

Vergaderjaar 2024–2025

30 950

Racisme en Discriminatie

Nr. 451

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2025

In deze brief geef ik uitwerking aan enkele toezeggingen die ik heb gedaan aan uw Kamer in het dertigledende debat van 12 september 2024 over de uitkomsten van de Personeelsenquête Rijk (PER) over racisme. Deze toezeggingen heb ik daarna bevestigd in een brief naar uw Kamer over de uitkomsten van het focusgroepenonderzoek naar racisme binnen de Rijksoverheid.¹ Ik zal u in deze brief informeren over de ontwikkeling van een model voor een interdepartementale beleids- en effectrapportage ten aanzien van de aanpak van racisme op de werkvloer. In het genoemde debat heb ik tevens toegezegd verplicht te stellen dat op het Ministerie van BZK in personeelsgesprekken wordt gesproken over discriminatie en racisme. In deze brief ga ik daar nader op in. Daarnaast ga ik in op de status van mijn toezegging om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om rijksbreed voor leidinggevenden een «escalatiemodel» te ontwikkelen dat als leidraad gaat dienen voor gepast optreden en handhaving in geval van racisme en onveilige situaties.

Tevens reageer ik in deze brief op de motie van het lid Bamenga van 12 september 2024² waarin de regering wordt verzocht in functieomschrijvingen en in de beoordelingscycli van alle ambtenaren met een leidinggevende functie de expliciete verantwoordelijkheid op te nemen om actief zorg te dragen voor een veilige en inclusieve werkomgeving vrij van racisme en discriminatie.

Daarna geef ik u een korte stand van zaken met betrekking tot de oprichting van één meldloket voor klachten over ongewenst gedrag en integriteitsmeldingen. Tot slot reageer ik op het informatieverzoek van Lid Van Dijk tijdens de regeling van werkzaamheden op 4 februari 2025 over de sociale veiligheid bij het Rijk, naar aanleiding van de onderzoeken die FNV bij verschillende ministeries heeft uitgevoerd.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 424

² Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 415

In het planningsoverzicht dat met uw Kamer is gedeeld is een Kamerbrief over het onderzoek naar agressie en intimidatie aangekondigd. De uitkomsten van het onderzoek worden toegevoegd aan de eerstvolgende voortgangsrapportage racisme en discriminatie, die voor de zomer aan uw Kamer zal worden verzonden.

Model aanpak discriminatie en racisme (beleids- en effectrapportage)

In mijn vorige brief aan uw Kamer over de aanpak op discriminatie en racisme heb ik aangegeven dat ik binnen de Rijksoverheid een structurele en integrale aanpak op discriminatie en racisme voorsta en de versnippering uit de aanpak wil halen. Met dat oogmerk is, zoals eerder toegezegd, een model in ontwikkeling voor departementale rapportages over hun aanpak op discriminatie en racisme. Het model expliciteert de maatregelen die ik nodig acht voor de aanpak van het probleem. Het gaat om maatregelen die betrekking hebben op normstelling, handelingsvaardigheid leidinggevend en omstanders, meldkanalen en handhaving. De departementale rapportages geven inzicht in de voortgang – uitgedrukt in scores – op de verschillende maatregelen.

Het model aanpak discriminatie en racisme stuurt op uniformering en optimalisering van deze aanpak binnen de Rijksoverheid, waar mogelijk op basis van (meetbare) doelen. Zodoende worden de effecten en resultaten per departement inzichtelijk en kan ik waar nodig bijsturen. Dit maakt het mij mogelijk om mijn regierol op de aanpak van discriminatie en racisme goed vorm te geven.

Het (beleids)doel van het model aanpak discriminatie en racisme is om het aantal gevallen van racisme en discriminatie op de werkvloer van de rijksoverheid te verminderen, met als achterliggend doel: het uitbannen hiervan. Door periodiek onderzoek op dit probleem te blijven doen, kan en zal de voortgang gemonitord worden. De rapportages en de voortgang en effectiviteit van de aanpak zullen periodiek besproken worden in het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO). Ik zal uw Kamer hier jaarlijks over informeren.

In eerste instantie zullen het model en de daarop gebaseerde rapportages zijn toegespitst op de aanpak van discriminatie op grond van «ras»³, maar ook op de andere gronden van discriminatie en op de mogelijke overlapping van die gronden. In een volgende fase wil ik bezien of het model kan worden uitgebreid met monitoring en rapportage van maatregelen o.a. op het gebied van inclusie en sociale veiligheid.

Het model aanpak discriminatie en racisme is in ontwikkeling en wordt daarna voorgelegd aan de departementen. Vervolgens wil ik het laten testen, om zeker te zijn dat het voor hen werkbaar, bruikbaar en doeltreffend is. Ik verwacht dat het model na de zomer van dit jaar kan worden geïmplementeerd.

In de uitwerking van het model zal ook de input van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) en de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (hierna: de Staatscommissie) worden betrokken. Een aandachtspunt daarbij is een heldere afbakening ten opzichte van het doorlichtingsinstrument van de Staatscommissie, waarover u op 20 januari jl. door de Staatscommissie bent geïnformeerd. Deze Discriminatietoets Publieke Dienstverlening heeft een andere scope,

³ Deze formulering wordt hier gebruikt in lijn met de terminologie die in de Grondwet en andere formele wetgeving wordt gebruikt.

want richt zich op de aanpak van discriminatie in de publieke dienstverlening en is dus gericht op de bescherming van de burger. Beide instrumenten staan echter niet los van elkaar. De aanpak op discriminatie en racisme *binnen* de Rijksoverheid zal immers naar verwachting ook doorwerken in het beleid dat ambtenaren maken en op hun bejegening van burgers.

Personeelsgesprekken over discriminatie en racisme bij BZK

De jaarlijkse personeelsgesprekken binnen de Rijksoverheid zijn een belangrijke gelegenheid om de werkprestaties, de professionele ontwikkeling en het welzijn van medewerkers te bespreken. Daarnaast zijn deze gesprekken ook bedoeld om andere onderwerpen aan te kaarten, zoals integriteit, nevenwerkzaamheden en de werkcultuur. In dit kader hecht ik veel waarde aan een werkomgeving waarin iedere medewerker zich welkom, veilig, en gerespecteerd voelt. Helaas is dit niet altijd het geval.

Recente onderzoeken over racisme binnen de Rijksoverheid^{4, 5} wezen uit dat racisme nog steeds en hardnekkig aanwezig is binnen het Rijk. De brandbrief over racisme die medewerkers vorig jaar naar mij hebben gestuurd bevestigde dat wederom. Dit vind ik verontrustend en onacceptabel, en is voor mij reden geweest om stevig in te zetten op dit probleem. In het kader daarvan heb ik inmiddels geregeld dat binnen mijn eigen departement BZK standaard en expliciet gevraagd wordt naar mogelijke ervaringen met racisme.

Handreiking voor medewerkers

Het doel van de maatregel om leidinggevenden in personeelsgesprekken te laten vragen naar ervaringen met racisme en discriminatie is om meer oog te hebben voor en zicht te krijgen op het probleem, om hierover in gesprek te gaan en waar nodig in vervolg op het gesprek hierop te handelen. Met het oog op de invoering van deze maatregel is een handreiking ontwikkeld voor zowel medewerkers als leidinggevenden. Het is aan de medewerkers of ze daadwerkelijk hun ervaringen op dit onderwerp op dat moment delen, of andere wegen bewandelen om dit aan de orde te stellen. In de handreiking voor medewerkers ten behoeve van het personeelsgesprek op dit onderwerp vinden zij een toelichting op dit onderwerp, en informatie over de (andere) mogelijkheden en voorzieningen om racisme, discriminatie of andere ongewenste omgangsvormen te bespreken en te melden.

Het opnemen van het thema racisme en discriminatie in de personeelsgesprekken binnen mijn eigen departement zie ik als een belangrijke stap richting het bevorderen van een integere, respectvolle en sociaal veilige werkcultuur. Het bespreekbaar maken van deze onderwerpen moet bijdragen aan het normaliseren van het gesprek over racisme en discriminatie, en aan het eerder en steviger optreden door leidinggevenden waar dit probleem zich voordoet. Daarnaast leren we uit deze gesprekken waar versterking nodig is om racisme en discriminatie van de werkvloer te verbannen.

De personeelsgesprekscyclus loopt tot 31 maart 2025, en daarna worden deze gesprekken op managementniveau geëvalueerd om te bezien hoe de aanpak binnen mijn eigen departement verder kan worden versterkt.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 424

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 30 950, nr. 325

Rijksbrede personeelsgesprekken

In vervolg op de beschreven maatregel binnen BZK wil ik graag inregelen dat racisme en discriminatie *rijksbreed* binnen personeelsgesprekken aan de orde wordt gesteld. De opgedane ervaringen bij mijn eigen ministerie en andere ministeries waar hier ervaring mee is opgedaan zal ik in deze rijksbrede doorontwikkeling meenemen. Inzet is daarbij om in de personeelsgesprekken te vragen naar ervaringen met discriminatie en racisme, maar onder de noemer van sociale veiligheid ook naar andere vormen van ongewenst en grensoverschrijdend gedrag. Integriteit wordt nu al standaard besproken in de personeelsgesprekken. Per slot van rekening is de uiteindelijke doelstelling van beleid op de aanpak van discriminatie en racisme om zo bij te dragen aan een integrale, inclusieve en sociaal veilige Rijksoverheid. Dit gezegd hebbende: gezien de ernst van het probleem van discriminatie en racisme binnen en door de Rijksoverheid zal ik erop toezien dat er steeds expliciete aandacht blijft voor racisme en discriminatie.

Om deze maatregel rijksbreed door te kunnen voeren zal het format voor de personeelsgesprekken worden aangepast. Ook zullen er handreikingen voor zowel medewerkers als leidinggevenden worden gemaakt. De handreikingen die nu gebruikt worden binnen BZK zullen daarvoor als basis dienen. Ik verwacht dat dit na de zomer van dit jaar gerealiseerd kan zijn.

Functieomschrijvingen en beoordelingscycli leidinggevenden

Leidinggevenden binnen de Rijksoverheid hebben een nadrukkelijke verantwoordelijkheid voor het bevorderen en bewaken van een sociaal veilige en inclusieve werkomgeving. De aanpak van discriminatie en racisme behoeft daarbij bijzondere inspanning. Met het oog daarop zal ik uitwerking geven aan de eerdergenoemde motie Bamenga die de regering verzoekt om in functieomschrijvingen en in de beoordelingscycli (personeelsgesprekken) van alle ambtenaren met een leidinggevende functie de expliciete verantwoordelijkheid op te nemen om actief zorg te dragen voor een veilige en inclusieve werkomgeving vrij van racisme en discriminatie.

Voor omschrijvingen van functies («functieprofielen») die in de werving en selectie en bij de beoordeling van ambtenaren, waaronder leidinggevenden, worden gebruikt, vormt het Functiegebouw Rijk (FGR) de basis. Dit instrument is ruim tien jaar geleden via een Ministerraadbesluit ingevoerd. Het FGR onderscheidt acht zogeheten functiefamilies, 63 functiegroepen en meer dan 200 functietyperingen. De functietyperingen bestrijken steeds de kern van een profiel, de relevante competenties, en de bandbreedte van de inschaling. Twee van de genoemde «functiefamilies» zijn relevant voor leidinggevende functies: de functiefamilie Lijnmanagement, en de functiefamilie Project- en programma-management.

Het Functiegebouw Rijk wordt periodiek geactualiseerd in lijn met ontwikkelingen binnen en buiten de Rijksoverheid, zo ook aan de eisen van inclusiviteit, sociale veiligheid en gelijke behandeling. Over deze aanpassingen, en overigens ook over aanpassingen van het functiewaarderingssysteem, wordt geadviseerd door een ambtelijke commissie waarin ook de vakbonden zijn vertegenwoordigd. Gezien het belang dat ik hecht aan de verantwoordelijkheid van leidinggevenden in de aanpak van discriminatie en racisme, en ook van ander ongewenst en grensoverschrijdend gedrag, zal ik aan de commissie vragen om te onderzoeken of deze verantwoordelijkheid voldoende is gedekt in de functiefamilies

Lijnmanagement en Project- en programmamanagement. Voor zover dit niet het geval is, wil ik de commissie vragen hierop een advies tot aanpassing te doen. Ik verwacht hierover vóór de zomer uitsluitel te hebben.

Op dit moment wordt in vacatureteksten voor ABD-functies – dat is voor schalen 15 en hoger – al verwezen naar de rijksbrede visie op publiek leiderschap, waar inclusief leiderschap in ligt besloten. Vanaf februari van dit jaar wordt het creëren van een inclusief en sociaal veilige werkomgeving ondergebracht in alle vacatureteksten van ABD-functies.⁶

Zoals gezegd wil ik de verantwoordelijkheid van *alle* leidinggevenden binnen de Rijksoverheid voor de aanpak van discriminatie en racisme en andere vormen van ongewenst en grensoverschrijdend gedrag meegenomen zien in functieprofielen en in vacatureteksten. Dit omwille van een integer, sociaal veilig en inclusief werkklimaat. Onder veel leidinggevenden binnen het Rijk is er ook draagvlak om met dit onderwerp aan de slag te gaan. Veel ministeries hebben de afgelopen jaren al ingezet op inclusief leiderschap. Dit dient te worden verankerd. De volgende stap is dat leidinggevenden in de personeelsgesprekken daadwerkelijk worden beoordeeld op basis van de elementen uit de functieprofielen die relevant zijn voor het nemen van verantwoordelijkheid op de aanpak. Ik ben daarom voornemens om in te regelen dat deze elementen van de functieprofielen standaard deel uitmaken van de beoordelingscyclus van leidinggevenden. Dit wil ik betrekken in de aanpassing van het format voor de personeelsgesprekken, zoals hierboven besproken. Zoals gezegd verwacht ik dat implementatie hiervan na de zomer kan plaatsvinden.

Handreiking voor leidinggevenden

Leidinggevenden binnen de Rijksoverheid hebben een cruciale rol in het tegengaan van racisme, en uiteraard ook in de aanpak van de andere vormen van ongewenst en grensoverschrijdend gedrag. Om zo bij te dragen aan een integer, sociaal veilig en inclusief werkklimaat op de werkvloer van de Rijksoverheid.⁷ Ik heb daarom eerder aangekondigd om leidinggevenden in deze verantwoordelijkheid te ondersteunen middels een handreiking. Dit vraagt namelijk nogal wat van leidinggevenden, van alertheid, en *soft skills* als gesprekstechnieken, tot kennis over regels en bekendheid met de mogelijkheden tot escalatie bij handhaving («escalatiemodel»). Over de actuele toepassing van het rijksbrede sanctiebeleid bij integriteitsmeldingen, waaronder racisme en discriminatie, heb ik uw Kamer recent geïnformeerd.⁸

De handreiking zal verhelderen welke ruimte leidinggevenden hebben om (informeel maar zo nodig ook formeel) te handelen op ongewenst en grensoverschrijdend gedrag, van preventie tot en met handhaving en sanctioneren, en hoe zij hierin een goede afweging kunnen maken. Binnen die bandbreedte zal expliciet worden ingegaan op het tegengaan van racisme en discriminatie.

⁶ Standaard wordt vanaf februari 2025 bij alle vacatureteksten van ABD-functies de zin toegevoegd: «Als leidinggevende heb je een cruciale rol in het waarborgen van sociale veiligheid, diversiteit en inclusie, een prettige werksfeer en een vitaal, goed functionerend team. Je laat zelf het goede voorbeeld zien, je bevordert een open en veilige gesprekscultuur, en (meldingen van) ongewenst gedrag pak je adequaat aan.»

⁷ Rapport Algemene Rekenkamer 2024: Integriteit als Basis, «In ons onderzoek is meerdere malen de rol van de leidinggevende naar voren gekomen, als instrumenteel voor het bewaken en versterken van de ambtelijke integriteit. (...) Tegelijkertijd hoorden we herhaaldelijk dat er veel leidinggevenden zijn die nog onvoldoende weten wat ze moeten doen als ze te maken krijgen met kwesties rondom integriteit of sociale veiligheid.» (p. 23)

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 433

De handreiking zal leidinggeevenden beter toerusten voor de verantwoordelijkheid om medewerkers die te maken krijgen met grensoverschrijdend gedrag goed te ondersteunen en daarin adequaat op te treden, vanaf het eerste signaal of melding, het eventuele vervolg daarop, tot en met de nazorg voor betrokkenen. Daarnaast zal het duidelijkheid verschaffen aan leidinggeevenden over de sancties die (wanneer) genomen kunnen worden, en over de routing daarvan. Tot slot zal verhelderd worden waar leidinggeevenden terecht kunnen voor (welke) deskundigheidsbevordering, ondersteuning en advies in de genoemde verantwoordelijkheid. Uiteraard wordt in de handreiking relevante wet- en regelgeving betrokken. Denk aan de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR), de ambtenarenwet, de CAO, en Art.1 van de Grondwet, en de Gelijke behandelingswetgeving.

De ontwikkeling van deze handreiking is inmiddels gestart. Ik verwacht dat deze voor de zomer 2025 beschikbaar komt. In de testfase worden panels van leidinggeevenden betrokken alsook het Directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD). Met de departementen en uitvoeringsorganisaties worden afspraken gemaakt over de implementatie via leiderschapsprogramma's en digitale leeromgevingen voor leidinggeevenden.

Rijksbrede klachtencommissie en integriteitscommissie

In mijn brief van 27 januari jl. heb ik aangegeven dat er binnen de Rijksoverheid één gezamenlijk loket komt waar medewerkers terecht kunnen voor het doen van een formele melding of klacht, in het bijzonder: bij een Rijksbrede klachtencommissie en bij de Integriteitscommissie Rijk. De Rijksbrede klachtencommissie ongewenste omgangsvormen zal naar verwachting op 1 mei 2025 in werking treden. De inrichting van de Rijksbrede Integriteitscommissie gaat naar verwachting tevens op 1 mei 2025 van start.

Door de inrichting van dit rijksbrede loket beoog ik de versnippering in het meldlandschap tegen te gaan en de laagdrempeligheid te vergroten voor het doen van een melding of het indienen van een klacht. Medewerkers kunnen op een website informatie vinden over de Klachtencommissie en de Integriteitscommissie, hoe deze te werk gaat en over wat het proces is bij het doen van een melding of indienen van een klacht. In lijn met de motie Van Baarle⁹ zal de Kamer zes maanden na inwerkingtreding over de Rijksbrede Klachtencommissie over de eerste resultaten worden geïnformeerd, inclusief het aantal meldingen en de genomen vervolgstappen.

FNV-onderzoeken naar sociale veiligheid bij ministeries

Onlangs heeft de FNV een onderzoek gepubliceerd naar de sociale veiligheid binnen het Ministerie van IenW. Vergelijkbaar onderzoek heeft de FNV eerder bij andere departementen (VWS en J&V) uitgevoerd. Uw Kamer heeft verzocht om een reactie te geven op wat er breed binnen het Rijk op het vlak van sociale veiligheid speelt.

In deze reactie gaat het om het rijksbrede beeld, en wordt niet ingegaan op de bevindingen per ministerie. Het is aan de ministeries zelf om daarover het overleg te voeren met FNV en de andere bonden. Uit de genoemde FNV-onderzoeken komt naar voren dat een deel van de medewerkers onvoldoende sociale veiligheid ervaart. Het beeld dat de FNV schetst is onrustbarend. Het is onacceptabel als medewerkers zich op hun werk niet veilig voelen. Net als de FNV, is het kabinet van mening dat ongewenste omgangsvormen en uitsluiting, laat staan grensoverschrijdend gedrag, niet thuishoren binnen het Rijk. Wij staan voor

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 31 490, nr. 350

daadkrachtig optreden tegen degenen die zich schuldig maken aan discriminatie, racisme, antisemitisme en moslimhaat; dit hebben we duidelijk benoemd in het hoofdlijnenakkoord.

De Rijksoverheid moet een veilige en inclusieve werkomgeving zijn, waar medewerkers respectvol met elkaar omgaan, zich welkom voelen en gelijkwaardig behandeld worden. Rijksambtenaren moeten hun werk kunnen doen vrij van discriminatie, racisme en ongewenste omgangsvormen als pesten, agressie, ongewenste seksuele aandacht en intimidatie¹⁰ en (on)eigenlijke druk.

Daarnaast moeten ambtenaren zich veilig genoeg voelen om eventuele misstanden tijdens hun werk in alle openheid te bespreken. Dit is een belangrijke voorwaarde voor goed werkgeverschap, een betrouwbare en kwalitatief goed functionerende overheid in dienst van de gehele samenleving. Daarbij heeft de Rijksoverheid als werkgever een maatschappelijke voorbeeldrol om sociale veiligheid, diversiteit en inclusie op de werkvloer binnen het Rijk structureel te verankeren.

De bevindingen die zijn opgetekend in de FNV-onderzoeken beschouwt zijn nog meer reden om het ingezette beleid voort te zetten.

De signalen van de FNV liggen (helaas) in het verlengde van eerdere rijksbrede onderzoeken. Zo bleek uit de Personeelsenquête Rijk (PER) integriteit en sociale veiligheid uit 2022 dat ook rijksambtenaren te maken hebben met ongewenste omgangsvormen.¹¹ En uit de PER over ervaren racisme binnen de Rijksoverheid¹² blijkt dat 29 procent van alle rijksambtenaren met een herkomstland buiten Europa het jaar ervoor racisme heeft ervaren. Het kwalitatieve vervolgonderzoek (focusgroepenonderzoek) naar aanleiding van de PER over racisme bevestigt de ernst van deze uitkomsten. Het rapport geeft een schrijnend beeld van ervaringen met racisme op onze werkvloer.¹³

Er is de afgelopen paar jaar al veel gedaan binnen de Rijksoverheid om discriminatie en racisme tegen te gaan en een veilige werkvloer te bewerkstelligen. De PER onderzoeken laten zien dat een steviger aanpak nodig is en dat de aanpak nog te versnipperd is. Daarom is vorig jaar aangekondigd dat het kabinet toe wil naar een meer integrale, gestructureerde aanpak op dit probleem. Hierover is uw Kamer geïnformeerd op 25 oktober jl.¹⁴ en op 27 januari jl.¹⁵ Met het ingezette beleid werken we aan één Rijksoverheid die dienstbaar en betrouwbaar is aan de samenleving en integer, veilig en inclusief voor alle medewerkers.

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

¹⁰ Dit is opgenomen in de Gedragscodes Integriteit Rijk, als minimum basiskader voor iedereen die voor of bij het rijk werkt.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 31 490, nr. 317

¹² Kamerstukken II 2023/24, 30 950, nr. 359

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 424

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 424

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 433