



Staatscommissie
tegen Discriminatie
en Racisme

Voorkomen van discriminatie in publieke dienstverlening

Januari 2025

Briefadvies

**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.**

Inhoudsopgave

1. Introductie	4
2. Discriminatietoets Publieke Dienstverlening	6
3. Discriminerend overheidshandelen: een veelkoppig monster	8
4. Adviezen voor een daadkrachtige aanpak van discriminatie in publieke dienstverlening	10
5. Tot slot	12
Bronnen	13

1. Introductie

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 overheid¹.

In de afgelopen jaren zijn er talloze pijnlijke gevallen van discriminatie van burgers door de Nederlandse overheid naar buiten gekomen. De kinderopvangtoeslagaffaire is daarvan de bekendste, maar maakt deel uit van een breder patroon van discriminatie in publieke dienstverlening. Denk bijvoorbeeld aan de indirecte discriminatie van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) bij de controle op de uitwonendenbeurs, of de omstreden wijkgerichte aanpak van fraude door de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) die in 2024 is stopgezet na kritisch onderzoek.

Patronen van discriminatie en racisme zijn structureel aanwezig in de uitvoering van publieke taken en diensten, zo concludeerde ook de Tweede Kamer zelf begin 2024.² 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. De gevolgen daarvan zijn ingrijpend. Naast financiële gevolgen ondervinden mensen 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”³

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 risicoprofielen, selectiemethoden en andere discriminerende praktijken moeten immers diepgaand onderzocht en rechtgezet worden, en getroffen mensen moeten worden gecompenseerd. Zo worden de door de kinderopvangtoeslagaffaire 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 de compensatie van studenten die door DUO zijn gediscrimineerd bij de controle op de uitwonendenbeurs. 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.⁴

In dit briefadvies biedt de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme perspectief op wat nodig is om discriminatie binnen de publieke dienstverlening effectief en daadkrachtig aan te pakken. In dit briefadvies stellen we drie adviezen centraal:

- 1. Publieke dienstverleners en gemeenten** moeten zelf *proactief* aan de slag om te analyseren waar er risico's op discriminatie zijn in hun dienstverlening, die risico's inzichtelijk en bespreekbaar te maken, en waar nodig gerichte acties te ondernemen.
- 2. De Rijksoverheid** wordt met klem geadviseerd om de aanpak van discriminatie structureel te versterken door deze onderdeel te maken van bestaande programma's gericht op de versterking van de publieke dienstverlening. Ook moeten departementen kritisch naar hun eigen rol kijken bij het ontstaan van discriminatie in de uitvoeringspraktijk.
- 3. Kamerleden en bewindspersonen** moeten in woord en daad verantwoordelijkheid nemen voor een cultuur die meer op leren is gericht en minder op afrekenen. Daarnaast ligt er een taak bij politici en het kabinet om voldoende capaciteit en middelen beschikbaar te stellen voor herkennen en aanpakken van signalen van discriminatie binnen overheidsorganisaties.

Het verbod op discriminatie, verankerd in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet, wordt in de praktijk niet altijd nageleefd.

2. Discriminatietoets Publieke Dienstverlening

Eén van de opdrachten die wij als staatscommissie bij onze instelling ontvingen, is het organiseren van “een brede doorlichting op discriminatie en etnisch profileren (...) van de werkwijze en organisatiecultuur van alle (semi)overheidsinstanties en uitvoeringsinstanties”.⁵ Aanleiding waren voorbeelden van institutionele discriminatie in 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.

De staatscommissie heeft een ‘Discriminatietoets Publieke Dienstverlening’ ontwikkeld, waarmee overheidsorganisaties zelf kunnen achterhalen waar en hoe er risico’s op (institutionele) discriminatie ontstaan in hun dienstverlening. In het afgelopen jaar hebben wij de DPD succesvol getoetst in een pilot samen met de gemeente Arnhem, de Douane en DUO. De rapportage over deze pilot verschijnt op donderdag 13 februari en bevat de ervaringen van de betrokken organisaties en de overkoepelende lessen.

Daarnaast ontwikkelen wij op dit moment een nieuwe variant van de Discriminatietoets die geschikt is voor het werk van beleidsmakers, en onderzoeken we op welke manier een pilot op Caribisch Nederland vorm kan krijgen in 2025. Bij de Discriminatietoets voor beleidsmakers zal de nadruk liggen op de manier waarop onbewuste normen en mensbeelden bijdragen aan patronen van institutionele discriminatie die kunnen ontstaan tijdens beleidsvoorbereiding, besluitvorming en wetgeving.

Op 13 februari 2025 publiceren wij een voortgangsrapportage, waarin we meer gedetailleerd ingaan op de ervaringen en lessen met het gebruik van het DPD in het afgelopen jaar. Vooruitlopend op deze publicatie geven we in dit briefadvies de belangrijkste aanbevelingen voor een proactieve en effectieve aanpak van discriminatie in de dienstverlening van de Nederlandse overheid. We baseren ons daarbij primair op de ervaringen en lessen die we in het afgelopen jaar hebben opgedaan tijdens de pilots, maar plaatsen deze bevindingen nadrukkelijk in het licht van bredere wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke en politieke ontwikkelingen.

Overheidshandelen kan zowel expliciet als impliciet tot ongerechtvaardigd onderscheid tussen (groepen) mensen leiden, met grote gevolgen voor individuen *en* de samenleving.

3. Discriminerend overheidshandelen: een veelkoppig monster

De centrale gedachte achter de Discriminatietoets Publieke Dienstverlening is dat institutionele discriminatie in publieke dienstverlening weliswaar veelal tot uiting komt in de uitvoering, maar vaak dieperliggende oorzaken heeft. Discriminatie is dus niet alleen het probleem van de publieke dienstverlener of in de uitvoering, maar wel een probleem dat daar nadrukkelijk *zichtbaar* wordt. Om discriminerend overheidshandelen effectief tegen te gaan, is het van belang aandacht te richten op institutionele praktijken en processen die risico's vormen voor discriminatie. De DPD besteedt daarom in het bijzonder aandacht aan de volgende praktijken en processen die kunnen bijdragen aan het ontstaan van institutionele discriminatie:

- **Politieke en bestuurlijke inbedding van dienstverlening.** De manier waarop politici en bewindspersonen zich uitlaten over de uitvoering van publieke diensten kan bijdragen aan risico's op discriminatie in de uitvoering van publieke taken en diensten. Wanneer politici en/of bewindspersonen impliciet of expliciet discriminatoire uitspraken doen over groepen in de Nederlandse samenleving, dan draagt dit bij aan het beeld dat het gerechtvaardigd is om mensen ongelijk te behandelen. Bovendien verhogen sommige politieke keuzes risico's op discriminerend overheidshandelen. Denk bijvoorbeeld aan het sterk inzetten op handhaving en risicogericht (fraude)onderzoek, zonder aandacht voor de benodigde waarborgen om discriminatie tegen te gaan.
- **Mensbeelden in beleid, besluiten en regelgeving.** Beleid en regelgeving die de basis vormen van het werk van publieke dienstverleners zijn gebaseerd op vaak impliciete, maar normatieve beelden en veronderstellingen over wie burgers zijn en hoe ze zich (zouden) moeten gedragen. Zulke normatieve beelden en veronderstellingen worden aangeduid met de term 'mensbeeld'. Vaak blijven zulke mensbeelden in beleid onuitsproken. Wanneer mensbeelden niet goed onderzocht en getoetst worden, kunnen deze leiden tot (onbewuste) discriminatie in de praktijk. Een voorbeeld daarvan is te vinden in de LSI-methode voor het opsporen van fraude, eerder genoemd in dit briefadvies. Bij de bestrijding van fraude werd onder andere het waterverbruik van huishoudens gezien als een indicator van fraude, zonder dat hier een goede onderbouwing aan ten grondslag lag.
- **Werkprocessen en discretionaire bevoegdheden.** Professionals in de publieke dienstverlening hebben de taak om op dagelijkse basis individuele zaken en casuïstiek te beoordelen. Daarbij bestaat het risico dat

er in de praktijk (onbewuste) vooroordelen ontstaan die van invloed zijn op de manier waarop zij omgaan met hun bevoegdheden. De manier waarop publieke dienstverleners beleid en regels vertalen naar concrete werkprocessen en de beslissruimte daarbij voor ambtenaren vormt eveneens een belangrijk aspect van de manier waarop discriminatie in publieke dienstverlening kan ontstaan. Helder omschreven werkprocessen met duidelijke normen voor het tegengaan van discriminatie kunnen uitvoerders helpen bij het toepassen van discretionaire bevoegdheden. Het ontbreken daarvan kan gezien worden als een risico op discriminatie.

- **Klacht- en meldprocedures.** Wanneer burgers discriminatie ervaren is het van belang dat zij weten hoe zij hierover een klacht kunnen indienen, en wat hiermee gebeurt. Wanneer klacht- en meldprocedures niet bekend of toegankelijk zijn voor burgers leidt dit ertoe dat meldingen van discriminatie lang ongezien en ongehoord kunnen blijven.

Uit de pilots van de staatscommissie blijkt dat het onderzoeken van deze verschillende aspecten helpt bij tegengaan van discriminatie in publieke dienstverlening. In de pilot hebben de drie overheidsorganisaties ieder een dienstverleningsproces diepgravend onderzocht. Ze hebben gekozen voor dienstverlening die een grote impact heeft op het leven van burgers. Daaruit hebben we waardevolle inzichten opgedaan die voor de overheid als geheel van belang zijn. Op basis van die inzichten formuleren we in dit briefadvies drie centrale adviezen voor de versterking van de aanpak van discriminatie in publieke dienstverlening.

Discriminatie is dus niet alleen het probleem van de publieke dienstverlener of in de uitvoering, maar wel een probleem dat daar nadrukkelijk zichtbaar wordt.

4. Adviezen voor een daadkrachtige aanpak van discriminatie in publieke dienstverlening

Een meer proactieve aanpak van discriminatie en racisme vraagt om collectieve actie van publieke dienstverleners en gemeenten, de rijksoverheid en Kamerleden en bewindspersonen. De bestrijding van discriminatie is een gedeelde verantwoordelijkheid en alleen effectief als we het samen doen.

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 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 Discriminatietoets 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 Discriminatietoets 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.

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 - 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. 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.

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 een cultuur die meer op leren is 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 van en aanpakken van signalen van discriminatie binnen overheidsorganisaties. Verdere bezuinigingen en taakstellingen zullen een proactieve aanpak bemoeilijken.

5. Tot slot

Discriminatie in publieke dienstverlening is een urgent probleem dat vraagt om een structurele en daadkrachtige aanpak. De Discriminatietoets Publieke Dienstverlening biedt mogelijkheden voor publieke dienstverleners om zelf onderzoek te doen naar risico's op discriminatie in hun dienstverlening en hier actie op te ondernemen. Tegelijkertijd 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.

Bronnen

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 antidiscrimatievoorzieningen (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. Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) (2024). [Blind voor mens en recht](#). Den Haag.
3. Zie "[Bij 'voorspellen' fraude in arme wijken hield de overheid geen rekening met discriminatie](#)" - Follow the Money, 8 november 2024
4. 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
5. Zie motie Azarkan, Jetten, en Van Kooten-Arissen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 510, nr. 33)

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) Ghebreab
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

Samenstelling secretariaat

Dr. M.E. (Mirjan) Bouwman (secretaris)
N. (Nina) van Douwen, MSc
J. (Jan-Luuk) Hoff, MSc
Mr. Dr. E.H. (Esther) Janssen
Dr. S.J. (Sarah-Jane) Koulen
Dr. O. (Onur) Şahin
A.F.E. (Ajuna) Soerjadi, MSc
Drs. M.Y.M. (Young-Min) Bouman (office manager)

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
info@staatscommissietegendiscriminatierenracisme.nl

Publicatie 2025-01

© 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.staatscommissietegendiscriminatierenracisme.nl



Staatscommissie
tegen Discriminatie
en Racisme

Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

info@staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl