Preadvies 7

Meten is weten, meten is macht

Uitgangspunten voor een regeling van 'equality data' in het Nederlandse gelijkebehandelingsrecht

Prof. dr. K.M. (Karin) de Vries in samenwerking met mr. J. (Jair) Schalkwijk

Samenvatting

Dit preadvies doet aanbevelingen voor een wettelijke regeling van *equality data*. *Equality data* geven inzicht in de aanwezigheid, aard en omvang van ongelijkheid en discriminatie en kunnen gebruikt worden om de effectiviteit van antidiscriminatiebeleid te meten. De beschikbaarheid van deze data is een belangrijke voorwaarde voor de bestrijding van structurele discriminatie. Op dit moment bestaat er in Nederland echter geen gerichte aanpak voor de verzameling en het gebruik van *equality data*. Het gebruik van zulke data is daardoor vrijblijvend en het is niet makkelijk om een overzicht te krijgen van de beschikbare data. Bovendien ontbreken waarborgen die het recht op zelfidentificatie van gemarginaliseerde groepen beschermen en hun zeggenschap over en toegang tot de verzamelde data garanderen. De aanbevelingen in dit preadvies bieden aanknopingspunten om *equality data* een uitdrukkelijke plek te geven in het Nederlandse gelijkebehandelingsrecht op een manier die de positie van gemarginaliseerde groepen beschermt en versterkt.

1. Inleiding

Het afgelopen jaar zijn opnieuw talloze rapporten verschenen waaruit blijkt dat ongelijkheid en discriminatie in Nederland nog steeds alomtegenwoordig zijn. Recente studies maken melding van structurele discriminatie van moslims[1] en mensen van Aziatische afkomst,[2] Roma en Sinti[3] en LHBTIQA+-mensen.[4] Deze discriminatie doet zich voor op verschillende maatschappelijke terreinen, waaronder de arbeidsmarkt, het onderwijs en de woningmarkt. Tot de verantwoordelijke actoren behoren werkgevers en dienstverleners maar ook overheidsinstanties, zo bleek bijvoorbeeld uit onderzoek naar de uitwonendencontroles door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)[5] en naar ongelijke behandeling in de strafrechtspleging.[6]

Data die inzicht geven in de aanwezigheid, aard en omvang van ongelijkheid en discriminatie en in de effectiviteit van antidiscriminatiebeleid worden wel aangeduid als *equality data*.[7] Het verzamelen van deze data is een belangrijke voorwaarde voor de bestrijding van ongelijkheid en discriminatie.[8] *Equality data* hebben echter op dit moment geen plek in het Nederlandse gelijkebehandelingsrecht en –beleid. Het ontbreken van een juridisch en beleidskader betekent niet dat er geen data beschikbaar zijn. Geregeld verschijnen rapporten, zoals de hiervoor genoemde, waarmee inzicht wordt gegeven in diverse vormen van ongelijkheid. Daarnaast worden op grote schaal data verzameld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), die ook een belangrijke rol kunnen spelen bij het meten van ongelijkheid en het zichtbaar maken van discriminerende effecten van beleid. Van deze mogelijkheid wordt echter niet systematisch gebruik gemaakt. Beschikbare data worden soms zelfs bewust genegeerd, zoals eerder dit jaar gebeurde toen de Tweede Kamer weigerde om een uitgebreid rapport over moslimdiscriminatie – door de

1. S. de Cuba e.a., *Eindrapport Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie*, Regioplan/ERCOMER 2025.
2. A.R. Feddes e.a., *Onderzoek naar ervaren discriminatie en racisme bij mensen met een (Zuid)Oost-Aziatische herkomst in Nederland*, UvA/Fontys Hogeschool 2024 (ook gepubliceerd als bijlage bij TK 2023/24, 30 950, 362.
3. Y. Seidler e.a., *Monitor Sociale Inclusie (meting 5)*, Risbo/Labyrinth 2024 (ook gepubliceerd als bijlage bij TK 2023/24, 32 824, 433).
4. K. Brammer e.a., *Lhbtiqa+-monitor 2024*, Panteia/Movisie/Ipsos I&O 2024.
5. PriceWaterhouseCoopers, *Onderzoek misbruik uitwonendenbeurs*, PWC 2024 (gepubliceerd als bijlage bij TK 2023/24, 24 724, 220); Algorithm Audit, *Vooringenomenheid voorkomen. Addendum*, mei 2024 (gepubliceerd als bijlage bij TK 2023/24, 24 724, 240).
6. R. van der Burgh e.a., *Ik zie geen klasse*, Investico/NOS op 3/De Groene Amsterdammer 2024; P.W. de Jong e.a., *Van verdenking tot vrijheidsstraf. Een statistisch onderzoek naar de invloed van migratieachtergrond op uitkomsten in de Nederlandse strafrechtsketen*, *WODC Cahier* 2025-2.
7. De *Subgroup on equality data* van de *High Level Group on Non-discrimination, Equality and Diversity*, ingesteld door de Europese Commissie, definieert *equality data* als 'alle informatie die bruikbaar is voor het beschrijven en analyseren van en de gedachten- en besluitvorming over de staat van gelijkheid' [mijn vert.]. Zie de *Guidance note on the collection and use of equality data based on racial or ethnic origin*, Luxemburg: Publicatiebureau van de Europese Unie 2021, p. 13.
8. J. Van Caeneghem, *Legal Aspects of Ethnic Data Collection and Positive Action. The Roma Minority in Europe*, Springer 2019, p. 30

minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangevraagd op verzoek van de Kamer zelf – te bespreken.[9]

In het huidige stelsel ontbreken, naast een gerichte aanpak voor de verzameling en het gebruik van *equality data*, ook waarborgen om te verzekeren dat dataverzameling plaatsvindt overeenkomstig standaarden afkomstig van internationale en Europese mensenrechtenorganisaties, die onder meer beogen om het recht op zelfidentificatie van groepen waarover data worden verzameld te beschermen. Dit preadvies laat zien dat het verzamelen van data zonder dergelijke waarborgen ertoe kan leiden dat processen van uitsluiting en stigmatisering worden versterkt, in plaats van opgeheven.

Dit preadvies biedt handvatten voor een regeling van *equality data* als onderdeel van een effectief Nederlands antidiscriminatiebeleid. Het uitgangspunt, dat hieronder nader wordt toegelicht, is dat *equality data* nodig zijn om met name structurele discriminatie te kunnen bestrijden (paragraaf 1.2). Daarna wordt een theoretisch kader geschetst dat inzicht geeft in de aard en betekenis van data en hoe dataverzameling en -gebruik de positie van gemarginaliseerde groepen kunnen versterken of juist verzwakken (paragraaf 2). Ook wordt een overzicht gegeven van standaarden die door internationale en Europese mensenrechtenorganisaties zijn geformuleerd met betrekking tot de verzameling en het gebruik van *equality data* en die als randvoorwaarden kunnen dienen voor een Nederlandse regeling (paragraaf 3). Paragraaf 4 inventariseert welke mogelijkheden het Nederlandse recht nu al biedt voor het verzamelen van *equality data* en in hoeverre die in overeenstemming zijn met de genoemde standaarden en met het doel om discriminatie te bestrijden. Het advies sluit af met enkele aanbevelingen voor een wettelijke regeling van *equality data*.

1.1 Co-creatie

Dit preadvies is tot stand gekomen in samenwerking met Jair Schalkwijk van Controle Alt Delete.[10] Controle Alt Delete is een onafhankelijke organisatie die zich inzet voor eerlijke wetshandhaving en tegen etnisch profileren. Tot hun activiteiten behoort het verzamelen van data over etnisch profileren en over personen die overlijden onder verantwoordelijkheid van de politie. De co-creatie heeft op verschillende momenten vorm gekregen: tijdens een brainstormsessie voorafgaand aan het schrijven van het preadvies en in de vorm van feedback op de concept- en eindversies. Een inzicht uit deze samenwerking is dat belangenorganisaties zoals Controle Alt Delete in de praktijk niet zozeer aanlopen tegen een gebrek aan beschikbare data, maar vooral tegen de beperkte toegankelijkheid van data voor organisaties die deze willen gebruiken om discriminatie te onderzoeken en de effectiviteit van antidiscriminatiebeleid te monitoren. Dataverzameling vindt wel plaats, maar met name door overheidsinstanties voor andere beleidsdoelen dan discriminatiebestrijding en zonder zeggenschap van belangenorganisaties. De aanbevelingen aan het einde van dit preadvies zijn mede als reactie op deze praktijk geformuleerd.

9. ‘Kamer wil geen debat over onderzoek moslim-discriminatie: ‘rammelt aan alle kanten’’, www.nos.nl 25 maart 2025. Zie ook de reactie van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, ‘De politiek duikt weg voor moslimdiscriminatie en laat bijna een miljoen Nederlanders in de kou staan’, www.ncdr.nl 22 april 2025.

10. Voor meer informatie zie www.controlealtdelete.nl.

1.2 Het belang van equality data voor het bestrijden van (structurele) discriminatie

Het discriminatieverbod is neergelegd in mensenrechtenverdragen, in het EU-recht en het Nederlandse recht, waaronder artikel 1 van de Grondwet. Dit verbod omvat in de eerste plaats een negatieve verplichting voor zowel publieke als private actoren om niet actief te discrimineren. Daarnaast heeft met name het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een aantal positieve verplichtingen afgeleid uit het discriminatieverbod. Zo moeten staten maatregelen nemen tegen op 'ras' gebaseerde segregatie in het onderwijs[11] en moeten zij voorzien in institutionele kaders waarmee huiselijk en gendergerelateerd geweld effectief worden tegengegaan.[12] Een voorwaarde voor de naleving van zowel negatieve als positieve verplichtingen is dat bestaande vormen van ongelijkheid kunnen worden aangetoond. Ook waar (nog) geen expliciete positieve verplichtingen zijn geformuleerd als uitwerking van het discriminatieverbod, is het zichtbaar maken van ongelijkheid een eerste stap naar het opheffen ervan.

Een voorwaarde voor de naleving van het discriminatieverbod is dat ongelijkheid kan worden aangetoond.

Zowel in het recht als in het Nederlandse antidiscriminatiebeleid wordt echter erkend dat ongelijkheid en discriminatie niet alleen voortkomen uit openlijk bevooroordeelde uitingen en gedragingen, maar ook uit patronen van regelgeving, beleid, uitvoeringspraktijken, maatschappelijke opvattingen en procedures die, vaak in samenhang, ertoe leiden dat sommige groepen geen gelijke toegang krijgen tot rechten en voorzieningen. Dit wordt aangeduid met de term structurele (ook wel systemische of institutionele) discriminatie.[13] Waar sommige vormen van discriminatie makkelijk herkenbaar zijn - bijvoorbeeld als in een vacature kandidaten boven de 55 jaar worden uitgesloten of wanneer huidskleur als indicator wordt gebruikt bij risicoprofilering in het kader van grensbewaking[14] - is structurele discriminatie vaak het gevolg van processen die onder de oppervlakte blijven en waarbij er geen sprake is van expliciet onderscheid. Zo kunnen onbewuste vooroordelen bij werkgevers ertoe leiden dat mannelijke werknemers structureel hoger worden ingeschaald dan vrouwelijke werknemers, en zijn vooroordelen in combinatie met ruime discretionaire controlebevoegdheden aangewezen als oorzaak van etnisch profileren door de politie.[15] Ook kunnen op het eerste gezicht neutrale criteria nadelig uitpakken voor gemarginaliseerde groepen, zoals bij de uitwonendencontroles door DUO het geval was.[16] Het risico op deze zogenoemde '*proxy*discriminatie' wordt versterkt door de toename van geautomatiseerde en algoritmische besluitvorming, waarbij

11. Bijv. *Horváth en Kiss/Hongarije*, EHRM 29 januari 2013, klachtnr. 11146/11, par. 119.
12. Bijv. *Vieru/Moldavië*, EHRM 19 november 2024, klachtnr 17106/18, par. 134.
13. In het gelijkebehandelingsrecht vindt deze erkenning vooral plaats via het concept indirect onderscheid of indirecte discriminatie, zie bijv. art. 1 lid 1 sub c Awgb en *D.H. e.a./Tsjechië*, EHRM (GK) 13 november 2007, klachtnr. 57325/00, par. 175.
14. Zoals aan de orde kwam in de rechtszaak van Amnesty International en anderen tegen de Koninklijke Marechaussee, zie Gerechtshof Den Haag 14 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:173.
15. J. Schalkwijk & D. Abdoelhafiezkhan, 'Zonder (toe) zicht op politiecontroles staat de aanpak van etnisch profileren nog in de kinderschoenen', *Cahiers Politiestudies* jrg. 2022-4, nr. 65, p. 137-152, op p. 140-142.
16. Onderzoek door de Stichting Algorithm Audit heeft aangetoond dat de door DUO gebruikte risico-indicatoren 'onderwijsvorm' en 'afstand tot de ouders' leidden tot een hogere risicoscore voor studenten met een niet-Europese migratieachtergond, zie Algorithm Audit, reeds aangehaald, p. 28.

beslissingen vaak gebaseerd zijn op grote hoeveelheden data en waarbij voor menselijke beoordelaars in de keten niet meer inzichtelijk is welke factoren tot het uiteindelijke besluit hebben geleid.[17]

Een van de belangrijkste redenen om *equality data* te verzamelen is om ongelijke uitkomsten zichtbaar te maken en zo structurele ongelijkheid en discriminatie beter te kunnen aanpakken. *Equality data* kunnen door beleidsmakers en regelgevers gebruikt worden om discriminerende regelingen, praktijken en structuren te herkennen en op te heffen en om waar nodig achterstanden te herstellen door positieve actie. Bovendien kunnen *equality data* worden ingebracht in individuele procedures bij de rechter of het College voor de Rechten van de Mens (het College), om een vermoeden van discriminatie te onderbouwen.

Voorbeeld 1. De oordelen van het College over de toeslagenaffaire

Een voorbeeld van de toepassing van *equality data* is te zien in verschillende oordelen van het College over de toeslagenaffaire. Voorafgaand aan de behandeling van deze zaken deed het College zelfstandig onderzoek naar de statistische relatie tussen een aantal persoonskenmerken van toeslagaanvragers die duidden op een buitenlandse afkomst (waaronder een buitenlandse nationaliteit) en de toepassing van specifieke controle- en handhavingsinstrumenten door de Dienst Toeslagen.[18] Uit het onderzoek bleek dat aanvragers met de onderzochte kenmerken significant vaker te maken hadden gekregen met deze controle- en handhavingsmaatregelen. Het College kon op basis van deze gegevens, al dan niet in combinatie met andere feiten en omstandigheden, in verschillende individuele zaken een vermoeden van indirect onderscheid vaststellen.[19]

Naast deze doelen onderscheidt Van Caeneghem nog een aantal andere, deels gerelateerde redenen om *equality data* te verzamelen. Dit zijn het creëren van bewustzijn van ongelijkheid en discriminatie onder groepen die daar zelf niet of minder mee te maken hebben, het ondersteunen van gemarginaliseerde groepen die zich inzetten voor gelijkheid en het evalueren van maatregelen van antidiscriminatiebeleid.[20]

Voorbeeld 2. Effectiviteit van maatregelen tegen etnisch profileren[21]

Nederlandse overheidsinstanties hebben sinds 2012 verschillende maatregelen genomen om etnisch profileren door de politie tegen te gaan. Hieronder vallen de introductie van een Handelingskader voor professioneel controleren, maatregelen om de diversiteit binnen de politie te vergroten en de invoering van een app om politiecontroles te registreren. Het beleid voorziet echter niet in periodieke onderzoeken naar de mate waarin etnisch profileren door de politie voorkomt. De effectiviteit van de genomen maatregelen kan hierdoor niet worden vastgesteld.

17. Bijv. L. Haitsma, 'The Murky Waters of Algorithmic Profiling. Examining discrimination in the digitalized enforcement of social security policy', *Recht der Werkelijkheid* 2023, p. 61-83. Zie ook het preadvies in deze bundel van Steijns en Azaroual.

18. College voor de Rechten van de Mens, *Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen*, Utrecht 2022.

19. CRM 2 oktober 2023, oordelen 2023-101, 2023-102 en 2023-103. In 2024 en 2025 zijn nog meer oordelen gewezen waarin het College op grond van statistische gegevens tot een bewijsvermoeden van indirecte discriminatie kwam, zie o.a. CRM 23 september 2024, 2024-80 en CRM 6 december 2024, 2024-102.

20. Van Caeneghem 2019 (reeds aangehaald), p. 265-268.

2. Theoretisch en normatief kader: data als macht en tegenmacht

In deze paragraaf wordt een aantal theoretische en normatieve uitgangspunten geformuleerd voor een regeling over *equality data*. Deze uitgangspunten zien op de rol van data en de manieren waarop de verzameling en het gebruik van data van invloed zijn op maatschappelijke verhoudingen. De uitgangspunten zijn ontleend aan verschillende disciplines, in het bijzonder *critical data studies, critical race theory* en politieke filosofie.

2.1 Critical data studies

Het perspectief van *critical data studies* laat zien dat het verzamelen, verwerken en gebruiken van data nooit een neutraal proces is.[22] Data zijn een vorm van macht: ze vertegenwoordigen economische waarde, beïnvloeden maatschappelijke en politieke opvattingen over wat 'waar' en 'waardevol' is en kunnen worden ingezet om politieke of economische belangen na te streven.[23] Machtsverhoudingen komen niet alleen tot uitdrukking in de aanwezigheid van data, maar ook in hun afwezigheid: een gebrek aan data kan wijzen op stemmen die niet gehoord worden, of op de dominantie van partijen die het zich kunnen veroorloven om niet te luisteren.[24] Data zijn bovendien nooit als zodanig 'gegeven', maar altijd geconstrueerd: het verzamelen, analyseren en weergeven van data is een proces waarbij voortdurend keuzes worden gemaakt over wat wel en niet wordt geteld, en welke categorieën daarvoor worden gebruikt.[25] Data vormen zodoende nooit een objectieve weergave van de werkelijkheid, maar bepalen wat als werkelijkheid wordt gezien.[26] Als voorbeeld kan worden gedacht aan een monitor waarin de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen wordt gemeten. In dit voorbeeld veronderstelt het gebruik van de categorieën 'man' en 'vrouw' dat het zijn van een man of een vrouw verband houdt met de mate van arbeidsparticipatie, maar door de productie van data wordt dit verband ook in het leven geroepen. De keuze voor de categorieën 'man' en 'vrouw' heeft bovendien tot gevolg dat de ervaringen van intersekse en non-binaire personen onzichtbaar worden gemaakt.

> **Data vormen geen objectieve weergave van de werkelijkheid, maar bepalen wat als werkelijkheid wordt gezien.**

Sinds de eerste helft van de 19e eeuw zijn overheden in toenemende mate data gaan verzamelen en verwerken in statistieken, om op die manier de samenlevingen waarover zij rechtsmacht uitoefenen in kaart te brengen.[27] Het gebruik van statistische data heeft zich zodoende in de loop van de tijd ontwikkeld als instrument van overheidsmacht. De productie van kennis door middel van onder meer volkstellingen, indexen, indicatoren,

21. Dit voorbeeld is ontleend aan J. Schalkwijk e.a., 'The Dutch Response to Concerns about Racial Profiling: An Adequate Legal and Administrative Framework?', *International Criminology* 2025, https://doi.org/10.1007/s43576-025-00190-4 en Schalkwijk & Abdoelhafiezkhan (reeds aangehaald) 2022.

22. G. van Schie, *The Datafication of Race-Ethnicity. An Investigation into Technologically Mediated Racialization in Dutch Governmental Data Systems and Infrastructures*, Universiteit Utrecht 2022, p. 47.

23. A. Iliadis & F. Russo, 'Critical Data Studies: An Introduction', *Big Data & Society* 2016, 3(2), p. 1.

24. Iliadis & Russo 2016 (reeds aangehaald), p. 1; I. Bruno e.a., 'Introduction. The Social Sciences of Quantificaton in France: An Overview', in: I. Bruno e.a. (red.), *The Social Sciences of Quantification. From Politics of Large Numbers to Target-Driven Policies*, Springer 2016, p. 1-14, op p. 8.

25. Bruno e.a. 2016 (reeds aangehaald), p. 3. Iliadis & Russo 2016 (reeds aangehaald), p. 1.

26. D. Bigo e.a., 'Data Politics', in: D. Bigo e.a. (red.), *Data Politics: Worlds, Subjects, Rights*', Routledge 2019, p. 1-17, op p. 4-5.

27. Bigo e.a. 2019 (reeds aangehaald), p. 1. Het woord 'statistiek' is een afgeleide van 'staat', zie https://etymologiebank.nl/trefwoord/statistiek, bezocht op 25 juli 2025.

registers en archieven draagt bij aan de autoriteit, legitimiteit en legaliteit van overheidshandelen.[28] Statistisch onderzoek maakt het mogelijk om te spreken over kennisobjecten zoals 'de economie', 'de bevolking' en 'de samenleving', die door de overheid kunnen worden gereguleerd.[29] Deze regulering kan de maatschappelijke positie van individuen en groepen versterken, door hen te erkennen en hun toegang tot rechten en voorzieningen te bevorderen, maar kan die positie ook verzwakken en zelfs leiden tot onderdrukking. Zo is bijvoorbeeld het bijhouden van criminaliteitsstatistieken bepalend voor het beeld dat in een samenleving bestaat van wat criminaliteit is en door wie die gepleegd wordt. Deze beeldvorming kan vervolgens door de overheid gebruikt worden om de inzet van controle-instrumenten en overheidsmacht te rechtvaardigen, zoals extra surveillances of een uitbreiding van politiebevoegdheden. Dit roept de vraag op naar de legitimiteit en rechtvaardiging van praktijken van dataverzameling en -gebruik, door Dencik e.a. aangeduid als *data justice*.[30]

Hoewel het verzamelen van bevolkingsstatistieken lang een monopolie van de staat is geweest, zijn overheden niet de enige actoren die betrokken zijn bij de productie van statistische data. Opstellers van overheidsstatistieken hebben steeds te maken gehad met burgers die zich verzetten tegen bepaalde categoriseringen (waaronder op basis van gender, 'ras' of etniciteit) of tegen de effecten van datagebruik.[31] Burgers kunnen bovendien ook zelf data verzamelen, om daarmee inzicht te geven in hun leefwereld en alternatieven te bieden voor de beeldvorming die voortkomt uit overheidsdata.[32] Bruno e.a. duiden deze vorm van democratische tegenspraak aan als *statactivism*.[33]

2.2 Critical race theory

Critical race theory richt zich, net als *critical data studies*, op het ontleden van maatschappelijke machtsverhoudingen maar stelt daarbij de rol van 'ras' centraal. *Critical race theory* ziet 'ras' als een maatschappelijk ordeningsprincipe dat, in samenhang met andere factoren waaronder gender en klasse, bepaalt welke groepen toegang hebben tot rechten, status en materiële welvaart. Deze theorie ziet bovendien op de manier waarop 'ras' en raciale ongelijkheid doorwerken in en vorm krijgen door het recht.[34]

Vanuit *critical race theory* is onder meer onderzoek gedaan naar de rol van 'ras' in dataverzameling en -verwerking door de overheid en de effecten daarvan op de mensen en groepen van wie data worden verzameld. Veel van deze literatuur gaat over de bevolkingstelling ('census') in de Verenigde Staten, waarbij inwoners zijn ingedeeld in raciale categorieën (o.a. 'White', 'Black or African American' en 'Hispanic or Latino'[35]). Zo laat Mezey zien dat er sprake is van wederzijdse beïnvloeding tussen maatschappelijke en culturele processen waarbij aan groepen een aparte raciale identiteit wordt toegeschreven en de categorieën die in de Amerikaanse census worden gehanteerd.[36] Dataverzamelingen zoals de census kunnen bovendien verschillende functies vervullen voor de mensen en groepen die het betreft. Het opnemen van censuscategorieën kan een instrument zijn van positieve erkenning, waarbij mensen als groep worden geïdentificeerd

28. Bigo e.a. 2019 (reeds aangehaald), p. 6-7.

29. Bigo e.a. 2019 (reeds aangehaald), p. 6-7; G. Rieder & J. Simon, 'Datatrust: Or, the political quest for numerical evidence and the epistemologies of Big Data', *Big Data & Society* 2016, 3(1) p. 1-6, doi: 10.1177/2053951716649398.

30. L. Dencik, A. Hintz & J. Cable, 'Towards data justice? The ambiguity of anti-surveillance resistance in political activism', *Big Data & Society* July-December2016, p. 1-12, doi: 10.1177/2053951716679678.

31. Bigo e.a. 2019 (reeds aangehaald), p. 7.

32. Bigo e.a. 2019 (reeds aangehaald), p. 14-15.

33. I. Bruno e.a. 2016 (reeds aangehaald), p. 4.

34. K. Crenshaw e.a., 'Introduction', in: K. Crenshaw e.a. (red.), *Critical Race Theory. The Key Writings that Formed the Movement*, The New Press 1995, p. xiii-xxxii, op p. xxv-xxvi; K. Bridges, 'Critical Race Theory and the Rule of Law', in: J. M. Loughlin (red.), *Cambridge Companion to the Rule of Law*, Cambridge University Press, p. 357-374, op p. 361.

35. Zie op https://www.census.gov.

36. N. Mezey, 'Erasure and Recognition: The Census, Race and the National Imagination', *Northwestern University Law Review* 2003, p. 1701-1768, op p. 1705.

en informatie wordt verkregen over de positie waarin zij zich bevinden (waaronder bijvoorbeeld ervaren discriminatie of achterstanden op de arbeidsmarkt). Het gebruik van aan 'ras' gerelateerde categorieën is zoverre noodzakelijk om aan 'ras' gerelateerde ongelijkheden zichtbaar te maken en voor groepen om aanspraak te kunnen maken op ondersteuning en mogelijk voorkeursbeleid. Tegelijkertijd wijst Mezey erop dat met het benoemen en daarmee (zichtbaar) maken van sommige groepen steeds ook andere groepen onzichtbaar worden gemaakt.[37] Bovendien vormt classificering als aparte raciale of etnische groep niet alleen een basis voor positieve erkenning en ondersteuning, maar ook voor uitsluiting, controle en het opleggen van verplichtingen door de overheid.[38]

Dataverzameling op grond van 'ras', en daarmee het in het leven roepen van op 'ras' gebaseerde categorieën (in de Nederland beleidscontext doorgaans aangeduid als etnische groepen of etnische minderheden[39]) kan bovendien leiden tot stigmatisering en problematisering van veronderstelde raciale verschillen. Dit is beschreven door Goldberg[40] en later door Zuberi en Bonilla-Silva, die analyseren hoe dominante stromingen in sociaal-wetenschappelijk onderzoek 'ras' hanteren als statische variabele waarmee zij allerlei vormen van maatschappelijke ongelijkheid trachten te verklaren.[41] In deze aanpak, die zij aanduiden als *white logic* en *white method*, wordt 'ras' gezien als objectief gegeven dat kan worden afgeleid uit persoonlijke kenmerken zoals huidskleur of geboorteland. Deze objectivering van 'ras' leidt er vervolgens toe dat maatschappelijke ongelijkheden worden toegeschreven aan verschillen tussen (aldus gedefinieerde) raciale groepen, waarbij processen van uitsluiting en de rol van dominante (witte) groepen bij het in stand houden van structurele discriminatie buiten zicht blijven.

2.3 Epistemische (on)rechtvaardigheid

Een derde, meer normatief, perspectief dat richting kan geven aan een regeling van *equality data* in het Nederlandse recht is dat van 'epistemische rechtvaardigheid' (*epistemic justice*). Fricker noemt epistemische rechtvaardigheid een voorwaarde voor het realiseren van het ideaal van vrijheid als grondslag van de rechtsstaat. Zij beargumenteert dat de mogelijkheid tot tegenspraak cruciaal is voor vrijheid, maar dat vooroordelen en sociale ongelijkheid ertoe kunnen leiden dat leden van gemarginaliseerde groepen niet worden geloofd of niet worden begrepen omdat hun ervaringen afwijken van die van de dominante meerderheid.[42] De mogelijkheid van effectieve tegenspraak wordt hierdoor gefrustreerd. Fricker's argument is op twee manieren van belang voor het onderwerp van dit preadvies. In de eerste plaats wijst het op het belang van epistemische rechtvaardigheid bij de verzameling van *equality data*. Die moet op zo een manier plaatsvinden dat gemarginaliseerde groepen daadwerkelijk worden gehoord, zonder dat hun inbreng vertekend wordt door vooroordelen of een te grote afstand tot hun leefwereld. Dit betekent dat leden van gemarginaliseerde groepen zelf zeggenschap moeten hebben over het proces van dataverzameling en daarbij betrokken moeten zijn. In de tweede plaats onderstreept Fricker met haar analyse het belang van *equality data* als middel om de ervaringen en omstandigheden van

37. Mezey 2003 (reeds aangehaald), p. 1705.

38. Mezey 2003 (reeds aangehaald), p. 1722-1744. Mezey gebruikt het voorbeeld van de categorisering van Chinese arbeidsmigranten in de VS in de tweede helft van de 19e eeuw, die een opmaat vormde naar beleid gericht op hun deportatie.

39. Van Schie 2022 (reeds aangehaald), p. 24.

40. D. Goldberg, *Racial subjects: Writing on race in America*, Routledge 1997.

41. E. Bonilla-Silva & T. Zuberi, *White Logic, White Methods. Racism and Methodology*, Roman & Littlefield Publishers 2008.

42. M. Fricker, 'Epistemic justice as a condition of political freedom', *Synthese* 2013, 190: 1317-1332, doi: 10.1007/s11229-012-0227-3, op p. 1319. Fricker noemt als voorbeelden een zwarte man die slachtoffer wordt van etnisch profileren en niet geloofd wordt wanneer hij zegt dat de auto waarin hij rijdt van hemzelf is, en een vrouw die haar partner aanvalt maar zich niet op zelfverdediging kan beroepen omdat het jarenlange misbruik dat aan de aanval vooraf is gegaan juridisch niet wordt erkend als provocatie.

gemarginaliseerde groepen zichtbaar te maken, en zo bij te dragen aan epistemische rechtvaardigheid bij democratische besluitvorming (bijv. over wetgeving om etnisch profileren te verbieden).

2.4 Tussenconclusie

De perspectieven van *critical data studies* en *critical race theory* wijzen op het onvermijdelijk problematische karakter van dataverzameling en -gebruik. Dataverzameling is altijd een politiek proces, waarvan de uitkomsten bepalen wat als 'waar' wordt gezien en welke perspectieven mee worden gewogen in besluitvormingsprocessen die leiden tot overheidsingrijpen. De overheid speelt daarin zelf een belangrijke rol, als producent van statistische data waarmee beleidsmaatregelen worden gerechtvaardigd. Specifiek vanuit *critical race theory* is gewezen op de rol van statistiek bij het produceren en in stand houden van raciale categorieën en het risico dat 'ras' wordt gebruikt om maatschappelijke ongelijkheid te verklaren en te rechtvaardigen. Tegelijkertijd kunnen data ook worden ingezet als tegenmacht, wanneer burgers of belangenorganisaties zelf data verzamelen of alternatieve categorieën of interpretaties voorstellen. Gemarginaliseerde of ondervertegenwoordigde groepen kunnen vragen om erkenning als aparte groep om op die manier aanspraak te maken op bescherming, of zij kunnen het gebruik van (raciale) categorieën bepleiten als middel om discriminatie zichtbaar te maken en aan te pakken. *Equality data* kunnen bovendien dienen om de ervaringen van gemarginaliseerde groepen in kaart te brengen en deze mee te laten wegen bij de totstandkoming van wet- en regelgeving, als element van epistemische rechtvaardigheid. De in deze paragraaf geschetste perspectieven wijzen op het belang van zeggenschap van gemarginaliseerde groepen over de verzameling en het gebruik van *equality data*, eveneens als element van epistemische rechtvaardigheid en als tegenwicht tegen de overheidsmacht die wordt uitgeoefend wanneer overheden statistische data produceren.

3. Equality data in het internationale en EU-recht

3.1 Geen algemene verplichting, wel consensus

Internationale en EU-rechtelijke mensenrechtennormen bevatten geen algemene verplichting voor Nederland om *equality data* te verzamelen.[43] Een dergelijke verplichting bestaat wel waar het gaat om het bestrijden van discriminatie jegens mensen met een beperking: volgens artikel 31 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap)[44] moeten de verdragspartijen informatie verzamelen die relevant is voor de uitvoering van het Verdrag, waaronder statistische en onderzoeksgegevens. Verder zijn recent enkele bepalingen over *equality data* opgenomen in het EU-recht. Richtlijn 2024/1385 verplicht de lidstaten om statistische gegevens bij te houden over geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en geeft hiervoor gedetailleerde richtlijnen.[45] Daarnaast verplichten de Richtlijnen 2024/1499 en 2024/1500 inzake standaarden voor organen voor gelijke behandeling (*national equality bodies*) deze organen om ten minste elke vier jaar een verslag te publiceren over de stand van zaken met betrekking tot gelijke

43. Van Caeneghem 2019 (reeds aangehaald), p. 156.

44. *Trb.* 2007, 169.

45. Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024, *PbEU* 2024, L 2024/1385. Zie artikel 44 van de Richtlijn.

46. Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad van 7 mei 2024, *PbEU* 2024, L 2024/1499 en Richtlijn (EU) 2024/1500 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024, *PbEU* L 2024/1500. Zie artikel 17 sub c van beide Richtlijnen.

47. Art. 16 lid 2 en 3 Richtlijn 2024/1499 en Richtlijn 2024/1500.

48. Art. 16 lid 4 Richtlijn 2024/1499 en Richtlijn 2024/1500.

49. Van Caeneghem 2019 (reeds aangehaald), p. 158-164. Zie sindsdien ook nog het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025 (Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal comité en het Comité van de Regio's van 18 september 2020, COM(2020) 565 final), p. 18-19.

behandeling en discriminatie in de desbetreffende lidstaat, met inbegrip van mogelijke structurele discriminatie.[46] Hierbij is niet gespecificeerd welke discriminatiegronden en –terreinen in dit verslag moeten worden betrokken. Volgens de Richtlijnen moeten de lidstaten er bovendien voor zorgen dat *equality bodies* onafhankelijke enquêtes over discriminatie kunnen uitvoeren en dat zij toegang hebben tot statistische gegevens, voor zover zij die nodig achten om de aanwezigheid van discriminatie in de lidstaat te kunnen beoordelen.[47] Tot slot geven de Richtlijnen aan de *equality bodies* het recht om aanbevelingen te doen over de gegevens die moeten worden verzameld met betrekking tot de rechten en plichten die voortvloeien uit de EU-gelijkebehandelingsrichtlijnen, en benoemen zij dat de lidstaten *equality bodies* mogen toestaan om een coördinerende rol te spelen bij het verzamelen van *equality data*.[48]

Hoewel de verplichtingen uit de hiervoor genoemde bepalingen nog relatief beperkt zijn laten zij wel zien dat er, vooral binnen de EU, groeiende overeenstemming bestaat over het belang van *equality data*-verzameling. De wenselijkheid van *equality data*-verzameling wordt bovendien ruimschoots onderschreven door internationale en Europese mensenrechtenorganisaties, zo blijkt uit *soft law* instrumenten, rapporten en handboeken afkomstig van verschillende organen van de VN, de Raad van Europa en de EU.[49] De oproep aan staten om *equality data* te verzamelen klinkt in het bijzonder sterk waar het de bestrijding van rassendiscriminatie betreft. De Durban Verklaring tegen racisme uit 2001 bevat een aparte paragraaf over *Data collection and disaggregation, research and study*. Hierin worden staten opgeroepen om door middel van dataverzameling en publicatie van betrouwbare statistische gegevens zicht te houden op de situatie van groepen die door racisme geraakt worden en om te investeren in geschikte methoden voor dataverzameling en –analyse.[50] Het belang van *equality data* voor racismebestrijding is sindsdien door verschillende VN-organen opnieuw benadrukt.[51] Ook de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie van de Raad van Europa (ECRI) dringt in haar beleidsaanbevelingen geregeld aan op betere dataverzameling voor effectieve bestrijding van rassendiscriminatie.[52]

Equality data-verzameling wordt breed onderschreven door internationale en Europese mensenrechtenorganisaties.

Om dataverzameling door de EU-lidstaten te bevorderen heeft de Europese Commissie een handboek gepubliceerd en verschillende studies laten verrichten.[53] In 2018 is bovendien, met ondersteuning van de Commissie en het Grondrechtenagentschap, de *Subgroup on equality data* opgericht als onderdeel van de intergouvernementele *EU High Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity*.[54]

50. VN, *Durban Declaration and Programme of Action*, United Nations Department of Public Information 2002, par. 92-98.

51. Zie o.a. het Rapport van de VN Speciaal Rapporteur racisme, rassendiscriminatie, xenofobie en gerelateerde vormen van intolerantie van 20 augustus 2015, A/70/335 en het rapport van het *International Independent Expert Mechanism to Advance Racial Justice and Equality in Law Enforcement on Promotion*, 4 augustus 2022, A/HRC/51/55. Zie ook het rapport van de 23e sessie van de *Working Group of Experts on People of African Descent*, met als thema "*Data for racial justice*", 15 augustus 2019, A/HRC/42/59.

52. O.a. ECRI *General Policy Recommendation (GPR) No 12 on combating racism and racial discrimination in the field of sport*, 19 december 2008, CRI(2009)5, aanbeveling 6c); *GPR No 13 (revised) on combating antigypsyism and discrimination against Roma*, 1 december 2020, CRI(2011)37rev, aanbeveling 14 en *GPR No 5 (revised) on preventing and combating anti-Muslim racism and discrimination*, 8 december 2021, aanbevelingen 11 en 24.

53. T. Makkonen, *European handbook on equality data (2016 revision)*, Luxemburg: Publicatiebureau van de Europese Unie 2016. Een overzicht van de verrichte studies is te vinden op https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/112035/en, laatst bezocht 21 juli 2025.

54. COM(2021) 139 final, p. 15. Zie voor meer informatie https://fra.europa.eu/en/project/2019/subgroup-equality-data, laatst bezocht 21 juli 2025.

Deze *Subgroup* heeft als mandaat om niet-bindende richtlijnen op te stellen voor de verzameling en het gebruik van *equality data*. Het Grondrechtenagentschap speelt ten slotte zelf ook een belangrijke rol als verzamelaar van *equality data*. Het publiceerde sinds zijn oprichting een reeks rapporten over ervaren discriminatie in de Europese Unie, waaronder de omvangrijke EU-MIDIS studie over discriminatie-ervaringen van mensen met een etnische minderheids- of migratieachtergrond.[55]

De roep om *equality data* wordt ten slotte ondersteund door verschillende ngo's die zich inzetten voor discriminatie- en racismebestrijding. In 2014 lanceerde het Open Society European Policy Institute, samen met de Migration Policy Group (MPG) en het European Network Against Racism (ENAR) het *Equality Data Initiative* met als doel om discriminatie beter meetbaar te maken.[56] ENAR heeft zich sindsdien ook met andere initiatieven hardgemaakt voor *equality data*-verzameling, onder het motto '*if we're not counted, we don't count!*'.[57] In Duitsland zet de ngo Vielfalt entscheidet, onderdeel van Citizens for Europe, zich in voor dataverzameling ter bestrijding van racisme en hanteert hiervoor de *Afrozensus*, een enquête naar ervaren racisme onder zwarte mensen en mensen van Afrikaanse afkomst.[58]

3.2 Standaarden voor verzameling en gebruik van equality data

Het is duidelijk dat *equality data* zowel in internationaal als Europees verband als een belangrijk middel worden gezien om discriminatie te bestrijden. Uit de beschikbare richtlijnen en aanbevelingen kunnen bovendien verschillende standaarden worden afgeleid waaraan de verzameling en het gebruik van *equality data* moeten voldoen. Deze standaarden waarborgen dat *equality data* worden verzameld met respect voor de mensenrechten van de individuen en groepen op wie zij betrekking hebben en dat het gebruik ervan daadwerkelijk bijdraagt aan het vergroten van gelijkheid. Om verder richting te geven aan een mogelijke regeling van *equality data* in het Nederlandse gelijkebehandelingsrecht wordt hieronder een overzicht gegeven van de belangrijkste standaarden zoals die door relevante mensenrechtenorganisaties zijn geformuleerd. Daarbij is, vanwege de beperkte omvang van dit preadvies, vooral gekeken naar de Algemene aanbevelingen die zijn geformuleerd door de toezichthoudende comités bij het VN-Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR) en het VN-Vrouwenverdrag en de Algemene beleidsaanbevelingen van ECRI.[59] Hoewel het dus geen complete weergave van alle beschikbare standaarden betreft, geeft deze wel een concreter beeld van wat er wordt verwacht.

55. Zie https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/survey-data-explorer-second-eu-minorities-discrimination-survey. Een eerdere editie van deze studie verscheen in 2010.

56. Zie https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/edi_data_collection_initiative_-_backgrounder.pdf.

57. Zie https://www.enar-eu.org/Equality-data-collection-151/, laatst bezocht 21 juli 2025.

58. Zie voor meer informatie https://citizensforeurope.org/advocating_for_inclusion_page/, laatst bezocht 21 juli 2025.

59. Er is bovendien gekeken naar de richtlijnen die door de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten zijn neergelegd in het handboek *A human-rights based approach to data: leaving no one behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development* (2018).

Equality data moeten met respect voor de mensenrechten worden verzameld – conform Europese en internationale standaarden.

Soorten data

Bij *equality data* gaat het in de eerste plaats om kwantitatieve data. In vrijwel alle onderzochte aanbevelingen worden staten opgeroepen om statistische data te verzamelen, uitgesplitst naar kenmerken die verband houden met de beschermde discriminatiegronden. Om de sociale positie van gemarginaliseerde groepen goed in kaart te kunnen brengen zouden staten data moeten verzamelen over een reeks van sociale en economische indicatoren, waaronder huisvesting, gezondheid, levensverwachting, opleiding, arbeid, inkomen en toegang tot essentiële diensten.[60] Kwantitatieve gegevens kunnen daarnaast inzicht geven in de mate waarin gemarginaliseerde groepen hun burgerlijke en politieke vrijheden op gelijke voet met anderen kunnen uitoefenen. Verschillende aanbevelingen roepen op om data te verzamelen over de vertegenwoordiging van gemarginaliseerde groepen in politieke en publieke functies,[61] maar ook over slachtofferschap van (politie)geweld en andere misdrijven,[62] de mate waarin zij in aanraking komen met opsporings- en handhavingsactiviteiten door de overheid[63] en hun toegang tot het recht.[64] Ook specifieke vormen van discriminatie, zoals segregatie[65] en mensenhandel,[66] kunnen door dataverzameling beter in kaart worden gebracht. Tot slot moeten staten zicht houden op het aantal meldingen van discriminatie en het aantal vervolgingen en veroordelingen wegens discriminatie.[67]

Behalve kwantitatieve gegevens kunnen ook kwalitatieve data inzicht bieden in ongelijkheid.[68] Dit wordt in verschillende aanbevelingen specifiek benoemd, soms met gedetailleerde aanduidingen van het type onderzoek dat zou moeten worden verricht. Zo stellen het VN-Vrouwencomité en het VN-Kinderrechtencomité in een gezamenlijke Algemene aanbeveling over schadelijke praktijken (*harmful practices*) dat kwalitatief onderzoek moet worden verricht door middel van 'focusgroepen, diepte-interviews met een breed samengestelde groep *stakeholders*, gestructureerde observatie, *social mapping* en andere geschikte methoden'.[69]

Om discriminatie en ongelijkheid tegen te gaan

In paragraaf 2 is als theoretisch uitgangspunt van dit preadvies benoemd dat het verzamelen van data niet alleen inzicht geeft in maatschappelijke verhoudingen maar die verhoudingen ook vormt. Concreet: door te meten hoe de gemiddelde arbeidsmarktparticipatie van 'mensen met een niet-westerse migratieachtergrond' zich verhoudt tot die van 'autochtone Nederlanders' wordt niet alleen een mogelijk verschil in

60. Een uitgebreide opsomming van indicatoren is gegeven in de *Durban Declaration and Programme of Action* (reeds aangehaald), par. 92.

61. Bijv. CERD *General Recommendation XXVII (2000) on discrimination against Roma*, par. 46; CERD *General Recommendation XXXI (2005) on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system*, par. I.A.1 onder g en CEDAW *General Recommendation No 40 (2024) on the equal and inclusive representation of women in decision-making systems*, par. 57 en 70.

62. Bijv. CERD *General Recommendation XXXI (2005)* (reeds aangehaald), par. I.A.1 onder a en CEDAW *General Recommendation No 35 (2017) on gender-based violence against women*, par. 34(b).

63. Bijv. CERD *General Recommendation 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials*, par. 50.

64. Bijv. CEDAW *General Recommendation No 33 (2015) on women's access to justice*, par. 20 onder d.

65. CERD *General Recommendation XIX (1995) on article 3 of the Convention*

66. CEDAW *General Recommendation No 38 (2020) on trafficking in women and girls in the context of global migration*, par. 110.

67. CERD *General Recommendation XXXI (2005)* (reeds aangehaald), par. I.A.1 onder b en I.A.3 en CEDAW *General Recommendation No 35 (2017)* (reeds aangehaald), par. 34(b).

68. Zie bijv. CERD *General Recommendation 36 (2020)* (reeds aangehaald), par. 50 en CEDAW *General Recommendation No 26 (2008) on women migrant workers*, par. 23.

69. *Joint CEDAW General Recommendation No 31 / CRC General Comment No 18 (2014) on harmful practices*, par. 39(b).

die participatie gemeten, maar worden 'mensen met een niet-westerse migratieachtergrond' en 'autochtone Nederlanders' ook als twee aparte groepen gedefinieerd. Het risico bestaat dat deze categorisering leidt tot negatieve stereotypering van groepen ('mensen met een niet-westerse migratieachtergrond willen niet werken') of tot ongelijke behandeling waarbij groepen met een lagere arbeidsmarktparticipatie te maken krijgen met extra controles of verplichtingen. Hun ongelijke positie wordt in dat geval versterkt, in plaats van verminderd.

Een belangrijk kenmerk van *equality data* is daarom dat zij worden verzameld met het doel om discriminatie en ongelijkheid te bestrijden. Onder deze overkoepelende doelstelling kunnen verschillende specifiekere doeleinden worden begrepen, zoals het meten van de impact van rassendiscriminatie op de gezondheid,[70] het formuleren van doelstellingen van antidiscriminatiebeleid[71] of het vaststellen van de effectiviteit van positieve-actiemaatregelen.[72] In veel van de onderzochte aanbevelingen worden dergelijke subdoelen van dataverzameling expliciet benoemd. Ook waar dat niet zo is volgt echter uit de context en het doel van de aanbeveling als zodanig dat dataverzameling gericht moet zijn op het vergroten van de gelijkheid van de betrokken groep.

Actoren

De meeste onderzochte aanbevelingen geven geen uitsluitsel over de vraag welke instanties of actoren binnen de staat verantwoordelijk moeten worden gemaakt voor het verzamelen van *equality data*. Her en der wordt verwezen naar de rol van nationale statistiekbureaus.[73] Daarnaast worden andere instanties genoemd, waaronder universiteiten, belangenorganisaties, ngo's en nationale *equality bodies*.[74] De vraag welke actoren data moeten of kunnen verzamelen hangt natuurlijk nauw samen met de vraag om welke data het gaat. Inzicht in het aantal meldingen van discriminatie kan bijvoorbeeld worden verschaft door de instanties waarbij die meldingen worden gedaan, terwijl de politie en justitiële instanties kunnen bijhouden welke groepen het meeste te maken krijgen met politiecontroles, opsporing, vervolging en strafoplegging (inclusief detentie).[75] Voor goed inzicht in de omvang en oorzaken van specifieke vormen van discriminatie zal bovendien vaak samenwerking tussen verschillende organisaties nodig zijn. Zo roept het VN-Vrouwencomité op om data te verzamelen voor het bestrijden van meisjes- en vrouwensmokkel en om daarbij: 'samenwerking te verzekeren tussen professionals op het gebied van migratie, ontwikkeling en bestrijding van mensenhandel, internationale organisaties en partijen uit het maatschappelijk middenveld die opkomen voor vrouwen en meisjes, waaronder *community-based* organisaties of groepen die geraakt worden door mensenhandel en/of door maatregelen tegen mensenhandel'.[76] Betrokkenheid van de groepen waar het over gaat is als zodanig een belangrijke voorwaarde, die hieronder uitgebreider wordt besproken onder 'participatie'. Voor het realiseren van *equality data* verzameling is ten slotte nodig dat staten voldoende middelen ter beschikking stellen aan instanties die verantwoordelijk zijn voor dataverzameling en waar nodig voorzien in de totstandkoming van nieuwe organisaties of systemen.[77]

70. CERD *General Recommendation 37 (2024) on equality and freedom from racial discrimination in the enjoyment of the right to health*, par. 59.

71. CEDAW *General Recommendation No 27 (2010) on older women and protection of their human rights*, par. 32.

72. CEDAW *General Recommendation No 25 (2004) on article 4, paragraph 1, of the Convention*, par. 35.

73. Zie bijv. CEDAW *General Recommendation No 9 (1989): Statistical data concerning the situation of women*; VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2018 (reeds aangehaald), p. 5, 6, 8-9 en 18.

74. O.a. CEDAW *General Recommendation No 14 (1990): Female circumcision*; CEDAW *General Recommendation No 39 (2022) on the rights of indigenous women and girls*, par. 10; ECRI *General Policy Recommendation No 5 (revised) (2021)* (reeds aangehaald), par. 12.

75. Zie CERD *General Recommendation XXXI (2005)* (reeds aangehaald), par. I.A.2.

76. CEDAW *General Recommendation 38 (2020)* (reeds aangehaald), par. 109. Vgl. ook CERD *General Recommendation 37 (2024)* (reeds aangehaald), par. 60.

77. Bijv. CEDAW *General Recommendation No 37 (2018) on the gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change* en CERD *General Recommendation 37 (2024)* (reeds aangehaald), par. 60. Zie ook VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2018 (reeds aangehaald), p. 20.

Vrijwilligheid en zelfidentificatie

Het uitgangspunt van de onderzochte mensenrechtennormen is steeds dat verzameling van *equality data* plaatsvindt op vrijwillige basis, met toestemming van degenen om wie het gaat. Dit betekent dat leden van gemarginaliseerde groepen niet verplicht of gedwongen moeten worden om informatie te verstrekken over hun identiteit of persoonskenmerken. Deelname aan onderzoeken en het afstaan van persoonsgegevens moet steeds plaatsvinden op basis van *informed consent*.[78] Respondenten moeten bovendien zelf kunnen beslissen tot welke groep zij gerekend willen worden (beginsel van zelfidentificatie).[79] Dit betekent dat identificatie van groepen niet moet gebeuren op basis van *proxy*kenmerken, zoals nationaliteit of land van herkomst. Categorieën die worden gebruikt voor disaggregatie van data (bijvoorbeeld 'zwart', 'Surinaams-Nederlands' of 'van Afrikaanse afkomst') moeten worden vastgesteld in samenspraak met de betrokken groepen, en deelnemers moeten altijd de mogelijkheid krijgen om meerdere identiteiten aan te kruisen of de optie 'anders, nl. ...' te kiezen.[80]

Privacy

Vanzelfsprekend moeten bij de verzameling van *equality data* de toepasselijke nationale, Europese en internationale regels over gegevensbescherming worden gerespecteerd.[81] Voor Nederland relevante normen zijn onder meer de Algemene Verordening Gegevensbescherming (2016/679/EU) en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Tot de belangrijke privacywaarborgen behoren onder meer vertrouwelijkheid van gegevens die voor statistische doeleinden zijn verzameld, publicatie van data in een vorm die niet herleidbaar is tot individuen en adequate beveiliging van databestanden.[82]

Participatie

Een ander vereiste dat uit de onderzochte aanbevelingen en richtlijnen naar voren komt is dat gemarginaliseerde groepen waarover data worden verzameld ook zelf betrokken moeten zijn bij het proces van dataverzameling.[83] Participatie vanuit deze groepen is een belangrijke waarborg om ervoor te zorgen dat data niet worden verzameld of gebruikt op een manier die groepen schade berokkent en is ook van belang om vertrouwen te creëren. Participatie van vertegenwoordigers van de betrokken groepen is nodig in alle fases van het proces van dataverzameling, waaronder het bepalen welke data er nodig zijn en voor welke (specifieke) doelen die worden verzameld.[84] Voor gemarginaliseerde groepen die niet of moeilijk te bereiken zijn (zoals ongedocumenteerde vreemdelingen of groepen waarin veel laaggeletterdheid voorkomt) kunnen nationale mensenrechteninstituten of partijen uit het maatschappelijk middenveld mogelijk als vertegenwoordigers optreden.[85] In elk geval moet transparant zijn welke groepen vertegenwoordigd zijn en welke procedures er zijn om participatie mogelijk te maken.[86]

78. O.a. CERD *General Recommendation 37 (2024)* (reeds aangehaald), par. 59 en ECRI *General Policy Recommendation No 12 (2008) on combating racism and racial discrimination in the field of sport*, Recommendation 10.a.

79. O.a. CERD *General Recommendation 8 (1990) on self-identification*; CEDAW *General Recommendation 35 (2017)* (reeds aangehaald), par. 34;

80. VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2018 (reeds aangehaald), p. 12-13.

81. O.a. *Durban Declaration and Programme of Action* (reeds aangehaald), par. 92 en 98; CERD *General Recommendation 37 (2024)* (reeds aangehaald), par. 59; CEDAW *General Recommendation 38 (2020)* (reeds aangehaald), par. 111.

82. VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2018 (reeds aangehaald), p. 16-17.

83. Bijv. *Durban Declaration and Programme of Action* (reeds aangehaald), par. 92-94; CEDAW *General Recommendation No 39 (2022)* (reeds aangehaald), par. 10.

84. VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2018 (reeds aangehaald), p. 3.

85. VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2018 (reeds aangehaald), p. 3-4.

86. VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2018 (reeds aangehaald), p. 4.

Toegankelijkheid

Wanneer *equality data* worden verzameld moeten die ook toegankelijk zijn, niet alleen voor de organisatie die ze heeft verzameld en/of andere overheidsinstanties, maar óók voor de betrokken groepen.[87] De VN-Hoge Commissaris voor de mensenrechten benadrukt het belang van onafhankelijk totstandgekomen statistische informatie voor de verantwoording door overheden over het door hen gevoerde beleid en stelt dat officiële statistieken onder de reikwijdte vallen van het recht op informatie.[88] Om effectieve verantwoording mogelijk te maken moet deze informatie beschikbaar worden gemaakt voor wetenschappers, ngo's en andere belanghebbenden.[89] Voor gemarginaliseerde groepen zelf zijn *equality data* van belang om discriminatieclaims te onderbouwen en om hun argumenten kracht bij te zetten.[90]

4. Equality data in het Nederlandse recht

4.1 Verplichtingen om equality data te verzamelen

Het Nederlandse (gelijkebehandelings)recht kent geen algemene verplichting voor publieke of private organisaties om data te verzamelen met het doel om ongelijkheid en discriminatie te bestrijden. Er bestaat slechts een beperkte wettelijke verplichting, voor de gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), om bij hen binnengekomen klachten over ongelijke behandeling te registreren. Deze klachtgegevens worden geanonimiseerd doorgestuurd naar de minister van Binnenlandse Zaken, waarbij een uitsplitsing wordt gemaakt naar discriminatiegronden en de maatschappelijke terreinen waarop discriminatie zich voordoet.[91] Hiermee wordt tot op zekere hoogte zicht verkregen op discriminatie-ervaringen van mensen in Nederland. De verplichting voor ADV's geldt echter alleen voor klachten die vallen binnen het bereik van de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving. Klachten over discriminatie op andere terreinen, waaronder bijvoorbeeld etnisch profileren door de politie of Koninklijke Marechaussee, vallen hier niet onder. Een vergelijkbare wettelijke verplichting bestaat bovendien niet voor meldingen van discriminatie die worden gedaan bij het College voor de Rechten van de Mens (het College) of bij andere instanties.[92] Voor het Openbaar Ministerie (OM) is in beleid vastgelegd dat discriminatiefeiten die mogelijk in aanmerking komen voor vervolging geregistreerd moeten worden. Van deze registratie wordt jaarlijks verslag gedaan door het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD) waarbij feiten ook worden uitgesplitst naar discriminatiegrond.[93]

Het Nederlandse recht verplicht organisaties niet om equality data te verzamelen.

87. Bijv. CERD *General Recommendation 37 (2024)* (reeds aangehaald), par. 59.
88. VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2018 (reeds aangehaald), p. 14.
89. VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2018 (reeds aangehaald), p. 18-19.
90. VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2018 (reeds aangehaald), p. 19.
91. Art. 2(1)(b) en 3(1) Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen en art. 13 Besluit gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen.
92. In de Wet College rechten van de mens staan alleen een algemeen geformuleerde verplichting om in het jaarverslag een samenvatting op te nemen van verrichte onderzoeken, uitgebrachte adviezen en overige activiteiten (art. 21(1)) en een verplichting om vijfjaarlijks een onderzoek in de te stellen naar de werking in de praktijk van een aantal gelijkebehandelingswetten, waaronder de Awgb (art. 22). Het CRM geeft wel inzicht in de door haar ontvangen meldingen van discriminatie door middel van de Monitor Discriminatiezaken, zie verder par. 4.1.3.
93. Art. 4.1 en 4.2 Aanwijzing discriminatie.

Uitvoering verplichting tot dataverzameling VN-Verdrag handicap

Hiervoor (paragraaf 3.1) werd al genoemd dat Nederland op grond van het VN-verdrag handicap verplicht is om informatie te verzamelen die relevant is voor de uitvoering van het verdrag. Sinds 2015 geldt een wettelijke verplichting voor het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) om gegevens over arbeidsbeperkten te registreren met het oog op bevordering van hun arbeidsdeelname.[94] Deze verplichting is in het leven geroepen door de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten, waarmee een quotumheffing wordt opgelegd aan werkgevers die onvoldoende mensen met een beperking in dienst hebben.[95] Hiermee is sprake van een beperkte verplichting om *equality data* te verzamelen, met als doel om positieve actie te faciliteren. Bij de goedkeuring van het VN-Verdrag handicap zijn daarnaast geen aanvullende verplichtingen in het leven geroepen om data te verzamelen over de positie van mensen met een beperking.

4.2 Mogelijke grondslagen voor het verzamelen van equality data

Wet College voor de rechten van de mens

Het ontbreken van een algemene verplichting om *equality data* te verzamelen betekent niet dat het verzamelen van zulke data juridisch niet of nauwelijks mogelijk is. In het Nederlandse recht bestaan verschillende grondslagen die hiervoor gebruikt kunnen worden. In het gelijkebehandelingsrecht kan een grondslag worden gevonden in de Wet College voor de rechten van de mens (Wet CRM), die het College de taak geeft om onderzoek te doen naar de bescherming van mensenrechten in Nederland.[96] Hoewel deze taak niet specifiek ziet op onderzoek naar discriminatie en ongelijkheid, heeft het College in het kader van zijn oordelende taak ook een bijzondere bevoegdheid om uit eigen beweging te onderzoeken of onderscheid waarover een verzoek om een oordeel is ingediend stelselmatig wordt gemaakt, met andere woorden of een individuele klacht over verboden onderscheid wellicht het topje van de ijsberg is.[97] Deze bevoegdheden zijn, zeker in samenhang, ruim genoeg om aan te nemen dat het College onderzoek kan doen naar het bestaan van structurele discriminatie, bijvoorbeeld door middel van (grootschalige) enquêtes. Het College heeft bovendien de bevoegdheid om inlichtingen en bescheiden te vorderen die voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig zijn.[98]

Wet op het Centraal bureau voor de statistiek

Het verzamelen van statistische data ten behoeve van overheidsbeleid behoort tot de taken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De wettelijke taak van het CBS omvat het verrichten van statistisch onderzoek 'ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap' en het openbaar maken daarvan.[99] De directeur-generaal van het CBS stelt prioriteiten vast voor het te verrichten onderzoek en legt deze vast in een meerjarenprogramma.[100] Het CBS verzamelt data door middel van enquêtes en maakt daarnaast – in toenemende mate – gebruik van databestanden van andere organisaties.[101] Mensen die door het CBS worden benaderd voor een enquête zijn niet verplicht om daaraan deel

94. Art. 38d Wet financiering sociale verzekeringen.
95. *Stb.* 150, 154. De heffing is inmiddels opgeschort tot 1 januari 2026, zie *Stb.* 2022, 499 en TK 2023/24, 36 449, 3, p. 4.
96. Art. 3(a) Wet CRM.
97. Art. 10(1) Wet CRM.
98. Art. 6 Wet CRM. Lid 3 bevat enkele uitzonderingsgronden in verband met o.a. ambts- en beroepsgeheimen.
99. Art. 3 lid 1 Wet CBS.
100. Art. 14 lid 1 Wet CBS. Het meerjarenprogramma moet worden goedgekeurd door de minister van Economische Zaken. Goedkeuring kan alleen worden geweigerd om financiële of organisatorische redenen (art. 14 lid 5).
101. https://www.cbs.nl/nl-nl/over-ons/wij-verzamelen-data, bezocht 5 september 2025.

te nemen, een wettelijke grondslag voor zo een verplichting ontbreekt. Het CBS heeft daarentegen wel toegang tot een grote hoeveelheid gegevens, waaronder databestanden die door overheidsinstanties zijn aangelegd voor het uitvoeren van hun wettelijke taken en databestanden van private partijen, zoals bedrijven en instellingen.[102] Artikel 35 Wet CBS geeft het CBS expliciet de bevoegdheid om bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in de Algemene Verordening Gegevensbescherming te verwerken, waaronder persoonsgegevens met betrekking tot ras of etnische afkomst, religie of seksuele gerichtheid.

De wettelijke taak en bevoegdheden van het CBS bieden dus ruime mogelijkheden voor het verzamelen van *equality data*. Het verzamelen van zulke data staat echter niet als expliciete doelstelling in de wet. Of er statistisch onderzoek wordt verricht naar ongelijkheid en discriminatie hangt daarmee af van de verzoeken die het CBS krijgt en of deze passen binnen het meerjarenprogramma.

In de praktijk publiceert het CBS met enige regelmaat statistieken die iets kunnen zeggen over de aanwezigheid, aard en omvang van ongelijkheid en discriminatie. Een goed voorbeeld is de recente rapportage 'Ervaren discriminatie in Nederland', met informatie uitgesplitst naar onder andere discriminatiegronden, het type discriminatie (bijvoorbeeld ongelijke behandeling, stereotypering of geweld) en de situatie waarin de discriminatie plaatsvond (op het werk, in het openbaar vervoer, op school, enzovoorts).[103] De rapportage is gebaseerd op een tweejaarlijkse enquête (de Veiligheidsmonitor) waaraan sinds 2021 vragen over discriminatie zijn toegevoegd.[104] Daarnaast geven veel CBS-analyses inzicht in verbanden tussen sociale en economische indicatoren en persoonskenmerken die samenhangen met discriminatiegronden. Zo houdt het CBS bijvoorbeeld bij hoeveel mensen een bijstandsuitkering ontvangen, waarbij de data zijn uitgesplitst naar geslacht, leeftijd en – tot en met 2023 – migratieachtergrond.[105] Andere voorbeelden zijn registraties van verdachten van misdrijven uitgesplitst naar geslacht en nationaliteit[106] en cijfers over eenzaamheid, onder meer uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, geboorteland en het geboorteland van de ouders.[107]

Overige dataverzameling

In de inleiding van dit preadvies bleek al dat er jaarlijks meerdere rapporten verschijnen waarin ongelijkheid en discriminatie in de Nederlandse samenleving worden gemeten en/of geanalyseerd. Deze rapporten zijn meestal geschreven door wetenschappers en/of beleidsonderzoekers in opdracht van ministeries of andere overheidsinstanties. Sommige studies zijn langlopend,[108] andere eenmalig.[109] De gepresenteerde data zijn kwantitatief, kwalitatief of allebei.[110] Onderzoek naar ongelijkheid en discriminatie valt ook binnen de taakomschrijving van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), dat als onafhankelijk onderzoeksinstituut opereert onder verantwoordelijkheid van de minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).[111] Net als het CBS stelt het SCP in een meerjarenprogramma zijn onderzoeksprioriteiten vast.[112] Het SCP publiceert geregeld rapporten over discriminatie[113] en heeft in

102. Art. 33 lid 1 Wet CBS.

103. CBS, *Ervaren discriminatie in Nederland*, 13 december 2024.

104. CBS, *Ervaren discriminatie in Nederland*, 13 december 2024, par. 2.1.

105. Zie https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82016NED/table?ts=175715480929, bezocht 6 september 2025.

106. https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85656NED/table?ts=1757187351776.

107. https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85766NED/table?ts=1757187579232.

108. Bijv. de *Monitor Sociale Inclusie*, waarmee tweejaarlijks inzicht wordt gegeven in de positie van Sinti en Roma. De laatste editie dateert uit 2024: Seidler e.a. 2024 (reeds aangehaald).

109. Bijv. het Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie (S. de Cuba e.a. 2025, reeds aangehaald).

110. Bijv. de *Lhbtiqa+-monitor 2024* (Brammer e.a. 2024, reeds aangehaald) waarvoor zowel gebruik is gemaakt van vragenlijsten, resultaten vanuit een eerder door het CBS verrichte enquête en interviews met focusgroepen.

111. https://www.scp.nl/over-scp, bezocht 7 september 2025.

112. Aanwijzing 6 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus, *Stcrt* 2012, 120. De minister kan binnen redelijke grenzen aangeven welke werkzaamheden in ieder geval in het programma moeten worden opgenomen.

113. Bijv. I. Andriessen e.a., *Liever Mark dan Mohammed? Onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse migranten via praktijktests*, SCP 2010 en I. Andriessen e.a., *Ervaren discriminatie in Nederland* II, SCP 2020.

het huidige meerjarenprogramma ook vragen opgenomen over de mate van (ervaren) discriminatie en racisme en ongelijkheid op verschillende maatschappelijke terreinen.[114] Ten slotte geven ook rapporten van belangenorganisaties inzicht in voorkomende situaties van ongelijkheid en discriminatie in Nederland.[115] Het aantal van deze rapporten en de omvang van de onderliggende studies lijkt echter beperkt, wat waarschijnlijk verklaard kan worden uit een gebrek aan middelen en/of toegang tot omvangrijke hoeveelheden data.

4.3 Evaluatie

Het Nederlandse (gelijkebehandelings)recht kent geen verplichting om *equality data* te verzamelen, met uitzondering van de verplichting voor ADV's om meldingen van ongelijke behandeling te registreren en de registratieplicht van het UWV inzake arbeidsbeperkten. Dit wil niet zeggen dat er geen *equality data* beschikbaar zijn – aan statistieken en rapporten geen gebrek. Het ontbreken van een wettelijk en beleidskader voor de verzameling van *equality data* heeft echter verschillende gevolgen. In de eerste plaats is het verzamelen van *equality data* grotendeels vrijblijvend en afhankelijk van de prioriteit die de eerdergenoemde actoren eraan toekennen. De beschikbaarheid van relevante data is daarom niet gegarandeerd. In de tweede plaats vindt verzameling van *equality data* gefragmenteerd plaats, wat het lastig maakt om een overzicht te krijgen van welke data beschikbaar zijn. Dit bemoeilijkt zowel het voeren van effectief non-discriminatiebeleid als maatschappelijke bewustwording van het probleem van ongelijkheid en discriminatie. Ten derde ontbreken waarborgen die de positie van gemarginaliseerde groepen bij dataverzameling versterken en hun zeggenschap over de verzamelde data garanderen. Op deze punten wordt hieronder nader ingegaan. Daarbij geldt als kanttekening dat het, binnen de reikwijdte van dit preadvies, niet mogelijk is om voor alle actoren en modaliteiten van dataverzameling in detail vast te stellen welke waarborgen wel of niet aanwezig zijn. Om die reden wordt volstaan met een aantal bredere observaties, die desalniettemin aanknopingspunten bieden voor een toekomstige regeling over *equality data*.

Bij gebrek aan duidelijke wetgeving en beleid blijft de verzameling van equality data vrijblijvend, gefragmenteerd en zonder waarborgen.

Beschikbare data

In Nederland worden zowel kwantitatieve als kwalitatieve *equality data* verzameld. Data die inzicht geven in bestaande ongelijkheid, op meerdere terreinen en uitgesplitst naar relevante persoonskenmerken, zijn in ieder

114. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Meerjarenplan SCP 2021-2025*, SCP 2021, i.h.b. op p. 16-17.

115. Bijv. de database van Controle Alt Delete waarin wordt bijgehouden hoeveel mensen overlijden onder verantwoordelijkheid van wetshandhavers, met vermelding van onder meer migratieachtergrond (voor zover bekend), zie https://overleden.controlealtdelete.nl/.

geval gedeeltelijk beschikbaar in de vorm van CBS-statistieken en overige monitors.[116] Tegelijkertijd is het lastig om een volledig overzicht te krijgen van alle beschikbare data en zijn afzonderlijke datasets en rapporten vaak onvolledig. Zo zijn de eerdergenoemde CBS-cijfers over ontvangers van bijstandsuitkeringen wel uitgesplitst naar leeftijd en geslacht, maar niet naar beperking, het behoren tot de lhbtiqa+-gemeenschap of 'ras'.[117] Hetzelfde geldt voor kwalitatieve onderzoeken waarin de aard en context van verschillende vormen van ongelijkheid en discriminatie worden onderzocht.

Een meer gestructureerde aanpak is er wel waar het gaat om meldingen van discriminatie. Hiervoor bleek dat ADV's wettelijk verplicht zijn om bij hen binnengekomen meldingen bij te houden. Daarnaast wordt sinds een aantal jaar over alle meldingen van discriminatie die bij verschillende instanties zijn gedaan gezamenlijk gerapporteerd. De rapportage 'Discriminatiecijfers in [jaar]' verzamelt de meldingen die zijn gedaan bij de politie, de ADV's, het College voor de Rechten van de Mens, Meld.Online Discriminatie, de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman.[118] Deze geïntegreerde rapportage geeft een beter overzicht van ervaren discriminatie en maakt het makkelijker om trends te signaleren. Tegelijkertijd geven meldingen slechts beperkt inzicht in de daadwerkelijke omvang van discriminatie en ongelijkheid.

Vrijwillige verstrekking en zelfidentificatie

Veel van de hiervoor genoemde rapporten zijn gebaseerd op enquêtes, interviews of andere onderzoeksmethoden waarbij respondenten op vrijwillige basis informatie verstrekken. Dat is echter niet altijd zo. Vooral het CBS maakt veel – en in toenemende mate – gebruik van bestaande dataregistraties, van zowel overheidsinstanties als bedrijven.[119] Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat gegevens over het land van herkomst (van de geregistreerde of diens ouders) worden gebruikt in statistische analyses over uitkeringen of arbeidsparticipatie, zonder dat de betrokkene daar zelf mee heeft ingestemd.

Uit de in paragraaf 3 genoemde standaarden volgt bovendien dat dataverzameling gebaseerd zou moeten zijn op zelfidentificatie in plaats van dat mensen door de onderzoekers, op basis van bekende persoonskenmerken, worden ingedeeld in een bepaalde categorie. Het risico van die laatste aanpak is dat mensen in een categorie worden geplaatst waarmee zij zichzelf niet identificeren (iemand wordt bijvoorbeeld meegeteld als vrouw terwijl die zichzelf als non-binair ziet). Bovendien kan het zo zijn dat de gebruikte categorieën als zodanig niet aansluiten bij de perceptie van de groepen waarom het gaat. Een voorbeeld is de indeling 'autochtoon/westers-allochtoon/niet-westers-allochtoon' die jarenlang werd gebruikt door het CBS. Het gebruik van dergelijke indelingen riskeert het in stand houden of zelfs creëren van scheidslijnen vanuit een meerderheidsperspectief en beperkt de ruimte voor leden van gemarginaliseerde groepen om zelf hun identiteit te bepalen.

Het ontbreken van een algemeen wettelijk en/of beleidskader rondom *equality data* betekent dat voorwaarden met betrekking tot vrijwilligheid van dataverstrekking en zelfidentificatie door de betrokken groepen

116. Bijv. Seidler e.a. 2024 (reeds aangehaald) en Brammer e.a. 2024 (reeds aangehaald).

117. Zie par. 4.2.2. Tot en met 2023 werd wel onderzocht hoeveel bijstandsontvangers een migratieachtergrond hadden. Deze uitsplitsing wordt inmiddels echter niet meer gemaakt. Het meten van 'migratieachtergrond' lijkt bovendien te beperkt om goed zicht te krijgen op de mate waarin geracialiseerde groepen in Nederland zijn aangewezen op een bijstandsuitkering, zie ook par. 4.3.2.

118. Het overzicht is een gezamenlijke publicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Justitie en Veiligheid en Artikel 1. De laatste editie (*Discriminatiecijfers in 2024*) is beschikbaar via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/04/02/rapport-discriminatiecijfers-in-2024.

119. https://www.cbs.nl/nl-nl/over-ons/dit-zijn-wij, bezocht 7 september 2025.

nergens zijn vastgelegd. In de praktijk maakt in ieder geval het CBS gebruik van geregistreerde persoonskenmerken die niet vrijwillig zijn verstrekt (bijvoorbeeld uit de Basisregistratie Personen) en worden analyses gepubliceerd waarin groepen zijn gecategoriseerd op basis van deze kenmerken in plaats van door zelfidentificatie.

Participatie en toegankelijkheid

Tot slot ontbreken waarborgen voor het betrekken van gemarginaliseerde groepen bij het verzamelen van *equality data*. In de praktijk zijn er wel voorbeelden te vinden van participatie. Zo is bij de 'Lhbtiqa+-monitor 2024' een klankbordgroep ingezet met vertegenwoordigers van lhbtiqa+-belangenorganisaties, inclusief groepen die vooralsnog ondervertegenwoordigd zijn in onderzoek (waaronder non-binaire, aseksuele en intersekse personen, maar ook lhbtiqa+ personen van kleur of met een beperking). Deze klankbordgroep is betrokken bij de ontwikkeling van de gebruikte vragenlijst.[120] Een ander voorbeeld is de meest recente 'Monitor Sociale Inclusie', waarbij ook gebruik is gemaakt van een klankbordgroep met leden uit de onderzochte Sinti- en Romagemeenschappen waarmee aspecten van het onderzoek zijn besproken.[121] Deze voorbeelden kunnen wellicht gelden als *good practices*. Tegelijkertijd lijken de keuzes om wel of geen *equality data* te verzamelen, en beslissingen rondom dataverzameling, nog grotendeels te worden gemaakt op ministeries en door instellingen als het CBS en SCP, zonder inspraakgaranties voor gemarginaliseerde groepen. Daarmee bestaat het risico dat de onderzoeken die worden gedaan niet aansluiten bij de problemen die door deze groepen worden ervaren. Ook de afweging of de voordelen van het verzamelen van *equality data* opwegen tegen de kosten ervan (waaronder de belasting van deelname aan het onderzoek, maar ook het risico op stigmatisering of misbruik van de verstrekte data) zou in de eerste plaats door vertegenwoordigers van de betrokken groepen moeten worden gemaakt. Dataverzameling door belangenorganisaties komt wel voor, maar slechts beperkt. Er is geen strategie die gericht is op het ondersteunen van belangenorganisaties, bijvoorbeeld door middel van subsidies, om op die manier *bottom up* dataverzameling te stimuleren. Een gerelateerd knelpunt is dat belangenorganisaties wel een verzoek kunnen indienen bij het CBS om op basis van de daar aanwezige data analyses te verrichten, maar dat dit slechts onder strenge voorwaarden en tegen betaling wordt gehonoreerd.[122]

De toegankelijkheid van beschikbare *equality data* is in zoverre gegeven dat veel rapporten online worden gepubliceerd en gratis geraadpleegd kunnen worden. De analyses van het CBS zijn eveneens openbaar toegankelijk via de databank StatLine.[123] Het is onduidelijk in hoeverre er hiernaast ook initiatieven bestaan om *equality data* specifiek onder de aandacht te brengen van gemarginaliseerde groepen of om hun toegang tot de beschikbare data te vergroten (bijvoorbeeld door middel van bijeenkomsten of visuals). Hier is opnieuw de constatering dat wettelijke of beleidswaarborgen ontbreken, waardoor de toegankelijkheid van *equality data* vaak afhankelijk is van de partij die het onderzoek heeft uitgevoerd.

120. Brammer e.a. 2024 (reeds aangehaald), p. 28-29.

121. Seidler e.a. 2024 (reeds aangehaald).

122. Art. 2 Regeling werkzaamheden derden CBS.

123. https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/.

5. Aanbevelingen

Hieronder worden aanbevelingen gedaan voor een wettelijk en beleidskader voor de verzameling en het gebruik van *equality data*. Met deze aanbevelingen wordt een eerste uitwerking gegeven aan de in dit preadvies geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden. Zij hebben zeker niet het karakter van een tot in detail uitgedachte regeling, maar worden hier gepresenteerd als basis voor verdere verkenning en discussie over de beste manier om *equality data* een plek te geven in het Nederlandse gelijkebehandelingsrecht.

Er lijkt op dit moment sprake te zijn van toenemend draagvlak voor een regeling van *equality data*. Onlangs werd in de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering werd verzocht om overheidsinstanties te stimuleren om met behulp van onder meer CBS-data onderzoek te doen naar discriminerende effecten van besluitvorming.[124] Regels over *equality data* zijn bovendien opgenomen in de eerder (paragraaf 3.1) genoemde EU-Richtlijnen inzake standaarden voor gelijkebehandelingsorganen, die op 19 juni 2026 geïmplementeerd moeten zijn in het Nederlandse recht. Met de onderstaande aanbevelingen wordt deels al uitwerking gegeven aan deze implementatieverplichting.

Aanbevelingen:

- Maak van het verzamelen van *equality data* een wettelijke taak. Deze taak kan worden opgedragen aan het College voor de Rechten van de Mens, dat de opdracht krijgt om periodiek vast te stellen welke behoefte aan *equality data* er op dat moment is en zonodig onderzoek uit te zetten.
- Leg vast welke actoren moeten worden betrokken bij de uitoefening van de bovengenoemde taak door het College. Noem hierbij in ieder geval belangenorganisaties die opkomen voor gemarginaliseerde groepen, en de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme.
- Voorzie in periodiek afstemmingsoverleg tussen het College en het CBS over de verzameling van statistische *equality data*.
- Leg in de wet vast dat CBS-analyses, waarbij gebruik wordt gemaakt van data die zijn uitgesplitst naar persoonskenmerken welke overeenkomen met de wettelijk beschermde discriminatiegronden, steeds moeten zijn voorzien van een motivering die aangeeft waarom die uitsplitsing gerechtvaardigd is met het oog op versterking van de positie van gemarginaliseerde groepen. Leg ook vast dat vrijwilligheid en zelfidentificatie het uitgangspunt moeten zijn bij verzameling van deze data. Afwijking van dit uitgangspunt moet eveneens worden gemotiveerd.
- Stel een klankbordgroep in voor het CBS waarin vertegenwoordigers van gemarginaliseerde groepen zitting hebben. De klankbordgroep heeft in ieder geval tot taak om de hiervoor genoemde motiveringen te beoordelen.
- Stel richtlijnen op voor de verzameling van *equality data* waarin vrijwilligheid en zelfidentificatie centraal staan. Neem ook richtlijnen op met betrekking tot de participatie van gemarginaliseerde groepen

124. TK 2025/26, 30 950, 499.

in alle stadia van *equality data*-onderzoek en de toegang van deze groepen tot *equality data*. Maak deze richtlijnen beschikbaar voor alle overheidsinstanties die zich bezighouden met de verzameling van *equality data*.
- Inventariseer bestaande *good practices* en verwerk deze in de bovengenoemde richtlijnen.
- Maak voldoende financiële middelen beschikbaar om de hierboven genoemde aanbevelingen effectief te kunnen uitvoeren.

Karin de Vries is hoogleraar grondrechten aan de Universiteit Utrecht en gespecialiseerd in het non-discriminatierecht, met een focus op thema's als etnisch profileren, structurele (rassen)discriminatie en postkoloniale perspectieven op burgerschap en de rechten van migranten. Zij is landenexpert voor Nederland verbonden aan het *European Equality Law Network*, plaatsvervangend lid van het College voor de Rechten van de Mens en lid van de Commissie Meijers.

Jair Schalkwijk is projectleider bij Controle Alt Delete, een maatschappelijke organisatie die zich inzet voor eerlijke en effectieve rechtshandhaving en tegen etnisch profileren en buitenproportioneel geweld. Hij is als promovendus verbonden aan de afdeling criminologie van de Erasmus School of Law van Erasmus Universiteit Rotterdam, en werkt aan een proefschrift over etnisch profileren.