

INSTITUTIONEEL RACISME BIJ DE GEMEENTE ZWOLLE

EEN VERKENNENDE STUDIE

Auteurs:

Jurriaan Omlo, Eveline van Hilten - Rutten, Alfons Fermin & Saloua Charif



COLOFON

Auteurs: Jurriaan Omlo, Eveline van Hilten – Rutten, Alfons Fermin en Saloua Charif

Vormgever: MAG gezien

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van de bronvermelding:

© Bureau Omlo (Utrecht), 2025

De inhoud van deze publicatie is met grote zorg samengesteld. Desondanks is Bureau Omlo niet aansprakelijk voor de eventuele schade die ontstaat door het gebruik van deze informatie.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING.....	5
1.1	DOELSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN EN UITGANGSPUNTEN.....	5
1.2	INSTITUTIONEEL RACISME	6
1.3	AANPAK VAN HET ONDERZOEK.....	7
2	TEAM TOEZICHT OPENBARE ORDE	9
2.1	ERVARINGEN MET INSTITUTIONEEL RACISME.....	9
	<i>Formele klachten over discriminatie en racisme</i>	<i>11</i>
	<i>Boa's aanspreken op ervaren discriminatie</i>	<i>12</i>
	<i>Verschillen tussen wijken</i>	<i>13</i>
	<i>Op de werkvloer</i>	<i>14</i>
2.2	SLEUTELFIGUREN OVER ERVARINGEN MET DISCRIMINATIE.....	15
2.3	OMGAAN MET KLACHTEN EN BESCHULDIGINGEN	16
2.3	DISCRIMINATIE VAN BOA'S	19
2.4	RISICO'S	19
	<i>Beperkt uitdragen van sociale normen tegen discriminatie</i>	<i>19</i>
	<i>Tekortschietende feedbackcultuur</i>	<i>20</i>
	<i>Discretionaire bevoegdheid</i>	<i>21</i>
	<i>Mogelijke 'vervulde' meldingen en informatie</i>	<i>22</i>
	<i>Samenstelling van het team.....</i>	<i>23</i>
	<i>Werk- en tijdsdruk.....</i>	<i>24</i>
2.5	WAARBORGEN	25
	<i>Werken in koppels en duidelijke afspraken</i>	<i>25</i>
	<i>Zorgvuldig omgaan met meldingen</i>	<i>25</i>
	<i>Regelgeving, procedures en richtlijnen en ruimte voor advies en overleg</i>	<i>26</i>
	<i>Degelijke klachtenprocedure</i>	<i>26</i>
	<i>Toetsing, evaluaties en sancties.....</i>	<i>27</i>
	<i>Samenwerking met andere partijen</i>	<i>27</i>

2.6	SLOTBESCHOUWING.....	27
3	TEAM INKOMEN	30
3.1	ERVARINGEN MET INSTITUTIONEEL RACISME.....	30
	<i>Formele klachten over discriminatie en racisme</i>	<i>32</i>
	<i>Wel ervaringen met discriminatie</i>	<i>33</i>
	<i>Op de werkvloer</i>	<i>33</i>
3.2	OMGAAN MET KLACHTEN EN BESCHULDIGINGEN	34
3.3	DISCRIMINATIE DOOR KLANTEN.....	35
3.4	RISICO'S	35
	<i>Beperkt uitdragen van sociale normen tegen discriminatie en racisme.....</i>	<i>36</i>
	<i>Discretionaire bevoegdheid</i>	<i>37</i>
	<i>Gebrek aan culturele sensitiviteit.....</i>	<i>39</i>
	<i>Samenstelling van het team.....</i>	<i>40</i>
	<i>Onvoldoende kunnen inspelen op taalbarrières.....</i>	<i>41</i>
	<i>Hoge werkdruk en hoge caseload</i>	<i>42</i>
3.5	WAARBORGEN	43
	<i>Wet- en regelgeving, procedures en richtlijnen</i>	<i>43</i>
	<i>Coulante benadering</i>	<i>43</i>
	<i>Toetsing en kwaliteitscontrole</i>	<i>44</i>
	<i>Sociale veiligheid binnen team</i>	<i>45</i>
3.6	SLOTBESCHOUWING.....	45
4	SAMENVATTENDE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	47
	<i>Ervaringen met institutioneel racisme en interventies ertegen</i>	<i>47</i>
	<i>Risico's</i>	<i>48</i>
	<i>Waarborgen</i>	<i>49</i>
	<i>Aanbevelingen</i>	<i>50</i>
	1. <i>Investeer in bewustwording en trainingen.....</i>	<i>51</i>
	2. <i>Investeer in een sterk diversiteitsbeleid</i>	<i>51</i>
	3. <i>Draag de norm van non-discriminatie actief uit.....</i>	<i>52</i>
	4. <i>Reflecteer op discretionaire ruimte en risico's op discriminatie.....</i>	<i>52</i>
	5. <i>Monitor processen binnen de organisatie</i>	<i>53</i>
	6. <i>Investeer in meer capaciteit</i>	<i>53</i>
	BRONNEN	54

1 Inleiding

Op 11 november 2022 is Motie-36 'Onderzoek Institutioneel Racisme' met algemene stemmen aangenomen door de gemeenteraad van Zwolle. In deze motie wordt het college verzocht een onderzoek te laten uitvoeren naar institutioneel racisme. De motie geeft aan dat de gemeenteraad weliswaar signalen krijgen van racisme in Zwolle, maar dat ze geen duidelijk zicht heeft op de mate waarin institutioneel racisme in de stad plaatsvindt.

De gemeente Zwolle heeft de ambitie om van Zwolle een inclusieve samenleving te maken. Inclusief Zwolle is een van de vijf hoofdthema's van het coalitieakkoord 2022-2026. Deze ambities en visie op diversiteit en inclusie staat beschreven in *het Beleidsplan Diversiteit en Inclusie 2022-2026: Omarm het verschil*. De motie sluit aan bij deze ambitie, door onderzoek te vragen naar "institutioneel racisme en/of het voor bepaalde groepen negatiever uitwerken van beleidsregels en (handhavings-) instrumenten van de gemeente Zwolle". Het onderzoek is opgenomen in het uitvoeringsplan Diversiteit & Inclusie: Omarm het verschil van maart 2023.

1.1 Doelstelling, onderzoeksvragen en uitgangspunten

Het doel van het onderzoek is nader ingevuld door een gesprek van de gemeente met de indiener van de motie. Het onderzoek dient niet zozeer gericht te zijn op het bewijzen of en in welke mate er sprake is van institutioneel racisme of ongelijke behandeling van inwoners. Het doel van het onderzoek is een verkenning van wat er op dit vlak al goed gaat en minder goed gaat, hiervan te leren en te bekijken hoe risico's op institutioneel racisme verminderd kunnen worden. Het onderzoek gaat dus niet om het feitelijk vast stellen van institutioneel racisme, maar om het verzamelen van percepties, inzichten en ervaringen van betrokkenen. De praktijkervaring van medewerkers en sleutelfiguren staat centraal.

Concreet is het onderzoek gericht op het verkrijgen van inzicht in mogelijke risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme bij de gemeente. Samen met betrokkenen proberen we tevens na te gaan hoe waarborgen hiertegen kunnen worden versterkt. Op basis daarvan worden aanbevelingen gedaan aan de gemeente. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

“Wat zijn risico's op institutioneel racisme in de gemeentelijke organisatie in haar contacten met inwoners en hoe kunnen waarborgen hiertegen worden versterkt?”

Om deze vraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Welke ervaringen zijn er met institutioneel racisme en met interventies om institutioneel racisme aan te pakken of te voorkomen bij de gemeente Zwolle?
- Welke risico's zijn er die kunnen leiden tot institutioneel racisme? En welke waarborgen ter beperking van deze risico's zijn aanwezig?
- Hoe kunnen de waarborgen tegen institutioneel racisme worden versterkt voor de onderzochte beleidsterreinen?

De laatste vraag beantwoorden we in de vorm van aanbevelingen. Deze aanbevelingen formuleren we op basis van suggesties van respondenten, de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek en enkele bronnen uit de wetenschappelijke literatuur.

1.2 Institutioneel racisme

Institutioneel racisme omschrijven we zoals ook verwoord in de motie en in diverse onderzoekspublicaties als “(1) regels of processen die expliciet onderscheid maken en de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren en (2) regels of processen die dat niet expliciet doen, maar er in de praktijk voor zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld” (Felten, e.a., 2021). Felten e.a. (2021) geven aan dat “wanneer er vastgesteld kan worden (1) dat er ongelijkheid bestaat op grond van afkomst, religie of huidskleur en (2) dat die door bepaalde instituties, (geschreven of ongeschreven) regels en/of procedures wordt veroorzaakt, vergroot of in stand wordt gehouden, dan is er sprake van institutioneel racisme, ongeacht de intentie” (p. 8).

Het gaat bij institutioneel racisme dus primair om regels en processen. Institutioneel racisme kan onderscheiden worden van direct of interpersoonlijk racisme; daarbij, gaat het over uitingen door individuele werknemers, of individuele gevallen van inwoners die in een concreet geval ongelijke behandeling ervaren. Wel kunnen individuele uitingen of casussen van interpersoonlijk racisme een rol spelen bij het vaststellen van institutioneel racisme.

Het vaststellen van institutioneel racisme blijkt moeilijk te zijn en veel onderzoeksinspanningen en data te vereisen, zoals het onderzoek naar institutioneel racisme bij de gemeente Utrecht laat zien (Fermin, e.a., 2022). Dat is in het kader van een verkennende studie niet mogelijk. Daarom wordt ervoor gekozen te focussen op risico's of

kwetsbaarheden voor institutioneel racisme en waarborgen daartegen. In de literatuur worden verschillende waarborgen tegen institutioneel racisme onderscheiden, waaronder duidelijke sociale normen binnen de organisatie, wet- en regelgeving en bewustwording (Felten, e.a., 2021). We zullen hier aandacht voor hebben, maar ook doorvragen naar mogelijke andere waarborgen.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek is een verkennende studie naar ervaringen met institutioneel racisme binnen de gemeente Zwolle. Aangezien het een verkennende studie betreft, is ervoor gekozen het onderzoek niet in de hele gemeente, maar op twee verschillende afdelingen uit te voeren. Bij de keuze van afdelingen is er vooral gelet op dat de afdeling in direct contact staat met inwoners, en dat er verschillende type diensten worden aangeboden. De verkenning is uitgevoerd bij het Team Toezicht Openbare Ruimte (TOR) en het Team Inkomen van de afdeling Inkomensondersteuning. TOR houdt zich primair bezig met handhaving in de openbare ruimte. Het Team Inkomen richt zich op het verschaffen van bijstand en andere financiële regelingen voor mensen met een minimum inkomen. Beide afdelingen staan dus in direct contact met inwoners, maar zijn in opzet en uitvoering ook verschillend van elkaar.

De verkenning is gebaseerd op een kwalitatieve studie. In de eerste fase hebben we diepte-interviews afgenomen met medewerkers en teamleiders uit de twee teams. Het doel van deze interviews was om kennis en ervaringen op te halen over institutioneel racisme en het tegengaan hiervan. Ook hebben we in de interviews mogelijke risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme besproken. Er is gesproken met medewerkers in verschillende functies, zowel met verschillende leidinggevenden als met uitvoerende medewerkers. In totaal hebben we bij beide teams twaalf interviews afgenomen, in totaal dus vierentwintig interviews.

In een tweede fase hebben we reflectiesessies in de vorm van focusgroepen georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten hebben we samen met betrokkenen gereflecteerd op de voorlopige bevindingen. We hebben daarbij ook uitgebreid stil gestaan bij de risico's op institutioneel racisme en mogelijkheden voor waarborgen of versterking van waarborgen om de risico's te beperken. Aan de focusgroep met Team TOR namen elf respondenten deel. Aan de focusgroep met Team Inkomen namen acht respondenten deel.

Tot slot hebben we ook een focusgroep georganiseerd met sleutelfiguren onder de inwoners. Sleutelfiguren zijn sociaal betrokken individuen met toegang tot verschillende

informele en/of formele netwerken. We hebben gezocht naar sleutelfiguren met een netwerk onder inwoners met een (met name niet-westerse) migratieachtergrond. Ze kunnen vertegenwoordigers zijn van formele organisaties (zoals moskeebestuurders of welzijnswerkers) of informele organisaties, zoals belangengroepen. Sleutelfiguren zijn, naast hun rol als vertegenwoordiger van de organisatie, vaak ook goed in staat te vertolken wat er bij die achterban leeft (Expertise-unit Sociale Stabiliteit, 2018). Doel van deze focusgroep was om ervaringen uit de doelgroepen op te halen over mogelijk ongelijke behandeling of andere bejegening. Voor de focusgroep zijn ongeveer twintig verschillende organisaties en inwoners benaderd. Uiteindelijk waren er zeven deelnemers aanwezig, die inspraken namens vijf verschillende organisaties. Vrijwel alle deelnemers hadden een migratieachtergrond en waren woonachtig in Zwolle of omgeving.

2 Team Toezicht Openbare Orde

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen met institutioneel racisme binnen het team toezicht openbare ruimte (TOR). De primaire focus ligt hierbij op de medewerkers binnen het team zelf: hoe voeren zij hun werkzaamheden uit, en letten zij hierbij op (het voorkomen van) institutioneel racisme? De voornaamste bron van dit hoofdstuk zijn de interviews met medewerkers van Team TOR en een aantal aan hen gelieerde medewerkers, zoals een klachtcoördinator en een juridisch adviseur, die formeel tot een ander team behoren maar wel intensief met TOR samenwerken. Ook benutten we informatie uit de focusgroep met Team TOR en de focusgroep met sleutelfiguren.

Team TOR bestaat momenteel (februari 2025) uit 19 boa's, waaronder 3 boa-coördinatoren, 6 stadsdeelboa's, 6 integrale boa's, 4 jeugdboa's en een teamleider. Daarnaast wordt het team ondersteund door diverse medewerkers van andere afdelingen. Het voornaamste werk van het team bestaat uit het controleren op de APV (Algemene Plaatselijke Verordening) en andere lokale wet- en regelgeving die gelden in de openbare ruimte. Het gaat hierbij met name om het beboeten van foutparkeerders, het screenen van gedumpt afval en overlast door groepen inwoners. Daarnaast controleren zij ook diverse vergunningen, onder meer in de horeca. De boa's werken verdeeld in wijken. De stadsdeelboa's hebben een eigen stadsdeel met verschillende wijken. De integrale boa's werken stadsbreed en in verschillende wijken, daar waar het werk hierom vraagt. Daarnaast is er een aantal boa's die nog de specifieke taakstelling 'jeugd' hebben.

We behandelen eerst in hoeverre respondenten zich kunnen voorstellen dat institutioneel racisme voorkomt binnen hun team, of hun aanpak per wijk verschilt, in hoeverre er (formeel) klachten zijn van inwoners over discriminatie en racisme en welke ervaringen sleutelfiguren hiermee hebben. Ook hebben we aandacht voor mogelijke ervaringen met directe discriminatie en racisme van boa's door inwoners en of er ook ongelijke behandeling en stigmatisering plaatsvindt op de werkvloer. Vervolgens bespreken we hoe boa's omgaan met klachten en beschuldigingen van discriminatie. Daarna volgt een beschrijving van de belangrijkste risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme binnen Team TOR. Dit hoofdstuk sluiten we af met een slotbeschouwing, waarin we een kritische afweging maken tussen de risico's en waarborgen.

2.1 Ervaringen met institutioneel racisme

Een van de vragen die we hebben voorgelegd is of respondenten zich kunnen voorstellen dat institutioneel racisme mogelijk speelt binnen het team. Slechts een respondent kan zich dit enigszins voorstellen en noemt dat inwoners zich soms gediscrimineerd of onheus bejegend voelen. Wel benadrukt deze respondent dat het niet op grote schaal plaatsvindt en dat boa's dit in ieder geval niet bewust doen. Zij stellen zich met andere woorden niet moedwillig racistisch op naar inwoners. Volgens deze respondent is eerder sprake van onhandige communicatie of drukken boa's zich verkeerd uit doordat ze bijvoorbeeld slecht hebben geslapen:

“Kan het er zijn? Ja. Ik kan het mij voorstellen. In Nederland bestaat institutioneel racisme. Misschien hier ook. Ik denk meer onbewust. Niet dat ze de keuze maken om hier echt racistisch te handelen. Het klinkt ook zwaar, racisme. (...) Bewoners vinden soms dat ze gediscrimineerd worden door boa's. Onheuse behandeling gebeurt zeker. (...) Ook een boa kan zeker wel eens minder goed geslapen hebben. Soms kan er sprake zijn van een verkeerde woordkeuze of onhandige dingen. Het gebeurt niet heel erg vaak. (...) Soms worden burgers onvoldoende respectvol benaderd (...) Tuurlijk er zijn collega's die er meteen hard ingaan en dat kan ook anders.”

De meeste respondenten kunnen zich helemaal niet voorstellen dat (institutioneel) racisme voorkomt binnen het team. Zij hebben de indruk dat inwoners juist gelijk behandeld worden. Boa's acteren op basis van meldingen en gedrag van inwoners. De heersende opvatting is dat discriminatie en racisme geen rol spelen onder boa's. Sterker nog, een respondent legt uit dat de benadering in Zwolle juist heel 'coulant' en 'gastvrij' is. Er is veel communicatie en er zijn veel waarschuwingen voordat men over gaat tot een bekeuring.

“Bij de gemeente Zwolle is het heel veel leven en laten leven. Liever vier keer waarschuwen dan één keer bekeuren.”

Een ander benadrukt dat er geen sprake is van een patroon van stelselmatige discriminatie, laat staan dat dit verweven is in de manier van werken. Boa's zouden volgens deze respondent ook niet herkennen dat de etnische achtergrond een rol van betekenis heeft gehad bij het opleggen van een boete. Om deze redenen zou er geen sprake zijn van institutioneel racisme, maar het heeft wel te maken met het ontbreken van een bepaalde sensitiviteit en gevoel voor verhoudingen.

“Volgens mij heeft het veel meer te maken met gevoel van verhoudingen, voldoende rekening houden met wie je voor je hebt. Mensen voelen zich op dat moment niet erkend in hun gevoel van zijn. Dat kan huidskleur zijn, maar ook iets anders. Bijvoorbeeld: ik ben een

vrouw van middelbare leeftijd, een gerespecteerd lid van deze samenleving, heb werk, enz., en dan word ik opeens aangesproken door zo'n snotneus, zo'n jong iemand, op een niet respectvolle, veel te directe manier. Dat zijn situaties die met boa's veel voorkomen. Het gaat om het aanvoelen van de situatie, daar kan het mis gaan. (...) Of als boa's een ondernemer voor zijn pand aanspreken, dan zegt die: anderen in de straat zien dat en wat moeten ze wel denken? Daar houden ze onvoldoende rekening mee. Daar gaan bejegening-klachten vaak over: de toon, de manier, gevoel voor verhoudingen."

Enkele respondenten noemen in de interviews en in de focusgroep wel dat boa's alerter zijn bij 'bepaalde groepen'. Net als anderen hebben boa's ook vooroordelen die mede door de samenleving gevoed zijn.

Aangezien er weinig tot geen zicht is op het voorkomen van institutioneel racisme, is er ook geen specifiek beleid ontwikkeld dat gericht is op het bestrijden en voorkomen van institutioneel racisme. De onderzoeksvraag welke ervaringen er zijn met interventies om institutioneel racisme aan te pakken, is dus eenvoudig te beantwoorden. Er zijn geen ervaringen hiermee.

Formele klachten over discriminatie en racisme

Om te achterhalen welke ervaringen er zijn met institutioneel racisme is het zinvol om onder andere na te gaan of en in welke mate er klachten zijn. Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek hebben de onderzoekers alleen met teamleden van TOR gesproken over de klachtenprocedure, en geen onderzoek gedaan naar ingediende klachten.

Voor iedere inwoner die te maken krijgt met de boa's is er de mogelijkheid om tegen de beslissing in beroep te gaan. Daarnaast is er de mogelijkheid om een klacht in te dienen over de manier van werken. De teamcoördinator pakt dit als eerste op, en overlegt met de inwoner over diens klacht. Hij luistert naar het verhaal van de melder, en bespreekt het ook met de boa voor wederhoor. Daarna wordt eventueel doorverwezen naar de klachtbehandelaar voor het indienen van een officiële klacht. Volgens respondenten hebben veel formele klachten betrekking op bejegening in het algemeen. Slechts een enkele keer gaat een klacht expliciet over discriminatie of racisme. De ingediende klachten over discriminatie en racisme zijn volgens een teamcoördinator altijd ongegrond verklaard.

Belangrijk om te benadrukken is dat het aantal meldingen van discriminatie of racisme nog niets zegt over het aantal daadwerkelijke ervaringen hiermee. Zoals een van de

respondenten ook aangeeft, zullen de meeste inwoners niet de moeite nemen om een melding te doen. De ervaring is dat inwoners het meldsysteem soms wantrouwen en mede daarom niet melden.

"Mensen die al eerder klachten hebben ingediend, die hebben soms het vertrouwen niet meer. Die mensen hebben ervaring met ons, en ons klachtenbehandeling systeem, en die zijn misschien een paar keer afgewezen of die hebben een negatief bericht terug gehad. Die hebben het vertrouwen er niet meer in en die zullen dat ook mededelen aan hun omgeving. Ja, er zijn wel eens mensen die zeggen van: ja, daar heb ik geen vertrouwen in, dus dan hoeft het voor mij niet."

Deze beperkte meldingsbereidheid is overigens ook in andere studies aangetoond. In een onderzoek van het SCP bleek dat naar schatting slechts 3% van de mensen die discriminatie heeft ervaren hiervan melding doet bij een discriminatiemeldpunt of de politie (Andriessen, e.a., 2020). In een studie in de gemeente Utrecht kwamen vergelijkbare percentages naar voren (Omlo & Butter, 2020). Een andere kanttekening is dat inwoners soms weliswaar niet expliciet discriminatie vermelden in hun klacht, maar wel het idee hebben dat ze negatief zijn behandeld vanwege hun afkomst.

"Er komen wel klachten over bejegening binnen, ook op grond van etniciteit. (...) Ik heb niet zozeer klachten gehad dat het woord discrimineren noemen. Maar dan wel dat ze zich onjuist bejegend voelen. En als je dan verder in het gesprek komt, dat ze dan zeggen, ja, maar dat komt omdat ik Turks ben of omdat ik Marokkaans ben. Dat komt ook wel eens voor."

Boa's aanspreken op ervaren discriminatie

Er zijn dus weinig expliciete meldingen van discriminatie in formele klachten. Als inwoners het gevoel hebben dat ze ongelijk behandeld worden vanwege hun migratieachtergrond hebben ze volgens de respondenten eerder de neiging om boa's op straat daar direct op aan te spreken. Dat gebeurt volgens verschillende respondenten op wekelijkse basis. Zij hebben zelf het gevoel dat er vaak ten onrechte te snel wordt gegrepen naar de 'discriminatiekaart'.

"Ik hoor het elke week en dat is op zich niet zo vreemd, want we doen in de ogen van de burger niet veel goeds als we ze bestraffen. De racismekaart wordt wel vaak getrokken: dat doe je omdat ik een

andere huidskleur heb. Of dat dan terecht is weet ik niet. Voor mijzelf kan ik zeggen dat het niet terecht is. Van anderen weet ik het niet."

"(...) Toen gooiden ze het op discriminatie, dat ik racistisch was en dat wij het alleen maar bij hun doen. Toen dacht ik ja... daar gaan we weer. Daar gaat het helemaal niet over, maar daarmee gooien die mensen het wel heel vaak op. Ja, kijk of het nou iemand met een donkere huidskleur is of gewoon een blanke is en je maakt dezelfde overtreding. Dan maakt het niet uit. (...) Dat ik er bij Nederlanders er makkelijk mee omga dan bij andere culturen is gewoon onzin, want wij zien iedereen daarin gewoon gelijk."

"Ik zou ook gewoon een blank iemand aanspreken en dan zou ik dan ook gewoon hetzelfde doen bij een donkere iemand. Dan krijg je weer terug van ja dat doe je waarschijnlijk omdat ik donker ben, tja dat is onzin. Daar kan ik wel een beetje slecht tegen."

Verschillen tussen wijken

Verschil in handhaving per wijk of gebied kan uitmonden in ongelijke behandeling van bevolkingsgroepen. Boa's controleren niet overal even intensief. Zo zijn er verschillende hotspots waar vaker wordt gecontroleerd. De meeste respondenten denken echter niet dat verschillende etnische groepen hierdoor benadeeld worden. Volgens een respondent is het tegenovergestelde eerder het geval. Zo zou volgens deze respondent de eerdergenoemde coulante benadering in Zwolle sommige minderheidsgroepen in bepaalde wijken eerder bevoordeelden dan benadelen.

Respondenten geven aan dat er wel meer controles zijn in bepaalde wijken die sterk cultureel divers zijn. De oorzaak hiervan is dat er beduidend meer meldingen van afvaloverlast zijn of meer meldingen zijn van overlast of drugsgebruik in vergelijking tot andere wijken. Een medewerker van de juridische afdeling, die ook TOR ondersteunt, ziet wel bepaalde verschillen in de controles van wijken als het gaat om controle op vergunningen. De medewerker geeft aan dat hij altijd aanraadt dergelijke controles steekproefsgewijs op te zetten.

"Dan krijg je veel rapportages over Marokkaanse jongeren, Turkse jongeren. En dan moet je oppassen dat je daar niet de focus op houdt. Dat je niet aanneemt van: hé het speelt zich in een minderheidswijk af, dus moeten we daar veel meer aandacht op leggen [...] Je gaat in een minderheidswijk op zoek naar overtredingen, dan vind je ze ook."

Ook wordt er bij zogenoemde overlastlocaties en in bepaalde wijken een zerotolerancebeleid gevoerd, hetgeen inhoudt dat er direct wordt beboet zonder waarschuwingen vooraf. Als voorbeeld wordt het parkeerbeleid genoemd op bepaalde plekken. Na verschillende parkeerincidenten in een gebied met veel autobedrijven handhaven de boa's daar nu strenger, maar dit is een plek waar veel mensen een migratieachtergrond gestationeerd zijn:

"Alleen zie je dat er in dat gebied van het industrieterrein vooral de eenmanszaakjes en autobedrijven zitten. En in dat gebied zijn vaak mensen van buitenlandse afkomst die daar een eigen bedrijf hebben. Dus die hebben heel erg het idee dat wij daar expliciet komen voor hen, terwijl we daar eigenlijk alleen komen omdat er heel veel overlast is van de bedrijven die daar op dat gebied zitten."

De reactie op deze aantijgingen was om de ondernemers duidelijk proberen te maken dat de handhaving gebaseerd was op klachten van burens en niet een gerichte keuze was van de gemeente om specifiek ondernemers met een migratieachtergrond in de gaten te houden. Ook wordt aan inwoners gecommuniceerd dat het de bedoeling is om breder te gaan handhaven in de hele buurt.

Verder zijn er plekken waar in het verleden veel meldingen over zijn binnen gekomen. Deze worden aangemerkt als zogenoemde 'hotspots'. Boa's maken dagelijks hun ronde langs deze hotspots, ook als er geen directe aanleiding voor is. Dat kan inwoners of ondernemers ook het gevoel geven dat ze ten onrechte gecontroleerd worden.

Op de werkvloer

Naast discriminatie van inwoners op straat kan ongelijke behandeling en stigmatisering zich ook voordoen op de werkvloer. In dit verband geven sommige respondenten aan dat er wel eens discriminerende grappen en generaliserende opmerkingen over bepaalde bevolkingsgroepen worden gemaakt. Ook zijn er soms vooringenomenheden waarbij boa's naar elkaar uitspreken dat de inwoner die een overtreding begaat 'vast iemand met een migratieachtergrond' is. Een respondent die dit benoemt, lijkt dit niet problematisch te vinden.

"Op werk wordt er best wel luchtig gedaan, omdat je veel meemaakt en dan is een grapje af en toe wel goed. Daar ben ik zelf ook wel van. Het is voor mij en ook voor andere collega's een manier om van mij af te praten. Dus er wordt wel eens wat slechts gezegd."

Een ander herkent hetzelfde, maar geeft wel aan dat bepaalde uitspraken niet door de beugel kunnen. Ook heeft deze medewerker het idee dat dergelijk gedrag breed veroordeeld wordt binnen het team. Dat deze uitspraken desondanks toch voorkomen, lijkt in de redenering van deze respondent te maken te hebben met het gegeven dat medewerkers zich niet doelbewust en vanuit kwaadaardige intenties hieraan schuldig maken:

"Ik denk wel dat als je vanuit een heftige casus komt en je bespreekt dat met je collega's, dat je soms in zo'n adrenaline kan zitten, dat er wat uit komt waarvan je later denkt: 'oké, dat had ik niet moeten zeggen'. En ik denk dat er misschien wel eens een grapje wordt gemaakt of een racistische opmerking, maar het is hier niet gemeend. Nee, ik denk dat iedereen hier wel hetzelfde erin staat; dat dat niet hoort zeg maar."

Deze respondenten geven aan dat ze de indruk hebben dat dit soort opmerkingen alleen op de werkvloer in een 'veilige setting' worden gedaan en niet op straat in direct contact met inwoners. Verder geven enkele respondenten aan dat er soms 'ruwe grapjes' en vervelende opmerkingen worden gemaakt over vrouwen, homoseksualiteit en mensen met een migratieachtergrond die (mogelijk) als discriminerend ervaren (kunnen) worden door collega's. Verschillende respondenten geven ook aan dat als grapjes echt over de schreef gaan, er meestal iemand is die er iets van zegt.

2.2 Sleutelfiguren over ervaringen met discriminatie

In de focusgroep met sleutelfiguren worden verschillende ervaringen met discriminatie en racisme genoemd, waaronder ook in contacten met de gemeente. Er werden tijdens de focusgroep twee voorbeelden van interacties met boa's genoemd die als discriminerend zijn ervaren. Het gevoel is dat inwoners met een migratieachtergrond sneller beboet en afgekapd worden. Zij krijgen minder ruimte om hun kant van het verhaal te doen:

"Tijdens corona was er een avondklok ingesteld. Een vriend van mij, iemand met een donkere huidskleur, kwam terug van de huisartsenpost om vijf voor negen 's avonds, vlak voordat de avondklok om negen uur in zou gaan en je binnen moest zijn. Hij zat nog in zijn auto te lezen hoe hij zijn medicijnen moest innemen. Hij werd aangesproken door de boa dat hij niet op tijd binnen was. 'Nou meneer u krijgt een boete.' Waarop hij aangaf: 'Ik sta voor mijn deur'. Ineens kwamen er 3 busjes, 2 politiewagens en agenten. De man werd

uit de auto getrokken en aangehouden. Zijn dochter belde, die het vanuit huis zag gebeuren, dat er in een keer overal politie was. Er werd niet gepraat maar hij werd meteen tegen de muur gezet. Er kwamen steeds meer mensen uit de buurt die zeiden: 'Ja maar hij woont hier', andere mensen gingen filmen. Op een later moment dachten wij: als het iemand anders was geweest, die Jan of Piet heet, was het dan ook gebeurd? Mensen hebben een eigen referentiekader. Mijn vriend is wit, als hij het was geweest was hij niet in de auto aangehouden. Omdat die jongen donker is en een andere afkomst heeft, wordt hij wel aangehouden."

"Mijn buurman heeft een een migratieachtergrond. Hij reed met een scooter in de wijk. Hij sprak zelf de boa's aan, en direct zijn ze niet in gesprek gegaan maar hebben ze meteen opgeschaald en de politie erbij gehaald. Ze vroegen aan hem 'ik wil je ID kaart zien'. Die had hij op dat moment niet bij zich. Dus hij heeft naar huis gebeld, naar zijn vriendin, zodat zij de ID kaart zouden kunnen brengen. Het was misschien een kwartiertje naar huis. Maar voordat zij er was, was hij al in de politieauto gezet. De buurman had volgens mij iets gezegd in de trant van "Wat doet u hier vanavond, meneer?" Provocerend, misschien, maar grote mond, of schelden? Hij is wel een man van 44. Mensen met een migratieachtergrond worden sneller afgekap, beboet. Personen zonder migratieachtergrond krijgen meer ruimte om hun verhaal te vertellen en een uitzondering te maken."

In deze twee voorbeelden kunnen de twee genoemde gedragingen gezien worden als een overtreding: mogelijk niet op tijd binnen zijn voor de avondklok, en het doen van een provocerende uitspraak. Maar in beide gevallen werd volgens de sleutelfiguren ook te weinig doorgevraagd, of werd direct opgeschaald. Hierdoor hadden de inwoners waar het om ging, het gevoel niet serieus genomen te worden en anders behandeld te worden vanwege hun huidskleur of achtergrond. Voor zover bekend bij de sleutelfiguren zijn er geen klachten over ingediend bij de gemeente Zwolle. Op de vraag of institutioneel racisme speelt binnen TOR kunnen de sleutelfiguren geen antwoord geven. Wel herkennen zij dat organisaties met een grotendeels 'witte' achtergrond, vooroordelen en discriminatie niet direct herkennen en er ook niet altijd naar handelen.

2.3 Omgaan met klachten en beschuldigingen

Als boa's beschuldigd worden van discriminatie gaan ze soms op een kalme wijze het gesprek aan of ze negeren dergelijke verwijten:

"Ik ben wel van mijzelf een heel rustig persoon en ik ga daar niet echt op in. Ik blijf wel echt bij waarvoor ik daar ben, en daar houd ik mijn standpunt in. Ik laat de persoon wel uitrazen, maar ik ga er niet op in."

In andere gevallen geven ze een waarschuwing of gaan ze over tot een bekeuring:

"Vaak is het wel op de agressieve toon: je doet het alleen omdat ik een kleurtje heb. Dus dan valt er niet zoveel meer te bespreken. Maar als iemand een normale vraag zou stellen: doe je dit omdat ik een andere afkomst heb, dan wil ik best een normaal gesprek aangaan. Maar de werkelijkheid is dat ze altijd beginnen met: je bent een kankerracist. Dat hoor je vaak. (...) Ik behandel het dan als een belediging. Je stopt nu, hier en niet verder. En anders kap ik ook het gesprek af dan ben ik er heel gauw klaar mee. Ik wil prima met iedereen die ik een bekeuring geef in gesprek gaan, vooral er uitleg over geven. Maar als ze mij gaan uitschelden, dan draai ik mij om. Het maakt mij niet uit of ze doorgaan. Ik doe mijn ding, schrijf de bekeuring uit en loop dan weg. En als ze niet op een normale manier willen praten, stop ik het gesprek en stap ik in de auto."

Het geven van een bekeuring passen boa's volgens een respondent toe als een inwoner besluit te schelden of zich agressief opstelt, zoals in bovenstaand citaat. Toch hangt deze beslissing ook af van de sociale context:

"Als ik bijvoorbeeld in een parkeergarage ben waar niemand is en iemand beledigt mij een paar keer. Dan heb ik zoiets van nou ja mensen horen het niet. Dan voel je je minder snel beledigd als dat je in de drukke winkelstraat bent en iemand is je tot op het bot aan het beledigen. Ja, daar waarschuw ik twee keer. Ga je dan door, dan hou ik je gewoon aan."

Een respondent vertelt dat dergelijke beschuldigingen hem boos maken. Het levert stress op en roept gevoelens van onrecht op. Ondanks deze negatieve emoties bleef de respondent in zijn communicatie rustig en legde aan de desbetreffende inwoner uit dat hij geen onderscheid maakt op basis van afkomst:

"Ik had iemand bekeurd, omdat hij de hond niet aan de lijn had. Toen zei die: oh doe je dat altijd zo met buitenlanders? Ja daar werd ik dan een beetje pissig over. (...) Ik werd er een beetje gestrest van en dacht: waar slaat dat nou op? Toen heb ik die man uitgelegd van goh

ik zou ook bijvoorbeeld een Nederlander behandelen zoals ik u nu ook behandel. Toen werd hij wel wat rustiger."

Tijdens de focusgroep reflecteert een respondent op een casus. Het ging om een staandehouding na een signalement. De persoon in kwestie die gevraagd werd even te blijven staan, had een migratieachtergrond en voldeed aan het signalement (getinte huidskleur, donkere kleding en witte schoenen). Terwijl de camerabeelden werden nagekeken, gaf de inwoner meermaals aan er niets mee te maken te hebben en zich gediscrimineerd te voelen. Toen uiteindelijk bleek dat deze persoon inderdaad niet de gezochte persoon was, mocht hij vertrekken. De respondent gaf tijdens de focusgroep aan dat hij moeite had om te reageren op de beschuldiging van discriminatie door de inwoner. Doordat de situatie steeds verder escaleerde, is de inwoner in kwestie uiteindelijk na het meermaals beledigen van de boa aangehouden.

Als er formele klachten worden ingediend, wordt het verhaal door een teamcoördinator aangehoord. Deze vraagt aan inwoners wat ze zouden wensen en biedt de mogelijkheid van een vervolgesprek aan. Ook noemt de coördinator de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen of een klacht in te dienen via een klachtbehandelaar. De coördinator probeert in het gesprek met de inwoner duidelijk te maken dat etniciteit geen rol speelt in de beoordeling van gedrag en dat er uitsluitend op basis van gedrag en meldingen wordt gehandeld.

"Ik wil mensen er altijd op wijzen dat collega's niet op huidskleur of op ras of etniciteit profileren of in ieder geval, dat is niet waar de gemeente Zwolle voor staat. Wij acteren daadwerkelijk op overlast meldingen of op geconstateerde gedragingen, dus dat probeer ik mensen altijd mee te geven. En als ze dan aangeven van nee, het was echt op mij gericht, dan adviseer ik die mensen ook om een klacht in te dienen en het via de klachtbehandelaar te laten lopen."

Het onderwerp krijgt ook weinig aandacht binnen het team. Klachten van inwoners over discriminatie worden hooguit een op een besproken, niet in teamverband. Een respondent legt uit dat hiervoor gekozen is, omdat de privacy van medewerkers te beschermen. Alleen als de medewerker om wie het ging ermee akkoord gaat wordt het binnen het team besproken met als doel om er algemene leerpunten uit te halen. Een leidinggevende heeft medewerkers wel eens aangesproken op opmerkingen en grapjes die over de grens waren. Daar is toen door medewerkers goed op gereageerd.

2.3 Discriminatie van boa's

Boa's hebben zelf soms ook te maken met onwenselijke bejegening of discriminatie door inwoners. Aangegeven is dat vrouwelijke boa's soms worden nagefloten of vervelende opmerkingen te horen krijgen. Ook zijn er wel eens stigmatiserende en discriminerende opmerkingen gemaakt op basis van migratieachtergrond. Dit uit zich bijvoorbeeld in uitgescholden worden of genegeerd worden vanwege de etnische achtergrond.

Boa's zonder migratieachtergrond krijgen vaak opmerkingen dat ze het niet begrijpen, omdat ze onvoldoende vertrouwd zijn met de culturele achtergrond van inwoners met een migratieachtergrond. Collega's nemen het voor elkaar op als inwoners boa's op deze manier behandelen.

"Dan geef je uitleg over de overtreding en dan is het van: 'ja ik praat niet met jou, ik praat met je collega, die begrijpt mij in ieder geval wel.' En dan zegt mijn collega: 'nou, als jij niet met hem kan praten, dan ook niet met mij. Dan gaan we wel weg en zoek je het maar uit, ga maar in bezwaar.'"

2.4 Risico's

In het voorgaande werd duidelijk dat respondenten zelf niet of nauwelijks de indruk hebben dat institutioneel racisme voorkomt bij TOR. Zoals in de inleiding van dit rapport werd aangegeven, was het doel van dit onderzoek ook niet gericht op het vaststellen of institutioneel racisme voorkomt. Dat is moeilijk aan te tonen gelet op de beperkingen die dit onderzoek kent. In plaats van te onderzoeken of institutioneel voorkomt, hebben we meer nadruk gelegd op mogelijke risico's voor institutioneel racisme.

De risico's die we hieronder beschrijven, zijn niet alleen relevant in het kader van het bestrijden van verschillende vormen van ongelijke behandeling. Een deel van deze risico's vormen ook algemene knelpunten die een negatieve invloed kunnen hebben op zorgvuldig en professioneel handelen.

Beperkt uitdragen van sociale normen tegen discriminatie

Het is volgens onderzoek van belang om aandacht te hebben voor sociale normen binnen een organisatie. In dit geval gaat het dan om de duidelijke boodschap dat discriminatie niet getolereerd wordt en vooroordelen geen ruimte mogen krijgen (Felten, e.a., 2021). Het is belangrijk dat de norm van non-discriminatie breed gedeeld en

uitgedragen wordt door medewerkers en leidinggevenden. Dit heeft invloed op de mate waarin er ruimte is voor discriminatie en racisme.

De norm van non-discriminatie wordt niet actief uitgedragen en is nauwelijks een bespreekpunt binnen het team. Als er klachten zijn wordt dit uitsluitend besproken met de desbetreffende medewerker en niet breder binnen het team. Dat is een gemiste kans zoals een van de respondenten aangeeft, omdat er leerpunten geformuleerd kunnen worden die voor iedereen van belang zijn. Er zijn ook geen duidelijke instructies in richtlijnen waarin duidelijk wordt uitgedragen dat discriminatie ontoelaatbaar is. Dit heeft mede te maken met de vanzelfsprekendheid waarmee respondenten veronderstellen dat discriminatie geen rol speelt in hun handelen. Daarom is de veronderstelling dat het ook niet nodig is om er aandacht aan te besteden.

"We hebben nu een handhavingsnota TOR, en die gaat alleen over gedragingen en hoe we op bepaalde thema's handelen, van eerst het gesprek aangaan. Daarbij staat niet: we maken geen onderscheid, want dat is zo'n vanzelfsprekend uitgangspunt, dat hoeft niet expliciet te worden vermeld."

"Eigenlijk is het algemeen bekend dat je niet moet discrimineren. Dus nee, er wordt niet heel veel aandacht aan besteed maar het is denk ik ook niet nodig. Het is de normaalste zaak van de wereld. (...) Het speelt hier niet en we verwachten van elkaar dat we allemaal professioneel zijn."

De vanzelfsprekendheid dat het niet nodig is om normen van non-discriminatie uit te dragen, miskent dat medewerkers ook onbewust onderscheid kunnen maken en zich kunnen laten leiden door vooroordelen. Felten e.a. (2021) beschrijven dat het zinvol is om concrete handvatten te bieden voor het activeren van sociale normen door onder meer trainingen te bieden hoe medewerkers discriminatie en vooroordelen kunnen herkennen en hoe zij hiermee om kunnen gaan. Boa's hebben dergelijke trainingen niet gekregen. Ook trainingen cultuursensitief werken kunnen in dit verband soelaas bieden.

Tekortschietende feedbackcultuur

In de interviews komt naar voren dat medewerkers soms elkaar niet durven aan te spreken als hun collega onhandige uitspraken doet op straat. Ze willen elkaar niet afvallen tegenover inwoners en medewerkers willen het vriendschappelijke contact dat ze met hun collega's hebben niet ondermijnen.

"Op straat moet je het altijd met elkaar eens zijn. Je gaat niet op straat een discussie voeren, want daar zorg je alleen maar voor verwarring, ook naar de burger toe. Dus op straat zou ik nooit een discussie voeren met een collega. En als dat iemand zijn standpunt is dan is dat zijn standpunt en dan ga ik daar niet in tegenin."

Een andere respondent geeft aan het gevoel te hebben dat niet alle collega's het durven te benoemen als bepaalde uitspraken of handelingen discriminerend zijn. En weer een andere respondent merkt op dat medewerkers nauwelijks worden aangesproken als er misplaatste grapjes of opmerkingen worden gemaakt, omdat ze het niet durven of denken dat het toch geen zin heeft. Overigens zijn er ook respondenten die aangeven dat collega's elkaar in sommige situaties wel degelijk aanspreken.

"Ik denk dat er wel veel grapjes worden gemaakt, maar dat aanspreken gebeurt echt veel te weinig. Ik denk dat het in sommige gevallen wel beter is. Dat is ook wel een ding wat in ons team speelt, van gewoon elkaar aanspreken op bepaalde dingen. Kijk roddelen gebeurt overal, maar er zijn grenzen. Het aanspreken daarvan, ja dat kan echt wel beter. We zijn een jong team. Misschien durven we elkaar daarom niet aan te spreken. Het echt durven is een ding en denken van het heeft toch geen zin, want het komt toch niet binnen. En als je er wat over zegt, dan vertelt die het weer aan die en die. Dan komt het weer overal terecht."

Elkaar vaker aanspreken op dergelijk gedrag is belangrijk om leerprocessen te stimuleren. Als dat niet mogelijk is op straat kan ook overwogen om dit op een later moment terug te koppelen.

Discretionaire bevoegdheid

De discretionaire ruimte¹ van boa's vormt ook een mogelijk risico voor institutioneel racisme. De ruimte om zelfstandig beslissingen te nemen kan een risico zijn als vooroordelen en stereotypen van boa's en/of eerdere negatieve ervaringen met inwoners met een bepaalde achtergrond doorwerken in de wijze waarop personen met een betreffende achtergrond worden behandeld. De ruimte voor boa's om keuzes te maken wordt begrensd door allerlei werkinstructies en doordat de keuzes mede gebaseerd zijn op meldingen van inwoners en informatie van andere partijen. Hoewel boa's niet zomaar

¹ Discretionaire ruimte is de ruimte van - in dit geval - handhavers - om, binnen de wettelijke kaders, hun eigen inzicht te volgen en zelfstandig te beslissen over het toepassen van hun bevoegdheden (vgl. <https://www.ensie.nl/basisboek-integrale-veiligheid>) (Schol & Winter, 2012). De term 'discretionaire bevoegdheid' is hieraan verwant; deze betreft de bevoegdheid die gepaard gaat met de discretionaire of beleidsruimte om binnen de wettelijke kaders naar eigen inzicht beslissingen te nemen over het toepassen van bevoegdheden (vgl. <https://thesaurus.politieacademie.nl/>). We gebruiken beide termen in het rapport.

inwoners mogen aanhouden en controleren als er geen zichtbare overtreding is, geven de respondenten aan dat er wel ruimte is om hun discretionaire bevoegdheid in te vullen. In de praktijk leidt dat er volgens meerdere respondenten toe dat richtlijnen door boa's verschillend toegepast worden. Zo geven respondenten aan dat sommigen eerder geneigd zijn boetes uit te delen bij situaties waar anderen een waarschuwing zouden geven. Hieronder worden er verschillende voorbeelden gegeven:

"De boa's hebben discretionaire bevoegdheden. Uiteindelijk heb je zelf de keuze. Daar zit een risico in. Als iemand discrimineert, zou daar wat speelruimte zijn."

"Bij fout parkeren of wildplassen of drinken in een gebied is het nog steeds echt de keuze aan jezelf of je daar wel of niet voor schrijft."

"In de avonduren is er meer vrijheid in waar je naartoe gaat, of waar je surveilleert."

"Er zullen vast collega's eerder bekeuren dan andere collega's. Uiteindelijk is het de constatering van de collega waarom hij een overweging maakt om iets wel of niet te verbaliseren."

Een bijkomend risico is dat bepaalde groepen mogelijk eerder beboet worden doordat er keuzes gemaakt moeten worden. Als een boa in het drukke centrum loopt, moet die keuzes maken op welke overtreding hij of zij wel of niet reageert, omdat er meerdere tegelijk kunnen plaatsvinden (vgl. Fermin, e.a., 2022).

Mogelijke 'vervuilde' meldingen en informatie

Er is een risico dat stereotypen en vooroordelen over etnische groepen een rol spelen bij de keuze om in bepaalde locaties (intensiever) te controleren. Zo bestaat er het risico van 'vervuilde' meldingen van inwoners, omdat deze gebaseerd zijn op vooroordelen over etnische groepen. Naast meldingen van inwoners kan ook gedacht worden aan mogelijke 'vervuilde' informatie van politie als gevolg van etnisch profileren (vgl. Fermin, e.a., 2022). Deze problemen worden benoemd door verschillende respondenten. Zo stelt een respondent:

"Door onze reactieve handelswijze zijn we erg afhankelijk van de politie en inwonersmeldingen voor waar de boa's komen. Als de politie of inwoners zijn gemotiveerd door discriminatie of vooroordelen heeft dit dus direct impact op hun werk. Wij hebben geen actief beleid om te zeggen van: we doen twee controles hier en dan doen we ter referentie twee controles daar. Dat hebben wij niet."

Het team kan volgens een respondent alleen reactief handelen op basis van meldingen en informatie. Er is niet voldoende capaciteit om meer te doen en om bijvoorbeeld proactief en outreachend veelvuldig verschillende wijken in te gaan. Ook bij controles van de horeca of andere houders van vergunningen, is er vaak geen tijd om een hele straat stelselmatig te controleren. Het gevolg is dat controles vaak plaatsvinden bij *“the usual suspects waar klachten over komen”*. Een respondent noemt dat het beter zou zijn als boa's in de gelegenheid worden gesteld om meer systematisch te werk te kunnen gaan om alle wijken en locaties mee te nemen.

Samenstelling van het team

Een ander risico heeft betrekking op de samenstelling van het team. Daarbij kan gedacht worden aan gebrek aan diversiteit binnen het team. De etnische diversiteit in het team is beperkt.² Een respondent geeft in dit verband aan dat er in het aannamebeleid niet naar diversiteit wordt gekeken en dat er ook geen diversiteitsdoelen zijn opgesteld. Volgens verschillende respondenten heeft het in bepaalde situaties meerwaarde als er in het team etnische diversiteit is. Zo kan een boa met een migratieachtergrond bepaalde groepen soms beter bereiken. Deze zijn meer bekend met de culturele achtergrond van bepaalde groepen, waardoor deze inwoners zich ook veiliger voelen bij een boa met een migratieachtergrond. Ook noemt een respondent dat het soms functioneel is als een boa meerdere talen beheerst.

Daarnaast noemen respondenten dat er relatief veel jonge mensen werkzaam zijn in het team met relatief weinig ervaring. Een groot aantal medewerkers is nog niet lang werkzaam bij de gemeente als boa. Zij beschikken nog over onvoldoende kennis en ervaring hoe zij in bepaalde situaties moeten reageren. Het team is dus nog volop in ontwikkeling en dat brengt risico's met zich mee op inschattingfouten. Dan helpt het niet dat het inwerktraject voor nieuwe mensen beperkt is. Aangegeven wordt dat boa's het vak op straat leren door het van collega's af te kijken.

“We hebben een relatief jong team met boa's en die weten gewoon heel veel nog niet. Dus die lopen tegen zaken aan op straat. Die denken van: voor mijn gevoel klopt dit niet. Dus die hebben iemand op straat staande gehouden en denken: wat nu? Is dit een strafbaar feit? Moet ik optreden? Moet ik strafrecht inzetten? Bestuursrecht?”

“Wat ook speelt is dat er nauwelijks nog oude rotten in het vak zijn, in ieder geval in Zwolle, en er veel jongeren, vaak rechtstreeks uit de

² Op dit moment is er niemand met een migratieachtergrond binnen het team. Toen het onderzoek werd uitgevoerd was er één medewerker met een met een migratieachtergrond.

schoolbanken, bij ons komen werken. Dat vraagt veel, want boa is een complexe functie. (...) We zijn een jong team, zonder veel ervaring en we zijn nog heel erg aan het opbouwen."

Werk- en tijdsdruk

Een volgend knelpunt is de werk- en tijdsdruk. Deze druk wordt versterkt doordat er hoge ambities zijn. Dat is een algemeen knelpunt, maar het kan bestaande waarborgen tegen institutioneel racisme minder effectieff maken. De werk- en tijdsdruk heeft namelijk gevolgen voor het werk en beïnvloedt de keuzes die boa's maken, zoals minder tijd voor het maken van verbindingen en aan de voorkant investeren en eerder waarschuwingen dan boetes uitdelen. In situaties waarin snelheid en efficiëntie voorrang krijgen, bestaat bovendien het risico dat beslissingen worden genomen op basis van intuïtie en vooroordelen in plaats van zorgvuldige afweging. Hierdoor kan, bewust of onbewust, ongelijkheid in de behandeling van burgers ontstaan.

"Er zijn in korte tijd alleen maar meer mensen bijgekomen, maar er zijn ook heel veel taken naar ons toegekomen."

"Je merkt dat je niet voor alles de tijd kunt nemen. Het praatje met een aardige oude vrouw lukt niet meer. Het is echt wel racen tegen de klok. Het zorgt ervoor dat je iets laat zitten of dat je je soms beperkt tot een waarschuwing in plaats van het uitdelen van boetes, want dat kost meer tijd."

"Een punt waar ik tegenaan loop is dat we veel willen: meer verbinding met de stad, meer aan de voorkant, voorkomen van jongerenaanwas in de criminaliteit, enz. Daar ben ik voorstander van, maar de tijd die boa's hebben is zo beperkt. Daarvoor moet je ook samenwerken met allerlei partners en dat kost nog meer tijd. Je moet keuzes maken in je werk, dat geldt ook voor boa's."

Een ander probleem dat hiermee samenhangt is dat de bezettingsgraad soms onvoldoende is. Het streven is om altijd met twee boa's op pad te gaan, maar dat lukt niet altijd. Hierdoor bestaan duo's soms uit een medewerker en een onervaren stagiaire.³ Dat heeft onder meer als nadeel dat het minder veilig is en dat er minder professionele controle plaatsvindt op elkaars optreden. In de normale situatie biedt de aanwezigheid van twee (ervaren) boa's immers een belangrijke waarborg tegen ongelijke behandeling: zij kunnen elkaar corrigeren en bijsturen indien nodig.

³ In de focusgroep werd aangegeven dat het meenemen van stagiaires als tweede persoon al minder vaak voorkomt.

2.5 Waarborgen

Tegenover de genoemde risico's zijn er ook verschillende waarborgen die het risico op ongelijke behandeling juist tegengaan.

Werken in koppels en duidelijke afspraken

De genoemde risico's bij de discretionaire ruimte worden bijvoorbeeld beperkt door het werken in koppels. Duo's gaan samen op pad en behandelen gezamenlijk een melding:

"Samen op pad gaan is ook van belang zodat de ander het over kan nemen als het niet goed gaat, en het vier-ogen-principe, zodat je met z'n tweeën kan overleggen over de situatie."

Ook zijn er soms duidelijke afspraken over de toe te passen werkwijze in concrete situaties, waardoor op voorhand al duidelijk is of er bekeurd of gewaarschuwd moet worden.

"We hebben de discretionaire bevoegdheden natuurlijk, maar we proberen daar wel een lijn in te trekken met zijn allen. Dus als wij een overlast locatie hebben, dan spreken we altijd met z'n allen af, wat gaan we doen? Gaan we hier bekeuren bij een overtreding of gaan we eerst waarschuwen?"

"We spreken processen af en de werkwijze. Je bepaalt op voorhand of een waarschuwing of boete nodig is. Bij betaald parkeren wordt altijd meteen beboet. Bij nieuwe parkeerregels wordt er afgesproken dat er een bepaalde periode alleen wordt gewaarschuwd. Na deze periode wordt dan bekeurd."

In zijn algemeenheid geldt bovendien dat in Zwolle de nadruk ligt op het gesprek aangaan met de inwoner en niet te snel overgaan tot een bekeuring.

Zorgvuldig omgaan met meldingen

Om het risico op ongelijke behandeling te voorkomen als gevolg van de eerdergenoemde 'vervuilde' meldingen van inwoners wordt er bij elke melding gecontroleerd of er geen sprake is van een onderliggend langer (buren)conflict. Als meldingen over bepaalde inwoners zich herhalen wordt er nagedacht over een alternatieve strategieën, zoals het bieden van buurtbemiddeling. Ook wordt er soms besloten om navraag te doen bij ketenpartners om na te gaan of er meer speelt. Als het

een valse melding blijkt te zijn, wordt er niet ingegrepen en wordt dit ook teruggekoppeld naar de melder.

Regelgeving, procedures en richtlijnen en ruimte voor advies en overleg

Het risico op ongelijke behandeling wordt eveneens beperkt door regelgeving en procedures. Zo hebben boa's zich te houden aan de wet gelijke behandeling, het bestuursrecht, de gedragscode en leggen ze een eed af wanneer zij in dienst treden. Zij hebben ook de mogelijkheid om een juridisch adviseur te raadplegen voor juridisch advies bij ingewikkelde zaken. Ook kunnen zij complexe casuïstiek bespreken met een teamcoördinator en/of de teamleider. Boa's moeten verder zoveel mogelijk vastleggen over hoe er gehandeld is om consequent handelen te stimuleren.

"We leggen vast wat we doen. En dat vind ik voor mezelf heel belangrijk. Ik zal ook nooit zeggen om alles telefonisch af te doen. Ik probeer zoveel mogelijk via de mail vast te leggen: zo en zo hebben we het gedaan en in voorkomende gevallen moeten we het zo en zo doen."

Degelijke klachtenprocedure

Er zijn verschillende vormen van controles ingebouwd. Zo is er volgens de respondenten een degelijke klachtenprocedure waar inwoners vaak tevreden zijn over de afhandeling van meldingen.

"De klachtenprocedure moet volgens de wet aan allerlei zorgvuldigheidsvereisten voldoen. Hoor-wederhoor toepassen, onderzoek doen naar de klacht, toelichting vragen aan de indiener, met die informatie naar het organisatieonderdeel gaan, om te vragen: waar ligt het probleem, wat kunnen we eraan doen? We moeten zorgen dat de klacht op een laagdrempelige manier wordt opgelost. De leidinggevende wordt op de hoogte gesteld en als bekend is welke medewerker betrokken is, dan wordt die ook erbij betrokken. Daarbij laat je je vooral leiden door de klager: de aard van de klacht en de wens van de klager staan centraal. Je gaat geen diepgaand onderzoek doen als de wens van de klager is een bepaalde brief zo snel mogelijk te ontvangen. Soms is een gesprek genoeg, soms is de erkenning genoeg, soms de verzekering dat de organisatie er oog voor heeft en erop gelet wordt in de toekomst. En heel soms (dat zijn er maar enkele op jaarbasis) willen ze een formele behandeling van de

klacht met onderzoek, schriftelijke bevindingen, conclusies en een oordeel. En als ze dan nog niet tevreden zijn, dan kunnen ze naar de Ombudsman."

"Meestal zijn klagers er tevreden mee, dat er voldoende is gedaan met de klacht. (...) Erkenning van hun gevoel, dat er serieus naar gekeken wordt, is vaak voldoende. (...) Het gaat klagers vaak om het resultaat, dat er bijvoorbeeld een brief met spoed wordt beantwoord."

Toetsing, evaluaties en sancties

Een ander controlemechanisme is dat bij klachten het handelen van boa's getoetst wordt door een toezichthouder op rechtmatigheid en behoorlijkheid. Verder zijn er bodycambeelden, worden cases geëvalueerd en volgen er sancties als een boa geweld heeft gebruikt dat niet proportioneel was.

"Als gesprekken uit de hand lopen of het onveilig wordt, dan kun je een bodycam aanzetten. Als iemand bewust discrimineert, zal die het niet aanzetten. Daarom zijn er ook twee collega's. Dan kan een collega het aanzetten."

Samenwerking met andere partijen

Tot slot, worden in bepaalde situaties keuzes en acties samen met ketenpartners bepaald en dus niet door een individu of een partij bepaald en uitgevoerd.

"Handhaven is het sluitstuk. Je bepaalt het niet alleen. Samen met de wijkregisseur en andere partners werk je samen om een passende aanpak te bedenken. Dat is een waarborg dat het nooit door 1 persoon bepaald en uitgevoerd wordt."

2.6 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat de meeste respondenten zich niet kunnen voorstellen dat institutioneel racisme voorkomt binnen het team. De vanzelfsprekendheid dat het niet nodig is om normen van non-discriminatie uit te dragen, miskent echter dat boa's ook onbewust onderscheid kunnen maken en zich kunnen laten leiden door vooroordelen.

We hebben in dit hoofdstuk verschillende risico's geïdentificeerd die het ontstaan of voortbestaan van institutioneel racisme kunnen bevorderen. Daarnaast hebben we ook waarborgen beschreven die deze risico's kunnen verminderen. Sommige waarborgen vormen een direct antwoord op specifieke risico's. Zo kunnen meldingen weliswaar 'vervuild' zijn door vooroordelen van inwoners, maar er wordt altijd gecontroleerd of er geen sprake is van een onderliggend (buren)conflict. Meldingen worden met andere woorden idealiter zorgvuldig behandeld. Een ander voorbeeld is het risico op ongelijke behandeling door discretionaire bevoegdheden van boa's. Dit wordt beperkt door regelgeving en procedures. Ook dienen boa's zoveel mogelijk vast te leggen over hoe er gehandeld is om consequent handelen te stimuleren. Duidelijke afspraken over hoe te handelen in concrete situaties en het werken in koppels verkleinen dit risico eveneens.

Dat er waarborgen zijn die een antwoord bieden tegen een deel van de risico's wil nog niet zeggen dat deze risico's daarmee volledig zijn weggenomen. Regels en richtlijnen kunnen gelijke behandeling weliswaar stimuleren, maar er blijft ruimte voor discretionaire bevoegdheden. Als een boa in het drukke centrum loopt, moeten er bijvoorbeeld keuzes gemaakt worden op welke overtreding te reageren in situaties waarbij meerdere overtredingen tegelijk plaatsvinden. En dat er een degelijke klachtenprocedure is waar melders tevreden over zijn, zegt nog niets over de groep inwoners die ervoor kiest om geen melding te doen. Daar kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen, maar deels kan het te maken hebben met weinig vertrouwen van inwoners in de overheid en een gebrek aan toegankelijkheid en laagdrempeligheid van de procedure.

Voor een deel van de risico's geldt dat er weinig tot geen waarborgen zijn om deze tegen te gaan. Het gebrek aan diversiteit binnen het team bijvoorbeeld helpt mogelijk niet om alert te reageren op discriminerende grappen en (subtiele) generaliserende opmerkingen over bepaalde bevolkingsgroepen en deze vervolgens ter discussie te stellen.

Al met al concluderen wij dat er geen aanpak is waarbij alle risico's één-op-één worden ondervangen. Institutioneel racisme is een complex probleem dat vaak voortkomt uit een combinatie van structurele, culturele en interpersoonlijke factoren. Hierdoor vraagt het om een veelzijdige, integrale en systematische aanpak. In feite dienen risico's met een combinatie van typen maatregelen bestreden te worden. Naast wet- en regelgeving, controle en toezicht zijn bijvoorbeeld ook training en bewustwording over onbewuste vooroordelen en cultureel sensitief werken, een inclusiever organisatiecultuur en inclusief leiderschap van belang. Duidelijk is dat dit nog ontbreekt bij Team TOR. Sterker nog, er is helemaal geen specifiek beleid ontwikkeld voor het bestrijden en voorkomen van onheuse en ongelijke behandeling door boa's.

INSTITUTIONEEL RACISME BIJ DE GEMEENTE ZWOLLE

Een verkennende studie

3 Team Inkomen

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen met institutioneel racisme binnen het Team Inkomen van de afdeling Inkomensondersteuning. Het Team Inkomen van de afdeling Inkomensondersteuning (in het vervolg 'team Inkomen') bestaat uit 61 medewerkers en is opgedeeld in een aantal verschillende subteams. De teams houden zich bezig met het beoordelen van aanmeldingen voor financiële bijstandsuitkering, het bijhouden van wijzigingen in de bijstand, en toekennen of afwijzen van bijzondere bijstand en andere aanvullende regelingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een extra uitkering voor kinderopvang voor minima, of het toekennen van leerlingenvervoer. Ook het signaleren van fraude met financiële bijstand is aanwezig in het team inkomen. De regeling WMO en de regeling Jeugdwet vallen onder andere teams.

Net als in het vorige hoofdstuk bespreken we eerst in hoeverre respondenten zich kunnen voorstellen dat institutioneel racisme voorkomt binnen hun team. Ook beantwoorden we de vraag in hoeverre er (formeel) klachten zijn van inwoners over discriminatie en racisme en welke ervaringen sleutelfiguren hiermee hebben. We hebben aandacht voor mogelijke ervaringen met discriminatie en racisme door klanten en of er ook ongelijke behandeling en stigmatisering plaatsvindt op de werkvloer. Vervolgens bespreken we hoe medewerkers omgaan met klachten en beschuldigingen van discriminatie. Verder beschrijven we de belangrijkste risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme. We sluiten het hoofdstuk af met een slotbeschouwing waarin we de risico's en waarbomen kritisch tegen elkaar afwegen.

3.1 Ervaringen met institutioneel racisme

Op enkele uitzonderingen na kunnen respondenten zich niet voorstellen dat (institutioneel) racisme voorkomt binnen het team. Respondenten noemen dat er ook geen racistische grapjes worden gemaakt over bevolkingsgroepen en dat er geen onderscheid wordt gemaakt op basis van afkomst.

"Bij ons in het team zijn er geen ruwe omgangsvormen. Wij merken dat bij andere teams wat hardere grappen gemaakt kunnen worden. (...) Ik heb niet ervaren dat wij een harde grappencultuur hebben. Het is juist heel respectvol. Ik ben wel anders gewend."

"We behandelen iedere inwoner gelijk. En dan gaat het om aanvragen, kosten levensonderhoud, aanvragen bijzondere bijstand."

Het gaat om het checken of iemand voor een aanvraag in aanmerking komt."

Een respondent kan zich niet voorstellen dat institutioneel racisme voorkomt, maar noemt wel als kanttekening dat er sprake kan zijn van een blinde vlek.

"Ik kan het mij bijna niet voorstellen, omdat we vrij heldere werkafspraken hebben, hoe we moeten omgaan met alle aanvragen. (...) Ik heb het gevoel dat institutioneel racisme niet bij ons speelt. Maar dat kan ook een blinde vlek zijn."

Een ander sluit niet uit dat er ruimte is voor (institutioneel) racisme en denkt dat het ook niet helemaal te voorkomen is.

"Kijk, ik denk dat heel veel processen uiteindelijk er wel ruimte voor laten, omdat er natuurlijk heel veel beslissingen worden genomen door mensen, eigenlijk allemaal dus. Ik denk ook niet dat alles te ondervangen is met bepaalde beleidsstukken of werkafspraken of noem maar op en uiteindelijk zijn het toch vaak mensen die ergens een klap op moeten geven of die ergens over beslissen. Ik denk dat uiteindelijk dan overal wel ruimte is voor bepaalde vorm van racisme of een beetje discriminatie."

Enkele respondenten noemen wel expliciet dat discriminatie en racisme voorkomen in de samenleving, maar de opvatting dat collega's zich schuldig zouden maken aan discriminatie en racisme wordt door niemand gedeeld, al wordt dus niet door iedereen uitgesloten dat het zou kunnen voorkomen in hun team. Respondenten hebben hier echter geen concrete signalen van opgevangen. Ook zijn er geen signalen dat een aanvraag voor een uitkering onder groepen met een migratieachtergrond vaker zijn afgewezen. Het uitgangspunt in het werk is juist iedereen gelijk behandelen, te meer daar de functie vrij juridisch is.

"We hebben ook een wet uit te voeren en we hebben met mensen te werken. Voor mij is iedereen gelijk. Ik hoop dat dat voor iedereen geldt en dat we mensen niet anders behandelen omdat ze anders zijn."

Sommige respondenten geven weliswaar aan niet te verwachten dat collega's inwoners bewust ongelijk behandelen, maar sluiten niet uit dat er ongelijke uitkomsten ontstaan doordat er ruimte is voor het toepassen van maatwerk. Hier gaan we nader op in bij de risico's op institutioneel racisme.

Ook in de focusgroep met medewerkers uit het Team Inkomen sluit in eerste instantie iedereen zich aan bij de conclusie dat institutioneel racisme niet voorkomt binnen het team. Later in het gesprek zegt een respondent het volgende:

“We zeggen nu vooral in deze bespreking dat institutioneel racisme niet bestaat, hier niet voorkomt. Volgens mij kunnen goede werkinstructies het technische deel ondervangen. Maar je gespreksvoering, de bejegening, dat wordt niet getoetst. Volgens mij is het te kort door de bocht om te zeggen dat het niet bestaat. Het zit voor mij niet in harde grappen, maar in details waar we ons niet bewust van zijn. Het is waardevol om hier meer aandacht voor te hebben. Zowel intern naar het team als extern naar de inwoners.”

In de interviews is verder genoemd dat bepaalde achternamen alarmbellen kunnen doen rinkelen. In die gevallen zijn medewerkers meer alert en letten ze bijvoorbeeld extra op mogelijke verdachte geldstromen zoals zwart werk. Ook wordt eerder handhaving ingeschakeld bij het intakegesprek, maar alleen als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld bij frequente stortingen van grote contante bedragen.

Deze alertheid bij bepaalde achternamen kan resulteren in vooringenomenheden. Als iemand familie is van personen die eerder problemen hebben veroorzaakt, roept dat argwaan op. Verder is genoemd dat er bij bepaalde doelgroepen waaronder statushouders er een langere periode wordt aangehouden om informatie op te vragen, omdat er soms specifieke bijzonderheden kunnen zijn.

Wat voor het team toezicht openbare ruimte (TOR) geldt, is ook van toepassing op het team Inkomen. Mede doordat er weinig tot geen zicht is op het voorkomen van institutioneel racisme, is er ook geen specifiek beleid ontwikkeld dat gericht is op het bestrijden en voorkomen van institutioneel racisme. De onderzoeksvraag welke ervaringen er zijn met interventies om institutioneel racisme aan te pakken, is dus eenvoudig te beantwoorden. Er zijn geen ervaringen hiermee.

Formele klachten over discriminatie en racisme

Er zijn weinig formele klachten van inwoners en doorgaans worden deze ongegrond verklaard. Er zijn volgens een respondent geen klachten over discriminatie en racisme. Een andere respondent stelt dat het soms voorkomt, en dat deze geschaard worden onder bejegening en niet onder bezwaar of beroep. Volgens de laatste respondent zijn de regels correct gevolgd en zijn percepties van discriminatie gebaseerd op gevoelens en belevingen van een klant. Een respondent legt uit dat het voor cliënten ook ingewikkeld is om dit te beoordelen, omdat zij geen vergelijking kunnen maken met besluiten ten

opzichte van andere klanten. Verder wordt aangegeven dat er geen oververtegenwoordiging is in het aantal formele klachten van bepaalde etnische groepen.

Wel ervaringen met discriminatie

Hoewel er niet of nauwelijks formele klachten zijn ingediend over discriminatie en racisme, vertellen verschillende respondenten wel over enkele ervaringen waarbij klanten hen hiervan beschuldigen. Zo vertelde een respondent dat een klant racisme heeft ervaren, omdat er veel documenten werden opgevraagd voor een aanvraag bijzondere bijstand. Dat voelde alsof er extra controles nodig waren. Twee anderen zouden tot dezelfde conclusie zijn gekomen nadat een aanvraag voor een uitkering werd afgewezen. Een van hen spreekt daarbij ook expliciet over institutioneel racisme. Deze klant noemt de medewerker geen racist, maar denkt dat het systeem hem benadeelt.

"Een persoon had het gevoel niet gelijkwaardig te zijn behandeld. Deze persoon had het gevoel dat bij hem de hele aanvraagprocedure werd bemoeilijkt, dat er extra controle werd gedaan op bepaalde zaken. Dat er heel veel informatie werd opgevraagd en uiteindelijk is het allemaal informatie geweest die echt nodig was voor de beoordeling van die betreffende aanvraag."

Hiernaast zijn er veel klachten over leerlingenvervoer. Tijdens de taxiriten zou er sprake zijn van discriminerende en racistische opmerkingen en scheldpartijen door kinderen. Dit wordt meestal in overleg en intern opgelost, er worden geen formele klachten over ingediend.

Sleutelfiguren hebben in de focusgroep geen directe ervaringen met racisme en discriminatie genoemd in het contact tussen inwoners en het Team Inkomen. Wel benoemen zij in het algemeen dat zij ervaren dat soms 'de regels belangrijker zijn dan de mensen', en dat er weinig ondersteuning is voor mensen voor wie de regels en de formele taal moeilijk te begrijpen zijn. Dit treft, volgens hen, mensen met een migratieachtergrond in het bijzonder.

Op de werkvloer

Op de werkvloer zijn er geen signalen dat medewerkers zich onderling schuldig zouden maken aan discriminatie of racisme. Op de vraag of er wel eens verkeerde opmerkingen of grapjes worden gemaakt, antwoordt vrijwel iedereen ontkennend, ook de respondenten die zelf een migratieachtergrond hebben. Een respondent benoemt dat de meeste grappen eerder gaan over politici op de rechterflank, dan over

bevolkingsgroepen met een migratieachtergrond. Ook wanneer we vragen naar de veiligheid op de werkvloer, geven de meeste respondenten aan dat het veilig is om zaken te bespreken met collega's.

3.2 Omgaan met klachten en beschuldigingen

Medewerkers vinden het lastig om te gaan met beschuldigingen van discriminatie en racisme. Dit komt mede doordat zij zelf het gevoel hebben dat ze de regels hebben gevolgd, dat deze voor iedereen gelden en dat zij hieraan niets kunnen veranderen. Respondenten geven aan dat deze beschuldigingen indruk maken en dat ze er last van hebben, omdat het voor hen als onterecht voelt. Respondenten vertellen het vervelend te vinden voor de klant zelf.

"Als hij het zo ervaart vind ik het sowieso vervelend voor hem. Maar het vervelende is óók weer dat ik er niets aan kan veranderen. Want ja onze besluiten blijven hetzelfde. Die zijn gebaseerd op de wet- en regelgeving en zijn situatie (...). Maar hij vindt dat het door institutioneel racisme komt. Zo benoemt hij dat dan ook. Dat gevoel heeft hij."

"Ja ik probeer hem duidelijk te maken dat dat niet het geval is. Maar hij ervaart dat zo. Ja. Dat is wel lastig, want ja hij ervaart dat zo en ik kan het niet veranderen, want de beslissingen blijven hetzelfde."

De manier van omgaan met deze klachten verschilt per medewerker. De eerste reactie ligt bij de individuele consulent: de een stuurt een mail, de ander belt. Er worden naar eigen zeggen geen fysieke gesprekken met inwoners op het gemeentekantoor gedaan. De neiging bestaat om het wel met de leidinggevende te delen, maar niet binnen het team.

Een respondent legt uit dat het alleen in het team wordt besproken als de collega in kwestie hier behoefte aan heeft. Deze respondent vertelt het nog niet eerder meegemaakt te hebben dat een casus binnen het team besproken is. Een andere respondent geeft aan het wel met collega's gedeeld te hebben.

"Ik heb het met collega's besproken hoe dat zou kunnen komen dat hij dat zo ervaart. Het kan onbegrip zijn."

Een respondent die veel te maken heeft met klachten vanwege diens functie, zegt veel te investeren in het opbouwen van een vertrouwensrelatie met klanten. De hoop is dat dit

ervoor kan zorgen dat klanten vertrouwen hebben in het professionele handelen en bij een negatief besluit niet denken dat er sprake is van discriminatie of racisme.

"Je probeert iemand het gevoel te geven dat hij of zij voor vol wordt aangezien, dat hij of zij serieus wordt genomen. Door die manier van werken, en het gesprek te voeren, probeer je vertrouwen te wekken. Tenminste dat probeer ik persoonlijk dan te doen. Dan hoop ik dat zo'n persoon er ook vertrouwen in heeft dat je dat ook daadwerkelijk doet. En dat als hij iets niet krijgt, dat hij niet hoeft te denken dat het discriminatie is. Dan hoop ik dat het op die manier werkt, want iets anders kan ik er ook niet van maken. Want iets is geen discriminatie. (...) En meer kan ik ook niet doen, denk ik dan hè. Het houdt ook ergens op."

3.3 Discriminatie door klanten

Er zijn enkele signalen dat klanten zich racistisch opstellen naar medewerkers met migratieachtergrond. Enkele respondenten signaleren dat inwoners discriminerende en racistische opmerkingen uiten of zich schuldig maken aan microagressies door inwoners. Daarin worden bijvoorbeeld negatieve uitspraken gedaan over het functioneren van medewerkers met een migratieachtergrond.

3.4 Risico's

Net als bij het Team TOR zien we ook in dit hoofdstuk dat het Team Inkomen van de afdeling Inkomensondersteuning niet of nauwelijks de indruk heeft dat institutioneel racisme voorkomt. Zoals in de inleiding van dit rapport werd aangegeven, was het doel van dit onderzoek ook niet gericht op het vaststellen of institutioneel racisme voorkomt. Dat is moeilijk aan te tonen gelet op de beperkingen die dit onderzoek kent. In plaats van te onderzoeken of institutioneel voorkomt, hebben we meer nadruk gelegd op mogelijke risico's voor institutioneel racisme.

Tot nu toe hebben we vooral gekeken naar expliciete signalen van en ervaringen met racisme en discriminatie. In Team Inkomen bestaan deze vooral uit een klein aantal informeel geuite klachten, die voor het merendeel door medewerkers dan wel teamcoördinatoren worden opgelost. In deze paragraaf bespreken we mogelijke risico's op institutioneel racisme als het gaat om werkwijzen die gebruikt worden. Een deel van de

risico's die we in het vorige hoofdstuk zagen bij het Team TOR zien we ook bij het Team Inkomen.

Beperkt uitdragen van sociale normen tegen discriminatie en racisme

In de interviews komt naar voren dat er geen normen in richtlijnen en werkwijzen staan waarin expliciet gecommuniceerd wordt dat discriminatie en racisme onacceptabel zijn. Ook bij het inwerken van nieuwe medewerkers is hier geen aandacht voor. Niet discrimineren wordt zo vanzelfsprekend gevonden dat het niet nodig wordt gevonden om deze norm actief uit te dragen en er aandacht aan te besteden.

"Ik denk dat collega's denken: dat is toch heel normaal? Natuurlijk discrimineren we niet en natuurlijk sluiten we geen mensen uit. Natuurlijk gaan we niet anders om met bepaalde groepen. Dus er is een bepaalde vanzelfsprekendheid. (...) Dus nee, er is geen aandacht voor, er is geen bewustzijn van hoe gaan we hier mee om, kunnen we het anders doen. Nee, hier wordt niet over gesproken."

Discriminatie en racisme lijken ook niet echt een thema te zijn dat binnen het team besproken wordt, ook niet door leidinggevenden. Een respondent noemt wel dat als teamcoördinatoren afwijkingen constateren, ze dit in het team aan de orde stellen. Dat het thema veelal onbesproken blijft, heeft te maken met het gegeven dat betrokkenen er vanzelfsprekend vanuit gaan dat het bij hen binnen het team niet speelt.

"Ik kan me niet herinneren dat dat ooit echt op de agenda heeft gestaan als ik eerlijk ben. Maar misschien is dat ook wel gewoon, omdat we ervan uitgaan dat we dat niet doen. Dat dat vanzelfsprekend is, dat je iedereen gewoon voor de wet gelijk behandelt."

"Ik denk dat ze ervan uitgaan dat je dat doet. Dat wordt niet echt gezegd."

"Het is niet iets waar we het specifiek over hebben. Nee."

Een andere respondent neemt een meer genuanceerde positie in. Deze respondent geeft aan dat het een goed teken kan zijn, omdat het wellicht niet voorkomt. Tegelijkertijd wil deze respondent niet uitsluiten dat deze ervaringen er wel degelijk zijn en dat het mogelijk niet gedeeld wordt met collega's, omdat er een taboe op ligt.

Discretionaire bevoegdheid

De discretionaire ruimte vormt een ander mogelijk risico voor institutioneel racisme. De ruimte om zelfstandig beslissingen te nemen kan een risico zijn als vooroordelen en stereotypen doorwerken in de wijze waarop personen met een betreffende achtergrond worden behandeld. Door de discretionaire ruimte bestaat het risico dat medewerkers van elkaar verschillen in de beslissingen die zij nemen. Dit probleem zal niet zo snel optreden bij een reguliere bijstandsaanvraag, maar bij bijzondere bijstandsaanvragen is er wel meer ruimte voor subjectieve oordelen en willekeur. Zo kunnen bepaalde culturele normbeelden over bestedingspatronen van invloed zijn op de beslissingen die genomen worden. Als er te sterk of uitsluitend wordt uitgegaan vanuit normen vanuit de meerderheidsgroep kunnen klanten met een migratieachtergrond mogelijk eerder afgewezen worden bij een aanvraag voor bijzondere bijstand.

"Aanvragen voor algemene bijstand die zijn vrij gekaderd, zeg maar. Je moet gewoon aan heel veel dingen voldoen, wil je daar recht op hebben. En dat dat ligt ook allemaal in de wet vastgelegd. Bij bijzondere bijstand heb je meer ruimte om maatwerk te leveren. Er is meer ruimte voor vrije invulling en daardoor is het een stuk gevoeliger voor willekeur. Ik kan mij best voorstellen dat dit onbewust wel invloed heeft op de uiteindelijke beoordeling en de beslissing om het wel of niet te verlenen. Een voorbeeld, we zeggen dat er een bepaalde reserveringscapaciteit is, ook als je een uitkering krijgt. Dus wij zullen dan wel gaan beoordelen of in ieder geval nagaan waarom het dan niet is gelukt om te kunnen reserveren voor een wasmachine. En het zou ook kunnen zijn dat iemand bijvoorbeeld zegt: ik heb familie in Marokko of Syrië en daar stuur ik mijn geld naartoe. Ja, wat doe je dan? En ik kan mij voorstellen dat de ene collega daar anders mee omgaat dan de andere collega."

Ruimte voor subjectieve oordelen en willekeur is er ook bijvoorbeeld bij het goedkeuren van declaraties. Een ander noemt dat niet alles dichtgetimmerd kan worden. De wet dient als basis, maar op detailniveau is er bewegingsruimte en dat kan in theorie gepaard gaan met willekeur.

"Vooral bij declaraties. Dat kan best subjectief zijn vind ik soms. Bijvoorbeeld, kinderfeestjes kunnen ook gedeclareerd worden in het Kindbudget. Daar hebben we ook wel gesprekken over gehad met collega's. Dat de een vind dat het tot een bepaald bedrag moet, en

de ander vindt dat dan niet. Wel met eten en drinken erbij in, of niet. Dat kan best subjectief zijn of dat wordt goedgekeurd of niet."

"Uiteindelijk heb je in detail nog wel wat bewegingsvrijheid. En als je echt toekomt aan het beoordelen van zo'n aanvraag tot op detailniveau, en je zelf dus dingen kunt beslissen, dan kan daar ook inderdaad best nog wel wat willekeur zijn. Dus dan heb je het over bepaalde zaken die je tegenkomt op bankafschriften of dat iemand een keer geld heeft gekregen. Laat je dat dan vrij of ga je dat dan meteen verrekenen met de uitkering? En als het als het goed is, moet iedereen daar wel ongeveer hetzelfde mee omgaan, maar op dat detailniveau heb je toch ook nog wel wat ruimte die niet is afgebakend."

Eerder werd genoemd dat er ongelijke uitkomsten kunnen ontstaan doordat er ruimte is voor het toepassen van maatwerk. Maatwerk en gelijke behandeling kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Hoewel maatwerk meer mogelijkheden biedt om in het voordeel van klanten te beslissen, brengt ook het risico met zich mee dat niet alle groepen evenredig profiteren van deze voordelen. Sommige medewerkers gaan in de praktijk coulanter om met bepaalde situaties dan anderen. Dat brengt risico's op willekeur en ongelijke behandeling met zich mee.

"Ik merk wel dat er wel verschil zit in de werkwijze tussen collega's. Het is niet dat er uniform gewerkt wordt. (...) Dat heeft dan toch wel te maken met de vrije interpretatie. Ieder persoon interpreteert het op zijn eigen wijze en past het recht toe zoals zij dan vinden dat het zou kunnen. Natuurlijk wordt het wel afgekaderd door beleid en werkinstructies, maar daarbinnen is er wel ruimte waardoor je dus krijgt dat ook niet iedereen hetzelfde besluit neemt."

"De een is misschien wat rechtlijniger en de ander is wat soepeler. Ja ik probeer altijd wel de ruimte in de wet te zoeken, misschien doe ik dat iets meer dan een ander."

Maatwerk kan op gespannen voet staan met de onderbezetting, omdat maatwerk meer werk met zich meebrengt. Het risico bestaat bovendien dat groepen die meer aandacht vereisen, eerder te maken krijgen met afwijzingen.

Binnen het Team Inkomen wordt door sommige subteams gewerkt met een specifiek soort maatwerk, de 'omgekeerde toets' genaamd. Niet alle respondenten zijn bij navraag bekend met deze methode, of passen deze in dezelfde mate toe. De een voelt zich er comfortabeler mee dan de ander.

Gebrek aan culturele sensitiviteit

Respondenten geven aan dat er niet cultureel sensitief gewerkt wordt. Dat kan een risico vormen op ongelijke behandeling.

"Culturele barrières en omgangsvormen kunnen ook een hele grote rol spelen. Het is natuurlijk zo van het is het onbekende voor beiden hè. Tsjá, ik ben ook niet van alle culturen op de hoogte dus ik weet ook niet wat de normen en waarden en omgangsvormen zijn, wat ze van je verwachten. Je probeert het te doen vanuit je eigen perspectief. Zo lang er geen signalen komen, dan ga je ervan uit dat mensen of geen aanvraag willen doen omdat ze minder reageren, maar het kan ook goed zijn dat het dus door cultuur of taalbarrières komt."

"Er vragen echt wel veel mensen uit allerlei verschillende culturen de regeling aan. En ik weet niet in hoeverre culturele sensitiviteit dan zou helpen. Maar misschien zou zoiets wel mooi zijn om er meer bewust van te zijn van wat je aan het doen bent en met wie je in gesprek bent. Maar nee we doen daar verder helemaal niks mee."

Medewerkers zijn ook niet getraind in cultuursensitief werken en het omgaan met eigen vooroordelen, terwijl medewerkers hier wel baat bij kunnen hebben:

"Wat ik wel merkte is dat je bij bepaalde mannen merkt dat ze geen oogcontact maken. Hier vinden we het normaal om elkaar aan te kijken. Met collega's hebben we het er wel over. We merkten dat het wel lastig is. We hebben geen cursus gehad hoe je ermee om kunt gaan."

Een respondent geeft aan dat klanten in een vroegtijdig stadium kunnen afhaken nog voordat er een beslissing is geweest over hun bijstandsaanvraag op het moment dat zij zich onbegrepen voelen, gebrek aan respect of culturele sensitiviteit ervaren. Genoemd wordt dat er onvoldoende kennis en begrip kan zijn voor de doorwerking van trauma's in het gedrag van mensen met een vluchtverleden. Als daar niet adequaat op gereageerd wordt, kan leiden tot wantrouwen bij klanten.

"Ik merk dat mensen met een Posttraumatische stressstoornis (PTSS) die bijvoorbeeld in hun thuisland zijn gemarteld of dat soort dingen, die tonen vaak gedrag dat ook stoort in de relatie met anderen. Ik merk dat daar verschillend op wordt gereageerd. (...) Gewoon uitwassen op

verschillende manieren. En sommigen zien dat niet in het kader van het probleem van die mensen, en anderen wel. Daar kan je verschillende uitkomsten door krijgen. (...) Dan loopt het helemaal uit de klauwen. De client vertrouwt het niet meer. Je ziet veel paranoïde gedrag bij mensen met een PTSS. Dan gaat de collega er ook anders mee om."

Samenstelling van het team

Gebrek aan diversiteit het team wordt ook door enkele respondenten genoemd, al vinden sommige respondenten het wel divers. De respondenten die vinden dat het beter kan doelen dan vooral op het aantal medewerkers met een migratieachtergrond en medewerkers met een beperking.

"Zeker 80% binnen team inkomen is wit. Het zou mooi zijn als er meer diversiteit is binnen het team."

"Er is wel diversiteit, maar ik denk dat dat misschien wel beter kan als ik bijvoorbeeld kijk naar mensen met een migratieachtergrond bijvoorbeeld, of een beperking. Ik zou me kunnen voorstellen dat dat beter kan."

Meer diversiteit heeft volgens een respondent verschillende voordelen. Het kan helpen om de doelgroep statushouders beter te bedienen, medewerkers kunnen leren van elkaars ervaring en voor een deel van de klanten is het prettig als zij zich kunnen herkennen in een professional.

"We hebben een hele grote doelgroep statushouders. (...) Ik begrijp dat diversiteit wel als heel prettig wordt ervaren. (...) Je kunt leren van elkaars kennis. (...) Voor sommige klanten kan het prettig zijn. Een stukje herkenning of gedeelde achtergrond."

Ook de sleutelfiguren geven aan dat zij de gemeente als een 'witte omgeving' ervaren. Zij vinden het belangrijk dat de gemeente een afspiegeling vormt van alle groepen in de samenleving.

In de interviews geven respondenten verder aan dat een deel van de mensen relatief onervaren is. Er zijn weinig ervaren krachten te vinden door de krapte op de arbeidsmarkt. Doordat een deel van de medewerkers dit werk nog niet zo lang doet, is overdracht van werk ingewikkelder en komen leerprocessen langzamer op gang. Ook is er een verhoogd risico op fouten.

"We hebben een jong team, veel nieuwe collega's. Jong in de zin van ervaring van dit werk bedoel ik. Als je uiteindelijk het moet leren van collega's die het werk ook nog niet zo lang doen, dan ontstaat er wat ruis in de overdracht van: hoe doen we het nou? Het is niet de bedoeling dat zo'n collega met weinig ervaring uiteindelijk komt te zwemmen en zelf invulling gaat geven aan bepaalde dingen."

Onvoldoende kunnen inspelen op taalbarrières

Een ander belemmering vormen taalbarrières. Bij klanten die de Nederlandse taal gebrekkig beheersen, zijn soms tolken nodig. Maar via tolken kan er ruis ontstaan in de communicatie. Dit kan ook leiden dat medewerkers niet helder krijgen wat een klant precies bedoelt of dat er fouten ontstaan door onduidelijke communicatie:

"Als ze de taal minder spreken, dat doet ook veel beroep op je geduld. Dan vraag je je af: wat bedoel je nou? Dat heeft wel degelijk invloed, die mensen komen tekort daardoor."

"Het is wel denkbaar dat er fouten gemaakt worden door minder goede taalbeheersing. Het kost meer energie om echt tot the point te komen. Een collega kreeg een keer niet helder wat de situatie was. Ik weet niet of dat door taal komt. Dat heb ik niet gevraagd. Dat is een invulling. Maar ik kan mij goed voorstellen dat dat ervoor zorgt dat je een inwoner minder goed begrijpt en volgt daarin. (...) Ik kan mij voorstellen dat als iemand de taal minder machtig is, dat hij de noodzaak minder kenbaar kan maken dan bij iemand die de taal wel beheerst."

Bovendien worden tolken niet vaak ingeschakeld doordat het systeem niet toegankelijk is. Ook bij bijvoorbeeld complexe zaken, zoals bezwaar en beroep, wordt door familie of vrienden getolkt, en wordt er niet vaak gevraagd naar officiële tolken.

De mate van taalbeheersing kan klanten benadelen. Het kan bijvoorbeeld van invloed zijn op bepaalde maatregelen zoals het verlagen van een uitkering. Dat geldt bijvoorbeeld als klanten niet goed kunnen uitleggen dat ze niet verwijtbaar werkloos zijn. Of mensen krijgen geen bijzondere bijstand, omdat het onduidelijk is wat er verwacht wordt en mensen hier geen vragen over durven te stellen. De gemeente is vooralsnog niet goed in staat om hier iets op te verzinnen, om dit soort problematiek te voorkomen:

"Als je bijvoorbeeld bij ons een aanvraag levensonderhoud doet, maar je had eigenlijk WW moeten hebben maar die krijg je niet, omdat je

verwijtbaar werkloos bent. Dan zeggen wij: als je aanspraak maakt op deze uitkering, krijg je niet de volledige uitkering, omdat het deels je eigen schuld is. Dan verlagen we de uitkering tijdelijk. Verwijtbaar werkloos zijn zien wij als een zwaar vergrijp en dan kom je bij de vraag: wat zijn je persoonlijke omstandigheden? Want de mate van verwijtbaarheid moet ik ook vaststellen. Als je de taal machtig bent kan je veel beter uitleggen hoe je tot ontslag bent gekomen. Als je de taal minder beheerst, is de kans groter dat de persoonlijke omstandigheden die je aanvoert – of niet aanvoert, omdat je de taal onvoldoende beheerst – dat daardoor die maatregel in zijn volle hevigheid wordt uitgevoerd.”

“Wanneer er een taalbarrière is, en mensen niet durven te bellen of niet kunnen reageren omdat ze het niet begrijpen dan kan het zijn dat die aanvragen buiten behandeling worden gesteld. In die zin kan je je afvragen of er gelijke behandeling is. Want misschien hebben die mensen ook recht, net zoveel recht als de buurman. Maar vanwege een taalbarrière dat ze die stap niet durven te zetten naar ons. Of ze begrijpen niet wat er van ze verwacht worden. Dat die aanvragen dan buiten behandeling worden gesteld, dan krijgen ze bijvoorbeeld geen bijzondere bijstand. Dus in die zin weet ik niet of iedereen dan gelijke behandeling krijgt. Het is natuurlijk wel het uitgangspunt, maar of het in de uitwerking ook zo is. Ja dat kan verschillen.”

In de focusgroep met sleutelfiguren wordt in dit verband aangegeven dat het aanvragen van toeslagen en uitkeringen ingewikkeld is voor inwoners die laaggeletterd zijn, voor hen die beschikken over minder digitale vaardigheden en voor mensen met een migratieachtergrond die de Nederlandse taal minder machtig zijn. Ingewikkeld is ook dat voor elke aanvraag er veel papieren opgestuurd moeten worden. Een respondent noemt dat er vroeger servicelocaties bestonden waar mensen hulp konden krijgen bij het doen van aanvragen, waar medewerkers van Team Inkomen zelf bij de balie zaten. Het zou waardevol zijn als er weer vergelijkbare initiatieven worden opgestart.

Hoge werkdruk en hoge caseload

Tot slot geven respondenten aan dat de hoge caseload en werkdruk ervoor zorgt dat medewerkers minder tijd kunnen nemen voor bepaalde klanten. Aandacht voor de menselijke maat komt dan onder druk te staan. Bij sommige klanten is die tijd juist cruciaal om de situatie goed in kaart te kunnen brengen. Door tijdsdruk bestaat het risico dat medewerkers minder rust voelen om de tijd nemen voor klanten met mogelijke nadelige gevolgen voor de klant.

De hoge werkdruk is er ook bij de teamcoördinatoren. Zij hebben daardoor ook weinig tijd voor het uitvoeren van steekproeven om het werk van medewerkers te controleren. Er zouden te weinig steekproeven worden afgenomen.

3.5 Waarborgen

Tegenover de genoemde risico's zijn er ook verschillende waarborgen die het risico op ongelijke behandeling juist tegengaan.

Wet- en regelgeving, procedures en richtlijnen

Een belangrijke waarborg tegen institutioneel racisme is (kennis van) wet- en regelgeving die als kader dienen voor het bepalen of iemand recht heeft op een uitkering. Dat biedt bescherming tegen willekeur zoals onderstaande respondent uitlegt:

"Geen recht is geen recht. Dat is wel vrij strak. En wel recht is ook vrij strak. Je kunt er niet omheen draaien dat iemand het niet krijgt. Dat maakt de wet niet mogelijk. Je moet gegronde redenen hebben om een uitkering niet toe te kennen. Bijvoorbeeld deze woont in Zwolle West, daar wordt heel veel zwart gewerkt, dan keer ik het maar niet toe. Die ruimte is er niet."

Ook is er veel overleg en stellen medewerkers rapportages op van de gemaakte stappen volgens algemene richtlijnen die door iedereen worden gebruikt. In het bijzonder bij maatwerk is het belangrijk om alle stappen duidelijk te beschrijven waarom ze zijn gezet. Daardoor zijn de overwegingen controleerbaar voor collega's.

"Als je gaat afwijken van de wet dan moet je wel heel veel tijd daaraan besteden om goed te rapporteren waarom je afwijkt. En ook veel onderzoek doen, dat je het ook zwart op wit op papier hebt, van mocht het zijn dat er interne controle komt."

Coulante benadering

Meerdere respondenten geven aan dat de gemeente Zwolle bekend staat als ruimhartig en een coulante werkwijze doordat er gewerkt wordt met de omgekeerde toets. Hierdoor kan er gekeken worden naar wat er wel mogelijk is en hoe er maatwerk geboden kan worden binnen de gestelde kaders. Dit brengt risico's met zich mee zoals we eerder

zagen, maar het heeft ook als voordeel dat er hierdoor mogelijkheden zijn om in het voordeel van klanten te handelen.

"De omgekeerde toets houdt eigenlijk in dat je een beetje omgekeerd naar de zaak gaat kijken. Niet te veel vanuit de regel, maar vanuit de mens. En dat je kijkt wat is er toch nog mogelijk als je de hele casus een beetje uitspit? Is het dan niet toch mogelijk om toch gewoon met de wet in de hand, die hoef je niet opzij te schuiven want die ligt er nu eenmaal. Maar is er niet toch nog wat meer ruimte erin, om toch tot een laat maar zeggen een toekenning te komen? (...) Zo probeer je toch iets meer voor mensen te kunnen betekenen. Ja iets ruimhartiger ernaar kijken waar mogelijk is."

"Bij omgekeerd toetsen heb je wel de mogelijkheid om een beetje af te wijken. Dat hangt dan af van de situatie. Dus stel dat iemand echt niet in aanmerking komt voor iets. Dan kun je omgekeerd gaan denken van, als deze persoon dat niet krijgt wat betekent dit voor zijn leven? En dan kunnen we - meestal in overleg met een collega of met je coördinator - wel afwijken."

"We kunnen maatwerk leveren als iemand bijzondere bijstand aanvraagt. Als je dan eigenlijk moet afwijzen, kun je in positieve zin handelen door een aantal wetsartikelen op grond waarvan je kunt individualiseren. Die ruimte is er wel. Dat valt en staat wel met je motivatie in je rapport. Dat je ook aangeeft waarom je tot een ander besluit komt dan de wet eigenlijk voorschrijft."

Toetsing en kwaliteitscontrole

Het werk van nieuwe collega's wordt het eerste jaar getoetst. Daarna worden via steekproeven nog steeds kwaliteitscontroles uitgevoerd. Medewerkers krijgen niet zomaar beslissingsmandaat om het werk zelfstandig uit te voeren. Dat krijgen medewerkers pas als duidelijk is dat ze bewezen hebben het zelfstandig te kunnen uitvoeren. Controles kunnen ook plaatsvinden als er signalen zijn of als een klant in bezwaar gaat.

"In je eerste periode wordt sowieso alles getoetst en gecontroleerd. Dan krijg je je mandaten als het goed gaat en daarna wordt het steekproefsgewijs gecontroleerd of als er signalen zijn. Of als iemand in bezwaar gaat dat ze dan denken van: oké misschien is hier iets fout gegaan of een verkeerd besluit genomen. Dan komen ze dat controleren. (...) Dat krijg je dan gewoon weer in je werkbak met een

memo erbij van: ik heb dit gezien, zou je dit aan willen passen? Of we werken op die en die manier, zou je dat dan zo willen doen?"

"Dan kijken ze hoe het besluit is genomen. Een beetje een check. Het is een kwaliteitscontrole om te kijken of de regels goed worden toegepast."

Een respondent geeft wel aan dat er te weinig steekproeven zouden worden gedaan als gevolg van tijdgebrek en tekorten in de capaciteit.

Sociale veiligheid binnen team

Respondenten geven aan dat er respectvolle omgangsvormen zijn binnen het team. Er worden geen harde grappen gemaakt over bevolkingsgroepen. Medewerkers zijn juist empathisch. Respondenten ervaren een veilige teamsfeer waarin ruimte is om elkaar aan te spreken of feedback te geven en met elkaar in gesprek te gaan over moeilijke cases. Dat maakt het mogelijk om van elkaar te leren en adequaat om te gaan met eventuele knelpunten of uitdagingen.

"Er is een veilige teamsfeer, er wordt onderling gesproken over moeilijke casussen."

"Ik heb wel het idee dat iedereen alles tegen elkaar kan zeggen en zo."

3.6 Slotbeschouwing

Net als bij het Team TOR zien we ook bij het Team Inkomen dat respondenten – uitzonderingen daargelaten - zich niet kunnen voorstellen dat (institutioneel) racisme voorkomt. Er zouden ook geen racistische grapjes worden gemaakt over bevolkingsgroepen en geen onderscheid worden gemaakt op basis van afkomst. Hierdoor blijven discriminatie en racisme veelal onbesproken. Betrokkenen gaan er vanzelfsprekend vanuit dat dat niet speelt.

In dit hoofdstuk hebben we verschillende risico's beschreven die het ontstaan of voortbestaan van institutioneel racisme kunnen bevorderen. We hebben ook waarborgen onderscheiden die risico's op institutioneel racisme zouden kunnen verminderen. Net als in het vorige hoofdstuk zien we ook hier dat sommige waarborgen een direct antwoord bieden op een aantal van de genoemde risico's. Het risico op

ongelijke behandeling door de discretionaire bevoegdheden van ambtenaren wordt ook bij Team Inkomen beperkt doordat wet- en regelgeving als kader functioneert voor het bepalen of iemand recht heeft op een uitkering. Dit biedt bescherming tegen willekeur. Bovendien moeten medewerkers hun acties duidelijk beschrijven en toelichten, zodat de overwegingen bij bepaalde beslissingen controleerbaar zijn voor collega's.

Net als in het vorige hoofdstuk geldt echter ook voor Team Inkomen dat met deze waarborgen de bovengenoemde risico's niet helemaal zijn weggenomen. Regels en richtlijnen kunnen gelijke behandeling weliswaar stimuleren, maar er blijft ruimte voor discretionaire bevoegdheden. Zo hebben we beschreven hoe bepaalde culturele normbeelden over bestedingspatronen van invloed zijn op de beslissingen die genomen worden. Als er te sterk of uitsluitend wordt uitgegaan vanuit normen van de meerderheidsgroep kunnen klanten met een migratieachtergrond mogelijk eerder afgewezen worden bij een aanvraag voor bijzondere bijstand. Het helpt dan ook niet als betrokkenen te gemakkelijk veronderstellen dat men kleurenblind handelt en onvoldoende erkent dat vooroordelen onbewust kunnen doorwerken in de keuzes die gemaakt worden.

Bij een deel van de risico's zijn er weinig tot geen waarborgen om deze te verminderen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het risico dat sociale normen tegen discriminatie en racisme niet of nauwelijks worden uitgedragen binnen de organisatie, het gebrek aan culturele sensitiviteit bij medewerkers en de hoge werkdruk en hoge caseload. In dit hoofdstuk is toegelicht waarom deze aspecten een risico vormen voor institutioneel racisme.

Ook bij Team Inkomen zien we dat er geen aanpak is waarbij alle risico's één-op-één worden ondervangen. Een meervoudige, integrale en systematische aanpak ontbreekt. In feite dienen risico's met een combinatie van typen maatregelen bestreden te worden. Naast wet- en regelgeving, controle en toezicht zijn bijvoorbeeld ook training, bewustwording, de organisatiecultuur en inclusief leiderschap van belang. Er is net als bij Team TOR is er bovendien geen specifiek beleid ontwikkeld voor het aanpakken en voorkomen van onheuse en ongelijke behandeling door medewerkers van het team Inkomen.

4 Samenvattende conclusies en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk formuleren we de conclusies van dit verkennende onderzoek. In deze verkennende studie stond de vraag centraal in hoeverre er risico's en waarborgen zijn binnen de gemeente Zwolle. We starten met de ervaringen met institutioneel racisme en met interventies gericht op de aanpak hiervan. Vervolgens zetten we kernachtig de risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme op een rij. We sluiten dit hoofdstuk af met de aanbevelingen.

Ervaringen met institutioneel racisme en interventies ertegen

De meeste respondenten, uit zowel Team TOR als Team Inkomen, kunnen zich niet voorstellen dat institutioneel racisme speelt binnen de organisatie. Hoewel is aangetoond, in diverse onderzoeken, dat institutioneel racisme in veel organisaties voorkomt, van de politie tot de overheid en Belastingdienst, leeft bij de respondenten het idee dat institutioneel racisme in *hun* organisatie niet voorkomt. Een enkele respondent geeft aan zich bewust te zijn van eigen vooroordelen, of het feit dat institutioneel racisme moeilijk te herkennen is, maar de meeste respondenten geven aan geen signalen te hebben opgevangen.

Bij beide teams zagen we dat er volgens de respondenten weinig formele meldingen zijn gedaan die betrekking hebben op discriminatie of racisme. Ingediende klachten waarin wel werd gesproken over discriminatie en racisme zijn bovendien altijd ongegrond verklaard. Wel geven inwoners in rechtstreeks contact met uitvoeringsambtenaren af en toe aan dat zij zich gediscrimineerd voelen. Bij Team Inkomen gaat het om enkele ervaringen. Boa's lijken dit vaker mee te maken. Beschuldigingen van discriminatie en racisme komen volgens sommige respondenten op wekelijkse basis voor. In de focusgroep met sleutelfiguren werden ook enkele ervaringen met racisme in het contact met boa's genoemd.

Enkele respondenten noemen wel dat boa's alerter zijn op 'bepaalde groepen'. Net als anderen hebben boa's ook vooroordelen die mede door de samenleving gevoed zijn. Ook bij Team Inkomen speelt dit. Zo zijn medewerkers alerter bij statushouders en inwoners met bepaalde achternamen.

Mede doordat veel betrokkenen zich niet kunnen voorstellen dat institutioneel racisme voorkomt, is er bij beide teams ook geen specifiek beleid ontwikkeld dat gericht is op het bestrijden en voorkomen van institutioneel racisme. De onderzoeksvraag welke ervaringen

er zijn met interventies om institutioneel racisme tegen te gaan is dus eenvoudig te beantwoorden. Er zijn geen ervaringen hiermee.

We zagen dat er een vanzelfsprekendheid is dat het niet nodig is om normen van non-discriminatie uit te dragen. Daarmee wordt eraan voorbij gegaan dat ambtenaren ook onbewust onderscheid kunnen maken en zich kunnen laten leiden door vooroordelen. Ook kunnen er blinde vlekken zijn in het systeem of de organisatiecultuur die onbedoeld ervoor zorgen dat bepaalde groepen benadeeld worden. Verder is het niet ondenkbaar dat bepaalde vormen van discriminatie en racisme onvoldoende herkend worden. Medewerkers van de gemeente wijzen soms op kritiek van inwoners over de bejegening en toon van communicatie. Als inwoners met een migratieachtergrond bijvoorbeeld menen minder respectvol te worden behandeld, kan dit wijzen op discriminatie en een mogelijk signaal voor institutioneel racisme (vgl. Fermin, e.a., 2022).

Risico's

Bij het Team TOR hebben we de volgende risico's beschreven:

- Het beperkt uitdragen van sociale normen tegen discriminatie en racisme met de boodschap dat dergelijke vormen van ongewenst gedrag niet getolereerd worden binnen de organisatie;
- Een tekortschietende feedbackcultuur doordat medewerkers elkaar niet durven aan te spreken bij ongewenst en discriminerend gedrag;
- De discretionaire bevoegdheid kan gepaard gaan met ruimte voor vooroordelen die doorwerken in gedragskeuzes en met praktijken waarbij boa's richtlijnen en werkprocedures verschillend toepassen;
- Het risico dat meldingen van inwoners en informatie van politie – op basis waarvan boa's bepaalde inwoners aanspreken - gebaseerd is op vooroordelen en etnisch profileren;
- Gebrek aan diversiteit en ervaring binnen het team;
- Werk- en tijdsdruk waardoor er minder tijd is om verbinding te maken met inwoners en aan de voorkant te investeren.

Bij het Team Inkomen onderscheiden we de volgende – deels dezelfde - risico's:

- Het beperkt uitdragen van sociale normen tegen discriminatie en racisme met de boodschap dat dergelijke vormen van ongewenst gedrag niet getolereerd worden binnen de organisatie;
- De discretionaire bevoegdheid kan gepaard gaan met ruimte voor vooroordelen die doorwerken in gedragskeuzes en met praktijken waarbij medewerkers van elkaar

verschillen in de beslissingen die zij nemen, met name bij bijzondere bijstandsaanvragen;

- Gebrek aan culturele sensitiviteit met als mogelijke gevolg wantrouwen onder inwoners en het risico dat zij vroegtijdig afhaken;
- Gebrek aan diversiteit en ervaring binnen het team;
- Onvoldoende kunnen inspelen op taalbarrières waardoor inwoners met een minder goede taalbeheersing risico lopen benadeeld te worden;
- Hoge werkdruk en hoge caseload waardoor er minder gelegenheid is voor maatwerk en de situatie zorgvuldig in kaart te brengen met mogelijke nadelige gevolgen voor klanten.

Waarborgen

Bij het Team TOR hebben we volgende waarborgen geïdentificeerd:

- Werken in koppels en duidelijke afspraken maken over de toe te passen werkwijze in concrete situaties;
- Zorgvuldig omgaan met meldingen: om het risico op ongelijke behandeling te voorkomen als gevolg van 'vervulde' meldingen van inwoners, wordt er bij elke melding gecontroleerd of er geen sprake is van een onderliggend langer (buren)conflict;
- De verplichting om zich te houden aan regelgeving, procedures en richtlijnen, de ambtseed en de mogelijkheid om advies in te winnen;
- Een degelijke klachtenprocedure waar inwoners volgens respondenten vaak tevreden zouden zijn over de afhandeling van meldingen;
- Er zijn verschillende controles ingebouwd, zoals toetsingen van het handelen van boa's op rechtmatigheid en behoorlijkheid na klachten en het evalueren van cases op basis van bodycambeelden.
- In bepaalde situaties worden keuzes en acties samen met ketenpartners bepaald en dus niet door 1 individu of partij bepaald en uitgevoerd.

Voor het Team Inkomen zijn de volgende waarborgen geformuleerd:

- Wet- en regelgeving, procedures en richtlijnen die als kader dienen en bescherming bieden tegen willekeur en ongelijke behandeling;
- Coulante benadering doordat er gewerkt wordt met de omgekeerde toets; dit betekent dat er wordt nagegaan naar wat er wel mogelijk is en hoe er maatwerk geboden kan worden binnen de gestelde kaders waardoor er mogelijkheden zijn om in het voordeel van klanten te handelen;

- Er vindt toetsing en kwaliteitscontrole plaats van het werk en medewerkers krijgen pas beslissingsmandaat om het werk zelfstandig uit te voeren als ze bewezen hebben dit adequaat uit te kunnen voeren;
- Sociale veiligheid binnen het team doordat er respectvolle omgangsvormen zijn, waardoor er ook ruimte is om elkaar aan te spreken en feedback uit te wisselen bij moeilijke cases.

Een deel van deze waarborgen kunnen specifieke risico's op institutioneel racisme beperken, maar dat wil nog niet zeggen dat deze risico's helemaal geen rol meer spelen. Daarnaast concludeerden we dat voor een deel van de risico's er weinig tot geen waarborgen lijken te zijn om deze tegen te gaan. Er ontbreekt een integrale en systematische aanpak waarbij alle risico's één-op-één worden ondervangen. Zoals eerder genoemd, is geen specifiek beleid ontwikkeld voor het bestrijden en voorkomen van onheuse en ongelijke behandeling.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn in de eerste plaats gebaseerd op suggesties en ideeën van respondenten zelf. Daarnaast vullen we de aanbevelingen naar eigen inzicht aan op basis van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek en enkele bronnen uit de wetenschappelijke literatuur.

Bij de aanbevelingen dienen een aantal kanttekeningen geplaatst te worden. Een deel van de respondenten gaf aan dat het ingewikkeld is om verbeterlagen te bedenken, omdat ze niet een scherp beeld hebben van de aard en omvang van de problematiek. Enkele respondenten gaven bovendien aan dat zolang er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat institutioneel racisme een groot en structureel probleem vormt, het te ver voert om uitgebreid te investeren en allerlei ingrijpende wijzigingen door te voeren. Gezien het verkennende karakter van deze studie zijn dit tot op zekere hoogte terechte opmerkingen. Toch is er een beperkt aantal relevante aanbevelingen te formuleren, die ook door meerdere respondenten zijn genoemd. Deze aanbevelingen zijn zowel relevant voor het team toezicht openbare ruimte (TOR) als voor het Team Inkomen. Mogelijk zijn (een deel van) de aanbevelingen relevant voor de gehele gemeentelijke organisatie.

In algemene zin geldt dat het belangrijk is om aandacht te besteden aan de beschreven risico's in het rapport. Die zijn niet uitsluitend relevant voor de aanpak van institutioneel racisme. Deze risico's kunnen tevens opgevat worden als knelpunten in de organisatie waaraan gewerkt moet worden om de kwaliteit van dienstverlening, de sociale veiligheid op de werkvloer en het welzijn van medewerkers te bevorderen. Met name verdienen risico's de aandacht waartegen op dit moment geen waarborgen zijn binnen de

organisatie. Daarnaast is het belangrijk om de beschreven waarborgen in stand te houden en waar nodig te intensiveren of uit te breiden. Hieronder formuleren we een aantal concrete aanbevelingen.

1. Investeer in bewustwording en trainingen

In het onderzoek komt naar voren dat op enkele uitzonderingen na betrokkenen zich niet kunnen voorstellen dat er binnen hun team (institutioneel) racisme voorkomt. Zoals ook genoemd wordt door respondenten zelf spelen hier mogelijk blinde vlekken. Institutioneel racisme hoeft immers per definitie niet voort te komen uit kwade bedoelingen en een doelbewust plan. Groepen kunnen ook onbedoeld benadeeld worden door bepaalde regels en processen. Het is daarom belangrijk dat medewerkers meer bewust zijn van de betekenis van institutioneel racisme en geconfronteerd worden met mogelijke ervaringen van inwoners met ongelijke behandeling en ongewenste bejegening, omdat dit bewustzijn leerprocessen kan stimuleren. Het kan medewerkers helpen om kritisch te blijven reflecteren op bestaande werkprocessen en richtlijnen. Hierdoor kunnen zij gangbare praktijken zelf onderzoeken en eventuele vooringenomenheden en risico's herkennen, agenderen en verbeteren.

Hiernaast noemen verschillende respondenten dat het belangrijk is om als gemeente te investeren in trainingen gericht op constructief omgaan met (onbewuste) vooroordelen en cultuursensitief werken. Uit onderzoek naar hulpverleners is bekend dat effectief handelen vraagt om de nodige kennis over culturele diversiteit en competenties voor het omgaan met culturele verschillen. De kennis, houding en vaardigheden van de professionals blijken van doorslaggevend belang te zijn voor het winnen van vertrouwen en uiteindelijk ook het behalen van succes in de hulpverlening (Van Rooijen-Mutsaers & Ince, 2013).

2. Investeer in een sterk diversiteitsbeleid

Een sterk diversiteitsbeleid kan bijdragen aan het bestrijden dan wel voorkomen van institutioneel racisme. Bij diversiteit is het belangrijk om medewerkers met een migratieachtergrond gelijke kansen te bieden op ontwikkelingsmogelijkheden, maar ook in de instroom is meer diversiteit gewenst. Een divers personeelsbestand geeft inwoners met een migratieachtergrond meer het gevoel dat de gemeente er ook voor hen is. Hierdoor kunnen zij zich eenvoudiger identificeren met de gemeente. En in de uitvoeringspraktijk kan het de culturele sensitiviteit van medewerkers versterken, omdat medewerkers zonder migratieachtergrond kunnen leren van collega's met migratieachtergrond. Meer medewerkers met een migratieachtergrond kan verder behulpzaam zijn in het contact met inwoners, omdat men soms letterlijk de taal spreekt van inwoners of de emoties dan sneller herkent en begrijpt.

Het stimuleren van diversiteit betekent ook de noodzaak om nog meer dan voorheen te investeren in inclusie. Dat wil zeggen dat collega's onderlinge verschillen in cultuur, religie, meningen en levensstijlen respecteren. Het gaat om het bieden van ruimte voor dergelijke verschillen, maar tegelijkertijd is het ook van belang om iedereen het gevoel te geven dat diegene erbij hoort. Werken aan inclusie kan ook doorwerken in hoe klanten en inwoners bejegend worden en hoe medewerkers reageren als zij zelf onheus bejegend worden door inwoners.

3. Draag de norm van non-discriminatie actief uit

Uit onderzoek is bekend dat een heldere normstelling, dat racisme niet wordt getolereerd binnen de organisatie, racistisch handelen van medewerkers kan verminderen. Het is een taak van leidinggevendenden om dit actief uit te dragen, maar het is niet alleen hun verantwoordelijkheid. Het is bijvoorbeeld ook belangrijk dat medewerkers zelf ingrijpen als zij als omstander getuige zijn van racisme of discriminatie. Als omstanders ingrijpen, dragen zij eveneens bij aan het stellen van een sociale norm waarvan een preventieve werking kan uitgaan. Als medewerkers de indruk hebben dat collega's dergelijk gedrag afkeuren en dat dit gedrag sociaal niet geaccepteerd is, zullen zij zich immers minder snel schuldig maken aan racisme (Broekroelofs & Felten, 2020; Crandall; Fermin, e.a. 2022). Het activeren van omstanders vereist bewustwording, training en aandacht ervoor in teamoverleggen. Daarnaast vereist het aandacht bij de inwerking van nieuwe medewerkers.

4. Reflecteer op discretionaire ruimte en risico's op discriminatie

Respondenten noemen dat het belangrijk is om vaker met elkaar in gesprek te gaan over de discretionaire bevoegdheid en maatwerk, om te bevorderen dat medewerkers op dezelfde manier te werk gaan. Daar is al een start mee gemaakt. Het is niet mogelijk om alles volledig in detail uit te schrijven en in kaders te plaatsen, maar het is nodig om als medewerkers met elkaar in gesprek te blijven gaan over de discretionaire ruimte en hoe die ingevuld kan worden. Dat kan in intervisiegroepjes plaatsvinden op basis van concrete casuïstiek. Daarbij kan ook stil gestaan worden bij de vraag in welke situaties een bepaalde invulling van die discretionaire ruimte risico's oplevert voor ongelijke behandeling en institutioneel racisme.

Respondenten benoemen ook dat het belangrijk is om in algemene zin vaker met elkaar in gesprek te gaan over discriminatie en institutioneel racisme en de mogelijke risico's die hieraan ten grondslag liggen. Zij noemen dat discriminatie meer bespreekbaar gemaakt

moet worden en dat er een werkklimaat moet ontstaan waarin medewerkers meer openhartig durven te spreken over dit onderwerp zodat eventuele dilemma's en knelpunten besproken kunnen worden en collega's met elkaar kunnen nadenken over adequate handelingsperspectieven. Als medewerkers zich hierbij kwetsbaar durven op te stellen, kunnen zij ook van elkaar leren.

5. Monitor processen binnen de organisatie

Zoals enkele respondenten ook opperen, is het zinvol om data bij te houden over processen binnen de organisatie en of die disproportioneel nadelig uitpakken voor mensen van verschillende achtergronden worden (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). Het gaat dan om monitoren of bepaalde groepen vaker benadeeld worden en vervolgens reflecteren op de vraag in hoeverre deze cijfers proportioneel en verklaarbaar zijn. Het monitoren van processen kan een bijdrage leveren aan de reflectie en discussie binnen de organisatie over gelijke behandeling en institutioneel racisme, en kan een onderdeel zijn van een leercyclus van een organisatie (vgl. Fermin, e.a., 2022).

6. Investeer in meer capaciteit

Er is volgens respondenten sprake van onderbezetting. Dat brengt veel werkdruk en tijdsdruk met zich mee. Hierdoor is er ook weinig gelegenheid en tijd om aandacht te besteden aan thema's als discriminatie en racisme en de aanpak hiervan. Bovendien neemt het risico op fouten toe en kunnen medewerkers geneigd zijn om de kwaliteit van de dienstverlening naar beneden bij te stellen vanwege tijds tekorten. Het zorgt er ook voor dat er weinig ruimte is om proactief te werken en stil te staan bij beleidsdoelen en hoe deze het beste zijn te realiseren. Meerdere respondenten pleiten ervoor om de werkdruk te verminderen door extra personeel aan te nemen.

Bronnen

Broekroelofs, R., & Felten, H. (2020). *Ingrijpen bij discriminatie als omstander: het nut, de noodzaak en de tips*. Opgehaald van KIS: <https://www.kis.nl/>

Crandall, C., Eshleman, A., & O'Brien, L. (2002). Social norms and the expression and suppression of prejudice: The struggle for internalization. *Journal of Personality and Social Psychology* 82(3), 359-378.

Expertise-unit Sociale Stabiliteit. (2018). *Handreiking lokaal netwerk van sleutelfiguren. Samen werken aan preventie van polarisatie en radicalisering*. Den Haag: ESS/ Bureau Omlo.

Felten, H., Asante, A., Donker, R., Andriessen, I., & Noor, S. (2021). *Wat werkt in de aanpak van institutioneel racisme. Een literatuuronderzoek*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Fermin, A., J. Omlo, G. Walz, M. Kromhout, S. Robbers & E. Butter (2022) *Institutioneel racisme bij de gemeente Utrecht? Een verkennende studie naar processen van uitsluiting op vier beleidsterreinen*. Utrecht: Bureau Omlo.

Schol, M. & Winter, H. (2012) *Toezichthouder: beroep, professie of specialisatie?* Groningen: Pro Facto, Rijksuniversiteit Groningen.

Van Rooijen-Mutsaers, K., & Ince, D. (2013). *Wat werkt bij migrantenjeugd en hun ouders?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.