



College voor  
de Rechten  
van de Mens

# Vooroordelen Voorbij

Meerjarenplan 2022-2024

**College voor de  
Rechten van de Mens**

Postbus 16001  
3500 DA Utrecht

bezoekadres:  
Kleinesingel 1-3  
3572 CG Utrecht

030 888 38 88  
info@mensenrechten.nl  
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en  
op werkdagen bellen tussen 10.00 - 13.00 uur.

**Ontwerp**  
Ontwerpwerk, Den Haag  
**Fotografie**  
EMMA

maart 2022

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>Eindresultaat</b>	<b>6</b>
<b>Wat is het probleem?</b>	<b>7</b>
<b>Dit moet er gebeuren</b>	<b>9</b>
<b>Dit doet het College</b>	<b>11</b>

# Voorwoord

Vooroordelen hebben we allemaal. Opvattingen over mensen of groepen mensen waaraan geen rationele overweging ten grondslag ligt vormen een onderdeel van ons overlevingsinstinct. Ze helpen ons bij het maken van snelle keuzes. Maar diezelfde vooroordelen kunnen ervoor zorgen dat er, ook onbedoeld, ongewenste discriminatie sluipt in ons doen en laten.

Discriminatie is het benadelen, achterstellen of uitsluiten van mensen op basis van persoonlijke kenmerken zoals ras, godsdienst of leeftijd. Niemand wil gediscrimineerd worden, en kwaadwillende, opzettelijke discriminatie komt gelukkig weinig voor. De wet verbiedt discriminatie. Desondanks komt het veel voor, in het onderlinge verkeer tussen mensen, maar ook in beleid van de overheid.

We willen leven in een maatschappij waarin de overheid alle mensen gelijk behandelt en minderheden beschermt. Onder andere de toeslagenaffaire laat zien dat we daarin als samenleving nog een lange weg te gaan hebben. Keer op keer ontdekken we bovendien hoe lastig het is om discriminatie op grond van ras te bewijzen en aan te pakken. En toch is dat precies de inzet van het programma Vooroordelen Voorbij.

Het zal je maar gebeuren: je vraagt WW aan omdat je net je baan bent verloren en na enige tijd krijg je de indruk dat je wel heel vaak moet aantonen dat je gesolliciteerd hebt. Veel vaker in ieder geval dan je huisgenoot die - anders dan jij - een Nederlands klinkende achternaam heeft. Je voelt je gewantrouwd en aangetast in je waardigheid.

Dat moet anders. We moeten ons als samenleving, van overheid tot burger, bewust worden van onze vooroordelen en leren herkennen op welke manier die doorwerken in de manier waarop we met anderen omgaan. Alleen zo kunnen we discriminatie op den duur uitbannen uit onze maatschappij. Het College voor de Rechten van de Mens ontwikkelde met het oog hierop het meerjarenplan Vooroordelen Voorbij 2022-2024. Samen met uitvoeringsinstanties gaan we de komende jaren aan de slag om niet alleen in woorden, maar ook daadwerkelijk onze vooroordelen voorbij te komen. In deze publieksversie lees je hoe we dat gaan doen.

Jacobine Geel

Voorzitter College voor de Rechten van de Mens

# Inleiding

We willen leven in een samenleving waarin iedereen vrij en in waardigheid kan deelnemen, en zich ten volle kan ontwikkelen, onbelemmerd door vooroordelen en discriminatie.

Onder andere de toeslagenaffaire heeft ons er weer eens van doordrongen dat zo'n samenleving nog geen werkelijkheid is. Het kabinet heeft daarom het College voor de Rechten van de Mens (het College) gevraagd een programma te ontwikkelen om eventuele discriminatie door uitvoeringsinstanties te voorkomen. Het College kreeg deze rol toebedeeld vanwege zijn deskundigheid op het gebied van discriminatie op grond van ras en op het gebied van het recht op gelijke behandeling.

De toeslagenaffaire heeft veel aan het licht gebracht: problemen in risicoprofielen, algoritmes, institutioneel racisme, discriminatie en falende rechtsbescherming. Veel (overheids)instanties werken eraan om oorzaken en effecten bloot te leggen en oplossingen te vinden voor dit ongekende onrecht. Het College richt zich op de onderliggende oorzaken ervan, zoals vooroordelen en stereotypen.

Het programma *Vooroordelen Voorbij* is een combinatie van training en voorlichting over vooroordelen. Hiermee zet College een flinke stap in de richting van het voorkomen van discriminatie bij uitvoeringsorganisaties van de overheid. Ook wordt er onderzoek gedaan naar discriminatie en institutioneel racisme en behandelt het College klachten over discriminatie.

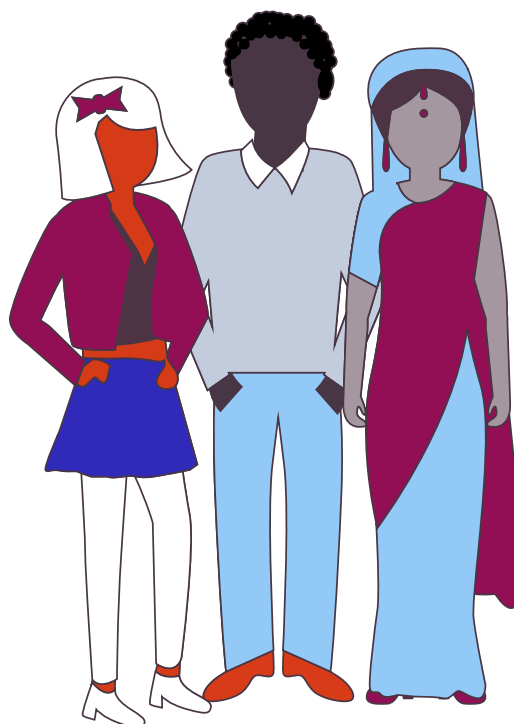
In het kort moet het volgende gebeuren om discriminatie te voorkomen:

- Ambtenaren bij uitvoeringsinstanties zetten zich actiever in om discriminatie te voorkomen;
- Klachten van burgers over ervaren discriminatie worden beter opgevolgd;
- De Rijksoverheid maakt beleid en wetgeving voor uitvoeringsinstanties die discriminatie voorkomt.

# Eindresultaat

Ervaringen met discriminatie op grond van ras hebben grote gevolgen. Zo mijden mensen bijvoorbeeld locaties waar ze discriminatie hebben ervaren. Ervaringen met discriminatie door de overheid hebben mogelijk zelfs een grotere impact. Mensen voelen zich niet meer vrij om gebruik te maken van hun mensenrechten en ontwikkelen een gevoel van wantrouwen jegens de overheid. Het tegengaan van discriminatie door uitvoeringsinstanties is daarom niet alleen nodig vanwege het verbod op discriminatie en het recht op gelijke behandeling, maar ook vanwege de bescherming van andere mensenrechten. Het eindresultaat waar Vooroordelen Voorbij aan zal bijdragen is dan ook:

**Burgers worden niet gediscrimineerd op grond van ras door uitvoeringsinstanties van de overheid.**



# Wat is het probleem?

## Discriminatie op grond van ras

De toeslagenaffaire laat zien dat, ondanks wet- en regelgeving, bepaalde groepen meer geraakt blijken te worden door beleid dan andere. Mogelijk speelt hier het meer structurele verschijnsel institutioneel racisme<sup>1</sup> een rol. Lastig grijpbare sociale en procedurele mechanismen in de samenleving die uitsluiting, achterstelling en discriminatie veroorzaken. De toeslagenaffaire brengt de complexiteit aan het licht van het individueel aantoonbaar maken van discriminatie op grond van ras. Inzicht verkrijgen in de bredere context is hierbij belangrijker dan een op individuele klachten gebaseerde aanpak van discriminatie.

## Rechtsbescherming van burgers door het College

Het programma Vooroordelen Voorbij komt voort uit de toeslagenaffaire. Deze affaire heeft geleid tot verminderd vertrouwen van (bepaalde groepen) burgers in de overheid. Voor een start van het herstel van vertrouwen is het nodig om meer inzicht te krijgen in de verschillende vormen van discriminatie in de toeslagenaffaire. In verhalen van slachtoffers komt vaak naar voren dat er tijdens het contact racistische of discriminerende opmerkingen werden gemaakt. Dit is juridisch heel lastig te bewijzen, vaak staat het namelijk niet op papier. Deze opmerkingen leiden echter tot een groot gevoel van onbehagen en wantrouwen bij degenen die het is overkomen.

Daarnaast moet menselijke waardigheid meer centraal staan in het contact tussen burgers en ambtenaren. Dat betekent ook dat aandacht uitgaat naar de individuele situatie van de burger.

Gedupeerde burgers van de toeslagenaffaire kunnen een klacht indienen bij het College om te laten beoordelen of er in hun geval sprake is van discriminatie op grond van ras. Voor de oproep van de toenmalige staatssecretaris Van Huffelen aan gedupeerden om zich te melden, hadden zij de weg naar het College niet gevonden. De reden waarom klachten uitbleven, moet worden onderzocht. Klachten stellen burgers namelijk in staat om bescherming van hun rechten te krijgen. Door klachten weet het College bijvoorbeeld wat er speelt en kan het over gaan op actie.

Bepaalde groepen klanten van uitvoeringsinstanties, zoals ook gedupeerden van de toeslagenaffaire, hebben soms minder vertrouwen in de overheid. Men gaat ervan uit dat het indienen van een klacht weinig uitmaakt of vreest voor de nadelige gevolgen. Meer kennis over klachtenprocedures bij deze groep burgers zal dan niet leiden tot meer meldingen bij uitvoeringsinstanties of het College. Meer vertrouwen en betere toegankelijkheid gecombineerd met kennis, misschien wel. Ook is het belangrijk dat uitvoeringsinstanties duidelijkheid geven over wat ze doen met oordelen van het College.

---

<sup>1</sup> Met institutioneel racisme wordt verwezen naar wetten, beleid, ongeschreven regels en handwijzen, die leiden tot systematische uitsluiting of benadeling van groepen op basis van huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming

## Uitvoeringsinstanties

Er zijn grote verschillen tussen uitvoeringsinstanties in de aanpak en het voorkomen van discriminatie. De één richt zich meer op diversiteit en inclusie, terwijl de andere instantie kijkt naar de onderliggende oorzaken van discriminatie en inzet op het omgaan met vooroordelen. Om uitvoeringsinstanties te motiveren om te kiezen voor het voorkomen van discriminatie door middel van training, is het cruciaal om het in co-creatie te doen en aan te sluiten bij de structuren die al bestaan.

Binnen uitvoeringsinstanties zijn er veel verschillende groepen ambtenaren die elk een andere rol hebben in het voorkomen van discriminatie. Want discriminatie heeft verschillende vormen en oorzaken. Zo kan het zich bijvoorbeeld voordoen als ongerechtvaardigd onderscheid door (zelflerende) algoritmes. Maar het kan ook zitten in discriminerende bejegening en beoordeling door individuele ambtenaren en onderdeel zijn van de organisatiecultuur. De volgende groepen ambtenaren zijn van belang voor elk van deze vormen: a) Managers en leidinggevendenden - in het zorgen voor een open cultuur waarin discriminatie voorkomen, aangekaart en aangepakt wordt; b) Data-experts - in de ontwikkeling en zorgen voor niet-discriminatoire algoritmes; c) Beleidsmedewerkers - in de ontwikkeling en uitvoering van beleid; d) Front-office medewerkers - in hun bejegening en e) Juristen en Functionaris gegevensverwerking - in de vertaling van juridisch mensenrechtenkader naar de uitvoering.

Algoritmes en (semi-)automatische processen hebben het risico om ondoorzichtig te worden en te zorgen dat bepaalde wegingsfactoren leiden tot discriminatoire effecten. Aan de andere kant zijn geautomatiseerde processen neutraal. Als besluitvorming meer aan individuele ambtenaren wordt overgelaten, is het cruciaal dat deze zich bewust zijn van eigen vooroordelen en dat ze weten hoe te handelen om nadelige effecten te voorkomen.

Mogelijke discriminatoire effecten in de uitvoering kunnen ook voortkomen uit blinde vlekken bij uitvoeringsinstanties. Het is nodig om deze te onderzoeken en vanuit de expertise van het College in het licht te zetten en oplossingen aan te dragen. Dit kan gedaan worden via een onderzoek naar vooroordelen onder ambtenaren, werkzaam bij uitvoeringsinstanties.

## Controle op uitvoeringsinstanties

In de parlementaire onderzoekscommissie kinderopvangtoeslag (POK) werd duidelijk dat de verhoudingen tussen de verschillende machten in uitvoering-beleid-politiek niet goed zijn. Bovendien werd er niet goed gecontroleerd of uitvoering van beleid leidt tot discriminatie op grond van ras.

In het publieke debat gaat het veel over de bescherming van persoonsgegevens en de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Als het gaat om beleid bij uitvoeringsinstanties, worden er vaak buzz-woorden gebruikt zoals 'diversiteit' en 'inclusie'. Het College kan advies geven en het verhaal vertellen vanuit een bredere mensenrechtenbenadering<sup>2</sup>, zoals het recht op non-discriminatie en het recht op effectieve rechtsbescherming.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in eerste instantie verantwoordelijk dat bij de Rijksoverheid de capaciteit en motivatie is om discriminatie in de uitvoering te voorkomen. Daarnaast zijn er verschillende andere ministeries die opdracht tot uitvoering van wetgeving en beleid geven. De rol van het College is om dit beleid te toetsen en beschikbaar te maken via onze trainingen.

---

2 Hiermee wordt bedoeld de internationale 'human rights based approach' inclusief beginselen van waardigheid, autonomie, non-discriminatie, participatie en empowerment en rechtsbescherming.



# Dit moet er gebeuren

Gezien de voorgaande probleemanalyse en het beoogde einddoel is er gekozen om op drie manieren te interveniëren. We beschrijven drie subdoelen die eraan bijdragen dat er niet meer gediscrimineerd zal worden op grond van ras door uitvoeringsinstanties:

## 1. Ambtenaren bij uitvoeringsinstanties zetten zich actiever in om discriminatie te voorkomen

Om discriminatie door uitvoeringsinstanties te stoppen, is het belangrijk dat ambtenaren zich actiever inzetten dit te voorkomen. Hiervoor moeten zij zich bewuster zijn van hun eigen vooroordelen en handelen, maar ook meer kennis en kunde hebben om discriminatie te voorkomen.

Het College heeft vijf groepen ambtenaren geïdentificeerd die specifiek benaderd worden vanwege hun centrale rol in het garanderen van gelijke behandeling door uitvoeringsinstanties. Deze zijn:

- Managers en leidinggevenden - nemen een leidende rol in het zorgen voor een open cultuur waarin discriminatie voorkomen, aangekaart en aangepakt wordt;
- Data-analisten - passen tools zoals Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) toe in de ontwikkeling en zorgen voor niet-discriminerende algoritmes;
- Beleidsmedewerkers – passen kennis over discriminatie op grond van ras, institutioneel racisme en intersectionele discriminatie toe in de ontwikkeling van beleid;
- Front-office medewerkers – bejegenen iedereen gelijk;
- Juristen en Functionaris gegevensverwerking – kunnen de vertaling maken van juridisch mensenrechtenkader naar de uitvoering.

Het College draagt hieraan bij middels:

- Ontwikkeling van een prototype training en specifieke leermodules voor deze vijf groepen ambtenaren in co-creatie met uitvoeringsinstanties;
- Certificatie trainers om trainingen te geven;
- Advisering uitvoeringsinstanties bij de ontwikkeling van tools om discriminatie te voorkomen;
- Onderzoek naar discriminatie bij uitvoeringsinstanties;
- Oordelen; bij verzoek tot oordeel over eigen handelen door uitvoeringsinstanties;
- Faciliteren van kennisdeling tussen uitvoeringsinstanties om *best practices* te delen.

## 2. Klachten van burgers over discriminatie worden beter opgevolgd door uitvoeringsinstanties

Een belangrijke voorwaarde ervoor te zorgen dat klachten beter worden opgevolgd, is dat burgers actiever gebruik maken van de mogelijkheid om recht te halen bij uitvoeringsinstanties of het College na ervaren discriminatie. Om hier te komen, is het weer nodig dat enerzijds de procedure van het College toegankelijker en bekender wordt, en anderzijds dat uitvoeringsinstanties hun klachtenprocedure verbeteren. Dat betekent ook uitvoeringsinstanties duidelijk maken wat ze doen met een klacht over discriminatie. Daarnaast moeten uitvoeringsinstanties ook actief verwijzen naar het melding- en oordelenproces van het College. Bovendien kunnen antidiscriminatievoorzieningen een faciliterende, verwijzende en ondersteunende rol spelen voor mensen die een discriminatieklacht bij het College willen indienen.

Het College draagt hieraan bij middels:

- Advisering en samenwerking met uitvoeringsinstanties in het verbeteren van de klachtenprocedure;
- Zelfonderzoek naar hoe het meldings- en oordelenproces van het College beter toegankelijk kan worden;
- Optimalisering van de eigen signaleringstaak indien het zelfonderzoek daar aanleiding toe geeft;
- Bekendmaken van het melding- en oordelenproces van het College bij klanten van uitvoeringsinstanties;
- Individuele oordelen en oordelen over eigen handelen te geven;
- Eventueel verder onderzoek naar klachtenprocedures uitvoeringsinstanties.

### 3. De Rijksoverheid maakt beleid en wetgeving voor uitvoeringsinstanties die discriminatie moet voorkomen

Voor het maken van beleid en wetgeving is het belangrijk dat ook ambtenaren bij de Rijksoverheid tools en motivatie hebben om discriminatie te voorkomen. Daarvoor is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan zet. Zij zal werken aan een leerprogramma voor alle Rijksambtenaren op vooroordelen en discriminatie. De prototype training van het College dat wordt ontwikkeld voor ambtenaren werkzaam bij uitvoeringsinstanties kan daarbij goed helpen.

Ook de ministeries van Justitie en Veiligheid, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn nodig om goed beleid en wetgeving te krijgen om discriminatie te voorkomen bij uitvoeringsinstanties. Daarvoor is meer kennis en kunde nodig.

Het College draagt hieraan bij middels:

- Kennisdeling met BZK over trainingen en leermodules voor ambtenaren;
- Input op tools van BZK, Fin, SZW en J&V voor uitvoeringsinstanties om discriminatie te voorkomen;
- Adviseren (gevraagd en ongevraagd) van BZK, Fin, SZW en J&V bij nieuw beleid en regelgeving voor uitvoeringsinstanties.



# Dit doet het College

Het College richt zich in zijn werk op de volgende drie kernaspecten van mensenrechtenbescherming in Nederland:

- Borging van mensenrechten in wetgeving en beleid;
- Bevorderen van naleving van de mensenrechten;
- Bevorderen van kennis en bewustzijn.

Deze drie aspecten zijn stevig verankerd in het programma Vooroordelen Voorbij. Het voorkomen van discriminatie op grond van ras bevordert de naleving van mensenrechten in Nederland. Daarnaast zet het College in op borging van de maatregelen tegen discriminatie via wetgeving en beleid bij de Rijksoverheid, maar ook bij uitvoeringsinstanties zelf.

Het College vergroot de kennis en het bewustzijn over discriminatie van ambtenaren die werken bij uitvoeringsinstanties. Maar het zet ook in op het bekender en toegankelijker maken de mogelijkheden om een klacht in te dienen. Zowel als het gaat om de procedures bij uitvoeringsinstanties als het meldings- en oordelenproces bij het College zelf. Juist voor burgers die deze weg nog niet weten te vinden.

De strategische uitgangspunten van het College (onafhankelijkheid, deskundigheid, luisterend, verbindend, oplossingsgericht, resultaatgericht) staan centraal in Vooroordelen Voorbij. Het programma is opgezet na een taakintensivering door de overheid maar krijgt vorm in onafhankelijkheid. Het is belangrijk dat het College zijn eigen keuzes maakt in prioritering en focus van het programma. Het gaat uit van de deskundigheid van het College op het gebied van discriminatie op grond van ras en het recht op gelijke behandeling. Ook bouwt het voort op eerdere onderzoeken, rapporten en adviezen van het College over discriminatie. Er wordt verbinding gezocht en in co-creatie gewerkt met uitvoeringsinstanties, maar wat betreft signalering ook met maatschappelijke organisaties, antidiscriminatievoorzieningen en andere toezichthouders.

Het uitbannen van discriminatie uit onze maatschappij is een grote taak, maar als we er als samenleving de schouders onder zetten, komen we het verst. Samen gaan we de vooroordelen voorbij.

