

Bijlage 6 toelichting bij verkennende studie institutioneel racisme

Inleiding

Op 11 november 2022 is de motie M-36 onderzoek institutioneel racisme aangenomen. Het onderzoek is inmiddels afgerond. Het is uitgevoerd door Bureau Omlo en Vizier-Oost, de anti-discriminatievoorziening van Oost-Nederland. Bureau Omlo heeft ook onderzoek naar institutioneel racisme uitgevoerd bij de gemeente Utrecht en [Ministerie van Buitenlandse Zaken](#).

Institutioneel racisme wordt in de verkennende studie omschreven 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 onderzoek was niet gericht op het bewijzen of en in welke mate er sprake is van institutioneel racisme of ongelijke behandeling van inwoners. Er zijn immers ook geen concrete signalen binnengekomen op dit vlak. Het doel van het onderzoek was 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. De hoofdvraag van het onderzoek is:

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

Het 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) van de afdeling Veiligheid en het team Inkomen van de afdeling Inkomensondersteuning. Er waren verder geen inhoudelijke aanleidingen of signalen om deze teams te vragen voor het onderzoek.

Het onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen, die hieronder worden toegelicht. Een terugkerend thema daarin is om meer het dialoog te voeren met elkaar over thema's zoals institutioneel racisme. Het draait om bewustwording en met elkaar erover in gesprek gaan.

Toelichting

De verkennende studie levert inzichten op t.a.v. risico's op 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. Daarnaast waren er geen signalen dat er sprake is van institutioneel racisme bij de gemeente Zwolle. Daarom is ervoor gekozen te focussen op risico's of kwetsbaarheden voor institutioneel racisme en waarborgen daartegen.

Uit het onderzoek blijkt dat het niet wordt ervaren dat er institutioneel racisme plaatsvindt.

De meeste respondenten kunnen zich niet voorstellen dat institutioneel racisme speelt binnen de organisatie. 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 zijn er volgens de respondenten weinig formele meldingen gedaan die betrekking hebben op discriminatie of racisme. Ingediende klachten waarin wel werd gesproken over discriminatie en racisme zijn altijd ongegrond verklaard. Inwoners geven 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.

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 is dus eenvoudig te beantwoorden. Er zijn geen ervaringen hiermee.

Er zijn mogelijk blinde vlekken in de organisatie t.a.v. institutioneel racisme

De onderzoekers zagen dat er een vanzelfsprekendheid is dat het niet nodig is om normen van non-discriminatie uit te dragen. Daarmee wordt eraan voorbijgegaan 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).

Vervolgstappen t.a.v. het onderzoek

In het onderzoek zijn een aantal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn in de eerste plaats gebaseerd op suggesties en ideeën van respondenten zelf. Daarnaast hebben de onderzoekers de aanbevelingen aangevuld naar eigen inzicht aan op basis van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek en enkele bronnen uit de wetenschappelijke literatuur.

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 niet per definitie voort te komen uit kwade bedoelingen en een doelbewust plan. Groepen kunnen ook onbedoeld benadeeld worden door bepaalde regels en processen. 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.

Deze aanbeveling nemen we over. Sinds maart 2025 zijn er trainingen beschikbaar met betrekking tot het herkennen van signalen en tegengaan van discriminatie. Deze worden georganiseerd door preventiemedewerkers van Vizier-Oost/Discriminatie.nl¹ en aangeboden via Zwolle Academie. Dit zijn drie trainingen per jaar, die worden betaald uit het diversiteit en inclusiebudget. Dit is één van de manieren om het dialoog hierover in de organisatie te versterken.

2. Investeer in een sterk diversiteitsbeleid

Een sterk diversiteitsbeleid kan bijdragen aan het bestrijden danwel 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.

Deze aanbeveling nemen we over. De gemeente heeft het charter Diversiteit ondertekend. Uitkomsten van dit onderzoek worden meegenomen in de uitvoering hiervan door de HR-afdeling van de gemeente Zwolle.

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.

Deze aanbeveling nemen we over. Een interne werkgroep gaat aan de slag met uitvoering van de aanbevelingen en gaat verkennen hoe we het goede gesprek hierover nog meer en beter kunnen voeren.

Daarnaast vinden we het belangrijk om dit uit te stralen via zichtbare uitingen zoals via de Diversiteitsdagen, Zwolle Pride en dag tegen discriminatie en racisme (21 maart). De Diversiteitsdagen zijn in de eerste week van Oktober, dan vallen er een aantal dagen samen zoals Diversity Day, Coming Out Day en week van toegankelijkheid. Handelingsperspectief voor omstanders bij discriminatie en racisme was een van de workshops van vorig jaar en zal dit jaar worden herhaald.

¹ De onderzoektak van Vizier-Oost is Vizier-Oost. De preventietak van Vizier-Oost valt landelijk onder discriminatie.nl. Vandaar de hier gebruikte dubbele benaming.

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 dit ingevuld wordt. 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 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 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.

Deze aanbeveling nemen we over. We zijn van mening dat het werken aan bewustwording t.a.v. institutioneel racisme en tegengaan van discriminatie onderdeel uitmaakt van het werk en dat blijvende aandacht nodig is. Intern gaat de gemeente stappen zetten om in de organisatie het bredere gesprek hierover te voeren.

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).

Deze aanbeveling nemen we over. Dit advies geldt voor zowel de medewerkers en als inwoners van de gemeente Zwolle. Iedereen in Zwolle kan melding maken van discriminatie bij Discriminatie.nl. Via meldingen en klachten zou gemonitord kunnen worden of bepaalde groepen vaker benadeeld worden. Dit is wel een ingewikkelde aanbeveling, omdat deze data lastig inzichtelijk te maken is en op meerdere manieren interpreteerbaar. Een vervolgstap kan zijn om met onze onderzoeksafdeling te verkennen hoe de gemeente dit kan monitoren.

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.

Deze aanbeveling nemen we niet over in het kader van dit onderzoek. Een hoge werkdruk is een belangrijk thema binnen de gemeente. Hier wordt aan gewerkt en is aandacht voor bij de verschillende managementteams in de organisatie.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Er is een focusgroep met sleutelfiguren georganiseerd binnen het onderzoek. Het doel van deze focusgroep was om ervaringen van inwoners 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.

Communicatie

Het onderzoek wordt openbaar en de communicatie wordt daar specifiek op toegespitst, omdat dit een gevoelig thema is en er een risico is dat bepaalde uitkomsten verkeerd geïnterpreteerd worden. De inwoners die hebben meegedaan aan de focusgroep worden geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek.

Risico's

- Een risico is dat de inhoud van het rapport te veel wordt geïnterpreteerd alsof er wel of niet institutioneel racisme plaatsvindt binnen de gemeente. Communicatie, zowel intern als extern, is daarom zeer belangrijk.
- Er zijn twee teams gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek. Bij de aanbevelingen is het goed om daar scherp op te zijn. Het gaat uiteindelijk om de gemeente Zwolle in geheel en niet specifiek deze twee teams.

Vervolg

- Uitvoering van de aanbevelingen van het onderzoek voor de gehele organisatie en;
- informeren van betrokkenen over de uitkomsten van het onderzoek.