

Institutioneel racisme binnen een gemeentelijke organisatie

Iris Hagedoren

Januari 2024

Studentnummer:
2189408

Docentbegeleider:
Judith Hanssen

Stagebegeleiders:
Eveline van Hilten-
Rutten, Marleen Hasselt

Voorwoord

Voor u ligt de handreiking 'Institutioneel racisme bij een gemeentelijke organisatie'. Deze handreiking is geschreven voor gemeenteambtenaren in de provincies Gelderland en Overijssel.

De handreiking is opgesteld in het kader van mijn derdejaars stage van de opleiding Bestuurskunde/Overheidsmanagement aan Avans Hogeschool in Den Bosch. Ik heb dit onderzoek uitgevoerd van september 2023 tot en met januari 2024. Het onderzoek is uitgevoerd voor de antidiscriminatievoorziening Vizier.

Racisme is een onderwerp dat ik erg interessant vind. Toen dit onderwerp mijn aandacht kreeg door een ander onderzoek van Vizier, was de keuze voor mij makkelijk om mijn onderzoek ook over dit onderwerp te doen.

Het uitvoeren van dit onderzoek en de andere activiteiten tijdens mijn stage heb ik als leerzaam, uitdagend en leuk ervaren. Ik ben blij met het eindresultaat.

Ik wil graag mijn stagebegeleiders, Eveline van Hilten-Rutten en Marleen Hasselt, bedanken voor de fijne begeleiding en de hulp die ze mij geboden hebben tijdens de uitdagingen. Ook wil ik Judith Hanssen bedanken voor de begeleiding vanuit Avans. Als laatste wil ik Vizier bedanken voor het vertrouwen, in het bijzonder team onderzoek voor de leuke tijd die ik met hen heb gehad.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Iris Hagedoren

's-Hertogenbosch, 30 december 2023

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Hoofdstuk 1. Verantwoording	5
1.1. Onderzoeksopzet	5
1.2. Definities	8
Hoofdstuk 2. Op welke manier speelt institutioneel racisme een rol in Nederland in 2023?.....	9
2.1. Arbeidsmarkt.....	9
2.2. Woningmarkt	9
2.3. Onderwijs	9
2.4. Politie	10
Hoofdstuk 3. Wat ervaren inwoners van gemeenten als het gaat om racisme en institutioneel racisme?	12
3.1. Institutioneel racisme	12
3.2. Racisme	12
3.3. Verskil racisme en institutioneel racisme.....	13
Hoofdstuk 4. Hoe kun je institutioneel racisme herkennen binnen processen in een gemeentelijke organisatie?	14
4.1. Lastig te herkennen.....	14
4.2. In het gemeentelijk beleid	15
4.3. Uitvoering gemeentelijke dienstverlening	16
4.4. Ingekochte en gesubsidieerde dienstverlening.....	16
Hoofdstuk 5. Hoe kun je institutioneel racisme tegengaan binnen processen in een gemeentelijke organisatie?	17
5.1. Stap 1: Bereid je voor om een integraal beleid op verschillende niveaus te ontwikkelen ..	17
5.2. Stap 2: Formuleer een duidelijke visie en neem deze op in de kernwaarde.....	18
5.3. Stap 3: Maak geld, menskracht en middelen vrij.....	18
5.4. Stap 4: Organiseer inspraak en werk aan draagvlak binnen de organisatie	18
5.5. Stap 5: Communiqueer een stevige sociale norm vanuit het bestuur en leidinggevenden...	18
5.6. Stap 6: Onderzoek en verander processen in dienstverlening en beleid.....	19
5.7. Stap 7: Organiseer verantwoording afleggen.....	19
5.8. Stap 8: Zorg voor goede training.....	19
5.9. Stap 9: Monitor en stuur bij	19
Hoofdstuk 6. Samenvatting en conclusie.....	20
Literatuurlijst	21

Hoofdstuk 1. Verantwoording

1.1. Onderzoeksopzet

1.1.1. Achtergrond

Institutioneel racisme speelt al jaren een rol in Nederland. Denk aan de toeslagenaffaire waarbij mensen met een tweede nationaliteit strenger gecontroleerd werden dan andere Nederlanders (Mulder & Bol, 2020). De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor institutioneel racisme. Door deze aandacht komt institutioneel racisme steeds vaker bij verschillende Nederlandse organisaties aan het licht. Ook bij overheidsorganisaties speelt institutioneel racisme een rol. Zo erkent het kabinet in 2022 institutioneel racisme binnen toezicht Belastingdienst en Toeslagen (Rijksoverheid, 2022). Echter wordt er nog nauwelijks onderzoek gedaan naar institutioneel racisme binnen gemeenten. Bij gemeenten is institutioneel racisme nog onbekend terrein. De gemeente Utrecht is hier een uitzondering op en heeft hier recent onderzoek naar laten doen (Fermin et al., 2022).

1.1.2. Doelstelling en vraagstelling

Deze handreiking is geschreven om het thema institutioneel racisme onder de aandacht te brengen van gemeenteambtenaren, omdat hierover nog weinig bekend is bij gemeenteambtenaren. In dit onderzoek gaat het specifiek over processen in gemeenten die uitwerking hebben op de burgers. Het doel van het onderzoek is een handreiking opstellen waarin bruikbare informatie voor gemeenteambtenaren gebundeld is. Deze handreiking vormt de basis. Er wordt ook een factsheet gepubliceerd, zodat ambtenaren een overzichtelijk beknopt document hebben met informatie over institutioneel racisme. Het onderzoek werd in opdracht van antidiscriminatievoorziening Vizier uitgevoerd. Vizier maakt discriminatie bespreekbaar en bestrijdt discriminatie. Ze adviseren en ondersteunen bij melding van discriminatie en organiseren preventie- en voorlichtingsactiviteiten, trainingen, gastlessen en workshops (Vizier Oost, z.d.).

De volgende vraag wordt in deze handreiking beantwoord:

Wat is institutioneel racisme en hoe kun je het herkennen en tegengaan binnen een gemeentelijke organisatie?

Deze vraag wordt beantwoord door middel van de volgende vier deelvragen:

1. Op welke manier speelt institutioneel racisme een rol in Nederland in 2023?
2. Wat ervaren inwoners van gemeenten als het gaat om racisme en institutioneel racisme?
3. Hoe kun je institutioneel racisme herkennen binnen processen in een gemeentelijke organisatie?
4. Hoe kun je institutioneel racisme tegengaan binnen processen in een gemeentelijke organisatie?

1.1.3. Doelgroep

Het onderzoek focust zich op gemeenteambtenaren in de provincies Gelderland en Overijssel. Er is voor deze afbakening gekozen aangezien dit het werkveld is van Vizier.

1.1.4. Dataverzameling

Voor dit onderzoek wordt er hoofdzakelijk gebruik gemaakt van deskresearch. Er is gekozen voor een literatuuronderzoek omdat er al veel informatie beschikbaar is over institutioneel racisme. Deze informatie is erg bruikbaar voor het doel van het onderzoek en zal in deze handreiking gebundeld worden zodat de gemeenteambtenaren beschikken over één overzichtelijk document.

De onderzoeken die werden gebruikt zijn afkomstig van Movisie, Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) en het College voor de Rechten van de Mens. Deze drie organisaties zijn de voorlopers als het gaat om onderzoek naar racisme en discriminatie. Er zijn tien interessante rapporten gevonden die relevant waren voor deze handreiking. Uiteindelijk is er een selectie gemaakt op basis van bruikbaarheid en relevantie. Hierdoor bleven er zeven rapporten over. Uit deze rapporten is de informatie van dit onderzoek gehaald.

Naast het literatuuronderzoek werd er informatie verkregen van de adviseurs van Vizier. Dit was een vorm van fieldresearch en werd gedaan door middel van een brainstorm. De input van de adviseurs was van groot belang aangezien zij uiteindelijk met de handreiking en/of factsheet langs de gemeenten zullen gaan. Het is daarom erg belangrijk dat de adviseurs achter de inhoud van de factsheet staan. De informatie van de adviseurs van Vizier is verzameld en aangevuld door het literatuuronderzoek.

1.1.5. Data-analyse

Om de gevonden informatie overzichtelijk te maken is ervoor gekozen om de informatie te schematiseren per deelvraag. Door deze schematisering werd er per deelvraag duidelijk welke en hoeveel informatie er gevonden is. Het zorgde ervoor dat er een goed overzicht was van informatie tijdens het schrijven van het rapport. Ook zorgde de schematisering ervoor dat het duidelijk is welke informatie van welke bron afkomstig is en of de bronnen overeenkomen met elkaar. Zo kon er een koppeling gemaakt worden tussen de relevante bronnen. De schematisering van de bronnen is op aanvraag in te zien.

1.1.6. Verantwoording eindproduct

De informatie uit het rapport is afkomstig van de schematisering die eerder gemaakt is. Hiernaast is er een gesprek geweest met de adviseurs van Vizier die hun input hebben gegeven door middel van een brainstorm. Deze brainstorm leverde vooral veel informatie voor de aanpak van de factsheet op. Zo werden er veel tips gegeven over het contact met ambtenaren. Op deze manier is er geprobeerd rekening te houden met de bestuurlijke en politieke context en gevoeligheid. De factsheet is aangepast op de manier van communiceren die ambtenaren hanteren.

De relevante betrokkenen bij dit onderzoek zijn de adviseurs van Vizier. Hun belangen zijn verwerkt door middel van een gesprek. Daarnaast is er nauw contact geweest met de opdrachtgever, Vizier. Echter zijn niet alle relevante betrokkenen gesproken. Dit was helaas door gebrek aan tijd niet meer mogelijk. Hierdoor zijn de mensen die institutioneel racisme ervaren, ambtenaren en professionals op het gebied van institutioneel racisme niet aan het woord geweest. Dit was een mooie kans geweest voor het onderzoek. Echter is er gekozen om aandacht te besteden aan een volledig en doorgedacht literatuuronderzoek. Wanneer er nog interviews afgenomen zouden worden resteerde er nauwelijks tijd voor het schrijven van de handreiking en het maken van de factsheet.

Nadat alle informatie verzameld was, is er een handreiking geschreven. Deze handreiking vormt de basis van de factsheet. Hoofdstuk 4 is erg belangrijk en daarom is er besloten om dit hoofdstuk uit te lichten op de factsheet. Daarnaast zijn de definities toegevoegd aan de factsheet zodat de informatie duidelijk is. Als laatst zijn er casussen aan de factsheet toegevoegd zodat de ambtenaren duidelijke voorbeelden hebben en zien hoe het speelt in de praktijk.

1.1.7. Kwaliteitseisen onderzoek

Validiteit

Om ervoor te zorgen dat er een valide beeld van de situatie ontstaat, zijn er een aantal maatregelen genomen.

Deskresearch

Om ervoor te zorgen dat de bronnen betrouwbaar zijn, zijn de volgende eisen gesteld:

- De bronnen die gebruikt worden zijn recent. Dit houdt in dat ze maximaal 5 jaar oud zijn.
- Het onderwerp van de bron komt overeen met het onderwerp van het onderzoek. De bronnen zullen dus gericht zijn op institutioneel racisme of op overheidsorganisaties.
- Datgene dat onderzocht wordt lijkt op wat er in dit onderzoek onderzocht wordt. Zo worden bijvoorbeeld dezelfde begrippen gebruikt.
- De methoden van onderzoek komen overeen.

Ook werd de informatie van de bronnen vergeleken met elkaar. Als hier te grote verschillen in zaten, werd de bron opnieuw beoordeeld op bruikbaarheid.

Risico's

Er was een risico dat er te weinig specifieke informatie over overheidsorganisaties beschikbaar was. Een ander risico was dat er alleen oude informatie beschikbaar was.

Ook kon de validiteit aangetast worden door de gesprekken met de adviseurs van Vizier. Zij zijn namelijk belanghebbende en hadden misschien bepaalde verwachtingen en een uitkomst van het onderzoek voor ogen. Er is geprobeerd om het onderzoek hierdoor niet te laten beïnvloeden en er zijn maatregelen genomen om dit te voorkomen.

Oplossing

Dit had opgelost kunnen worden door naar situaties in vergelijkbare landen te kijken zoals IJsland, Zweden of Duitsland. Deze informatie kon vergeleken worden met de verouderde informatie uit Nederland. Dit versterkt de oude informatie. Echter was dit uiteindelijk niet nodig.

Een oplossing voor de eventuele beïnvloeding van het onderzoek door de Vizier medewerkers is meerdere gesprekken houden. De adviseurs zijn niet tegelijk gesproken zodat ze elkaar niet beïnvloedden. Ook zorgde dat ervoor dat de onderzoeker meerdere meningen hoorde en dus niet één mening volgde die vervolgens het onderzoek beïnvloedde.

Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen werden de bronnen beoordeeld op betrouwbaarheid door te kijken naar de volgende aspecten:

- Het niveau van taalgebruik en taalverzorging;
- Aanduiding van de auteur en datering van de tekst;
- Het type organisatie die het publiceert;
- Vindbaarheid op Google Scholar.

Daarnaast werden de bronnen gewaardeerd op relevantie voor de deelvraag op basis van doelgroep (ambtenaren), actualiteit (maximaal 5 jaar oud) en context (de situatie met betrekking tot institutioneel racisme).

Transparantie

De transparantie van het onderzoek werd gewaarborgd, zodat iemand die niet bij het onderzoek betrokken was de onderzoeksstappen goed kan volgen. Dit werd gewaarborgd door middel van een

duidelijke bronnenlijst die is opgesteld in APA-stijl. Ook werd in de onderzoeks-verantwoording een duidelijke omschrijving gegeven van het proces van het onderzoek. Zo kan ook iemand die niet betrokken is geweest bij het onderzoek de keuzes zien die gemaakt zijn en waarom.

Bruikbaarheid

Het is erg belangrijk dat het onderzoek uiteindelijk aansluit bij de vraag en de eisen van de opdrachtgever.

Om dit te waarborgen werd er tijdens het onderzoek regelmatig gesproken over de verwachtingen van het onderzoek met de opdrachtgever en beoordelaar. Tijdens deze momenten werd er gekeken naar de stand van zaken van het onderzoek en of dit aansluit bij de verwachtingen van de opdrachtgever. Als dit niet het geval was werd het onderzoek bijgestuurd. Dit was uiteindelijk niet nodig.

Risico

Een risico hierbij is dat het lastig was voor de opdrachtgever om in te schatten of het onderzoek op de goede koers zit.

Oplossing

Een oplossing voor dit risico was het tussentijds aanleveren van hoofdstukken, zodat deze alvast doorgenomen konden worden. De opdrachtgever kon hier in alle rust naar kijken en zich er een mening over vormen. Dit werd dan weer teruggekoppeld.

1.2. Definities

Om het onderzoek zo duidelijk mogelijk te maken zijn hier voorafgaande aan de inhoud van het rapport relevante definities met betrekking tot institutionele racisme te vinden.

- **Institutioneel racisme:** er is sprake van institutioneel racisme als de processen, het beleid en de (geschreven en ongeschreven) regels van instituten of organisaties ertoe leiden dat er ongelijkheid is tussen mensen van verschillende afkomst, huidskleur en religie (Movisie, 2022).
- **Racisme:** racisme is het denken dat de ene groep mensen beter is dan de andere, wat voorkomt uit, en zorgt voor, structurele machtsverschillen in onze samenleving en deze in stand houdt, of vergroot (Felten et al., 2021b).
- **Discriminatie:** discriminatie is het anders behandelen van personen omdat zij behoren, of gerekend worden, tot een bepaalde groepering (Felten et al., 2021a).

Hoofdstuk 2. Op welke manier speelt institutioneel racisme een rol in Nederland in 2023?

In Nederland komt institutioneel racisme ook vandaag de dag nog veel voor. In het onderzoek 'Institutioneel racisme in Nederland' van KIS (Felten et al., 2021b) is er een afbakening gemaakt van vier domeinen: arbeidsmarkt, woningmarkt, onderwijs en politie. Dit zijn de domeinen waarbinnen de vier grootste steden van Nederland de grootste problemen ervaren. In dit hoofdstuk is er daarom voor gekozen om in te gaan op deze 4 domeinen. Het gaat hierbij om de manier waarop inwoners van gemeenten institutioneel racisme kunnen ervaren, aangezien gemeenten de focus in deze handreiking zijn.

2.1. Arbeidsmarkt

Dat institutioneel racisme in Nederland voorkomt tijdens de werving en selectie op de arbeidsmarkt is al langere tijd bekend. De werving en selectie van de arbeidsmarkt is zo ingericht dat er ruimte is voor stereotypen denkbeelden en vooroordelen. Dit geldt ook voor het hebben van een voorkeur voor je eigen groep boven andere groepen. In de praktijk worden mensen met een migratieachtergrond vaak benadeeld. Dit biedt een gedeeltelijke verklaring van het hogere werkloosheidspercentage onder mensen met een migratieachtergrond in vergelijking met mensen zonder migratieachtergrond.

Over doorstroom op de arbeidsmarkt zeggen Felten et al. (2021b) het volgende:

Als het gaat om de doorstroom op de arbeidsmarkt, dan is er onvoldoende onderzoek gedaan naar structurele discriminatie of uitsluiting om daar een uitspraak over te kunnen doen. Echter, op basis van de gegevens is het aannemelijk dat er ook hierbij institutioneel racisme voorkomt.

Dat mensen met een migratieachtergrond minder vaak doorstromen naar hogere posities is namelijk bekend. In de hogere posities zijn mensen zonder migratieachtergrond dus zoals verwacht oververtegenwoordigd (Felten et al., 2021b).

2.2. Woningmarkt

Ook op de woningmarkt wordt institutioneel racisme ervaren. Er wordt structureel gediscrimineerd op grond van etnische achtergrond. Hier gaat het om processen die ongelijkheid tussen groepen in stand houden. Daarnaast zorgen deze processen ervoor dat ongelijkheid bevorderd wordt.

De basis van het probleem is dat sommige groepen als aantrekkelijker huurders worden gezien dan andere groepen. Felten et al. (2021b) zeggen hierover: 'Vooroordelen en stereotypen over groepen worden meegewogen in de selectiebeslissingen over individuele kandidaat-huurders en leiden ertoe dat mensen uit de meerderheidsgroepen worden voorgetrokken en mensen uit minderheidsgroepen worden benadeeld.'

We kunnen zeggen dat er processen zijn die ervoor zorgen dat ongelijkheid tussen etnische groepen op de woningmarkt groter wordt. Daarmee is er institutioneel racisme (Felten et al., 2021b).

2.3. Onderwijs

Ook in het onderwijs is er sprake van institutioneel racisme. Felten et al. (2021b) onderzochten of denkbeelden of verwachtingen van docenten over leerlingen met een migratieachtergrond zorgen voor ongelijke kansen en uitkomsten voor leerlingen met een migratieachtergrond. Voor dit onderzoek is er gekeken naar de schoolloopbanen van leerlingen. De conclusie is dat jongeren met

een migratieachtergrond een groter risico lopen op onderwijsachterstanden. Onderzoek naar ervaringen van jongeren en ouders laten zien dat deze risico's, volgens de jongeren en ouders, worden veroorzaakt door bepaalde regels en/of procedures waar jongeren door worden benadeeld. Dit zijn volgens de definitie eerder in dit rapport kenmerken van institutioneel racisme.

Echter is er volgens Felten et al. (2021b) een verschil tussen hetgeen dat wordt ervaren rondom institutioneel racisme en hetgeen dat is aangetoond: 'Daarbij kennen zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve onderzoeken die we hier bespraken meerdere beperkingen. Daarom is nader onderzoek nodig om institutioneel racisme in het onderwijs in kaart te brengen.'

We streven naar een meritocratisch onderwijsstelsel. Dit betekent dat alle leerlingen gelijke kansen krijgen. Hierbij zal hun volledige potentie benut worden. Felten et al. (2021b):

Gezien de onderwijsachterstanden van jongeren met een migratieachtergrond (bijvoorbeeld kans op onder advisering, vroegtijdige uitval, moeite met het vinden van een stageplek) en signalen van discriminatie en racisme, lijkt het legitiem om nader te onderzoeken in hoeverre institutioneel racisme in de vorm van (ongeschreven) regels en/of procedures invloed heeft of kan hebben op de verdere onderwijs carrière van jongeren en dus op verdere kansen voor hen op de arbeidsmarkt.

2.4. Politie

Etnisch profileren door de politie komt voor, ook in andere Europese landen. Etnisch profileren houdt in dat de politie gebruikmaakt van bepaalde 'criteria of overwegingen omtrent 'ras', huidskleur, etniciteit, nationaliteit, taal en religie bij opsporing en rechtshandhaving – zowel op operationeel als organisatorisch niveau – terwijl daarvoor geen objectieve rechtvaardiging bestaat' (Amnesty International, 2013).

Etnisch profileren kan een vorm van directe discriminatie zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer iemand op grond van huidskleur nadelig wordt behandeld met een ander in dezelfde situatie. Maar het kan ook een vorm zijn van indirecte discriminatie:

Indirecte discriminatie is wanneer een op het oog neutrale bepaling, maatstaf of handelswijze, bepaalde groepen mensen met een etnische, culturele of religieuze achtergrond in het bijzonder benadeelt, zonder dat dit onderscheid kan worden gerechtvaardigd met een legitiem doel en zonder dat de middelen voor het bereiken van dit doel passend en noodzakelijk zijn (Amnesty International, 2013).

Personen met een migratieachtergrond ervaren dat zij vaker staande gehouden worden vanwege hun huidskleur of etniciteit. Dit blijkt uit verschillende Nederlandse studies (Felten et al., 2021b).

Volgens Fermin et al. (2022) wordt etnisch profileren soms zelf 'rationeel' of 'effectief' genoemd door politieagenten. Politieagenten zeggen dat personen uit deze groepen vaker crimineel zijn. Echter ontkrachten Fermin et al. dit:

Volgens de onderzoekers van het Kennisplatform Integratie & Samenleving komt dit niet overeen met de feiten (Felten et al., 2021b). De grotere pakkans kan er wel toe leiden dat personen met een migratieachtergrond vaker veroordeeld worden. Het idee dat etnisch profileren effectief is kan komen door een mechanisme dat de feedbackloop wordt genoemd: een bepaalde groep wordt vaker gecontroleerd en daardoor vaker aangehouden en veroordeeld, waardoor het vooroordeel wordt bevestigd dat ze vaker crimineel zijn.

Op deze manier houden bepaalde vooroordelen en stereotypen over etnische groepen zichzelf dus in stand (Fermin et al., 2022).

Hoofdstuk 3. Wat ervaren inwoners van gemeenten als het gaat om racisme en institutioneel racisme?

Er zitten duidelijke verschillen tussen institutioneel racisme en racisme. Inwoners van gemeenten ervaren dit dan ook op verschillende manieren. In dit hoofdstuk worden de begrippen racisme en institutioneel racisme verder uitgelegd en wordt het verschil duidelijk gemaakt.

3.1. Institutioneel racisme

Volgens Felten et al. (2021a) geeft het begrip institutioneel simpelweg aan dat racisme ingebed en aanwezig is in de instituties. Hierbij staat 'ingebed' voor onopvallendheid. Vaak gaat het namelijk om regels en procedures die op het oog neutraal lijken. Het discriminerende karakter valt vaak niet meteen op. Dit patroon valt nog minder op als het gaat om gewoontes, structuren en procedures die op zichzelf nuttig en legitiem zijn, maar toch bijeffecten hebben die nadelig zijn voor bepaalde bevolkingsgroepen.

Discriminerende uitingen in de privésfeer vallen buiten het begrip 'institutioneel'. Binnen organisaties is het ook niet altijd 'institutioneel'. Het is pas 'institutioneel' als het om meer gaat dan op zichzelf staande racistische of discriminerende incidenten. De discriminatie en racisme kan zich wel uiten in individuele gevallen, maar institutioneel racisme ziet op het patroon van regels, gewoonten, stereotyperend taalgebruik of andere gedragsmechanismen waardoor dit gedrag ontstaat (Felten et al., 2021a).

Een ander kenmerk van institutioneel racisme is dat slachtoffers vaak meer dan eenmalig tegen achterstelling en uitsluiting aanlopen. Daarbij is het erg moeilijk om institutioneel racisme aan te pakken aangezien het vaak niet makkelijk te herkennen is. Het doet zich in verschillende vormen voor, het kan per situatie en organisatie verschillen (Felten et al., 2021a). Hoe je institutioneel racisme kunt herkennen wordt in hoofdstuk 4 uitgelegd.

Een voorbeeld van institutioneel racisme is het strenger worden gecontroleerd dan andere Nederlanders door de belastingdienst als je een tweede nationaliteit hebt (Mulder & Bol, 2020).

3.2. Racisme

Felten et al. (2021a) beschrijven racisme als volgt: 'de term 'racisme' staat voor een ideologie of theorie die mensen indeelt in 'rassen', waarbij wordt uitgegaan van een superioriteit van de ene raciale groep boven de andere groep'.

Dit houdt in dat men ervan uitgaat dat het ene ras beter is dan het andere ras. Hierbij gaat men uit van intellectuele, fysieke of andere capaciteiten. Deze manier van denken zorgt er voor dat structurele machtsverschillen in onze samenleving in stand worden gehouden of worden vergroot (Felten et al., 2021b).

Er zijn veel verschillende manieren waarop je racistisch behandeld kunt worden. Mensen kunnen racistische dingen zeggen, bijvoorbeeld: 'ik wil niet geholpen worden door een zwarte', of, 'alle Marokkanen zijn crimineel'.

Er hoeven niet per se woorden gebruikt te worden. Racistisch worden gehandeld kan ook zonder woorden, bijvoorbeeld, in elkaar geslagen worden omdat je een bepaalde nationaliteit hebt of worden aangehouden door de politie omdat je een bepaald geloof hebt (Slachtofferwijzer, z.d.).

3.3. Verschil racisme en institutioneel racisme

Er zijn een aantal verschillen tussen racisme en institutioneel racisme. Zo zit institutioneel racisme onopvallend ingebed in een organisatie en is daardoor moeilijk te herkennen. Racisme zit niet ingebed in een organisatie. Institutioneel racisme kan niet voorkomen in de privésfeer, dat valt namelijk buiten het begrip. Racisme komt vaak juist buiten een organisatie voor. Het grootste verschil is dat institutioneel racisme structureel gebeurt. Mensen die slachtoffer zijn van institutioneel racisme maken dit meer dan eens mee. Racisme zijn vaak op zich staande zaken (Felten et al., 2021b; Felten et al., 2021a).

Hoofdstuk 4. Hoe kun je institutioneel racisme herkennen binnen processen in een gemeentelijke organisatie?

Om institutioneel racisme tegen te kunnen gaan, is het belangrijk dat het herkend wordt. Hoe institutioneel racisme te herkennen is komt aan bod in dit hoofdstuk.

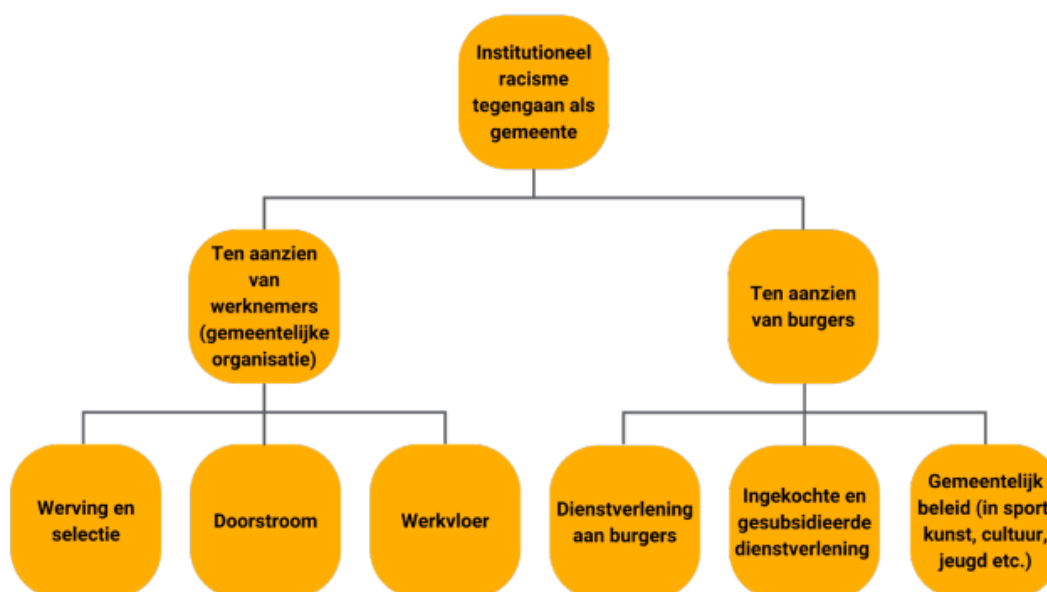
4.1. Lastig te herkennen

Institutioneel racisme is lastig te herkennen. Het is vaak indirect van aard. Hierdoor is het in eerste instantie onzichtbaar. Dit maakt het herkennen van institutioneel racisme moeilijk en kan het lang voortbestaan ondanks dat het wettelijk verboden is (College voor de Rechten van de Mens, 2021).

Movisie (2022) zegt het volgende over het herkennen van institutioneel racisme: ‘om een probleem aan te kunnen pakken, moet je eerst weten hoe het eruit ziet. Dat is lastig bij institutioneel racisme’. Hierbij wordt het voorbeeld gegeven van het extra controleren van burgers van een bepaalde afkomst. Als dit plaatsvindt is het duidelijk dat het om institutioneel racisme gaat. Maar in veel gevallen is het niet zo makkelijk te herkennen.

Bij gemeenten kan institutioneel racisme op verschillende manieren voorkomen. Het speelt zowel ten aanzien van werknemers van een gemeentelijke organisatie als ten aanzien van burgers een rol. Dit is te zien in Figuur 1 (Felten & Kros, 2023). In deze handreiking wordt er alleen ingegaan op institutioneel racisme ten aanzien van burgers.

Binnen een gemeentelijke organisatie komt institutioneel racisme ten aanzien van burgers voor bij verschillende soorten processen: dienstverlening aan burgers, ingekochte en gesubsidieerde dienstverlening en gemeentelijk beleid.



Figuur 1, (Felten & Kros, 2023).

4.2. In het gemeentelijk beleid

In het beleid dat de gemeente schrijft kan ongelijkheid ontstaan. Door deze ongelijkheid kan het voorkomen dat middelen niet eerlijk verdeeld worden en discriminatie blijft bestaan. Dit kan bedoeld of onbedoeld zijn. Het komt voor in zowel beleid dat de gemeente voert in samenwerking met niet door de gemeente gefinancierde maatschappelijke en private partijen, als om beleid dat gevoerd wordt met financiering van de gemeente en waarin de gemeente een ketenverantwoordelijkheid heeft. Voor deze vormen van beleid gelden de volgend valkuilen (Felten & Kros, 2023):

4.2.1. Beleid waarin witte mensen als norm worden genomen

Wanneer men bij het maken van beleid uitgaat van kleurenblindheid, dus geen aandacht geeft aan kleur en/of etniciteit, wordt er in dit beleid voornamelijk de meerderheid vertegenwoordigd. Dat blijkt uit onderzoek. De meerderheid wordt dan dus gezien als de norm. Op deze norm wordt het beleid gebaseerd. In Nederland bestaat de meerderheid vooral uit witte mensen. Daar komt de term 'witte norm' vandaan. Een voorbeeld van de witte norm zijn gezondheidsonderzoeken die alleen gebaseerd zijn op witte mensen (Felten & Kros, 2023).

4.2.2. Ogenschijnlijk objectief beleid dat leidt tot ongelijke behandeling

Het komt vaak voor dat beleid niet discriminerend bedoeld is, maar wel voor ongelijkheid zorgt. Een voorbeeld daarvan is geld dat zo wordt besteed dat het alleen in het voordeel werkt van witte mensen. Denk aan onderscheid maken tussen wijken, terwijl er in één van die wijken meer mensen met een migratieachtergrond wonen. Als er dan in de wijk met meer mensen met een migratieachtergrond een lachgasverbod is en in de andere wijk niet, kan dit leiden tot ongelijke behandeling en stigmatisering. Het beleid lijkt dan objectief, maar is dit in de praktijk niet (Felten & Kros, 2023).

4.2.3. Beleid dat gebaseerd is op stereotypen

Beleid kan gebaseerd zijn op onjuiste aannames en stereotypen. Een voorbeeld hiervan is het beleid van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Zij moeten beoordelen of een asielzoeker echt lhbt+ is. Dit is gebaseerd op stereotype beelden van lhbt+-personen (Felten & Kros, 2023).

4.2.4. Beleid dat slachtoffers van uitsluiting of discriminatie verantwoordelijk maakt voor de oplossing

Soms wordt het beleid zo ingericht dat de mensen die slachtoffer zijn van racisme of discriminatie als verantwoordelijk worden gezien. Een voorbeeld is het bestrijden van werkloosheid onder jongeren met een migratieachtergrond. Bij deze aanpak wordt er vaak geïnvesteerd in het vergroten van werknemerservaring. Hierbij wordt er dus aandacht besteed aan het beter maken van het individu. Deze aandacht zou besteed moeten worden het oplossen van de ongelijkheid in het systeem (Felten & Kros, 2023).

4.2.5. Beleid dat vooroordelen en stereotypen van uitvoerende professionals niet inperkt

Processen kunnen zo worden ingericht dat onbewuste vooroordelen en stereotypen van medewerkers geen kans krijgen. Het gaat dat om bevoegdheden die een medewerker krijgt om, vaak op basis van subjectieve kenmerken, bepaalde beslissingen te maken. Een voorbeeld hiervan is een agent die af mag gaan op eigen gevoel bij het aanhouden van een persoon (Felten & Kros, 2023).

4.3. Uitvoering gemeentelijke dienstverlening

Een belangrijke taak van de gemeente is de uitvoering van gemeentelijke dienstverlening. Iedere gemeente wil dat burgers goede dienstverlening krijgen ongeacht afkomst, huidskleur, religie of gender. Maar dit is niet vanzelfsprekend. Sommige groepen lopen namelijk meer risico om ongewenste effecten bij dienstverlening te ervaren (Felten & Kros, 2023).

Ongelijke behandeling in de uitvoering van de gemeentelijke dienstverlening kan ontstaan door het meenemen van etniciteit en risicoprofielen. Felten en Kros (2023) zeggen hierover: 'bij de controle- en handhavingsbevoegdheden van de gemeenten, maakt een gemeente onvermijdelijk gebruik van selectie. Door beperkte capaciteit is het immers niet mogelijk om iedereen te controleren'. Deze selectie vindt op de volgende manieren plaats:

4.3.1. Door een ambtenaar in de praktijk

Een boa kan bijvoorbeeld mensen in de openbare ruimte vragen zich te identificeren. Als deze boa dit doet op eigen inschatting, dan krijgen stereotypen en vooroordelen ruimte en kan etnische profilering voorkomen (Felten & Kros, 2023).

4.3.2. Door een ambtenaar of algoritme aan de hand van bepaalde risicofactoren

Een selectie maken aan de hand van bepaalde risicofactoren wordt een risicoprofiel genoemd. Een risicoprofiel is een verzameling van selectiecriteria op basis waarvan een bepaald risico op normvertreding wordt ingeschat en een selectiebeslissing wordt gemaakt. Het College voor de Rechten van de Mens (2021) stelt dat risicoprofielen die onderscheid maken op grond van ras nooit gerechtvaardigd mogen worden. Er zijn ook selectiecriteria die in eerste instantie geen link hebben met nationaliteit of afkomst, maar wel indirect kunnen leiden tot nationaliteit of afkomst. Voorbeelden hiervan zijn: postcode, kenteken en laaggeletterdheid.

Ongelijkheid kan ook op een hele andere manier ontstaan. Zo zorgt communicatie die niet inclusief is ook voor ongelijkheid. Tekst die moeilijker is dan B1-niveau is lastig te begrijpen als de Nederlandse taal nieuw voor je is of als je dyslexie hebt (Felten & Kros, 2023).

4.4. Ingekochte en gesubsidieerde dienstverlening

Er zijn ook diensten die de gemeente niet zelf uitvoert, maar waar de gemeente wel een financiële relatie heeft met de uitvoerder. Denk aan de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Voor de uitvoering van deze wetten heeft de gemeente een overeenkomst gesloten met de uitvoerders. Daarmee draagt de gemeente de verantwoordelijkheid dat er geen discriminatie of racisme voorkomt. Het kan echter wel gebeuren dat er bij deze diensten sprake is van racisme (Felten & Kros, 2023).

Hoofdstuk 5. Hoe kun je institutioneel racisme tegengaan binnen processen in een gemeentelijke organisatie?

In dit hoofdstuk worden handvaten gegeven voor het tegengaan van institutioneel racisme binnen processen in een gemeentelijke organisatie. Dit wordt gedaan aan de hand van een stappenplan van Felten en Kros (2023).

De stappen die in dit hoofdstuk toegelicht worden hoeven niet geheel afgerond te zijn voordat er door kan worden gegaan naar de volgende stap. In de praktijk zijn deze stappen niet in een keer klaar, maar komen ze steeds opnieuw terug in een cyclisch proces (Felten & Kros, 2023).



Figuur 2, (Felten & Kros, 2023).

5.1. Stap 1: Bereid je voor om een integraal beleid op verschillende niveaus te ontwikkelen

Voor een organisatie is het erg belangrijk om institutioneel racisme aan te pakken en hier dus goed integraal beleid op te ontwikkelen. Integraal beleid houdt in dat het beleid niet losstaat van ander beleid, maar juist ingebed is in organisatiebeleid. Dit beleid moet in alle lagen van de organisatie worden ingevoerd (Felten & Kros, 2023).

Het beleid dat ontwikkeld wordt moet een strategisch en gedetailleerd plan zijn die verschillende aspecten van het functioneren van de organisatie treft. Het is belangrijk dat de verandering niet alleen op individueel niveau plaats vindt door middel van training en educatie, maar ook verandering in beleid, procedures en de praktijk. Zodat er ook echt sprake is van institutionele verandering (Felten & Kros, 2023).

5.2. Stap 2: Formuleer een duidelijke visie en neem deze op in de kernwaarde

Het is belangrijk dat de organisatie institutioneel racisme herkent, erkent en hier ook een visie op heeft. Deze visie komt het best tot zijn recht als hij opgenomen wordt in de kernwaarden en visie van de organisatie. De visie heeft zo impact op de hele organisatie en het voorkomt dat de aanpak van institutioneel racisme een randverschijnsel blijft. Ook moet de visie verbonden worden aan de normen en waarden van de organisatie. Zo wordt het duidelijk dat de aanpak van institutioneel racisme past bij waar de gemeente voor staat (Felten & Kros, 2023).

Hier zijn nog enkele tips bij het formuleren van een visie (Felten & Kros, 2023):

- Ga niet uit van kleurenblindheid, maar juist van de erkenning van racisme
- Zet in op antiracistisch beleid
- Koppel het aan inclusief beleid
- Betrek medewerkers bij het formuleren van de visie

5.3. Stap 3: Maak geld, menskracht en middelen vrij

Voor een bruikbare aanpak van institutioneel racisme is het van groot belang dat er voldoende middelen worden vrijgemaakt. Denk aan fte's (fulltime-equivalent) en financiën. Als deze middelen niet vrijgemaakt worden is de kans groot dat de aanpak van institutioneel racisme mislukt (Felten & Kros, 2023).

Financiële middelen kunnen uit verschillende budgetten komen. Denk aan regelingen die extra geld ter beschikking stellen en aan middelen uit verschillende beleidsterreinen waar de link met de aanpak van institutioneel racisme gelegd kan worden (Felten & Kros, 2023).

5.4. Stap 4: Organiseer inspraak en werk aan draagvlak binnen de organisatie

Het is belangrijk dat medewerkers van de gemeente weten wat institutioneel racisme is, hoe je het herkent en waarom het moet worden aangepakt. Dit zorgt voor minder weerstand vanuit de medewerkers. Als medewerkers denken dat een aanpak niet nodig is zou dit voor weerstand kunnen zorgen (Felten & Kros, 2023).

Het is verstandig om van tevoren te anticiperen op weerstand. Dat kan bijvoorbeeld door middel van het ontwikkelen van een strategie. Vooral witte mensen kunnen een gesprek over racisme als een bedreiging ervaren. Zij kunnen bijvoorbeeld bang zijn om als racist te worden gezien (Felten & Kros, 2023).

Om ervoor te zorgen dat medewerkers achter de aanpak van institutioneel racisme staan kan er ingezet worden op het stimuleren van inleving en empathie. Dit kan gedaan worden door medewerkers te laten luisteren naar de ervaringen van mensen met institutioneel racisme (Felten & Kros, 2023).

5.5. Stap 5: Communiceer een stevige sociale norm vanuit het bestuur en leidinggevenden

Binnen een organisatie zijn sociale normen van invloed. Felten en Kros (2023) zeggen hierover:

De motivatie van medewerkers om een goede dienst te leveren aan mensen met een andere culturele achtergrond is onder meer afhankelijk van het idee van de werknemer over het belang dat de organisatie hecht aan diversiteit. Ofwel de sociale norm met betrekking tot diversiteit.

Daarom is het van belang om in te zetten op een antiracistische norm. Het gaat hierbij om de hele organisatie.

5.6. Stap 6: Onderzoek en verander processen in dienstverlening en beleid

Het is erg belangrijk om als gemeentelijke organisatie onderzoek te laten doen naar de rol van de gemeente als dienstverlener en beleidsmaker. Hierbij is het van belang om bij ontwikkeling van nieuw beleid te voorkomen dat het beleid resulteert in ongelijkheid op basis van afkomst, huidskleur of religie. Felten en Kros (2023) hebben hier een checklist voor opgesteld. Met deze checklist kan gecontroleerd worden of het beleid zorgt voor ongelijkheid.

Ook is het goed om onderzoek te doen naar de effecten van het huidige beleid en de dienstverlening. Door middel van een onderzoek wordt duidelijk waar de risico's liggen op institutioneel racisme en hoe beleid uitpakt in de praktijk (Felten & Kros, 2023).

Nadat het onderzoek is uitgevoerd is het belangrijk dat de uitkomsten van het onderzoek worden doorgevoerd in het beleid zodat mogelijke risico's verdwijnen (Felten & Kros, 2023).

Dit zijn mogelijk aan te passen processen om beleid te ontwikkelen (Felten & Kros, 2023):

1. Maak geen kleurenblind beleid
2. Maak beleid om instrumenten in te zetten bij diensten om objectiviteit te waarborgen
3. Doe aan kritische reflectie

Dit zijn mogelijk aan te passen processen met betrekking tot gemeentelijke dienstverlening (Felten & Kros, 2023):

1. Pas op met risicoprofielen
2. Zorg voor een inclusieve organisatie
3. Zorg voor toegankelijke dienstverlening voor iedereen

5.7. Stap 7: Organiseer verantwoording afleggen

Verantwoording afleggen is een nuttig onderdeel in de aanpak van institutioneel racisme. Het dwingt de organisatie namelijk om te laten zien hoe en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Wanneer er geen verantwoording afgelegd wordt gaan alleen mensen die affiniteit hebben met antiracisme aan de slag. Door verantwoording afleggen wordt het een collectieve verantwoordelijkheid (Felten & Kros, 2023).

5.8. Stap 8: Zorg voor goede training

Trainingen kunnen niet de organisatiestructuren veranderen, maar ze kunnen wel invloed hebben op groepen en individuen. Een training kan bijdragen aan minimalisering van stereotypering, impliciete vooringenomenheid, kritische reflectie, overtuigingen en praktijk (Felten & Kros, 2023).

5.9. Stap 9: Monitor en stuur bij

Monitoren en evalueren is een onmisbaar onderdeel van beleid (Felten & Kros, 2023). Movisie heeft hier samen met het Nederlands Jeugdinstituut een instrument voor ontwikkeld. Dit instrument heet het Kwaliteitskompas. Dit kompas kan gebruikt worden om beleid te evalueren (Sok et al., 2019).

Hoofdstuk 6. Samenvatting en conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar het antwoord op de vraag: ‘Wat is institutioneel racisme en hoe kun je het herkennen en tegengaan binnen een gemeentelijke organisatie?’ Om deze vraag te beantwoorden is er gebruik gemaakt van literatuuronderzoek.

Het begrip institutioneel racisme geeft aan dat racisme ingebed en aanwezig is in de instituties. ‘Ingebed’ staat hierbij voor onopvallendheid. Het gaat namelijk vaak om regels en procedures die op het oog neutraal lijken. Het racistische karakter valt niet meteen op. Dit patroon valt nog minder op als het gaat om gewoontes, structuren en procedures die op zichzelf nuttig en legitiem zijn, maar toch bijeffecten hebben die nadelig zijn voor bepaalde bevolkingsgroepen (Felten et al., 2021a).

Institutioneel racisme is lastig te herkennen omdat het vaak indirect van aard is (College voor de Rechten van de Mens, 2021). Het is echter wel belangrijk dat institutioneel racisme herkend wordt. Zonder dat je weet hoe het probleem eruitziet is het lastig om het probleem aan te pakken (Movisie, 2022).

Institutioneel racisme komt binnen een gemeentelijke organisatie ten aanzien van burgers voor bij verschillende soort processen: dienstverlening aan burgers, ingekochte en gesubsidieerde dienstverlening en gemeentelijk beleid.

Deze vormen van processen kennen een aantal valkuilen (Felten & Kros, 2023):

1. Beleid waar witte mensen als norm worden genomen
2. Ogenscheinlijk objectief beleid dat leidt tot ongelijke behandeling
3. Beleid dat gebaseerd is op stereotypen
4. Beleid dat slachtoffers van uitsluiting of discriminatie verantwoordelijk maakt voor de oplossing
5. Beleid dat vooroordelen en stereotypen van uitvoerende professionals niet inperkt
6. Het meenemen van etniciteit in risicoprofielen

In een gemeentelijke organisatie kan institutioneel aangepakt worden door het volgen van deze stappen (Felten & Kros, 2023):

1. Stap 1: Bereid je voor om een integraal beleid op verschillende niveaus te ontwikkelen
2. Stap 2: Formuleer een duidelijke visie en neem deze op in de kernwaarde
3. Stap 3: Maak geld, menskracht en middelen vrij
4. Stap 4: Organiseer inspraak en werk aan draagvlak binnen de organisatie
5. Stap 5: Communiceer een stevige sociale norm vanuit het bestuur en leidinggevenden
6. Stap 6: Onderzoek en verander processen in dienstverlening en beleid
7. Stap 7: Organiseer verantwoording afleggen
8. Stap 8: Zorg voor goede training
9. Stap 9: Monitor en stuur bij

Uit dit onderzoek is gebleken dat institutioneel racisme binnen een gemeentelijke organisatie lastig te herkennen is en voorkomt bij verschillende soort processen: dienstverlening aan burgers, ingekochte en gesubsidieerde dienstverlening en gemeentelijk beleid.

Het aanpakken van institutioneel racisme in een gemeentelijke organisatie is aan te pakken door middel van het samenstellen van een integraal beleid en dit continue te monitoren en bij te sturen.

Literatuurlijst

Amnesty International. (2013). *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten*.

College voor de Rechten van de Mens. (2021). *Discriminatie door risicoprofielen: voorkom etnisch profileren*. Geraadpleegd op 20 december 2023, van <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2021/11/30/discriminatie-door-risicoprofielen-voorkom-etnisch-profileren>

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

Felten, H., Does, S., De Winter Kocak, S., Asante, A., Andriessen, I., Donker, R., & Brock, A. (2021b). *Institutioneel racisme in Nederland*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Felten, H. & Kros, K. (2023). *Institutioneel racisme effectief aanpakken*. Kennisplatform inclusief samenleven.

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

Movisie. (2022, 21 maart). *Institutioneel racisme aanpakken: waar begin je?*. Geraadpleegd op 25 oktober 2023, van <https://www.movisie.nl/artikel/institutioneel-racisme-aanpakken-waar-begin-je>

Movisie. (2021, 23 april). *Institutioneel racisme: bewijs en aanpak*. Geraadpleegd op 25 oktober 2023, van

Mulder, V. & Bol, R. (2020, 10 juni). *Institutioneel racisme in Nederland: wat het is, waar het zit, en wat jij eraan kunt doen*. Geraadpleegd op 14 december 2023, van <https://decorrespondent.nl/11317/institutioneel-racisme-in-nederland-wat-het-is-waar-het-zit-en-wat-jij-eraan-kunt-doen/a332f889-187a-0cf2-1b98-b4fd3db63078>

Rijksoverheid. (2022, 22 mei). *Aandacht voor institutioneel racisme binnen toezicht Belastingdienst en Toeslagen*. Geraadpleegd op 24 oktober 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/05/30/aandacht-voor-institutioneel-racisme-binnen-toezicht-belastingdienst-en-toeslagen>

Slachtofferwijzer. (z.d.). *Vormen en voorbeelden van discriminatie*. Geraadpleegd op 14 december 2023, van <https://slachtofferwijzer.nl/artikelen/vormen-voorbeelden-van-discriminatie>

Sok, K., Van Xanten, H., & Van Schaijk, R. (2019). *Het kwaliteitskompas in de praktijk*. Movisie.

Vizier Oost. (z.d.). *Homepage*. Geraadpleegd op 25 oktober 2023, van <https://vizieroost.nl/>