingsregeling. Het stroomschema dat we hebben ontwikkeld helpt dan om tot een objectieve beslissing te komen en de invloed van het gedrag te voorkomen. Tegelijkertijd schuilt daarin ook een gevaar: het te technisch toepassen van het schema kan juist ook een persoonsgerichte regeling in de weg gaan.

De les die wij daaruit trekken is dat we veel frequenter het gesprek met elkaar moeten voeren over discriminatierisico's en de invloed van houding en gedrag van zowel (oud)studenten als de medewerkers op ons werk. Dat heeft meerwaarde en draagt bij aan een rechtvaardige dienstverlening. We willen dat dan ook borgen in onze reguliere werkprocessen.

Wat wil je overheidsorganisaties meegeven die zelf onderzoek willen doen naar discriminatie in hun eigen dienstverlening?

Rudi: Richt je niet alleen op de formele kant van dienstverleningsprocessen, zoals selectieprofielen en algoritmen, maar besteed ook aandacht aan de menselijke risico's op discriminatie. Dit is inherent aan mensenwerk door vooroordelen die we allemaal op een of andere manier hebben. Wanneer medewerkers 'maatwerk' moeten leveren, kunnen risico's op discriminatie ontstaan. Het is immers de bedoeling dat zij op basis van een persoonlijke en uitzonderlijke situatie onderscheid maken, en burgers ongelijk behandelen, aangezien het ongelijke gevallen betreft. Koppel onderzoek naar discriminatie daarom ook aan slimme maatregelen om risico's te verkleinen: denk bijvoorbeeld aan periodieke reflecties en interviews voor medewerkers, het formuleren van helder beleid over discriminatie en racisme, en het periodiek bevragen van burgers op het thema discriminatie en racisme. Denk dus niet: discriminatie komt bij ons niet voor, maar erken de risico's hierop en werk actief aan het verkleinen van deze risico's.

4. Overkoepelende lessen uit de pilots

In dit hoofdstuk bespreken we een viertal overkoepelende lessen die getrokken kunnen worden uit de pilots waarin de Discriminatietoets werd gebruikt door de drie overheidsorganisaties. De lessen zijn gebaseerd op reflectieve gesprekken tijdens de klankbordgroepbijeenkomsten waar de onderzoekers ook aan deelnamen.¹⁴ We bespreken deze lessen niet alleen in de context van de pilot, maar verbinden deze ook met brede maatschappelijke ontwikkelingen en bestaande wetenschappelijke kennis over discriminatie en racisme. Bredere patronen en bevindingen die in dit hoofdstuk aan bod komen, kunnen daarmee niet gereduceerd worden tot patronen in individuele pilotorganisaties. We spreken over ‘de pilots’ om de nadruk te leggen op de overkoepelende lessen voor andere overheidsorganisaties die onderzoek willen doen naar risico’s op discriminatie in hun dienstverlening.

4.1 Mensbeelden sturen beleid en uitvoering

Discretionaire bevoegdheden

“[...] ambtenaren [krijgen] binnen nieuwere horizontale en interactieve vormen van bestuur juist méér ruimte om beslissingen te nemen. Hierbij wordt de ambtenaar niet slechts geacht om het voorgeschreven beleid uit te voeren, maar om besluiten te nemen op basis van professionele inschattingen. Discretionaire bevoegdheden worden binnen deze horizontale vormen van sturing niet alleen gezien als noodzakelijk, maar ook als waardevol om tot een weloverwogen besluit te komen.”¹⁵

4.1.1 Mensbeelden in de uitvoering

Publieke professionals beschikken in hun dagelijkse werk vaak over aanzienlijke discretionaire bevoegdheden. Binnen de kaders van protocollen, regels en stroomschema’s kunnen zij zelf bepalen hoe ze een taak in de praktijk uitvoeren. In de wetenschappelijke literatuur wordt deze beslissingsvrijheid doorgaans gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor goede publieke dienstverlening. Immers, de expertise van professionals is nodig om wetten en regels te vertalen naar de praktijk, en daarbij contextspecifieke afwegingen te maken. In de afgelopen jaren is vanuit de politiek en beleid in toenemende mate de nadruk gelegd op het belang van discretionaire bevoegdheden van publieke professionals, in het bijzonder in de nasleep van de Toeslagenaffaire. Zij zouden meer ruimte moeten krijgen voor het toepassen van ‘de menselijke maat’, waardoor nieuwe misstanden voorkomen kunnen worden.¹⁶

Tegelijkertijd spelen mensbeelden – ideeën en aannames over hoe bepaal-

14. Een toelichting op de methodologische aanpak van de observaties staat in bijlage 2.

15. Raaphorst, Nadine J. (2017). *Uncertainty in bureaucracy: Toward a sociological understanding of frontline decision making*. [Doctoral thesis, Erasmus University Rotterdam]. <http://hdl.handle.net/1765/102300>

16. NSOB (2023). [Een \(on\)begrensde menselijke maat](#).

17. De Jong, M., Ghorashi, H., Lovert, T., Mars, K., De Rooij, E., & Ústüner, E. (2021). [Naar een inclusieve werkomgeving: Inzichten vanuit werk- en levenservaring en paradoxen uit de praktijk.](#)
18. Harrits, G.S. (2019). Stereotypes in context: How and when do street-level bureaucrats use class stereotypes? *Public Administration Review*, 79(1), 93-103. <https://doi.org/10.1111/puar.12952>
19. Lipsky, M. (2010) [Street-level bureaucracy dilemmas of the individual in public service.](#) Russell Sage Foundation, New York.
20. Jilke, S., & Tummers, L. (2018). Which clients are deserving of help? A theoretical model and experimental test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 226-238. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy002>
21. Zie 'De Staat van de Uitvoering 2024'
22. Gebhardt, W., & Feijten, P. (2022). [Mensbeelden bij beleid: Bewust worden, bespreken en bijstellen.](#) Sociaal en Cultureel Planbureau.
23. Blijleven, W., De Koning, F., Sarwary, S., Feijten, P., Mangnus, A., & Willems, R. (2023). [Mensbeelden achter beleid.](#) Sociaal en Cultureel Planbureau.
24. Kremer, M. (2023). Afkicken van betonnen mensbeelden. *Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd van: <https://www.socialevraagstukken.nl/column/afkicken-van-betonnen-mensbeelden/>.

de groepen burgers eruitzien, zich gedragen of welke behoeften zij hebben – een belangrijke rol bij de besluitvorming van publieke professionals. Impliciete aannames, institutionele biases – diepgewortelde vooroordelen en werkwijzen binnen organisaties die uitsluiting in stand houden¹⁷ – en uitspraken van politici en leidinggevendenden beïnvloeden de manier waarop professionals denken over zaken als wie fraude zou kunnen plegen, wie een verdacht persoon of wat een verdachte situatie is, of wie recht heeft op maatwerk. De discretionaire ruimte van professionals brengt daarmee risico's op discriminatie met zich mee.

Ook in de wetenschappelijke literatuur wordt beschreven dat de vrijheid om afwegingen te maken kan worden beïnvloed door persoonlijke opvattingen en institutionele biases.^{18,19} Zo kunnen persoonlijke beelden van publieke professionals over wie wel en geen hulp nodig heeft een rol spelen in de beslissing om iemand te ondersteunen.²⁰

De ruimte voor maatwerk kan botsen met het verbod op discriminatie: hoe groter de beslisvrijheid in complexe situaties, hoe groter de kans dat (onbewuste of bewuste) stereotypen en vooroordelen de besluitvorming beïnvloeden.

Het tegengaan van risico's op discriminatie gerelateerd aan discretionaire bevoegdheden van publieke professionals vraagt enerzijds om interventies die maken dat (onbewuste) vooroordelen en aannames geen rol kunnen spelen bij besluitvormingsprocessen. Anderzijds is het van belang dat ook beleidsmakers zich bewust worden van risico's op discriminatie in de praktijk. Dit sluit aan bij de oproep van onder andere het Netwerk Publieke Dienstverleners en 'De Staat van de Uitvoering' om werk te maken van vereenvoudiging van wet en regelgeving.²¹

4.1.2 Mensbeelden in beleid

Naast de opvattingen van publieke dienstverleners, spelen ook de opvattingen van beleidsmakers een rol bij het ontstaan van discriminerend overheidshandelen. Uit onderzoek naar mensbeelden in beleidsvorming^{22,23} blijkt dat beleid vaak uitgaat van veronderstellingen over hoe mensen denken, handelen en wat ze nodig hebben. Deze mensbeelden kunnen sterk uiteenlopen, en zelfs binnen beleid kan dit botsen. Zo gaat de Wet langdurige zorg ervan uit dat mensen hulpbehoevend zijn, terwijl de Wmo en Participatiewet juist uitgaan van zelfredzaamheid.²⁴ Deze aannames kunnen leiden tot beleid dat niet goed aansluit bij de werkelijkheid, waardoor publieke professionals te maken krijgen met kaders die geen recht doen aan de burgers met wie zij dagelijks werken.

Deze mensbeelden zijn meestal onuitgesproken, maar spelen op de achtergrond toch een rol in beleid en dienstverlening. Vooral wanneer beleidsmakers op elkaar lijken – bijvoorbeeld in opleidingsachtergrond, sociaaleconomische positie of referentiekader – blijven dominante mensbeelden vaak onbenoemd en worden zij niet kritisch bevraagd. Dit sluit aan bij het concept van 'stille ideologie': een onuitgesproken, gedeelde en

coherente visie op wat een goede burger, overheid en samenleving is.²⁵ Zulke impliciete aannames beïnvloeden zowel hoe beleid wordt vormgegeven als hoe diensten worden uitgevoerd.

Daarnaast wordt de werkelijkheid vaak verder versimpeld door groepen zelf te reduceren tot één kenmerk, zoals etniciteit, opleidingsniveau, of gender. Daarbij worden brede aannames gemaakt over groepen met deze kenmerken, terwijl de variatie binnen deze groepen vaak wordt genegeerd. Dit benadrukt het belang van een intersectioneel perspectief, dat helpt om de gelaagdheid binnen groepen beter te begrijpen.^{26,27} Intersectionaliteit gaat ervan uit dat verschillende identiteitskenmerken – zoals etniciteit, opleidingsniveau en gender – elkaar kruisen, beïnvloeden en versterken. Deze interacties kunnen leiden tot ongelijkheden die anders onzichtbaar blijven en daardoor niet worden meegenomen in beleidsvorming.

Voorbeeld: Mensbeelden die burgers met een beperking uitsluiten

Een voorbeeld van hoe mensbeelden doorwerken in beleid wordt beschreven in een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau.²⁸ Het onderzoek laat zien dat sport- en beweegbeleid vaak gericht is op het stimuleren van deelname aan sportactiviteiten. Dit beleid is echter vaak gebaseerd op mensbeelden waarin burgers worden gezien als mensen zonder fysieke beperkingen, waarbij vooral wordt uitgegaan dat een gebrek aan motivatie een belangrijke drempel is om te sporten. De specifieke barrières waarmee mensen met een beperking worden geconfronteerd, blijven daarbij buiten beeld.

Beleid dat voortkomt uit deze mensbeelden kan leiden tot interventies zoals bewustwordingscampagnes over het belang van sporten of kortingen op sportfaciliteiten. Hoewel dit nuttig kan zijn voor een brede groep, sluiten zulke interventies niet aan bij de realiteit van mensen met een fysieke beperking. Zij lopen vaak tegen fysieke en praktische barrières aan die niet worden erkend in dit beleid, zoals sportlocaties die voor hen ontoegankelijk zijn of het gebrek aan aangepast vervoer om deze locaties te bereiken.

Dit voorbeeld laat zien hoe beleidskeuzes die gebaseerd zijn op onbevroegde mensbeelden kunnen leiden tot structurele uitsluiting van groepen die niet aan deze norm voldoen. Het benadrukt ook het belang van diversiteit in beleidsontwikkeling. Als mensen met een beperking, bijvoorbeeld als beleidsmedewerker of via burgerparticipatie, betrokken waren geweest bij het ontwikkelen van het sportbeleid, hadden zij deze dominante mensbeelden vanuit hun eigen ervaringen en perspectieven kunnen uitdagen.

4.1.3 Conclusie

Overheidsorganisaties dragen de verantwoordelijkheid om beleidsmakers en publieke professionals bewust te maken van de rol die mensbeelden

25. Van Montfort, C., Michels, A., & Van Dooren, W. (2013). Stille ideologie in beleid en bestuur. *Bestuurskunde* 22(2), 3-12.

26. Crenshaw, K. (1989) Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine. *Feminist Theory and Antiracist Politics*. 140, 139-167. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

27. Wekker, G. D., Botman, M. E., & Jouwe, N. L. (2001). *Caleidoscopische Visies. Zwarte, Migranten- en Vluchtelingen Vrouwenbeweging in Nederland*. Koninklijk Instituut voor de Tropen.

28. Blijleven, W., Schaper, J., Mangus, A., De Koning, F., & Van Geldere, S. (2024). [Niets moet: Mensbeelden en beleidsvoorkeuren van burgers en beleidsmakers bij sport- en beweegbeleid](#). Sociaal en Cultureel Planbureau.

spelen bij het ontstaan van discriminerend overheidshandelen.

Het is niet voldoende om medewerkers simpelweg te vragen ‘zelf stil te staan’ bij de invloed van mensbeelden op beleid of dagelijkse beslissingen.²⁹ Daarom moeten organisaties hun medewerkers actief ondersteunen, bijvoorbeeld door training, intervisie en/of reflectie. Zo leren professionals hun eigen aannames en institutionele biases te herkennen, te bevragen en bespreekbaar te maken met collega’s. Alleen door deze aannames en biases actief te bestrijden kan er worden gewerkt aan een structurele en duurzame aanpak van discriminatie.

4.2 Burgerbetrokkenheid vraagt om een duurzame aanpak

Eigen verantwoordelijkheid?

“De verzorgingsstaat mag inmiddels behoorlijk zijn afgekalfd, maar de habitus blijft voortleven; vanuit de beste bedoelingen gaan beleidsmakers op zoek naar kwetsbare, kansarme groepen om ze te helpen hun achterstand in te halen. Maar ze doen dat op basis van formele procedures en met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid.”³⁰

Het betrekken van burgers blijkt cruciaal om de impact en mogelijke knelpunten van publieke dienstverlening goed te begrijpen. De ervaringsdeskundigheid van burgers kan waardevolle perspectieven bieden om de maatschappelijke effecten van beleid in kaart te brengen.³¹ Bij thema’s als discriminatie en racisme is dit perspectief onmisbaar, omdat het een aanvulling biedt op de interne kijk van publieke professionals.

Overheidsorganisaties dragen de verantwoordelijkheid om beleidsmakers en publieke professionals bewust te maken van de rol die mensbeelden spelen bij het ontstaan van discriminerend overheidshandelen.

29. Gebhardt, W., & Feijten, P. (2022). [Mensbeelden bij beleid: Bewust worden, bespreken en bijstellen](#). Sociaal en Cultureel Planbureau.

30. Ghorashi, H., Boersma, K., & Azarhoosh, F. (2023). Tussen-denken en inclusief besturen rond armoede. In T. Overmans, M. Honingh, & M. Noordegraaf (Eds.), *Maatschappelijke Bestuurskunde: Hoe verbindende bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken* (pp. 97-112). Uitgeverij Boom.

31. NSOB (2018). [Een blik van buiten: Hoe burgers betrokken \(kunnen\) zijn bij controle en verantwoording](#)

Hoewel publieke professionals doorgaans gemotiveerd zijn om bij te dragen aan de samenleving en burgers te ondersteunen, handelen zij vaak vanuit hun eigen (professionele) perspectief en referentiekader.³² Dit kan het moeilijk maken om open te staan voor de ervaringen en inzichten van burgers. Het betrekken van burgers vraagt daarom van overheden dat zij hun eigen aannames en overtuigingen kritisch onderzoeken en ruimte maken voor andere perspectieven.

Onze observaties laten echter zien dat het betrekken van burgers bij de Discriminatie-toets een uitdaging is. Organisaties streven ernaar zorgvuldig te werk gaan, omdat het vragen naar ervaringen van burgers die mogelijk negatieve interacties met de overheid hebben gehad, gevoelig kan liggen. Daarnaast worstelen zij met het vinden van burgers die bereid zijn hun ervaringen met discriminatie en racisme te delen. Organisaties erkennen hierbij de scheve machtsverhoudingen en geven aan moeite te hebben met het ontwikkelen van een respectvolle en waardige benadering om deze perspectieven op te halen.

Wetenschappelijke literatuur bevestigt dat burgerparticipatie niet altijd vanzelfsprekend verloopt, onder andere omdat bepaalde groepen burgers moeilijk te bereiken zijn via traditionele en formele methoden.³³ Voor deze burgers kunnen verschillende factoren een rol spelen, zoals een gebrek aan tijd, een gevoel niet serieus genomen of niet bekwaam genoeg te zijn, of een beperkte beheersing van de taal.³⁴ Daarnaast wordt een gebrek aan vertrouwen in de overheid regelmatig genoemd, wat bij thema's als discriminatie en racisme extra zwaar kan wegen.

De overheid draagt hierbij de verantwoordelijkheid om te investeren in een sterkere relatie met burgers en de drempels voor participatie zo veel mogelijk te verlagen. Dit vereist niet alleen toegankelijke en inclusieve methoden, maar ook een aanpak die het vertrouwen van burgers actief herstelt en versterkt.

4.2.1 Overwegingen bij het betrekken van burgers

Organisaties die burgers willen betrekken bij de Discriminatie-toets staan voor verschillende overwegingen. Zo bestaat het risico dat vooral burgers met een goede sociaaleconomische positie deelnemen, terwijl zij niet per se over de relevante (ervarings)deskundigheid beschikken. Bovendien worden de bestaande procedures voor burgerbetrokkenheid niet door alle groepen als toegankelijk ervaren.³⁵ Het gevolg is dat slechts een beperkte groep burgers een stem kan hebben, wat een eenzijdig beeld kan opleveren.

Om een brede groep burgers te bereiken is het belangrijk te investeren in de toegankelijkheid van participatiemethoden. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van begrijpelijke taal, financiële compensatie voor onkosten, ondersteuning op het gebied van digitale vaardigheden of het wegnemen van fysieke belemmeringen. Zo wordt de drempel tot deelname verlaagd en de kans vergroot dat juist de groepen die te maken hebben met discriminatie ook daadwerkelijk gehoord worden.

32. Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187-206.

33. Brackertz, N., & Merredy, D. (2004). [Community consultation, local government and the hard to reach](#). Institute for Social Research, Swinburne University, Australia.

34. Visser, V. (2023). [Who is invited? A mixed-method study on governments' and citizens' perspectives on invitational governance](#). [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam].

35. Visser, V. (2023). [Who is invited? A mixed-method study on governments' and citizens' perspectives on invitational governance](#). [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam].

Om ervoor te zorgen dat diverse groepen burgers hun ervaringen met de publieke dienstverlening delen, is het belangrijk dat er voldoende vertrouwen is tussen burgers en overheid. Dit vertrouwen is een voorwaarde om burgers te vragen hun ervaringen en gevoelens te delen, wat vaak een kwetsbare opstelling vereist. Daarom is een duurzame aanpak nodig, waarbij relaties met groepen burgers en sleutelpersonen worden opgebouwd en onderhouden.

Op veel gebieden zijn dergelijke netwerken en sleutelfiguren al actief en zetten zij zich in om bij te dragen aan een betere relatie tussen burgers en de overheid. Overheden kunnen deze bestaande netwerken versterken door de samenwerking te intensiveren en te verbeteren. Het is aan overheidsorganisaties om beter met deze partijen samen te werken.

4.2.2 Conclusie

Een duurzame aanpak voor burgerbetrokkenheid vereist een fundamentele verandering in de werkwijze van organisaties. Een bewuste inzet van middelen, mensen en capaciteit is nodig om de betrokkenheid van burgers in organisatorische praktijken stevig te verankeren. Niet alleen kan de uitvoering van de Discriminatie-toets hierdoor verbeteren, in bredere zin is het van belang dat overheidsorganisaties burgers actief betrekken bij beleidscontrole en verantwoording.³⁶ Burgerparticipatie is dus niet iets wat 'even' kan worden afgevoerd, maar een essentieel onderdeel van een zorgvuldig en inclusief beleidsproces.

4.3 Benader discriminatie als een institutioneel probleem

Publieke professionals werken in uitdagende maatschappelijke contexten, waarbij er sprake is van zowel maatschappelijke verwachtingen als eigen professionele normen en opvattingen over het werk.³⁷ Deze context maakt dat de Discriminatie-toets gezien kan worden als 'wéér een toets' die bovendien professionele praktijken in twijfel trekt. Dit kan leiden tot weerstand bij het gebruik van de Discriminatie-toets. Met andere woorden, de Discriminatie-toets kan mogelijk worden ervaren als impliciete kritiek op de professionaliteit van publieke dienstverleners.

Los daarvan is het onderwerp discriminatie en racisme gevoelig en raakt het aan diepgewortelde zelfbeelden. Hoewel er een breed draagvlak is voor maatregelen tegen discriminatie, kan het ongemakkelijk worden wanneer de nadruk komt te liggen op de eigen werkwijze van professionals. Veel professionals handelen met de beste bedoelingen en zien zichzelf niet als iemand die discriminerend kan handelen. Gesprekken over discriminatie kunnen daardoor worden ervaren als een persoonlijke aanval, wat de weerstand verder vergroot.

Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat weerstand rondom dit thema vaak voorkomt.^{38,39} Een deel van deze weerstand kan worden verklaard door een gevoel van onschuld dat veel witte mensen in Nederland ervaren: 'Ik discrimineer zelf niet.'⁴⁰ Historisch gevormde zelfbeelden van de samenleving als open en niet-racistisch⁴¹ kunnen dit onvermogen en onwil om discriminatie en racisme bespreekbaar te maken versterken.

36. NSOB (2016). [Kansrijk maar kwetsbaar: Burgeraudits als nieuwe vorm van burgerparticipatie](#).

37. Noordegraaf, M. (2020). Protective or connective professionalism? How connected professionals can (still) act as autonomous and authoritative experts. *Journal of Professions and Organization*, 7(2), 205-223.

38. Gündemir, S., Kanitz, R., Rink, F., Hoever, I. J., & Slepian, M. L. (2024). Beneath the surface: Resistance to diversity, equity, and inclusion (DEI) initiatives in organizations. *Current Opinion in Psychology*, 101922. <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2024.101922>

39. Thomas, K. M., & Plaut, V. C. (2008). The many faces of diversity resistance in the workplace. In K. M. Thomas (Ed.), *Diversity resistance in organizations* (pp. 1-22). Taylor & Francis Group/Lawrence Erlbaum Associates.

40. Wekker, G. (2017). Witte onschuld: paradoxen van kolonialisme en ras. Amsterdam: AUP.

41. Ghorashi, H. (2023). Taking racism beyond Dutch innocence. *European Journal of Women's Studies*, 30(1), 16-21. <https://doi.org/10.1177/1350506820978897>

Veel professionals handelen met de beste bedoelingen en zien zichzelf niet als iemand die discriminerend kan handelen. Gesprekken over discriminatie kunnen daardoor worden ervaren als een persoonlijke aanval, wat de weerstand verder vergroot.

4.3.1 Hoe organisaties professionalisering inzetten om weerstand te verminderen

Publieke dienstverleners willen gesprekken over discriminatie en racisme graag open en kritisch voeren, maar zonder de professionaliteit van hun medewerkers ter discussie te stellen. Ze koppelen deze gesprekken aan de bredere professionalisering van hun personeel, bijvoorbeeld door zich te richten op het verbeteren van werkprocessen en het versterken van professionele vaardigheden. Zo worden deze gesprekken onderdeel van ‘beter werk leveren’ in plaats van een geïsoleerde focus op ‘discriminatie en racisme’. Daarmee beogen ze het draagvlak voor de aanpak van discriminatie te vergroten, zonder de ernst van de problematiek van discriminatie en racisme te ontkennen: organisaties zoeken naar manieren om discriminatie en racisme wel expliciet te benoemen en te bespreken met medewerkers.

4.3.2 Conclusie

Weerstand rondom de aanpak van discriminatie en racisme in overheidsorganisaties kan samenhangen met (een gevoel van) aantasting van professionele autonomie. Daarnaast kunnen diepgewortelde (misleidende) zelfbeelden bijdragen aan mogelijke weerstand. Publieke professionals kunnen de Discriminatietoets mogelijk ervaren als een externe controle die hun professionaliteit in twijfel trekt.

Tegelijkertijd kan het betrekken van publieke professionals en hen verantwoordelijkheid geven bij de uitvoering van de Discriminatietoets ertoe leiden dat ze gemotiveerder en effectiever met deze taak aan de slag gaan.⁴² Zoals blijkt uit het interview met medewerkers van de gemeente Arnhem, kunnen publieke professionals de Discriminatietoets beschouwen als een erkenning van hun complexe werk en als een kans op verdere ontwikkeling. Door in gesprekken met publieke professionals de nadruk te leggen op institutionele vormen van discriminatie kan ook de weerstand worden verminderd. Dit haalt de focus weg van individuen als het probleem en benadrukt in plaats daarvan de rol van bredere institutionele biases.

⁴²Kalev, A., & Dobbin, F. (2022). How firms turn middle managers into diversity leaders. *Seattle UL Rev.*, 46, 493

Organisaties pakken dit al deels op door gesprekken over discriminatie en racisme te koppelen aan thema's zoals het versterken van professionele vaardigheden en het verbeteren van werkprocessen. Dit proces vereist echter ook het voeren van moeilijke gesprekken over deze discriminatie en racisme. Zulke gesprekken zijn onmisbaar om knelpunten te signaleren en structurele problemen aan te pakken. Overheidsorganisaties hebben de verantwoordelijkheid om deze gesprekken actief te ondersteunen.

Een eerlijk en kritisch gesprek vraagt om zelfreflectie op bestaande mensbeelden en de mogelijke aanwezigheid van institutioneel racisme. Dit vergt niet alleen individuele kwetsbaarheid van medewerkers, maar ook een bereidheid van organisaties om structuren en werkprocessen te onderzoeken die discriminatie (onbewust) in stand kunnen houden.

Divers samengestelde teams kunnen de uitvoering van de Discriminatie-toets aanzienlijk versterken. Wanneer er verschillende perspectieven aanwezig zijn is de kans groter dat dominante aannames bevraagd worden.

4.4 Zorg voor de juiste organisatorische en maatschappelijke randvoorwaarden

Het gebruik van de Discriminatie-toets bij de pilotorganisaties laat zien dat er verschillende soorten randvoorwaarden nodig zijn om een slagvaardige aanpak van discriminatie en racisme te bevorderen. Enerzijds zijn er randvoorwaarden binnen overheidsorganisaties nodig. Anderzijds is het van belang dat de juiste condities voor toepassing van de Discriminatie-toets aanwezig zijn in de maatschappelijke context waarin publieke dienstverleners acteren.

4.4.1 Organisatorische randvoorwaarden

Een van de belangrijkste voorwaarden voor effectief gebruik van de Discriminatie-toets is het beschikbaar stellen van voldoende tijd en capaciteit voor reflectie op bestaande processen en praktijken. Deze ruimte is cruciaal om een systematische verandering in organisaties teweeg te brengen.⁴³ Medewerkers moeten de gelegenheid krijgen om ingesloten werkwijzen en 'stille ideologieën' te identificeren en te analyseren op risico's voor discriminatie en racisme. Een helder communicatieplan kan hieraan bijdragen, bijvoorbeeld door de hele keten op tijd te informeren over de planning van de doorlichting en door steun van het departement te organiseren.

⁴³Knipfer, K., Kump, B., Westel, D., & Cress, U. (2012). Reflection as a catalyst for organisational learning. *Studies in Continuing Education*, 35(1), 30-48. <https://doi.org/10.1080/0158037X.2012.683780>

44. Diverse perspectieven kunnen disciplinair van aard zijn, zoals opleidingsachtergrond, maar kunnen ook overlappen met identiteitskenmerken zoals etniciteit, gender en leeftijd. Dit komt niet doordat mensen met verschillende identiteitskenmerken inherent andere perspectieven hebben, maar wel omdat zij andere ervaringen hebben en anders behandeld worden door mensen. Zie ook: Ellemers, N., Şahin, O., W.S. Jansen, & Van der Toorn, J. (2018). Naar effectief diversiteitsbeleid: het bouwen van bruggen tussen wetenschap en praktijk. *Gedrag & Organisatie*, 31(4). <https://doi.org/10.5117/2018.031.004.006>
45. Çelik, S. (2015). De business case van diversiteit in de publieke context: de verbindende overheid. *Tijdschrift voor HRM*, 3(2), 1-33.
46. [Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023](#)
47. Edmondson, A. C., & Bransby, D. P. (2023). Psychological safety comes of age: Observed themes in an established literature. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 10(1), 55-78. <https://doi.org/10.1146/annurev-org-psych-120920-055217>
48. Şahin, O. (2024). On being different: Exploring the relationship between dissimilarity and social inclusion in the workplace. [Doctoral dissertation, Utrecht University]. <https://doi.org/10.33540/2412>
49. De Jong, J. (2024, 8 november). [Ambtenaren slaan alarm over werksfeer op ministeries: 'Dagelijks institutioneel racisme, discriminatie en etnisch profileren'](#). EenVandaag.
50. Omlo, J., Kaya, A., Charif, S., Butter, E., Kromhout, M., & Ramlakhan, K. (2022). [Racisme bij het ministerie van Buitenlandse Zaken: Een verkennend onderzoek](#).

Divers samengestelde teams kunnen de uitvoering van de Discriminatie-toets aanzienlijk versterken. Wanneer er verschillende perspectieven aanwezig zijn is de kans groter dat dominante aannames bevestigd worden.⁴⁴ Bovendien kan diversiteit in deze teams bijdragen aan een bredere en betere verbinding met burgers⁴⁵, wat kan helpen bij het opzoeken van diverse burgerperspectieven.

Diversiteit binnen teams die met de Discriminatie-toets werken is belangrijk, maar dat geldt ook voor diversiteit in het bredere personeelsbestand van overheidsorganisaties. Een divers personeelsbestand kan op de werkvloer een continu proces in gang zetten waarin dominante mensbeelden en werkprocessen die risico's op discriminatie met zich meebrengen, worden uitgedaagd. Uit cijfers blijkt echter dat de Rijksoverheid haar eigen doelen voor een divers personeelsbestand in 2026 waarschijnlijk niet in alle functieschalen zal halen.⁴⁶ Er is dus nog veel werk te verzetten om voldoende diversiteit te realiseren.

Om diversiteit binnen een team tot zijn recht te laten komen, is een inclusieve context nodig waarin iedereen zich veilig voelt om afwijkende of controversiële perspectieven te delen.^{47,48} Medewerkers moeten bij de uitvoering van de Discriminatie-toets niet bang zijn dat hun afwijkende of controversiële perspectieven afgestraft worden, integendeel, ze moeten zich uitgenodigd voelen om hun kritische perspectieven te delen met het team. Er zijn echter signalen dat dit nog niet altijd het geval is. Zo hebben ambtenaren in een brandbrief aangegeven dat zij dagelijks discriminatie ervaren en niet serieus worden genomen.⁴⁹ Verschillende onderzoeken naar racisme bij de Rijksoverheid en gemeenten laten inderdaad zien dat racisme een structureel probleem is.^{50,51,52} Deze bevindingen onderstrepen de noodzaak voor een duidelijke regie en systematische aanpak van discriminatie en racisme binnen overheidsorganisaties.

Leidinggevendens spelen hierbij een cruciale rol. Zij zetten de norm binnen teams en moeten actief waarborgen dat kritische medewerkers geen negatieve gevolgen ondervinden van hun inbreng. Tegelijkertijd is het creëren van een veilige omgeving binnen overheidsorganisaties onlosmakelijk verbonden met de bredere maatschappelijke en politieke cultuur rondom discriminatie en racisme. Politici spelen hierin een vooraanstaande rol, omdat hun woorden en daden direct invloed hebben op de bereidheid en het vermogen van organisaties om dit complexe thema op een veilige en constructieve manier aan te pakken. Dit brengt ons bij de maatschappelijke randvoorwaarden.

4.4.2 Maatschappelijke randvoorwaarden

Angst voor beschuldiging of publieke kritiek kan de bereidheid om transparant te zijn over risico's op discriminatie en racisme bij publieke dienstverleners verminderen. Ondersteunende maatschappelijke en politieke omgevingen zijn daarom essentieel. Politieke actoren kunnen publieke organisaties ondersteunen door te erkennen dat het signaleren en onderzoeken van discriminatie en racisme een noodzakelijke stap is naar duurzame verbetering. Een straffende benadering of 'afrekencultuur', waarin iedere bevinding direct tot negatieve consequenties leidt, werkt daarbij contraproductief. In plaats daarvan moet er gestreefd worden naar een klimaat waarin

organisaties worden aangemoedigd om proactief te signaleren, te leren en te verbeteren, zonder vrees voor afrekening of represailles. Dit bevordert het nemen van verantwoordelijkheid en het bouwen aan een cultuur van continue reflectie en verbetering.

4.4.3 Conclusie

De ervaringen uit de pilots laten zien dat de Discriminatietoets een waardevol instrument is om risico's op discriminatie en racisme bloot te leggen, maar dat effectieve toepassing afhankelijk is van verschillende randvoorwaarden. Organisaties hebben niet alleen voldoende tijd en middelen nodig om hun processen kritisch te herzien, maar ook een veilige omgeving waarin constructieve tegenspraak wordt gestimuleerd en diversiteit in teams wordt benut. Daarnaast is een ondersteunende politieke en maatschappelijke context essentieel, waarin het leren en verbeteren centraal staat en organisaties niet hoeven te vrezen voor afrekening.

Het belang van deze randvoorwaarden toont aan dat de Discriminatietoets niet op zichzelf staat, maar onderdeel moet zijn van een bredere, structurele aanpak van discriminatie en racisme. Dit vraagt om voortdurende reflectie, ondersteuning en aanpassingen op zowel inhoudelijk als procesmatig niveau. Hoe de Discriminatietoets verder ontwikkeld kan worden om organisaties hierin beter te ondersteunen, wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

Politieke actoren kunnen publieke organisaties ondersteunen door te erkennen dat het signaleren en onderzoeken van discriminatie en racisme een noodzakelijke stap is naar duurzame verbetering.

51. Witkamp, A., Walz, G., Zwinkels, F., Rinchen Dorjee, K., Charif, S., Geddi, S., & Huijberts, T. (2024). [Racisme binnen de Rijksoverheid. Kwalitatief onderzoek naar ervaringen, gevolgen en de aanpak van racisme op de werkvloer binnen de Rijksoverheid.](#)

52. Kros, K., De Winter-Koçak, S., Felten, H., Keers, T., Van de Gevel, M., Yenga, M., Van Rhemen, R., Speelman, I., Bektas, G., & Does, S. (2023). [Institutioneel racisme bij de gemeente als werkgever. Een kwalitatief onderzoek onder gemeenteambtenaren van zes gemeenten.](#)

5. Verdere ontwikkeling Discriminatietoets Publieke Dienstverlening

De ervaringen uit de pilots hebben samen met verdiepende gesprekken met de klankbordgroep waardevolle inzichten opgeleverd over wat wél en niet werkt in de praktijk. In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste aandachtspunten op een rij om de Discriminatietoets verder te ontwikkelen en te versterken. Daarbij richten we ons niet alleen op het vereenvoudigen van de Discriminatietoets, maar ook op het stimuleren van verdiepende gesprekken en het ondersteunen van de veranderprocessen die nodig zijn om risico's op discriminatie structureel aan te pakken.

5.1 Vereenvoudigen van Discriminatietoets

De vragen uit de Discriminatietoets hebben betrekking op externe kaders, interne procedures en werkprocessen en discretionaire bevoegdheden. Organisaties gaven aan dat het bespreken van deze vragen een cruciale stap is in het herkennen van mogelijke discriminatoire risico's, maar de toepassing verloopt niet altijd zonder problemen. Volgens de organisaties zijn de vragen die via de Discriminatietoets worden gesteld vaak te omvangrijk en te complex. Dit bleek niet alleen uit hun directe ervaringen met de Discriminatietoets, maar ook uit de opmerkingen van experts in de klankbordgroep, die tijdens de bijeenkomsten aangaven dat de Discriminatietoets vereenvoudigd zou moeten worden.

Deze feedback sluit aan bij eerdere reacties van ambtenaren in een evaluatieonderzoek van het Beleidskompas⁵³, waar aangegeven werd dat de hoeveelheid vragen het Beleidskompas erg complex maken. Volgens het onderzoek is deze complexiteit een van de redenen voor het beperkte gebruik van het instrument. De complexiteit kan ervoor zorgen dat het gebruik van het Beleidskompas veel tijd kost, hetgeen een barrière vormt voor publieke dienstverleners die vaak met beperkte tijd en middelen werken. Deze evaluatie benadrukt het belang van het balanceren van grondigheid en geldigheid met gebruiksvriendelijkheid bij het verder ontwikkelen van de Discriminatietoets.

Uit het voorgaande blijkt dat de teksten en vragen in de Discriminatietoets toegankelijker en eenvoudiger moeten worden gemaakt. Als het gebruik van de toets te veel tijd kost, ingewikkeld of moeilijk te begrijpen is, kan dit leiden tot een beperking in het gebruik, de validiteit en effectiviteit.

5.2 Versterken van interacties en gesprekken

De Discriminatietoets is oorspronkelijk ontwikkeld om risico's op discriminatie en racisme in kaart te brengen door protocollen, beleid en (informele) afspraken kritisch te bevragen. De pilotorganisaties gaven echter aan

53. Koppenjan, J.F.M., Van Popering-Verkerk, J., Van der Meer, J., Vroon, C., Spekkink, W., & Duijn, M. (2024). Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid: Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3394>

dat deze aanpak veel van de organisaties vergt, en bovendien slechts in beperkte mate helpt bij het identificeren van risico's op discriminatie. Zij misten de capaciteit en expertise om de gevraagde informatie op te halen.

De pilotorganisaties gaven aan dat de vragen in de Discriminatietoets vooral verdiepende gesprekken over werkprocessen, mensbeelden en discretionaire bevoegdheden faciliteerden. Deze gesprekken zijn als zeer nuttig ervaren omdat zij bijdroegen aan het vergroten van het bewustzijn en het identificeren van mogelijke risicogebieden binnen de organisatie. Bovendien kwam naar voren dat er tijdens deze gesprekken meer aandacht ontstond voor de informele regels en normen die mogelijk samenhangen met risico's op discriminatie en racisme.

Aangezien de pilotorganisaties de meeste meerwaarde zagen in de gesprekken die voortkwamen uit het gebruik van de Discriminatietoets, zouden zij de toets bruikbaar vinden als deze wordt doorontwikkeld als leerinstrument. Het zou dan vooral gericht moeten zijn op het faciliteren van verdiepende gesprekken over dienstverleningsprocessen.

Het is duidelijk dat de kracht van de Discriminatietoets ligt in het stimuleren van reflectie en verdiepende gesprekken. Bij de doorontwikkeling moeten wij daarom specifieke aandacht besteden aan de onderdelen die deze werking het beste ondersteunen. De toets kan zodanig aangepast worden dat het een waardevol hulpmiddel wordt voor het vergroten van bewustzijn en het bevorderen van reflectie en leerprocessen ten behoeve van structurele aanpak van discriminatie en racisme binnen overheidsorganisaties.

5.3 Ondersteunen van veranderprocessen

In de huidige vorm van de Discriminatietoets ligt de nadruk vooral op inhoudelijke vragen die besproken en beantwoord moeten worden. Organisaties geven echter aan ook behoefte te hebben aan ondersteuning bij het inzetten van de Discriminatietoets. Daarnaast is het nog onvoldoende duidelijk hoe de vragen in de Discriminatietoets organisaties kunnen helpen om niet alleen risico's op discriminatie en racisme in kaart te brengen, maar deze ook daadwerkelijk aan te pakken. Met andere woorden, de toets maakt nu vooral zichtbaar waar risico's zich bevinden, maar biedt nog te weinig handvatten om deze weg te nemen of te verminderen.

Bij de verdere ontwikkeling van de Discriminatietoets moet daarom meer aandacht komen voor duidelijke en praktische handvatten. Deze kunnen bijvoorbeeld bestaan uit richtlijnen voor het organiseren van bijeenkomsten, het formuleren van vervolgstappen, en het omgaan met typische problemen en dilemma's die zich kunnen voordoen. Daarnaast zijn er randvoorwaarden nodig die een effectief gebruik van de toets ondersteunen, zoals adviezen voor het omgaan met weerstand, het creëren van een veilige omgeving voor het bespreken van discriminatie en racisme, en het integreren van burgerperspectieven. Zo kan de Discriminatietoets beter bijdragen aan daadwerkelijke verandering en verbetering in de dienstverlening van organisaties.

5.4 Vervolg

Op basis van de opgedane inzichten zijn concrete verbeterpunten opgesteld om zowel de effectiviteit van de Discriminatietoets als de bereidheid om het te gebruiken te vergroten, zonder dat de validiteit ervan in het geding komt. In de komende periode zullen wij de toets verder aanpassen en in een toegankelijke vorm breder beschikbaar stellen, zodat meer publieke dienstverleners gebruik kunnen maken van de (verbeterde) Discriminatietoets.

Daarnaast zullen we de opgedane inzichten benutten om een variant van de Discriminatietoets te ontwikkelen, dat specifiek gericht is op het identificeren van risico's op discriminatie en racisme bij de beleidsontwikkeling. Dit nieuwe instrument zal nog sterker de nadruk leggen op reflectie en leren, om zo een dieper inzicht te bieden in hoe risico's op discriminatie en racisme in beleid verminderd kunnen worden. Ook zullen we de toepassing van de Discriminatietoets in Caribisch Nederland verkennen.

De ervaringen en lessen uit de pilots benadrukken dat de Discriminatietoets een krachtig hulpmiddel kan zijn, maar ook dat het slechts één van de stappen is die nodig zijn om structurele patronen van discriminatie in de publieke dienstverlening aan te pakken. Een bredere, systematische aanpak is essentieel, waarbij alle betrokken actoren verantwoordelijkheid nemen om gezamenlijk te werken aan een inclusieve en rechtvaardige dienstverlening. In het volgende hoofdstuk vertalen we de inzichten van dit rapport in concrete conclusies en aanbevelingen, zodat een meer proactieve en duurzame aanpak van discriminatie en racisme in de publieke dienstverlening mogelijk wordt.

6. Discriminatie en racisme in publieke dienstverlening tegengaan: conclusies en aanbevelingen

De observaties en aanbevelingen die tot nu toe zijn besproken, laten zien dat de Discriminatie-toets weliswaar een waardevol instrument kan zijn, maar dat een blijvende en systematische aanpak van discriminatie in de publieke dienstverlening niet kan rusten op één maatregel. Een meer proactieve aanpak vereist collectieve actie en verantwoordelijkheid van verschillende partijen: publieke dienstverleners en gemeenten, de rijksoverheid en Kamerleden en bewindspersonen. Pas wanneer deze actoren gezamenlijk werken aan een ondersteunende politieke en maatschappelijke omgeving, wordt het mogelijk om structurele oorzaken van discriminatie bloot te leggen en door te breken.

6.1 Publieke dienstverleners: handel nu en pak discriminatie structureel aan

Voor publieke dienstverleners volstaat het slechts reageren op individuele casussen van discriminatie en racisme in hun dienstverlening niet. Dit zijn namelijk geen incidenten, maar uitingen van structurele patronen van institutionele discriminatie. Dienstverleners moeten er niet vanuit gaan dat discriminatie bij hen niet voorkomt, maar zich bewust zijn van structurele risico's op discriminatie. Een proactieve en vooral continue aanpak met periodieke herhalingen is daarom noodzakelijk.

- Publieke dienstverleners en gemeenten zullen zelf actief structurele aanpak van discriminatie en racisme in hun dienstverlening moeten vormgeven, en de bereidheid moeten tonen hier periodiek verantwoording over af te leggen en te leren van elkaar. Branches en netwerken, zoals de VNG en het Netwerk Publieke Dienstverleners kunnen hierbij een voortrekkersrol spelen. Gezien de maatschappelijke context is het van groot belang dat de mogelijkheden die de Discriminatie-toets biedt, ten volle benut gaan worden. Ook zouden zij bij het uitvoeren van uitvoeringstoetsen aandacht moeten besteden aan risico's op discriminatie.
- Het gebruik van de Discriminatie-toets door publieke dienstverleners en gemeenten helpt bij het opsporen en aanpakken van risico's op discriminatie bij de uitvoering van publieke taken en diensten. Vervolgens kunnen zij gericht actie ondernemen op verschillende terreinen, zoals de totstandkoming van selectie- en risicoprofielen, de organisatiecultuur, of klachtenprocedures. Publiek leiderschap binnen de verschillende lagen van overheidsorganisaties is noodzakelijk voor het slagen van deze acties. Publieke dienstverleners wordt immers gevraagd zich kwetsbaar

op te stellen, hun eigen handelen ter discussie te stellen en open te zijn over aannames en vooroordelen, ook wanneer dit ongemakkelijk is.

6.2 Rijksoverheid: neem regie en werk aan overkoepelende aanpak

Het is aan de rijksoverheid om de regie te nemen in het tegengaan van structurele patronen van discriminatie in publieke dienstverlening. Hoewel er veel aandacht is geweest voor het verbeteren van de kwaliteit van publieke dienstverlening in 'de driehoek' van politiek, beleid en uitvoering, constateert de commissie dat daarbij voor het thema discriminatie geen aandacht is geweest.

- Het is belangrijk dat de overheid - en in het bijzonder de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) - op korte termijn komt met een structurele versterking van de aanpak van discriminatie in publieke dienstverlening. Idealiter krijgt de aanpak van discriminatie een volwaardige plaats in al bestaande rijksbrede initiatieven die zich richten op het versterken van publieke dienstverlening, zoals de Staat van de Uitvoering en Werk aan Uitvoering (WaU). Hoewel er binnen deze programma's en initiatieven aandacht is voor een variëteit aan thema's - zoals digitalisering en complexiteit van regelgeving - komt de urgente problematiek van discriminatie in dienstverlening niet aan bod.
- Ministeries hebben tevens elk een verantwoordelijkheid om kritisch te kijken naar hun eigen rol bij het ontstaan van risico's op discriminatie in publieke dienstverlening. Naast structurele aandacht voor risico's op discriminatie bij het ontwikkelen, implementeren en evalueren van beleid is reflectie nodig op de mensbeelden die beleidsmakers hanteren in hun werk.

6.3 Politiek: geef het goede voorbeeld en draag bij aan duurzame oplossingen

Kamerleden en bewindspersonen hebben een grote verantwoordelijkheid bij het maken en controleren van beleid en nieuwe wetten. Het is essentieel dat zij oog hebben voor de risico's op discriminatie die kunnen ontstaan bij de uitvoering ervan in de praktijk. Tevens is het belangrijk dat politici zich bewust zijn van de impact van hun woorden en gedragen op de bestrijding van discriminatie in publieke dienstverlening. Momenteel ligt in het politieke debat vaak de nadruk op het bestraffen van partijen die discrimineerden en het aanwijzen van schuldigen. Dit gaat ten koste van het aanpakken van structurele en institutionele oorzaken van discriminatie en het leren hoe deze patronen te doorbreken.

- De staatscommissie adviseert politici verantwoordelijkheid te nemen voor de totstandkoming van organisaties die meer op leren zijn gericht en minder op afrekenen. Alleen dan wordt het voor publieke dienstverleners en gemeenten daadwerkelijk mogelijk om discriminatie te bestrijden en daarin te leren van elkaar. Dienstverleners die open zijn over risico's op discriminatie in hun dienstverlening en hier actief aan werken zouden hiervoor beloond moeten worden, in plaats van afgestraft.

- Daarnaast ligt er een taak bij politici en het kabinet om voldoende capaciteit en middelen beschikbaar te stellen voor het herkennen en aanpakken van signalen van discriminatie binnen overheidsorganisaties. Verdere bezuinigingen en taakstellingen zullen een proactieve aanpak bemoeilijken.

6.4 Tot slot

Discriminatie in publieke dienstverlening is een urgent probleem dat vraagt om een structurele en daadkrachtige aanpak. De Discriminatietoets Publieke Dienstverlening biedt vele mogelijkheden voor publieke dienstverleners om zelf onderzoek te doen naar risico's op discriminatie in hun dienstverlening en hier acties op te ondernemen. Tegelijkertijd verkent de commissie de toepassing van de Discriminatietoets voor publieke dienstverleners in Caribisch Nederland.⁵⁴ De staatscommissie werkt ook aan een variant van de Discriminatietoets voor beleidsmakers. Bovendien zijn meer fundamentele juridische en institutionele veranderingen nodig voor de omslag van een reactieve naar een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid.

Om dit te ondersteunen publiceren we in 2025 nog een reeks rapportages die aanvullende inzichten zullen bieden voor het verder vormgeven van een proactieve en effectieve aanpak van discriminatie in verschillende maatschappelijke domeinen.

⁵⁴Pullen, E., Zwiers, M., & Dankers, V. (2024). [Caribisch Nederland in beeld: De toepassing van het doorlichtingsplan en -instrument van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba](#)

Bijlagen

Bijlage 1 | De 5 stappen van de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening

In de pilot hebben DUO, de gemeente Arnhem en de Douane de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening toegepast aan de hand van de volgende processtappen. De Discriminatietoets zoals beschreven in stap 3 publiceren wij niet in deze rapportage aangezien deze nog in ontwikkeling is.

Stap 1: Kies een geschikt dienstverleningsproces

Stap 2: Stel een team samen en maak een plan van aanpak

Stap 3: Pas de discriminatietoets toe

Stap 4: Integreer de eindresultaten in een eindrapport en een concreet actieplan

Stap 5: Monitor en evalueer de voortgang van maatregelen en acties

Hieronder wordt een aantal elementen uit deze stappen nader toegelicht.

Stap 1: Kies een geschikt dienstverleningsproces

Voorafgaand aan de toepassing van de Discriminatietoets kozen de overheidsorganisatie een geschikt dienstverleningsproces. De geschiktheid van het dienstverleningsproces hield daarbij verband met de kans dat er relevante bevindingen zouden kunnen worden gedaan bij de toepassing van de toets. Daarbij werden de volgende criteria gehanteerd:

- Taken/diensten waarbij concrete aanwijzingen van juridische of ervaren discriminatie zijn geconstateerd;
- Taken/diensten waarbij aanmerkelijke discretionaire bevoegdheid in de uitvoering bestaat;
- Taken/diensten die het hoogste aantal beslissingen/interacties/transacties ten aanzien van burgers/gebruikers betreffen;
- Taken/diensten die de hoogste uitgaven van de overheidsinstantie betreffen;
- Taken/diensten die een grote impact op het leven van burgers/gebruikers kunnen hebben (ook al zijn de uitgaven of het volume voor de overheidsinstantie laag);
- Taken/diensten die in het bijzonder bedoeld zijn om de positie van

(groepen) mensen met de gespecificeerde (persoons)kenmerken te verbeteren of hen te accommoderen.

Voor het uitvoeren van deze stap werd aan overheidsorganisaties gevraagd een inventarisatie te maken van aanwijzingen van juridische of ervaren discriminatie. Hierbij kan gedacht worden aan gegevens zoals klachtenregistraties bij betrokken ombudsfuncties, bestaand onderzoek naar (groepen) mensen met de gespecificeerde (persoons)kenmerken en het domein waarin de instantie werkzaam is, bekende gevallen van discriminatie door gebruik van risicoprofielen en selectiemechanismen, en bestaande survey's over de ervaringen van burgers/gebruikers.

Stap 2: Stel een team samen en maak een plan van aanpak

Voor het doorlopen van de Discriminatietoets stelden de overheidsorganisaties een intern projectteam samen. Dit team bestond uit een verantwoordelijke binnen het senior management en leden met kennis over het gekozen dienstverleningsproces. Afgevaardigd personeel had daarnaast idealiter kennis van het onderwerp discriminatie en ervaring met het analyseren van processen en beleid. Daarnaast is aandacht besteed aan de diversiteit van het team zodat ambtenaren met verschillende hiërarchische posities en achtergronden vertegenwoordigd waren.

Daarnaast werd aandacht besteed aan praktische randvoorwaarden. Teamleden moesten de bevoegdheid, de toegang tot alle relevante informatie en voldoende tijd krijgen om het onderzoek uit te kunnen voeren. De verantwoordelijke binnen het senior management was voorzitter van het projectteam. De taken van de verantwoordelijke waren het vaststellen van het plan van aanpak, het zorgen voor goedkeuring van het plan van aanpak door het senior management, het verlenen van het juiste mandaat (inclusief doorzettingsmacht) en het bewaken, stimuleren en aansturen van de voortgang. Ook het ondersteunen en uitdragen van zowel de conclusies in de eindrapportage als de beoogde maatregelen en acties in het actieplan en het dragen van eindverantwoordelijkheid voor de monitoring en evaluatie van de voortgang van de genomen maatregelen en ingezette acties vielen onder de taken van de verantwoordelijke.

Ieder projectteam stelde een plan van aanpak op, dat op hoofdlijnen de activiteiten en het tijdsplan voor het uitvoeren van de doorlichting binnen hun instantie beschreef. Een belangrijk onderdeel van dit plan van aanpak was het onderzoeksprotocol, waarin onder meer aandacht was voor het waarborgen van de betrouwbaarheid van de gegevens die voor het onderzoek worden verzameld. Hierbij werd gebruik gemaakt van het door de commissie ontwikkeld format dat door het doorlichtingsteam op de eigen behoefte werd afgestemd.

Stap 3: Pas de Discriminatietoets toe

De Discriminatietoets die de organisaties hebben doorlopen bestaat uit drie onderdelen. Deel I en II bestaat uit een lijst vragen die het interne projectteam kan beantwoorden op basis van eigen kennis en ervaring, documentanalyse en navraag binnen de organisatie.⁵⁵

⁵⁵De lijst vragen in Deel I en II wordt op dit moment niet gepubliceerd, gezien de lopende verfijning van de Discriminatietoets.

De vragen in deel I van de Discriminatietoets rafelen de werkwijze bij de uitvoering van de geselecteerde taken of diensten uiteen in externe kaders, intern beleid, discretionaire bevoegdheden, werkprocessen en klacht- en meldprocedures. Daarnaast besteedt de Discriminatietoets aandacht aan evaluaties, aanpassingen en betrokkenheid van belanghebbenden gerelateerd aan de werkwijze van de overheidsinstantie. Met oog voor de gelaagdheid van de werkwijze van een overheidsinstantie worden in de Discriminatietoets voor elke component van de werkwijze vragen gesteld over een aantal terugkerende thema's, namelijk: de toepasselijke regels voor de uitvoering van de taak/dienst, het bestaan van structurele knelpunten en hiaten in de toepasselijke regels die kunnen leiden tot discriminatie, het maken van onderscheid op basis van de door het recht beschermde (persoons)kenmerken op zodanige wijze dat dit kan leiden tot juridische discriminatie, en waarborgen en controlemechanismen om discriminatie tegen te gaan.

In deel II van de toets worden consultatiegesprekken gevoerd met medewerkers en burgers. Daarbij gaat het met name om de beleving en de persoonlijke ervaringen van beide groepen, die lastiger schriftelijk kunnen worden uitgevraagd. In de gesprekken met burgers betreft het hier thema's als communicatie met en bejegening door een overheidsinstantie, ervaringen met de toegankelijkheid van diensten of klacht- en meldprocedures en de gevolgen die de beslissingen of manier van handelen van een overheidsinstantie hebben op het leven van mensen. In de gesprekken met personeelsleden van de overheidsinstantie wordt onder meer ingegaan op de mensbeelden of aannames achter classificaties en selectiecriteria en normbeelden, de risicofactoren die ambtenaren zelf zien in de verschillende elementen van de werkwijze van de overheidsinstantie en contextuele kenmerken die een rol spelen bij de uitvoering van werkzaamheden, zoals de complexiteit van taken, ervaren werkdruk, targets of institutionele prioriteiten.

Deel III omvat de analyse en validatie van de bevindingen en het opstellen van een concepteindrapport. Daarbij wordt een synthese gemaakt van de antwoorden van het doorlichtingsteam op de vragen in Deel I en II van de Discriminatietoets en van de gesprekken met zowel personeelsleden van de overheidsinstantie als met burgers tijdens het consultatieproces.

Stap 4: Integreer de eindresultaten in een eindrapport en een concreet actieplan

Na het doorlopen van de Discriminatietoets stelt de overheidsinstantie op basis van de bevindingen een eindrapportage en actieplan op, met concrete veranderpunten in de organisatie. In dit actieplan dient in elk geval te zijn opgenomen hoe de overheidsinstantie de voortgang van de opgestelde maatregelen en acties beoogt te monitoren en te evalueren. De Discriminatietoets is er dus niet alleen op gericht om overheidsinstanties inzichten te bieden in de (mogelijk) discriminerende effecten van hun eigen handelen en om bewustzijn hiervan onder ambtenaren te creëren. De Discriminatietoets is er ook op gericht om overheidsinstanties met

de onderzoeksresultaten van een doorlichting concrete aanknopingspunten te bieden om hun aanpak van discriminatie aan te scherpen, te veranderen, te verduurzamen en transparanter richting de burger en de samenleving te maken.

Stap 5: Monitor en evalueer de voortgang van maatregelen en acties

De verantwoordelijke uit het senior management uit het interne projectteam is in beginsel verantwoordelijk voor het monitoren en evalueren van de voortgang van de maatregelen en acties. Het is daarbij belangrijk dat de overheidsorganisatie de Discriminatie-toets periodiek toepast, om erachter te komen in hoeverre de genomen maatregelen effect hebben gehad.

Bijlage 2 | Toelichting bij de methodologische aanpak: observaties van het doorlichtingsproces

Inleiding

Hoe wordt de Discriminatietoets door de betrokken pilotorganisaties in de praktijk gebracht? Wat kunnen we daarvan leren over zelfonderzoek naar discriminatie en racisme binnen de publieke dienstverlening? En wat betekent dit voor de doorontwikkeling van de Discriminatietoets? Vanuit deze onderzoeksvragen observeerden twee onderzoekers de projectteams van de drie pilotorganisaties in de periode dat zij de Discriminatietoets als pilot toepasten. Het doel hierbij was om inzicht te ontwikkelen over het doorlichtingsproces van *binnenuit*. In deze bijlage wordt deze methodologische aanpak van participatieve observatie nader toegelicht.

Participatieve observaties

Participatieve observatie houdt in dat onderzoekers zich verdiepen en ‘ingebed’ raken in een werkpraktijk, organisatie, cultuur of groep⁵⁶. Voor de observaties van het doorlichtingsproces betekende dit dat de onderzoekers aansloten bij de activiteiten van de projectteams: enerzijds de bijeenkomsten binnen de organisatie rondom de Discriminatietoets en anderzijds bijeenkomsten van de klankbordgroep waaraan zij deelnamen. Bij enkele bijeenkomsten sloten de onderzoekers digitaal aan via een videoverbinding. De meeste observaties, waaronder de klankbordgroepbijeenkomsten, vonden plaats op een fysieke locatie: op locatie van de pilotorganisaties, of in het geval van de klankbordgroepen op een centrale evenementlocatie. De onderzoekers sloten bij de projectteams aan van mei tot en met november 2024 waardoor zij hun werk en de ontwikkelingen rondom de doorlichting over verloop van tijd konden volgen. In totaal observeerden de onderzoekers negen bijeenkomsten van de projectteams van de verschillende pilotorganisaties en drie bijeenkomsten van de klankbordgroep.

De observaties waren beperkt ‘participatief’: de onderzoekers hadden geen interveniërende rol in de gesprekken of de opvolging daarvan. De focus lag in de observaties op het aanschouwen van wat zich gaandeweg ontvouwde. De onderzoekers gaven beperkt sturing aan de besproken thema’s, en deelden hun inzichten (nog) niet *tijdens* deze gesprekken. Alleen tijdens de laatste klankbordgroepbijeenkomst gaven de onderzoekers een beknopte presentatie waarin beknopte bevindingen werden gedeeld. Het doel hiervan was om de vertegenwoordigers van de pilotorganisaties te laten reflecteren op de uitgevoerde observaties. Wat werd herkend (of niet) en waarom? Tegelijkertijd intervenueert een onderzoeker met diens aanwezig-

⁵⁶Schatz, E. (2009). *Political Ethnography: What Immersion Contributes to the Study of Power*. University of Chicago press.

heid altijd.⁵⁷ Door zoveel mogelijk op de achtergrond te blijven gedurende de observaties en één moment te kiezen waarop opgedane inzichten werden gedeeld, werd deze interventie beperkt en zorgvuldig uitgevoerd.

Veldwerknooties

Tijdens de observaties maakten de onderzoekers veldwerknooties⁵⁸: zij noteerden wie er aanwezig waren en welke thema's er werden besproken (en welke in beperkte mate of niet). Ook omgevingsdynamieken zoals de sfeer, locatie en interacties tussen aanwezigen werden hierin meegenomen. De veldwerknooties richtten zich op zowel de formele als informele (relationele) aspecten van het doorlichtingsproces. Juist vanuit de brede onderzoeksvragen was er geen vooraf gedefinieerd en sterk gekaderd observatieformat. De onderzoekers verzamelde observatiedata over 'hoe de Discriminatietoets in de praktijk werd gebracht'. Zij stonden open voor ervaringen en omgangsvormen van betrokkenen in het doorlichtingsproces. Specifiek hadden zij aandacht voor de manier waarop betrokkenen betekenis gaven aan het proces. Tijdens de klankbordgroepbijeenvakomen observeerden de onderzoekers hoe er door de projectteams en experts gebruik werd gemaakt van een zogenoemde 'reflectieve ruimte'. Dat omvat een focus op hoe er samen werd gereflecteerd op het doorlichtingsproces tot dan toe. Welke tussentijdse opbrengsten en uitdagingen werden besproken? De onderzoekers specificerden hun focus van de observaties op basis van gezamenlijke tussentijdse analyses waarvoor de veldwerknooties als basis dienden.

Abductieve analyse

Gevoed door de participerende observaties werkten de onderzoekers gezamenlijk toe naar een overkoepelende analyse. Daarbij werd een abductieve aanvliegroute gekozen.⁵⁹ De onderzoekers bewogen tussen de algemeen geformuleerde onderzoeksvraag, de verzamelde data, tussentijdse analyses, meer gespecificeerde (sub)onderzoeksvragen en academische literatuur over de thema's die gaandeweg naar boven kwamen.⁶⁰ Aan de analyse werkten ook twee medewerkers van de staatscommissie mee vanuit hun betrokkenheid bij de doorlichting en inhoudelijke thematische expertise.

Op drie momenten (in juni, september en november 2024) vond een tussentijdse analyse plaats. Op deze momenten werden patronen die naar boven kwamen in de veldwerknooties van de onderzoekers besproken en werd hierop gereflecteerd vanuit het bredere werk van de staatscommissie. Reflecties vanuit de klankbordgroep werden hierbij meegenomen om de bevindingen verder te verdiepen en te koppelen aan bestaande wetenschappelijke kennis en onderzoek. Een onderzoekende houding om verrassende en/of onverwachte opkomende dynamieken beter te willen begrijpen stond hierin centraal.⁶¹ Tijdens de laatste klankbordgroepbijeenvakomen gaven de onderzoekers een presentatie waarin ze deelden welke thematische patronen zij hadden geïdentificeerd op basis van hun observaties. Deze presentatie en de feedback die zij hierop ontvingen, vormden een validatiestap in de analyse en de basis voor de in hoofdstuk 4 verder uitgewerkte overkoepelende lessen uit de pilots.

57. Hammersley, M., & Atkinson, P. (2019). *Ethnography: Principles in practice*. United Kingdom: Routledge.

58. Emerson, R. M., Fretz, R. I., & Shaw, L. L. (2011). *Writing ethnographic fieldnotes*. University of Chicago press.

59. Van Hulst, M., & Visser, E. L. (2024). Abductive analysis in qualitative public administration research. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13856>

60. Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167-186.

61. Alvesson, M., & Kärreman, D. (2007). Constructing mystery: Empirical matters in theory development. *Academy of Management Review*, 32(4), 1265-1281.

Positionering van de onderzoekers

Het uitvoeren van de participatieve observaties en gestalte geven aan een abductieve analyse vraagt om reflectie op de positionaliteit van de onderzoekers ten opzichte van de pilotorganisaties en de context van het doorlichtingsproces. Positionaliteit van de onderzoekers heeft betrekking op de rol, positie en overtuigingen van de onderzoekers ten opzichte van het studieobject, alsook de meer onderliggende overtuigingen waarmee zij worden geconfronteerd gedurende het onderzoeksproces.⁶² Positionaliteit is geen statisch gegeven⁶³; ook vanwege de verschillende plekken (pilotorganisaties) waar de onderzoekers zich begaven in het observeren van het doorlichtingsproces. Door bekendheid met (zelf uitgevoerd) onderzoek hebben de onderzoekers eigen ideeën over het institutionele karakter van racisme en discriminatie. Ook de persoonlijke ervaringen van de onderzoekers droegen hieraan bij. Veelal deelden de projectteams ervaringen van anderen met racisme en discriminatie en op sommige momenten ook van henzelf. Het noopte de onderzoekers om gedurende de observaties alsook tijdens de tussentijdse analysemomenten tijd en ruimte te organiseren om dergelijke voorbeelden en opkomend ongemak te bespreken. Onderliggend werd geprobeerd om de eigen overtuigingen kritisch te bevragen. Zoals omschreven richtte de analytische focus zich op wat discriminatie en racisme betekent voor de projectteams. Deze afbakening hielp om steeds weer de projectteams als uitgangspunt te nemen en discussies over de bevindingen indien nodig (bij) te sturen.

62. Wehrens, R., Oldenhof, L., Heerings, M., Petit-Steeghs, V., van Haperen, S., Bal, R., & Greenhalgh, T. (2023). Integrating system dynamics and action research: Towards a consideration of normative complexity; Comment on "Insights gained from a re-analysis of five improvement cases in healthcare integrating system dynamics into action research". *International Journal of Health Policy and Management*, 12(1), 1-3.

63. Van Duijn, S. (2020). Everywhere and nowhere at once: the challenges of following in multi-sited ethnography. *Journal of Organizational Ethnography*, 9(3), 281-294.

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme is een éénmalig adviescollege dat voor vier jaar, op verzoek van de Tweede Kamer, is ingesteld op 1 mei 2022. De staatscommissie doet wetenschappelijk onderzoek naar de aard, omvang, oorzaken en aanpak van discriminatie en racisme in de Nederlandse samenleving.

Samenstelling staatscommissie

Dr. J.J. (Joyce) Sylvester (voorzitter)
 Prof. dr. M. (Mirko) Noordegraaf (vicevoorzitter)
 Prof. dr. S. (Sennay) Ghebreaab
 Prof. dr. H (Halleh) Ghorashi
 Prof. dr. P.L.H. (Peer) Scheepers
 Drs. E.F. (Errol) Stoové
 Prof. dr. L. (Linnet) Taylor
 Mr. dr. A. (Alexandra) Timmer

Dr. M.E. (Mirjan) Bouwman (secretaris)

Aan dit rapport is meegewerkt door

J. (Jan-Luuk) Hoff, MSc (projectleider)
 Dr. O. (Onur) Şahin (senior onderzoeker)
 Mr. dr. E. (Esther) Janssen (senior onderzoeker)
 Dr. S. (Simone) van de Wetering (postdoctoraal onderzoeker, Tilburg University)
 Dr. O. (Oemar) van der Woerd (postdoctoraal onderzoeker, Erasmus Universiteit Rotterdam)
 Office management: Drs. M.Y.M. (Young-Min) Bouman
 Communicatieadviseur: R.A.J. (Renée) Schut-Verkuijlen

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

Rijnstraat 50
 2515 XP Den Haag
info@staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl

Publicatie 2025-02

© Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme
 Den Haag, 2025

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2025), Titel rapport, publicatienummer, Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.

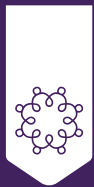
U kunt deze publicatie ook downloaden via onze website www.staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl

Deze publicatie is gemaakt door:

Grafisch ontwerp: Studio Duel
 Drukwerk: Opmeer Drukkerij

Deze publicatie is CO₂ neutraal ontworpen en gedrukt en met bio-inkt gemaakt.





Staatscommissie
tegen Discriminatie
en Racisme

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

info@staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl