

Vergaderjaar 2024–2025

30 950

Racisme en Discriminatie

Nr. 458

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2025

De afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten en berichten naar buiten gekomen over discriminatie op grond van «ras» of nationaliteit door het gebruik van risicoprofilering. Discriminatie raakt burgers in hun persoonlijk en maatschappelijk leven, schaadt het vertrouwen in de overheid, vergroot de kloof van ongelijkheid tussen groepen en heeft daarmee grote gevolgen. Dit is onacceptabel en dient voorkomen te worden.

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) heeft op 28 januari 2025 een nieuw «Toetsingskader risicoprofilering» uitgebracht. Nieuwe jurisprudentie, voortschrijdende wetenschappelijke en beleidsmatige inzichten, gesprekken met handhavende instanties en het maatschappelijk middenveld gaven aanleiding het toetsingskader te actualiseren en verder te ontwikkelen. Dit toetsingskader vervangt daarmee het eerdere toetsingskader uit 2021. De doelstelling blijft onveranderd. Het College wil met het toetsingskader verhelderen welke normen uit het verbod op discriminatie voortvloeien, specifiek op grond van «ras» en nationaliteit, welke verplichtingen instanties hebben bij het gebruik van risicoprofilering en welke stappen zij minimaal moeten zetten om discriminatie te voorkomen. Een belangrijke en leidende handreiking. Daarvoor wil ik het College dan ook bedanken.

Zoals aangekondigd in mijn voortgangsbrief van 25 april 2025¹, geef ik in deze brief een reactie op dit mensenrechtelijk toetsingskader en licht ik toe op welke wijze dit door de overheid wordt toegepast en onder de aandacht wordt gebracht, waarmee ik invulling geef aan de motie van het lid Bamenga c.s.²

¹ Kamerstukken II, 2024 – 2025, 30 950, nr. 455.

² Kamerstukken II, 2024 – 2025, 30 950, nr. 440.

Toetsingskader risicoprofilering

Overheden en uitvoeringsorganisaties, zoals bijvoorbeeld gemeentelijke uitvoeringsdiensten (bijvoorbeeld op het terrein van werk en inkomen), de politie, de SVB, de Koninklijke Marechaussee en de Belastingdienst, gebruiken risicoprofilering bij de uitoefening van hun taken. Op deze manier wordt getracht de toezichtscapaciteit gericht en effectief in te zetten en wordt zoveel mogelijk voorkomen dat burgers onnodig worden lastiggevallen. Ook is selectie soms juist wenselijk om burgers te ondersteunen, gemak te bieden, fouten te voorkomen en ook fouten te herstellen.

De voorbeelden van discriminerende risicoprofilering van de laatste jaren laten echter zien, zo stelt het College, dat handhavende instanties in de praktijk nog onvoldoende in staat zijn om discriminatie bij risicoprofilering te voorkomen. Het College doet daarom in het toetsingskader een dringende oproep aan overheidsinstanties en private organisaties om uiterst terughoudend te zijn bij het gebruik van risicoprofilering. Het gevaar op discriminatie is evident en de jurisprudentie benadrukt de noodzaak van een zeer strikte interpretatie van de wet- en regelgeving, aldus het College. Wanneer organisaties toch gebruik maken van risicoprofilering, dan moeten zij aan de hoogste eisen van zorgvuldigheid voldoen schrijft het College. Dit vraagt om betrouwbare expertise, een zorgvuldig proces van toetsing en doorlopende monitoring van de handhavingspraktijk.

Ik neem dit ter harte. De overheid acht het gebruik van risicoprofielen soms nuttig en effectief, maar het mag niet ten koste gaan van de burger, tot discriminatie of stigmatisering leiden. Het is daarom zaak om enkel gebruik te maken van risicoprofilering wanneer dit gebeurt met de grootst mogelijke zorgvuldigheid, behoedzaamheid, transparantie, goede monitoring en een met waarborgen omkleed proces. Zoals het kabinet ook heeft aangegeven in haar kabinetsreactie op het rapport van Amnesty International Nederland «Etnisch profileren is overheidsbreed probleem» van maart 2024 dient er alleen op een verantwoorde manier en op onbevooroordeelde wijze onderscheid gemaakt te worden bij de inzet van risicogericht toezicht.³ Dit toetsingskader van het College kan organisaties daarbij ondersteunen.

In het Toetsingskader wordt nader ingegaan op de vormen van risicoprofilering en waarom organisaties er gebruik van maken. Daarnaast geeft het toetsingskader een stapsgewijs overzicht van de normen voor risicoprofilering die voortvloeien uit het non-discriminatierecht met betrekking tot de gronden «ras» en nationaliteit. Het College doorloopt daarbij de discriminatietoets met twee toetsstappen: (1) de criteriatoets met de vraag of de risicoprofilering direct of indirect onderscheid maakt op grond van «ras» of nationaliteit. (2) De rechtvaardigingstoets met de vraag of het doel van het onderscheid legitiem is, en of de profilering een geschikt, noodzakelijk en proportioneel middel is om dat doel te bereiken. Op deze manier kan eerst worden vastgesteld of het risicoprofiel ertoe leidt dat bepaalde bevolkingsgroepen, door hun afkomst, etnische achtergrond of nationaliteit, vaker of strenger gecontroleerd worden dan anderen. Als dat het geval is, is er een zeer groot risico op discriminatie. Vervolgens is gebruik alleen toegestaan als de risicoprofilering voldoet aan een aantal strenge voorwaarden. Het non-discriminatierecht sluit voor bepaalde situaties bij controles op normovertredingen een objectieve rechtvaardiging helemaal uit. Dit betreft alle gevallen waarin direct onderscheid wordt gemaakt op grond van «ras», en alle vormen van geheel geautoma-

³ Kamerstukken II, 2024 – 2025, 30 950, nr. 434.

tiseerde risicoprofilering. Het College scherpt op dit punt het toetsingskader aan.

Tot slot bevat het toetsingskader een uitwerking van de voorzorgsplicht. Handhavende instanties die gebruik maken van risicoprofilering zijn verplicht om schade of nadelige effecten te voorkomen als de risico's daarop bekend zijn of bekend hadden moeten zijn. Dit wordt de «voorzorgplicht» genoemd. Deze zorgplicht om discriminatie bij risicoprofilering te voorkomen is van belang vanwege de ongelijke en zwakke positie van individuen bij controles. De burger ziet namelijk meestal alleen de eigen situatie. Relevante informatie waaruit eventuele (etnisch) scheve verdeling in controlefrequentie of handhavingseffecten kan blijken ligt in principe bij de handhavende instanties. Er geldt een algemene plicht om te doen wat mogelijk is om discriminatie op grond van «ras» of nationaliteit te voorkomen en de voorzorgplichten zijn vooral van belang voor het detecteren van ongemerkte indirecte ongelijke effecten van risicoprofielen. Het College geeft daarvoor een aantal specifieke voorzorgsverplichtingen waaronder: het voorkomen van indirecte onbedoelde discriminatie door middel van toetsing op algemeen bekende «proxy» indicatoren zoals postcode, wijk of recent uitgegeven BSN; een periodieke evaluatie van discriminatiesignalen en statistisch onderzoek naar onevenredige effecten van een risicoprofiel; extra waakzaamheid bij het gebruik van zelflerende algoritmes; effectieve klachtenprocedures en het verplicht opleiden van handhavers in profileren zonder vooroordelen.

Het College biedt daarmee nuttige handvatten voor organisaties om te voldoen aan deze voorzorgsplicht. De afgelopen jaren heeft de overheid al flinke stappen gezet op het terrein van bewustwording, het aanpassen van werkprocessen en het grip krijgen op algoritmische besluitvorming. Recent heb ik daarvan een overzicht gegeven in de kabinetsreactie op het rapport van Amnesty International Nederland «Etnisch profileren is overheidsbreed probleem».⁴ Zo hebben organisaties hun handelingskader aangescherpt en wordt er in trainingen en cursussen meer en meer aandacht besteed aan de aanpak van discriminatie en racisme. Mijn ministerie heeft een algoritmekader ontwikkeld, waarin hulpmiddelen zijn opgenomen om discriminatie vroegtijdig op te sporen, en een discriminatieprotocol opgesteld, waarmee een concreet handelingsperspectief wordt geboden als er een vermoeden bestaat of geconstateerd wordt dat er sprake is van discriminatie bij een algoritmisch systeem. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft in een recent advies over geautomatiseerde risicoselectie ook benadrukt dat mogelijke discriminatie moet worden voorkomen. In de kabinetsreactie op dat advies is aangegeven dat we samen met de uitvoeringspraktijk op basis van casuïstiek bekijken wat er mogelijk aanvullend nodig is om geautomatiseerde risicoselectie verantwoord te blijven inzetten.⁵

De toepassing van het toetsingskader

Het College heeft voor het toetsingskader zowel een integrale als een verkorte gebruiksversion ontwikkeld. De gebruiksversion geeft de meest belangrijke handvatten en richtlijnen weer waarmee discriminatie bij risicoprofilering voorkomen kan worden, zonder de juridische onderbouwing en uitgebreidere achtergronden die zijn opgenomen in deze integrale versie. Ik ben hier enthousiast over, omdat hiermee complexe materie tot een concreet en makkelijk toepasbaar instrument is gemaakt waar professionals zelf mee aan de slag kunnen.

⁴ Kamerstukken II, 2024 – 2025, 30 950, nr. 434.

⁵ Kamerstukken II, 2023 – 2024, 32 761, nr. 310.

Het verschijnen van een nieuwe versie van het mensenrechtelijk toetsingskader biedt de gelegenheid om opnieuw een ronde langs de velden te maken om het onder de aandacht te brengen van alle uitvoeringsorganisaties, gemeenten en binnen het rijk.

Het College neemt daarin het voortouw. Zij is in gesprek met handhavende instanties over de risico's van risicoprofilering en het voorkomen van discriminatie. Het gaat daarbij om verdiepende sessies om te achterhalen waar er nog hulp, uitleg en ondersteuning nodig is. Het College voert deze gesprekken primair maar niet uitsluitend met organisaties die zichzelf bij hen melden en daarmee ook gemotiveerd en welwillend zijn om met het toetsingskader aan de slag te gaan.

Het College is verder in gesprek met stakeholders die verantwoordelijk zijn voor financiële dienstverlening en sporen deze met behulp van het toetsingskader aan om kritisch te kijken naar de risico's op structurele discriminatie bij de toepassing van de Wet op Witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) en de Sanctiewet. Inmiddels zijn de verschillende bij dit proces betrokken stakeholders bijna allemaal gestart zijn met een veranderproces.

In aanvulling daarop benader ik samen met het College actief gemeentelijke uitvoeringsorganisaties om het toetsingskader onder de aandacht te brengen. Gemeenten hebben er na de decentralisatie veel taken op het terrein van sociale zekerheid bij gekregen en zij maken daarbij regelmatig gebruik van risicoprofilering. Het is daarom belangrijk gemeenten actief te benaderen. Dit is bij de eerdere versie van het toetsingskader uit 2021 bij enkele gemeenten gedaan met behulp van een brede training over discriminatie door Movisie in opdracht van het Ministerie van BZK. De effecten van deze trainingen zijn geëvalueerd door het Verwey-Jonker instituut.⁶ Daaruit blijkt dat er ook bij gemeenten een behoefte leeft aan informatie en concrete handvatten zolang dit ingebed wordt in bestaande programma's en structuren om discriminatie uit te bannen. Ik zie daarom geen toegevoegde waarde in nieuwe trainingen, maar zal andere methodes inzetten om het toetsingskader onder de aandacht te brengen. Zo is er de afgelopen tijd al aandacht gevraagd voor het toetsingskader op het Platform Gemeenten en Mensenrechten. De komende tijd zal ik mijn inspanning voortzetten en zoek ik aansluiting bij Discriminatie.nl, Binnenlands Bestuur en de VNG. Ik zal daarnaast ook bezien in hoeverre de betrokken rijksinspecties hier een rol in kunnen spelen.

Tot slot ben ik in gesprek met de betrokken departementen over het nieuwe toetsingskader en vindt er nog voor de zomer een bijeenkomst plaats waarbij ook het College aansluit om een uitleg te geven over de wijzigingen in het juridisch kader en mee te denken over of en zo ja tot welke wijzigingen in beleid dit moet leiden.

Conclusie

Discriminatie door risicoprofilering heeft grote impact op het slachtoffer, maar ook op onze maatschappij als geheel. Het vertrouwen tussen de overheid en de burger wordt aangetast en het wantrouwen gevoed. Ik wil het College daarom nogmaals bedanken voor een bruikbaar en gebruiksvriendelijker nieuw toetsingskader over de risico's op discriminatie bij risicoprofilering. Het instrument biedt praktische handvatten voor uitvoeringsorganisaties om de complexe juridische normen uit het non-discriminatierecht op zorgvuldige wijze toe te passen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Ik zal mij daarom inspannen om zoveel mogelijk

⁶ Evaluatie workshop Institutionele Discriminatie bij de Gemeente – Verwey-Jonker Instituut

partijen te stimuleren hier veelvuldig gebruik van te maken. Ik ben ervan overtuigd dat het ons zo weer een stap verder brengt in de aanpak van discriminatie en racisme.

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