

INSTITUTIONEEL RACISME BIJ DE GEMEENTE UTRECHT?

EEN VERKENNENDE STUDIE NAAR
PROCESSEN VAN UITSLUITING OP
VIER BELEIDSTERREINEN

Auteur(s):

Alfons Fermin, Jurriaan Omlo, Gregor Walz, Mayke Kromhout, Sylvana Robbers
en Ewoud Butter

COLOFON

Auteurs:

Alfons Fermin, Jurriaan Omlo, Gregor Walz, Mayke Kromhout, Sylvana Robbers en Ewoud Butter

Vormgever: MAG gezien

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

© Bureau Omlo (Utrecht).

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.

Januari 2022



Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Doelstelling, onderzoeksvragen en beleidsterreinen	6
1.3	Aanpak onderzoek en opbouw rapport	10
2	Opzet en uitvoering van het onderzoek	13
2.1	Uitgangspunten van het onderzoek	13
2.2	Onderzoeksfases en beleidsterreinen	15
2.3	Invulling en uitvoering onderzoeksmethoden	16
2.4	Uiteindelijke onderzoeksaanpak	22
3	Conceptueel kader	24
3.1	Inleiding	24
3.2	Het begrip Institutioneel racisme	24
3.3	Inzichten uit onderzoek naar institutioneel racisme	27
3.4	Aandachtspunten voor het onderzoek	35
4	Institutioneel racisme en THOR	39
4.1	Inleiding	39
4.2	Beleid, organisatie en uitvoering	40
	Handhavingsbeleid en bejegeningprotocol	40
	Organisatie en uitvoering van toezicht	41
	Keuze locaties en uitvoering van toezicht	42
4.3	Bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen op grond van onderzoek binnen de organisatie	43
4.3.1	Bewijs en aanwijzingen uit cijfers over proportionaliteit handhavingsacties	44
4.3.2	Bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme	48
4.3.3	Risico's en waarborgen	51
4.4	Ervaringen uit gesprekken met sleutelfiguren	61
4.5	Ideeën voor extra waarborgen	64
4.6	Conclusies	68
5	Institutioneel racisme bij handhaving Wenl	72
5.1	Inleiding	72

5.2	Beleid, organisatie, regels, processen en uitvoering	73
	Huidig handhavingsbeleid	73
	Beleidswijziging	74
	Organisatie	75
	Uitvoering toezicht en handhaving	76
5.3	Bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen op grond van onderzoek binnen de organisatie	80
5.3.1	Bewijs en aanwijzingen uit proportionaliteitsonderzoek	80
5.3.2	Bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme	84
5.3.3	Risico's en waarborgen	86
5.4	Ervaringen uit gesprekken met sleutelfiguren	93
5.5	Ideeën voor extra waarborgen	95
5.6	Conclusies	98
6	Institutioneel racisme en THBO	102
6.1	Inleiding	102
6.2	Beleid, organisatie, strategieën en uitvoering	103
	Handhavingsbeleid en -strategieën	103
	Organisatie en uitvoering van toezicht	104
	Keuze locaties en uitvoering van toezicht	105
6.3	Bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen uit onderzoek binnen de organisatie	106
6.3.1	Bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme	107
6.3.2	Risico's en waarborgen	108
6.4	Ervaringen uit gesprekken met ondernemers en sleutelfiguren	113
6.5	Ideeën voor extra waarborgen	118
6.6	Conclusies	119
7	Institutioneel racisme en Bibob-onderzoek	123
7.1	Inleiding	123
7.2	Beleid, organisatie, strategieën en uitvoering	124
	Wet Bibob, Beleidsregels gemeente en APV	124
	Organisatie en procedure Bibob	125
7.3	Bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen uit onderzoek binnen de organisatie	127
7.3.1	Bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme	127
7.3.2	Risico's en waarborgen	128
7.4	Ervaringen van een ondernemer en sleutelfiguur	134
7.5	Ideeën voor extra waarborgen	136
7.6	Conclusies	137

8	Conclusies en aanbevelingen	142
8.1	Inleiding	142
8.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	142
8.2.1	Aanwijzingen voor institutioneel racisme	143
8.2.2	Risico's en kwetsbaarheden	146
8.2.3	Waarborgen	148
8.2.4	Verdere beperking van risico institutioneel racisme	150
8.3	Aanbevelingen	151
	Literatuur	161
	Bijlage 1: Interviews en focusgroepen	163
	Bijlage 2: Lijst met afkortingen	165
	Bijlage 3: Proportionaliteitonderzoek	166
	Bijlage 4: Privacykaders voor het onderzoek	173

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het voorkomen en tegengaan van discriminatie en racisme is één van de speerpunten van het College van B&W van de gemeente Utrecht. De gemeente presenteerde in juni 2021 een nieuwe anti-discriminatieagenda (Gemeente Utrecht, 2021). De gemeente wil een actieve rol spelen in het tegengaan van discriminatie en het bevorderen van een inclusieve stad. De gemeente wil ook het goede voorbeeld geven en kritisch naar zichzelf kijken, als werkgever en als dienstverlener in een diverse stad. Tijdens de raadsvergadering van 9 juli 2020 over de stand van zaken op dit terrein en over de ontwikkeling van een nieuwe agenda, werd door de fracties van DENK, Partij voor de Dieren en GroenLinks motie nr. 160/2020 ingediend. De motie werd aangenomen door de raad. Ze draagt de gemeente op om "een extern onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar institutioneel racisme en/of het voor bepaalde groepen negatiever uitwerken van beleidsregels en (handhavings-) instrumenten van de gemeente Utrecht". Bureau Omlo is door de gemeente geselecteerd om het onderzoek uit te voeren.

Dit onderzoek is een van de onderzoeksopdrachten die in de nieuwe anti-discriminatieagenda wordt genoemd met als doel "inzicht te krijgen in de manifestatie van institutioneel racisme en een effectieve aanpak" (Gemeente Utrecht, 2021, p. 15). Eerder is er een onderzoek uitgevoerd door het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) naar 'institutioneel racisme in Nederland' (Felten, et al., 2021), gefinancierd door het ministerie van SZW en de G4. De in dit onderzoek ontwikkelde definitie van institutioneel racisme vormt het uitgangspunt voor ons onderzoek. De gemeente Utrecht is daarnaast in G4-verband betrokken bij een vervolgonderzoek "om de aanpak van institutioneel racisme in de praktijk te toetsen"; dit onderzoek moet begin 2022 in een rapport resulteren (Gemeente Utrecht, 2021).

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en beleidsterreinen

Het begrip 'institutioneel racisme' wordt door de opdrachtgever in de onderzoeksopdracht omschreven als "(geschreven en ongeschreven) regels, processen en praktijken van instituten die leiden tot ongelijke behandeling tussen mensen van verschillende afkomst, huidskleur of religie". Het betreft dus structurele vormen van ongelijke behandeling, ingebed in instituten. In deze zin onderscheidt het zich van individuele en incidentele vormen van racisme en ongelijke behandeling. In dit rapport spreken wij voor het gemak over vormen van institutioneel racisme die leiden tot ongelijke behandeling van inwoners of ondernemers naar migratieachtergrond of herkomst, maar daarmee bedoelen we tevens ongelijke behandeling naar huidskleur, religie en/of cultuur.

Het gaat bij institutioneel racisme - conform de definitie uit de onderzoeksopdracht - om "(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, et al., 2021). In het eerste geval kan gesproken worden van directe vormen van discriminatie of ongelijke behandeling. In het tweede geval kan het bijvoorbeeld gaan om indirect onderscheid, zoals het stellen van onnodig hoge taaleisen aan de aanvraag van een subsidieaanvraag. Maar bij deze tweede vorm van institutioneel racisme kan het ook gaan om directe, maar subtiele vormen van onderscheid maken en/of informele handelingswijzen. In het volgende hoofdstuk zullen we nader ingaan op dit centrale begrip.

Het onderzoek spitst zich toe op enkele gemeentelijke beleidsterreinen. Zoals de motie aangeeft, is het "kostbaar en tijdsintensief" om al het gemeentelijk beleid en alle gemeentelijke uitvoeringstaken door te lichten. Daarom hebben de indieners van de motie ervoor gekozen het voorgestelde onderzoek in te perken tot beleidsterreinen, werkprocessen en teams "waarover de meeste signalen zijn en/of waarvan de impact op het dagelijks leven van mensen het grootste is" (Motie 160/2020). In de motie wordt aangegeven dat er "in elk geval zorgen zijn rondom eventueel institutioneel racisme of ongelijke uitwerking van beleid bij de Bibob-toets, de interventieacties in Overvecht inzake bijstandsfraude en de uitwerking van sommige regels uit de APV". In nader overleg tussen de wethouder en één van de indieners van de motie is het onderzoek toegespitst op **vier beleidsterreinen:**¹

- Bijstandsbeleid en wel de handhavingsacties met het oog op het voorkomen en aanpakken van misbruik en oneigenlijk gebruik van de bijstand (onderdeel van het programma Werk & Inkomen).
- Toezicht op en handhaving van de regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) in de openbare ruimte, door medewerkers van de afdeling Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) (onderdeel van het programma Vergunningen, Toezicht en Handhaving).
- Toezicht en handhaving van de regels uit de APV en de Horecaverordening in de bebouwde omgeving, en met name in de horeca, door medewerkers van de

¹ De opdrachtgever (gemeente) had de toespitsing op beleidsterreinen, werkprocessen en teams in eerste instantie vertaald naar vier uitvoeringstaken: beleid bij de Bibob-toets; het Damoclesbeleid (art. 13b Opiumwet); het bijstandsbeleid, voor (a) nieuwe aanvragen en de indeling in arrangementen, en (b) handhavingsacties gericht op de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik van de bijstand; en handhaving van regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening (de APV), en wel (a) de afweging over locaties voor handhavingsacties; en (b) de invulling van de discretionaire bevoegdheden door Boa's bij overtredingen. In nader overleg tussen de wethouder en één van de indieners van de motie bleek dat de impact van het Damoclesbeleid weliswaar groot is, maar naar verhouding weinig inwoners en ondernemers treft; en over nieuwe aanvragen en de indeling in arrangementen binnen het bijstandsbeleid waren geen signalen ontvangen. Daarom vielen deze twee beleidsterreinen af.

afdeling Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving (THBO) (onderdeel van het programma Vergunningen, Toezicht en Handhaving).²

- Beleid rondom de Bibob-toets: de inzet van het bestuursrechtelijke instrument van de wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) om te voorkomen dat de gemeente indirect criminele activiteiten faciliteert of subsidieert (onderdeel van het programma Openbare Orde en Veiligheid).

De **doelstelling** van het onderzoek is tweeledig:

- I. In kaart brengen of, en op welke manier sprake is van institutioneel racisme en/of (het risico op) het voor bepaalde groepen negatiever uitwerken van beleidsregels, (handhavings-)instrumenten, procedures en processen binnen de hierboven genoemde beleidsterreinen van de gemeente Utrecht;
- II. Op basis hiervan aanbevelingen en handreikingen te doen voor deze onderdelen van het gemeentelijk beleid en meer algemeen voor de gehele organisatie.

Het eerstgenoemde doel wordt opgevat als zowel het zoeken naar bewijs of aanwijzingen voor institutioneel racisme, als het in kaart brengen van risico's op het voor bepaalde groepen negatiever uitwerken van beleid en de uitvoering daarvan. Of deze risico's ook tot institutioneel racisme leiden, hangt mede af van de waarborgen die er tegen zijn (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). In deze lijn formuleren we de volgende **vraagstelling** aansluitend bij de doelstelling van het onderzoek:

- 1) Welk bewijs of aanwijzingen zijn er dat institutioneel racisme voorkomt op de genoemde beleidsterreinen en op welke manieren komt institutioneel racisme al dan niet tot uiting?
- 2) Waar binnen de genoemde beleidsterreinen bestaan risico's en kwetsbaarheden die kunnen leiden tot institutioneel racisme?
- 3) Welke waarborgen zijn er op de genoemde beleidsterreinen voor de beperking van de risico's en kwetsbaarheden die kunnen leiden tot institutioneel racisme?
- 4) Hoe kan (het risico van) institutioneel racisme (verder) worden voorkomen voor de vier onderzochte onderdelen van het lokale beleid in het bijzonder en voor de hele organisatie in het algemeen?

Institutioneel racisme kan betrekking hebben op regels of processen die expliciet onderscheid maken en de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren. Indien dergelijke regels of procedures worden gevonden, vormen ze bewijs voor institutioneel racisme. Indien het gaat om regels of processen die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen, maar er in de praktijk voor zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en

² Het onderzoek naar toezicht en handhaving door THBO van regels uit de APV en Horecaverordening in de horecasector is later op initiatief van de gemeente toegevoegd.

de andere groep bevoordeeld, zal het minder eenvoudig zijn hiervoor bewijs te vinden. In dat geval zal niet alleen naar bewijs, maar ook naar aanwijzingen voor institutioneel racisme moeten worden gezocht. Zulke aanwijzingen kunnen een basis vormen voor nader onderzoek om alsnog bewijs te verzamelen.

De vier beleidsterreinen die zijn onderzocht hebben elk hun eigen risico's wat betreft institutioneel racisme. De gemeente had in overleg met de betreffende afdelingen enkele aandachtspunten voor mogelijke risico's en kwetsbaarheden voor institutioneel racisme binnen de achterliggende structuren, organisatiecultuur en uitvoeringspraktijk van de vier beleidsterreinen aangegeven. Het gaan om aandachtspunten bij:

- handhavingsacties bijstandsproces: de informatie en signalen op grond waarvan wordt besloten een handhavingsactie te starten; de gedetailleerd van de informatie voor het maken van een afweging door de gemeente; en de (onbewuste) patronen in de wijze waarop medewerkers een afweging maken.
- de uitwerking van sommige regels uit de APV en Horecaverordening: de afwegingen op basis waarvan locaties voor handhavingsacties worden gekozen; de gedetailleerd van de informatie voor het maken van een afweging door de gemeente; de wijze waarop boa's hun discretionaire bevoegdheid invullen bij overtredingen; en de onbewuste patronen in de afwegingen die boa's maken.
- het Bibob-onderzoek: de onderbouwing van de selectiecriteria op basis waarvan een Bibob-onderzoek wordt gestart en de (onbewuste) patronen in de wijze waarop medewerkers een afweging maken.

Bij het in kaart brengen van risico's en mogelijke waarborgen worden deze aandachtspunten meegenomen in het onderzoek.

Daarnaast zijn er nog wat specifieke risico's voor deze beleidsterreinen, waarvoor een van de indieners van de motie – Mahmut Sungur, de fractievoorzitter van DENK - aandacht heeft gevraagd. Het betreft de volgende risico's bij het Bibob-beleid:

- vervuiling van door politie, Marechaussee en andere overheidsinstanties aangereikte persoonsgegevens als gevolg van etnische profileren of het hanteren van het criterium van etniciteit of nationaliteit in risicoprofielen. Als gevolg van etnisch profileren door de politie worden personen met een migratieachtergrond "vaker onderworpen aan controles", waardoor de kans groter is dat zij worden beboet of veroordeeld dan autochtonen.
- mogelijk risico op discriminatie als gevolg van de bevoegdheid van de burgemeester (op grond van artikel 2:47 van de APV) tot het aanwijzen van gebieden, gebouwen en branches die vergunningsplichtig worden (en daarmee onderhevig worden aan de Bibob-toets) indien gebieden en branches worden aangewezen waar met name

mensen met een migratieachtergrond aan het ondernemen zijn, terwijl hiertoe niet wordt overgegaan in wijken waar overwegend autochtone ondernemers actief zijn.

Tevens wijst hij op risico's bij interventieacties in Overvecht inzake bijstandsfraude:

- stigmatisering van de wijk Overvecht, omdat deze wijk gekozen is voor de uitvoering van een pilotproject voor bijstandsfraude-onderzoek, terwijl het een wijk is "waar de meeste mensen met een migratieachtergrond wonen".
- Uitwisseling van persoonsgegevens met de politie en andere overheidsinstanties waarmee wordt samengewerkt in deze pilot, die mogelijk vervuild zijn door etnisch profileren of risicoprofielen met nationaliteit als een van de indicatoren.

Deze risico's zijn in het onderzoek meegenomen.

1.3 Aanpak onderzoek en opbouw rapport

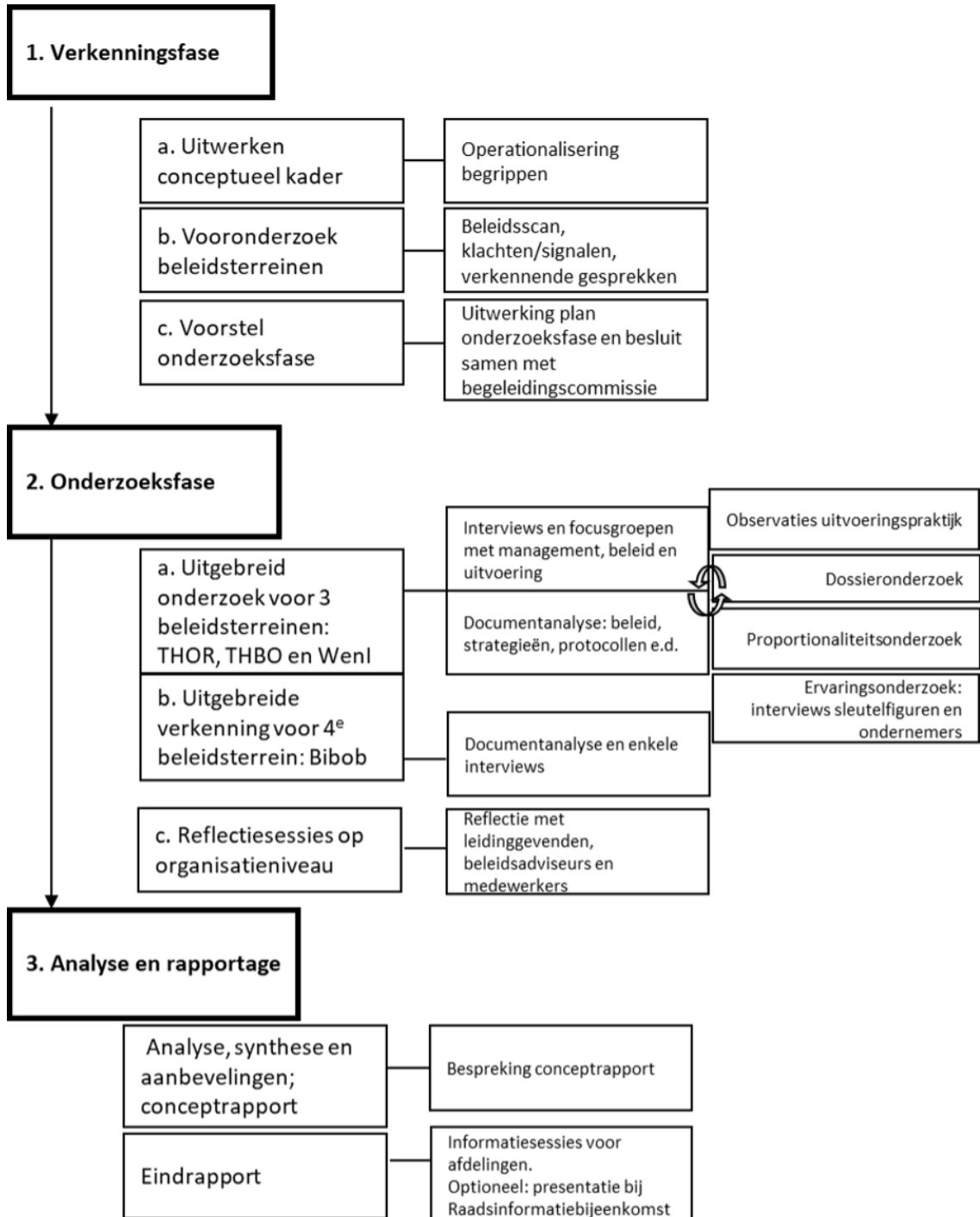
Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in verschillende stappen of fases uitgevoerd. Begonnen werd met een korte verkenningsfase waarin het conceptueel kader werd uitgewerkt en de vier beleidsterreinen werden verkend, inclusief signalen en aanwijzingen voor en risico's op institutioneel racisme. Ook werd in deze fase de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt voor de vier beleidsterreinen. Vervolgens werd het uitgewerkte plan met de begeleidingscommissie besproken en werden hierover besluiten genomen. In de onderzoeksfase die hierop volgde werden verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd: interviews en groepsgesprekken met beleidsambtenaren en uitvoerders, observaties, documentanalyse, dossieronderzoek, proportionaliteitsonderzoek en ervaringsonderzoek onder de doelgroepen van het beleid. Tevens hebben we samen met betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie in reflectiesessies gezocht naar mogelijke verbeterpunten om de risico's op institutioneel racisme te verkleinen. In de laatste fase werd het onderzoeksmateriaal geanalyseerd en werd het conceptrapport opgesteld. Dat rapport werd besproken met de begeleidingscommissie. Daarna werden correcties van feitelijke onjuistheden en de feedback van de begeleidingscommissie verwerkt in het eindrapport. Zie *Figuur 1* voor een schematische weergave van de onderzoeksaanpak.

Bij een onderzoek naar een gevoelig onderwerp als institutioneel racisme binnen een organisatie is het van belang dat er voldoende waarborgen zijn voor de robuustheid van de conclusies: dat de gevolgtrekkingen uit het onderzoek betrouwbaar en goed onderbouwd zijn en dat ze op een transparante wijze zijn ontwikkeld. De betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten hebben we versterkt door het opstellen van een conceptueel kader, het combineren van meerdere onderzoeksmethoden (triangulatie) en door peer examination (de resultaten zijn ook door collega-onderzoekers beoordeeld).

Ook de begeleidingscommissie had een belangrijke rol hierbij, door vragen te stellen over de robuustheid van onze conclusies in de conceptrapportage.

Figuur 1 Aanpak van het onderzoek



Periode en team uitvoering onderzoek

Het project is begin april 2021 van start gegaan. Het veldwerk – de interviews en focusgroepen – werden uitgevoerd van medio april tot medio juli, met een uitloop naar begin september voor de reflectiesessies. De analyse en rapportage vond plaats van augustus tot en met december.

Het onderzoek is uitgevoerd door een uitgebreid team van zelfstandig onderzoekers. Projectleider Jurriaan Omlo van Bureau Omlo, Alfons Fermin van Fermin Onderzoek & Advies, Gregor Walz van Verwonderzoek, Mayke Kromhout van Onderzoek aan Zet, Sylvana Robbers van Robbers Research & Education en Ewoud Butter. Alle onderzoekers zijn lid van Het Onderzoekerscollectief, een samenwerkingsverband van zelfstandige onderzoekers in het sociaal domein. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van de diensten van Anne Wester voor de afname van een interview.

Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de nadere invulling van de onderzoeksaanpak. In hoofdstuk 3 wordt het conceptueel kader uitgewerkt en geoperationaliseerd. Daarna volgen vier hoofdstukken over bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme, risico's daarop en waarborgen daartegen, binnen de vier onderzochte organisatieonderdelen van de gemeente. We behandelen achtereenvolgens institutioneel racisme op het terrein van toezicht en handhaving openbare ruimte op basis van de APV (hoofdstuk 4), handhavingsacties met betrekking tot bijstandsfraude (hoofdstuk 5), toezicht en handhaving bebouwde omgeving op basis van de APV en Horecaverordening (hoofdstuk 6) en integriteitsonderzoek op grond van de Wet Bibob (hoofdstuk 7). In het afsluitende hoofdstuk (8) beantwoorden we de onderzoeksvragen en formuleren we aanbevelingen.

Leeswijzer

Voor een kort, algemeen antwoord op de vier onderzoeksvragen over institutioneel racisme bij de gemeente Utrecht kan hoofdstuk 8 (de conclusie) worden geraadpleegd. De conclusies van hoofdstukken 4 tot en met 7 geven een iets uitgebreider antwoord op de vier onderzoeksvragen voor respectievelijk de organisatieonderdelen THOR, WenI, THBO en Bibob. Een korte aanduiding van de uitvoering van het onderzoek is te vinden in paragraaf 2.4 (over de uiteindelijke onderzoeksaanpak) en paragraaf 3.4 (over de operationalisering van de onderzoeksvragen).

2 Opzet en uitvoering van het onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet en de uitvoering van het onderzoek. Het onderzoek had een sterk exploratief karakter, waardoor de aanpak in belangrijke mate vorm kreeg gedurende het onderzoek, in afstemming met de gemeente en begeleidingscommissie. Eerst gaan we in op enkele uitgangspunten van de aanpak (paragraaf 2.1). Vervolgens bespreken we het gefaseerd karakter van het onderzoek en het onderzoek (2.2). Daarna bespreken we de onderzoeksmethoden en hoe deze in het onderzoek zijn toegepast. In de afsluitende paragraaf wordt de onderzoeksaanpak samengevat.

2.1 Uitgangspunten van het onderzoek

Belangrijke uitgangspunten van het onderzoek zijn: een exploratief karakter, het belang van het creëren van een veilige omgeving voor medewerkers om zich over dit onderwerp uit te spreken en een accent op reflectie en leren hoe het beter kan.

Doordat het onderzoek een sterk exploratief karakter had, kreeg de aanpak in belangrijke mate vorm tijdens de uitvoering van het onderzoek. Dat het onderzoek exploratief van aard was onvermijdelijk omdat er – voor zover wij weten – geen ander, vergelijkbaar onderzoek is uitgevoerd in Nederland naar institutioneel racisme binnen een overheidsorganisatie. Een korte verkenning van Engelstalige literatuur heeft evenmin buitenlandse voorbeelden opgeleverd. Daardoor moest tijdens het onderzoeksproces worden bepaald – in afstemming met de begeleidingscommissie en gemeente - op welke wijze het begrip institutioneel racisme op een betekenisvolle en methodologisch verantwoorde wijze geoperationaliseerd en toegepast kon worden. We konden het onderzoek dus niet beginnen met een operationalisering van een conceptueel of beoordelingskader, om onze bevindingen hieraan te toetsen. In het volgende hoofdstuk over het conceptueel kader wordt wel een eerste aanzet gegeven om het begrip van institutioneel racisme te operationaliseren, maar het begrip is in belangrijke mate geconcretiseerd in de loop van het rapport, bij de analyse van de onderzoeksresultaten.

Institutioneel racisme is een politiek beladen onderwerp en daarom is het van belang aandacht te hebben voor het realiseren van een veilige setting zodat betrokkenen zich hier vrijelijk oer durven te uiten. De gemeente heeft zich ingespannen voor het creëren van een veilige setting, door onder meer haar medewerkers te stimuleren open hierover te spreken met de onderzoekers en door te benadrukken dat het onderzoek ook van belang is om te leren wat verbeterd kan worden. Als onderzoekers hebben we een bijdrage geleverd aan het creëren van een veilige setting door onder meer de keuze van interviewtechnieken, zoals indirect uitvragen over gevoelige onderwerpen. Ook was het

onderzoek zo opgezet dat het minder confronterend was. We benadrukten dat het onderzoek niet bedoeld was om verantwoording af te leggen, maar vooral om te leren.

Dit betrof een ander uitgangspunt, het waardierend en lerend perspectief. Dat droeg ook bij aan het creëren van een veilige omgeving. We maakten aan de respondenten duidelijk dat het in kaart brengen van waarborgen tegen institutioneel racisme en reflectie hierop samen met de medewerkers een belangrijk doel was van het onderzoek. Op deze wijze zochten we naar mogelijke verbeterpunten, voortbouwend op wat al goed gaat. In deze zin maakten we gebruik van inzichten uit de benadering van 'waardierend onderzoek'. In de benadering van waardierend onderzoek (*appreciative inquiry*) wordt voortgebouwd op wat goed werkt in plaats van te focussen op wat niet goed gaat (Masselink, De Haan, Hugenholtz, Van Rossum, & Schwippert, 2020). Dergelijke vragen zijn ook minder bedreigend voor betrokkenen en kunnen een tegenwicht bieden tegen sociaal wenselijke antwoorden. We benadrukten in onze interviews en focusgroepen met medewerkers dat het niet gaat om het afleggen van verantwoording. Een accent op leren vereist ook een nauwe samenwerking met de te onderzoeken organisatie. Het was sowieso vereist de uitvoering van het onderzoek in nauw overleg en afstemming met de gemeente vorm te geven, vanwege de vele interviews met ambtenaren. Een dergelijke nauwe samenwerking met de gemeente kan tevens stimulerend zijn voor de organisatie om op het onderwerp te reflecteren en hiervan te leren.

Het exploratieve karakter van het onderzoek had ook gevolgen voor de keuze en combinatie van methoden van dataverzameling. We streefden naar het combineren van meerdere onderzoeksmethoden om de betrouwbaarheid van de resultaten van het onderzoek te vergroten. In de loop van het project bleek dat niet alle voorgestelde onderdelen en onderzoeksmethoden uitvoerbaar waren. Niet alleen de randvoorwaarden wat betreft budget en tijd beperkten het onderzoek, maar vooral ook de eisen die de privacywetgeving, de Wet politiegegevens en de geheimhoudingsverplichting (van de Wet Bibob) stellen. Daarnaast was het zoeken welke kwantitatieve data beschikbaar en betrouwbaar waren voor een zinvolle analyse van de uitkomsten van onder meer handhavingprocessen binnen de onderzochte afdelingen. Het was zodoende een zoektocht naar wat mogelijk en uitvoerbaar was. Hierdoor werden gedurende het hele onderzoek wijzigingen in de onderzoeksaanpak doorgevoerd, in afstemming met de gemeente en – bij belangrijke beslissingen – ook met de begeleidingscommissie.³

³ In de begeleidingscommissie ondersteunde het onderzoek, zorgde voor randvoorwaarden voor de uitvoering van het onderzoek en gaf feedback op de keuzes en rapportage. In de begeleidingscommissie zaten de ambtelijke opdrachtgever en vertegenwoordigers van de onderzochte afdelingen. Als waarborg voor de onafhankelijkheid nam ook Art.1 Midden Nederland deel aan de begeleidingscommissie

2.2 Onderzoeksfases en beleidsterreinen

Het onderzoek had een gefaseerd karakter. Het omvatte: (1) een verkenningfase, (2) een onderzoeksfase en (3) een fase van analyse en rapportage. Besloten werd het onderzoek te beginnen met een korte verkenning van de beleidsterreinen, omdat de onderzoekers in beperkte mate bekend waren met de gemeentelijke organisatieonderdelen van het onderzoek.

Het onderzoek startte met een korte verkenning van de vier beleidsterreinen. De centrale vraag daarbij was: welke signalen van institutioneel racisme en welke risico's hierop zijn er op deze terreinen? Tegelijk hebben we door deze verkenning een eerste indruk gekregen van de vier beleidsterreinen, inclusief de organisatie en belangrijke werkprocessen en beslismomenten. Door deze verkenning konden we ons voorstel voor de onderzoeksopzet voor de onderzoeksfase uitwerken. Het uitgewerkte onderzoeksvoorstel hebben we vervolgens besproken met de begeleidingscommissie, om samen keuzes te maken over de nadere invulling van het onderzoek.

De uitgewerkte onderzoeksopzet werd vervolgens uitgevoerd. Maar ook tijdens deze onderzoeksfase stuitten we nog op tal van problemen bij de uitvoering, die we telkens in samenspraak met de gemeente hebben opgelost. Zo bleken er allerlei obstakels te zijn, met name vanwege privacywetgeving, om ervaringen van burgers en ondernemers op te halen.

Na deze onderzoeksfase volgde de fase van het samenbrengen van de verzamelde gegevens, de analyse ervan en het opstellen van een conceptrapport. Dit rapport is besproken met de begeleidingscommissie. Op basis van de feedback van de begeleidingscommissie is het rapport herzien. Tijdens het herzien van het rapport is nog contact geweest met enkele ambtenaren om feitelijk onjuistheden en onjuistheden in terminologie te corrigeren.

Zoals in de inleiding is aangegeven beperkte het onderzoek zich tot vier beleidsterreinen: (1) Bijstandsfraude (onderdeel van het programma Werk & Inkomen), (2) Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving (THBO) op grond van de APV en Horecaverordening, (3) Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) op grond van de APV, en (4) Uitvoering Wet Bibob (een onderdeel van het programma Openbare Orde en Veiligheid). We hebben het onderzoek zo opgevat, dat het zich vooral beperkt tot de uitvoering van beleid. Vandaar dat we vooral hebben gesproken met uitvoerende medewerkers van de vier afdelingen. We hebben wel relevante beleidsdocumenten meegenomen in de deskresearch, maar het proces van beleidsontwikkeling niet onderzocht. Vanwege het accent op institutioneel racisme bij de uitvoering van beleid hebben we evenmin bestuurlijke processen onderzocht.

Op basis van de verkenning van de terreinen zijn keuzes gemaakt over het verdere onderzoek naar deze beleidsterreinen. In de onderzoeksopzet was al opgenomen dat we vanwege de beperkte middelen en looptijd niet alle terreinen even uitgebreid konden onderzoeken. Samen met de begeleidingscommissie besloten we om het terrein van Bibob minder uitgebreid te onderzoeken. Uit de verkenning was duidelijk geworden dat het Bibob-terrein sterk geformaliseerd was, dat interviews met onderzoekers beperkt werden door hun geheimhoudingsplicht en dat veel landelijk wordt bepaald. Het beperktere onderzoek hield vooral in dat geen focusgroepen werden gehouden met medewerkers en het management. Ook werden maar enkele interviews gehouden. Echter, omdat het Bibob-team erg klein is, is toch een behoorlijk aantal van hen geïnterviewd. De andere terreinen werden uitgebreider onderzocht. In eerste instantie hadden we met de begeleidingscommissie gekozen om het uitgebreidere onderzoek te beperken tot de terreinen van toezicht en handhaving openbare ruimte (voor de APV) en handhaving bijstandsfraude. Maar al snel werd besloten om het onderzoek uit te breiden naar het terrein van toezicht en handhaving bebouwde omgeving (THBO). Dit onderwerp werd toegevoegd op initiatief van management van VTH naar aanleiding van de politieke en maatschappelijke aandacht voor het onderwerp van horecahandhaving in relatie tot institutioneel racisme. Doordat dit onderdeel in een later stadium werd toegevoegd (als meerwerk), is het iets minder uitgebreid onderzocht. Er is geen focusgroep georganiseerd met de medewerkers van THBO.

2.3 Invulling en uitvoering onderzoeksmethoden

We hebben verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd: interviews en groeps gesprekken met ambtenaren van de betreffende afdelingen, observaties, documentanalyse, dossieronderzoek, proportionaliteitsonderzoek en ervaringsonderzoek onder de doelgroepen. We streefden naar het combineren van verschillende methoden van onderzoek, om zodoende de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te verhogen. Tevens waren er allerlei praktische en juridische beperkingen waarmee we rekening moesten houden, zoals de privacywetgeving (zie *Bijlage 4* voor deze privacykaders). Hieronder beschrijven we hoe de onderzoekaankpak in praktijk vorm heeft gekregen.

Deskresearch

Voor de vier beleidsterreinen zijn relevante wet- en regelgeving, beleidsstukken, bejegeningprotocollen, handhavingstrategieën, werkinstructies en dergelijke opgevraagd bij de gemeente, zelf opgezocht en bestudeerd. Het doel van dit onderzoek was tweeledig. Allereerst gingen we in de schriftelijke bronnen op zoek naar bewijs of aanwijzingen voor expliciet of impliciet discriminerende regels en instructies en mogelijke kwetsbaarheden van beleid, bijvoorbeeld als gevolg van het ontbreken van duidelijke regels en instructies. Ten tweede werden de bronnen gebruikt als achtergrondinformatie

voor het onderzoek op de vier beleidsterreinen. Naast bronnen van de gemeente zelf hebben we in beperkte mate wetenschappelijke literatuur benut bij de analyse van de onderzoeksresultaten en het formuleren van aanbevelingen. Het betreft met name literatuur over racisme, discriminatie en stereotypering en remedies hiertegen.

Interviews en focusgroepen met medewerkers

Op alle vier de beleidsterreinen hebben we interviews afgenomen met uitvoerders van beleid, beleidsadviseurs en leidinggevendenden, om te achterhalen hoe gewerkt wordt, hoe beslissingen worden genomen en hoe ze omgaan met hun discretionaire bevoegdheden. We hebben hen ook gevraagd naar ervaringen met en reflecties op institutioneel racisme en ongelijke behandeling van mensen vanwege hun migratieachtergrond, huidskleur of religie.

De selectie van de respondenten voor de interviews gebeurde voor de verschillende afdelingen op verschillende wijze.⁴ Maar in alle gevallen zijn keuzes samen met de gemeente gemaakt. Dat kon niet anders, omdat de interviews in een vrij korte tijdsperiode moesten worden georganiseerd.

Per afdeling hebben we de volgende interviews gehouden:

- THOR (VTH)⁵; interviews met 14 medewerkers: boa's, teamleiders, afdelingshoofd, beleidsmedewerker en klachtcoördinator.
- THBO (VTH); interviews met 7 medewerkers: (hoofd-)inspecteurs, teamleider en afdelingshoofd.
- Handhaving bijstand (Wenl); interviews met 14 medewerkers: handhavingsspecialisten, ondersteuner, internetonderzoeker, teamleiders, afdelingshoofd, klachtcoördinator en beleidsmedewerker. Daarnaast hebben we gesproken met de programmamanager Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) bij de gemeente Utrecht.⁶
- Bibob (OOV); interviews met 5 medewerkers: Bibob-onderzoekers, coördinator Bibob-team, clustermanager van organisatieonderdeel OOV en juridisch medewerker vergunningen (VTH).

⁴ In een aantal gevallen hebben we via eerder geïnterviewde respondenten 'geworven'; dit was met name het geval bij interviews met medewerkers van THOR. Zo hadden we meer invloed op de selectie van respondenten en konden we sturen op bepaalde profielen. In andere gevallen lieten we de keuze aan de gemeente. Wij gaven daarbij wel aan met wie we graag wilden spreken, vooral wat betreft de variatie in hun achtergrond, ervaring en werkterrein. Uiteindelijk hebben de onderzoekers voor de interviews met medewerkers van Wenl (Werk en Inkomen) zelf een selectie gemaakt uit een totaaloverzicht van medewerkers en functies. Voor THOR is door de gemeente een selectie gemaakt op basis van de door de onderzoekers aangegeven criteria met betrekking tot verschillen in vooral functies. Voor THBO zijn naar aanleiding van een interview met de teamleider afspraken gemaakt over welke medewerkers zouden worden geïnterviewd. Voor de Bibob-procedure zijn keuzes gemaakt in overleg tussen de onderzoekers en de gemeente.

⁵ Zie Bijlage 2 voor de gebruikte afkortingen.

⁶ Het was echter niet mogelijk uit het gesprek met de programmamanager LSI bij de gemeente Utrecht informatie te gebruiken voor ons rapport, omdat het niet is toegestaan om in de operationele fase van een dergelijk multidisciplinair project waarin de gemeente slechts een partij is informatie erover te delen

In totaal ging het om een aanzienlijk aantal interviews per afdeling/team. In verhouding tot het totale aantal medewerkers hebben we een behoorlijk aantal medewerkers gesproken van verschillende teams (van Handhaving bijstandsfraude, het horecateam van THBO en het team dat betrokken is bij het Bibob-onderzoek). Hoewel we in absolute termen van THOR veel medewerkers hebben gesproken, betreft het maar een klein deel van het relatief grote team van THOR (180 tot 200 medewerkers). De interviews zijn niet alleen met medewerkers van de genoemde teams afgenomen, maar ook met enkele andere betrokken ambtenaren, zoals beleidsmedewerkers en klachtfunctionarissen.

Daarnaast hebben we vier focusgroepen (groepsgesprekken) gehouden:

- Een focusgroep met uitvoerende medewerkers van THOR
- Een focusgroep met het management van VTH, THOR en THBO
- Een focusgroep met handhavingsspecialisten bijstandsfraude (Wenl)
- Een focusgroep met het management van Wenl.

Ten slotte zijn twee reflectiesessies georganiseerd na de afronding van een conceptversie van het rapport om onze onderzoeksbevindingen en aanbevelingen te bespreken met leidinggevend en beleidsadviseurs van verschillende afdelingen. Het doel hiervan was te reflecteren op meer algemene conclusies en aanbevelingen voor de gemeente. Zie Bijlage 1 voor een overzicht van de interviews en focusgroepen.

De interviews zijn afgenomen door alle onderzoekers van ons team. Bij de focusgroepen waren telkens twee onderzoekers betrokken. Voor de interviews en focusgroepen zijn topiclijsten opgesteld. Vrijwel alle interviews en focusgroepen werden online afgenomen, vanwege de beperkende Covid-19-maatregelen. Enkele medewerkers zijn wel offline gesproken. Dat geldt voor korte gesprekken die zijn gehouden tijdens observaties. Daarnaast wilde een enkele medewerker alleen fysiek afspreken. Van alle interviews en focusgroepen werden verslagen gemaakt. Om te bevorderen dat medewerkers vrijuit zouden spreken, werd afgesproken om anonimiteit van de geïnterviewden te waarborgen.

Bij gesprekken met medewerkers over een gevoelig onderwerp als institutioneel racisme binnen hun organisatie kan men geremdheid en sociaal-wenselijke antwoorden verwachten. Zoals eerder aangegeven hebben we geprobeerd een veilige omgeving te creëren om zich openlijk over dit onderwerp uit te spreken, onder meer door indirect uit te vragen over gevoelige onderwerpen en door het perspectief van leren van wat goed gaat en wat beter kan. Ook vanuit de gemeente is veel gedaan om het risico op sociaal wenselijke antwoorden te beperken, door onder meer informatiesessies voor medewerkers en waarborgen van de onderzoekers te vragen zodat informatie niet herleidbaar is naar individuen. Medewerkers werden opgeroepen en gestimuleerd om open mee te werken aan de interviews en sessies.

Observaties

Observaties werden ingezet om gedrag te observeren en professionals te bevragen op gemaakte keuzes. Observaties kunnen andere informatie opleveren dan interviews, omdat mensen in bepaalde situaties anders kunnen handelen dan ze zeggen te handelen. Op grond van de observaties kunnen de onderzoekers vervolgens met de professional in gesprek gaan. We hebben beperkte observaties uitgevoerd. Er is veel tijd nodig voor observaties, om een goed beeld te krijgen hoe handhavers in de praktijk te werk gaan en om ervoor te zorgen dat de geobserveerde medewerker 'natuurlijk' gedrag gaat vertonen en de observant als het ware uit beeld verdwijnt. Dit vereist vele dagen observeren. Daarvoor was binnen de onderzoeksopdracht geen tijd. Daardoor is de meerwaarde van de observaties voor het onderzoek beperkt gebleven. De observaties boden wel een andere manier om over werksituaties in gesprek te gaan met medewerkers, wat bijdroeg aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Ook hielpen de observaties om meer inzicht te krijgen in de werkpraktijk. We hebben geobserveerd bij handhavers bijstandsfraude en bij boa's in de openbare ruimte. Van de observaties zijn verslagen gemaakt en deze zijn meegenomen bij de analyse op de desbetreffende terreinen.

Interviews met sleutelfiguren, ondernemers en experts

Het werd door de onderzoekers en de begeleidingscommissie van groot belang gevonden om voor een evenwichtig beeld ook ervaringen van buiten de organisatie op te halen bij burgers en ondernemers. De in de onderzoeksopzet voorgestelde optie van een enquête en interviews met inwoners over hun ervaringen bij hun contacten met de gemeente kon echter geen doorgang vinden. De eisen van de AVG en Wet politiegegevens bleken geen ruimte te bieden om zonder toestemming van inwoners contactgegevens van de betreffende afdelingen te delen voor onderzoeksdoeleinden. Op grond van de AVG konden we ook niet beschikken over de contactgegevens van burgers die een klacht hadden ingediend bij de gemeente of bij Art.1 Midden Nederland. Een enquête was daardoor onuitvoerbaar binnen de beperkte tijd die ervoor beschikbaar was. Ook konden we inwoners die contact hadden gehad met de gemeente of Art.1 Midden Nederland niet voor een interview benaderen.

Samen met de begeleidingscommissie hebben we besloten als alternatief via andere wegen sleutelfiguren en ondernemers te benaderen voor een interview. We hebben sleutelfiguren benaderd via de eigen contacten van de onderzoekers, die van Art.1 Midden Nederland (die zitting had in de begeleidingscommissie) en via een van de indieners van de motie, de fractievoorzitter van DENK. Sleutelfiguren zijn sociaal betrokken individuen met toegang tot verschillende informele en/of formele netwerken. In dit geval zochten we naar sleutelfiguren met een netwerk onder inwoners met een (met name niet-westerse) migratieachtergrond. We hebben zowel gesproken met sleutelfiguren die vertegenwoordigers zijn van een formele organisatie als van een informele organisatie.

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). Uiteindelijk hebben we in totaal tien sleutelfiguren kunnen spreken, waarvan een zonder een migratieachtergrond, maar die zich beroepsmatig inzet voor deze groep. We hebben acht sleutelfiguren individueel gesproken en daarnaast een focusgroep met zeven sleutelfiguren georganiseerd (waarvan we er vijf ook individueel hebben gesproken). We hebben met de sleutelfiguren gesproken over hun eigen ervaringen en wat zij als sleutelfiguur te horen krijgen over ervaringen van personen uit hun netwerk. Ook vroegen we de sleutelfiguren of ze ondernemers en inwoners kenden die met ons zouden willen spreken over hun (negatieve) ervaringen in contacten met de gemeente op de betreffende beleidsterreinen. Via de sleutelfiguren, Art.1 Midden Nederland en de fractievoorzitter van DENK hebben we uiteindelijk vijf ondernemers met een migratieachtergrond gevonden die met ons over hun ervaringen wilden spreken. We hebben via deze weg geen inwoners bereid gevonden om over hun ervaringen met bijstandsfraudeonderzoek en boa's te spreken.

De vijf ondernemers die we hebben gesproken vormen uiteraard geen representatieve steekproef. Het gaat om ondernemers die we benaderd hebben via sleutelfiguren, Art.1 Midden Nederland en de fractievoorzitter van DENK. We hebben sleutelfiguren geselecteerd en gesproken die ieder van hen een netwerk heeft onder inwoners van Utrecht met een niet-westerse migratieachtergrond. Bij elkaar vertegenwoordigen deze sleutelfiguren een behoorlijke achterban onder deze etnische groepen. Het doel van alle interviews – met sleutelfiguren en ondernemers – was kwalitatief van aard, namelijk het ophalen van eigen ervaringen met de gemeente en ervaringen die ze van anderen uit hun netwerk hebben vernomen.

Van alle gesprekken met sleutelfiguren en ondernemers en de focusgroep met sleutelfiguren zijn verslagen gemaakt die zijn meegenomen bij de analyse. De meeste sleutelfiguren en ondernemers wilden dat hun uitspraken geanonimiseerd zouden worden. Twee respondenten wilden juist wel met hun naam in het rapport. We hebben er echter voor gekozen om respondenten in het rapport zoveel mogelijk op dezelfde manier te behandelen. Daarom zullen we over het algemeen alle uitspraken zo anoniem mogelijk presenteren, in zoverre het niet ten kostte gaat van de zeggingskracht ervan. Een uitzondering vormen twee casussen in paragraaf 6.4 waarover toch al veel te vinden is op het internet. Tevens zullen we de functie van een van de respondenten, een raadsman, wel vermelden, omdat deze functie relevant is om zijn uitspraken in de juiste context te kunnen plaatsen (en de betreffende persoon heeft hiervoor toestemming gegeven).

Naast de tien sleutelfiguren hebben we contact gehad met onderzoekers van de Nationale Ombudsman die betrokken zijn geweest bij het onderzoek naar etnisch profileren onder de politie, Koninklijke Marechaussee en gemeentelijke boa's (Nationale

Ombudsman, 2021). Informatie uit deze gesprekken zijn ook anoniem meegenomen in het rapport, behalve waar het een verduidelijking betrof van hun onderzoek over etnisch profileren.

Dossieronderzoek

Dossieronderzoek kan een waardevolle methode zijn om bewijs of aanwijzingen van institutioneel racisme op te sporen. Met de begeleidingscommissie werd afgesproken dat de gemeente zou verkennen op welke van de terreinen een dossieronderzoek mogelijk zou zijn, rekening houdende met onder meer de privacywetgeving.

We hebben uiteindelijk onderzoek uitgevoerd naar dossiers van de afdelingen bijstandsfraude (WenI) en horecatoezicht (THBO). Het dossieronderzoek naar bijstandsfraudedossiers had tot doel om aanwijzingen te vinden voor ongelijke behandeling en racisme in het werkproces met betrekking tot fraudeopsporing. Dat wil zeggen dat gekeken werd naar de stappen die zijn gezet vanaf het moment dat er een melding of signaal over fraude binnenkwam tot aan het moment van beëindiging van het handhavingsonderzoek. Het dossieronderzoek vond plaats met een checklist op een selectie van een steekproef van 50 dossiers uit de periode 2015-2019.

Het dossieronderzoek horecahandhaving betrof de bestudering van 20 dossiers van horecaondernemingen die onder verscherpt toezicht stonden: de top-15 van horecaondernemingen uit 2018 en 2019 die destijds het meest overlast gaven en een steekproef van 5 dossiers uit de overige ondernemingen uit de top-50. Ook dit onderzoek vond plaats aan de hand van een checklist en had tot doel aanwijzingen te vinden voor institutioneel racisme in de werkprocessen, maar ook of er risico's hierop zijn en of er waarborgen zijn die deze risico's beperken.

Van het dossieronderzoek is een verslag gemaakt. De resultaten van het dossieronderzoek zijn meegenomen in de analyses op de desbetreffende terreinen. Het dossieronderzoek heeft minder extra informatie opgeleverd dan verwacht. De tijd die ervoor was gereserveerd bleek achteraf gezien te beperkt. Dat kwam doordat het dossieronderzoek naar institutioneel racisme binnen een gemeentelijke organisatie pionierswerk is, en veel tijd ging zitten in het uitzoeken wat de mogelijkheden waren om een zinvol dossieronderzoek uit te voeren op deze terreinen, rekening houdend met de beperkingen (privacywetgeving en de gereserveerde tijd ervoor).

Proportionaliteitsonderzoek

De gemeente heeft op ons verzoek onderzoek gedaan naar uitkomsten van processen op het terrein van handhaving bijstandsfraude, handhavingsacties bij horecaondernemers, handhaving APV in de openbare ruimte en Bibob-onderzoek. De vraag hierbij was: krijgen ondernemers en burgers met een migratieachtergrond verhoudingsgewijs substantieel

vaker te maken met controles en handhaving door de gemeente? Daarbij wordt rekening gehouden met het aandeel burgers, ondernemers of cliënten met een migratieachtergrond in de gemeente. Indien burgers of ondernemers met een migratieachtergrond verhoudingsgewijs veel vaker worden gecontroleerd en/of een boete krijgen opgelegd, vormt dat een mogelijke aanwijzing voor institutioneel racisme. De interpretatie van de cijfers vraagt veel kennis van werkprocessen en daarom hebben we de afdelingen gevraagd een interpretatie te geven van de aangeleverde cijfers.

Uiteindelijk konden voor twee van de vier beleidsterreinen betekenisvolle data voor de proportionaliteitsanalyse worden aangeleverd: voor onderzoek naar bijstandsfraude (Wenl) en voor boetes door boa's bij overtredingen in de openbare ruimte (THOR). Het bleek niet mogelijk te zijn betrouwbare cijfers voor toezicht en handhaving op horecaondernemingen te genereren. Evenmin was het mogelijk om voor uitgevoerd Bibob-onderzoek statistische informatie aan te leveren. De geheimhoudingseisen en privacy-voorschriften van de Wet Bibob boden hiervoor geen ruimte. Zie Bijlage 3 voor de aangeleverde cijfers voor het proportionaliteitsonderzoek en de methodologische verantwoording ervan. In de bijlage wordt tevens uitgebreid gemotiveerd waarom het niet mogelijk was om voor twee terreinen geen cijfers aan te leveren.

Reflectiesessie met management en medewerkers

Na afronding van het conceptrapport zijn onze onderzoeksbevindingen en aanbevelingen besproken met leidinggevenden, beleidsadviseurs en medewerkers van verschillende afdelingen. Deze sessies hadden als doel om samen met hen te reflecteren op de conclusies en aanbevelingen en hoe deze verbreed kunnen worden naar andere afdelingen van de gemeente. Zodoende gaven ze input voor adviezen voor andere beleidsterreinen en de gemeentelijke organisatie in het algemeen.

2.4 Uiteindelijke onderzoeksanpak

Het onderzoek had een sterk exploratief karakter en de aanpak en keuze van methoden heeft in belangrijke mate vorm gekregen in het onderzoeksproces. Keuzes hiervoor werden afgestemd met de gemeente en begeleidingscommissie. In de verkenningsfase zijn de vier beleidsterreinen verkend en is een plan voor het onderzoek uitgewerkt. Samen met de begeleidingscommissie werden vervolgens besluiten genomen over de onderzoeksfase.

Verschillende onderzoeksmethoden werden gecombineerd bij de uitvoering van het onderzoek. De gesprekken en focusgroepen met medewerkers vormden – in omvang – het belangrijkste onderdeel van het onderzoek. Dat is logisch bij een onderzoek naar een institutionele vorm van racisme; de ongelijke behandeling moet vooral gezocht worden in beleid, regels, processen en werkvoorschriften en hoe daarmee wordt omgegaan. De vele gesprekken met ambtenaren sloten ook aan bij het lerend perspectief, een van de

uitgangspunten van de onderzoeks aanpak. De observaties, het dossieronderzoek en het proportionaliteitsonderzoek vormden een aanvulling op de interviews. Doordat bij het dossieronderzoek en proportionaliteitsonderzoek duidelijk sprake was van pionierswerk, ging er veel tijd zitten in het uitzoeken wat mogelijk en zinvol was. Vanwege privacy-redenen moesten we zoeken naar alternatieve wegen om inwoners en ondernemers te benaderen; via via hebben we enkele ondernemers en sleutelfiguren benaderd voor een gesprek.

De volgende methoden van onderzoek zijn ingezet om informatie te verzamelen:

- Deskresearch op alle vier de beleidsterreinen;
- Interviews met medewerkers: 14 interviews bij THOR, 15 bij Wenl, 7 bij THBO en 4 op het terrein van Bibob;
- Focusgroepen: 2 bij THOR/VTH en 2 bij Wenl; telkens een focusgroep met uitvoerende medewerkers en een met management;
- Observaties: bij THOR en bij Wenl;
- Dossieronderzoek: bij Wenl en bij THBO;
- Proportionaliteitsonderzoek: bij THOR en bij Wenl;
- Reflectiesessies: met medewerkers van de onderzochte en andere organisatieonderdelen;
- Interviews met 5 ondernemers over hun ervaringen met horeca-inspecties (THBO) en de Bibob-procedure;
- Interviews met 10 sleutelfiguren over hun ervaringen en die vanuit hun netwerk met de vier beleidsterreinen.

3 Conceptueel kader

3.1 Inleiding

Een duidelijk conceptueel kader is onmisbaar om institutioneel racisme te kunnen vaststellen. Tegelijkertijd is institutioneel racisme een complex begrip waarover in de wetenschappelijke discussie (nog) geen consensus bestaat: over wat het precies inhoudt en hoe het onderzocht en vastgesteld kan worden. Het is bovendien een omstreden begrip in het maatschappelijke en politieke debat. Doordat er geen wetenschappelijke consensus over dit begrip bestaat en omdat we geen voorbeeldonderzoek hadden naar institutioneel racisme binnen een organisatie als een gemeente, had het onderzoek onvermijdelijk een exploratief karakter. Tijdens het onderzoek en de analyse van het materiaal werd langzamerhand duidelijker hoe het begrip 'institutioneel racisme' op een betekenisvolle wijze kon worden ingevuld en geoperationaliseerd bij onderzoek naar een gemeentelijke organisatie.

Het uitgangspunt werd gevormd door de al eerder genoemde definitie van onderzoekers van KIS (Felten, et al., 2021). Dit was een eis bij de opdrachtverlening. Maar uit een kort literatuuronderzoek naar deze term bleek dat we ook geen betere definitie op van institutioneel racisme konden vinden voor dit onderzoek. We gaan in dit hoofdstuk nader in op de begripsomschrijving van institutioneel racisme, plaatsen het begrip in de context van de wetenschappelijke en maatschappelijke discussie, en benutten we inzichten uit de literatuur om de definitie van institutioneel racisme te concretiseren voor dit onderzoek. Paragrafen 3.2 en 3.3 gaan dieper in op het begrip institutioneel racisme en onderzoek hiernaar. In paragraaf 3.4 operationaliseren we het begrip institutioneel racisme, evenals enkele andere centrale begrippen uit de vraagstelling.

3.2 Het begrip Institutioneel racisme

Holistische opvattingen van institutioneel racisme

Recente wereldwijde protesten in het kader van de Black Lives Matter-beweging hebben voor hernieuwde aandacht voor institutioneel racisme gezorgd. Maar het begrip 'institutioneel racisme' is allesbehalve nieuw in de wetenschappelijke en maatschappelijke discussie (Biekman, 2021). Al in de jaren 60 van de vorige eeuw was het begrip in bepaalde kringen gangbaar, mede door de uitwerking die de Black Power Beweging eraan gaf in haar geschriften en in de praktijk, als emancipatiebeweging (Carmichael & Hamilton, 1967). Het begrip verwees in deze context naar systematisch racisme verbonden met een ideologie en machtssysteem van witte superioriteit dat zijn wortels heeft in het systeem van trans-Atlantische slavernij en kolonialisme. In deze zin werd het begrip vooral gebruikt door wetenschappers en maatschappelijke bewegingen om systemen van

meervoudig racisme ten aanzien van personen van Afrikaanse afkomst aan de kaak te stellen. Ook in Nederland werd het in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw gehanteerd en toegepast in onderzoek door enkele onderzoekers zoals Philomena Essed (Essed, 1984). Tegelijk werd het begrip door sommige, vooral marxistisch georiënteerde, wetenschappers en door maatschappelijke organisaties die opkwamen voor de emancipatie van mensen met een migratieachtergrond verbreed naar vormen van systematische en structurele uitsluiting en ongelijke behandeling van migranten uit voormalige koloniën en 'gastarbeiders' (Castles, 1993).

Vergelijkbare holistische begrippen van racisme komen steeds weer terug binnen segmenten van de antiracismebeweging, en met name die van het 'anti-zwart racisme' en 'afrofobie' (Biekman, 2021), maar ook in wetenschappelijke discussies, zoals het begrip van 'witte onschuld' van Gloria Wekker (Wekker, 2017). Al deze stromingen en onderzoekers hanteren een holistische perspectief op institutioneel racisme waarbij het begrip verwijst naar een systeem van uitsluiting en van dominantie van de ene groep over de ander, geworteld in een koloniaal en racistisch verleden. Er is sprake van een gelaagd systeem, waarbij de machtsongelijkheid in stand wordt gehouden door instituties zoals het recht, bestuur, onderwijs en de arbeidsmarkt, maar ook door alledaags racisme in interacties tussen individuen uit de verschillende groepen (Essed, 1984).

Dergelijke holistische begrippen en benaderingen van racisme sluiten aan bij de ervaringen van de groepen zelf. Zij krijgen immers op allerlei wijzen te maken met verschillende vormen van uitsluiting, ongelijke behandeling en alledaags racisme. Onderzoeksgegevens bevestigen deels hun ervaringen: dat sprake is van structureel ongelijke uitkomsten voor bepaalde etnische groepen binnen belangrijke instituties als de arbeidsmarkt, het onderwijs en de huisvesting (Andriessen, 2020). Meer in het bijzonder is ongelijke behandeling naar herkomst aangetoond bij bepaalde verdelingsprocessen, bijvoorbeeld bij het schooladvies, selectie van sollicitanten, bij controles van de politie en bij controles op bijvoorbeeld kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst (Nationale Ombudsman, 2021; Felten, et al., 2021; Esajas, Gabriela, & Brotto, 2021). Een holistisch begrip of systeemdenken heeft bovendien als voordeel dat er oog is voor de interacties tussen processen in verschillende instituties en hoe de verschillende processen van uitsluiting elkaar versterken. Het laat ook zien hoe op deze wijze de maatschappelijke structuur van bevoordeling van de ene groep en benadeling van de andere groep door de tijd heen in stand wordt gehouden.

Het nadeel van een holistische benadering van institutioneel racisme is dat deze moeilijk te falsifiëren is. Ze berust op te veel niet-toetsbare veronderstellingen over een racistisch systeem. Ook is het moeilijk vast te stellen hoe directe vormen van uitsluiting en segregatie uit het verleden doorwerken in meer subtiele en indirecte vormen van uitsluiting en

discriminatie in het heden. Daarbij is er bij holistische definities vaak onvoldoende oog voor de verschillen en overeenkomsten binnen en tussen groepen.

Analytisch begrip van institutioneel racisme

In dit onderzoek kiezen we voor een analytische invulling van het begrip. Het voordeel hiervan is dat zo'n begrip het mogelijk maakt om institutioneel racisme te onderzoeken binnen een afzonderlijke organisatie of institutie zonder allerlei veronderstellingen over relaties met uitsluitingsprocessen in andere instituties en over de doorwerking van het (koloniale, slavernij- of gastarbeider-) verleden in het heden.

De definitie van de onderzoekers van het KIS is een goed voorbeeld van een analytische definitie van institutioneel racisme. Er zijn ook andere analytische definities uit de Nederlandse literatuur. Zo wordt in de bundel *De Slavernij in Oost en West: Het Amsterdam onderzoek* (2020, onder redactie van P. Brandon e.a.) institutioneel racisme omschreven als: "het systematisch uitsluiten, marginaliseren en discrimineren van bevolkingsgroepen op basis van hun 'ras' of etniciteit door middel van formele en ongeschreven of informele regels vanuit instituties" (geciteerd in Esajas, Gabriela & Brotto, 2021). En volgens weer een andere omschrijving ligt institutioneel racisme "besloten in structuren, processen, systemen, beleidslijnen en regels van organisaties die uitsluiting, ongelijke behandeling en ongelijke ontplooiingsmogelijkheden tot gevolg hebben" (Omlo, 2020).

Zoals de term institutioneel racisme al aangeeft, betreft het een bepaalde vorm van racisme. Racisme kan worden omschreven als: "een dominante ideologie of denken dat ervan uitgaat dat 'ras' een fundamentele determinant is van de intellectuele, fysieke of andersoortige capaciteiten van mensen én daarbij het ene ras superieur stelt aan een ander ras" (Felten, et al., 2021). Racisme is een veelomvattend fenomeen en kan in vele verschillende expliciete en impliciete, bewuste en onbewuste vormen tot uiting komen. Op basis van ervaringen van mensen met een migratieachtergrond onderscheidt Omlo (2020) zestien verschillende vormen van uitsluiting, waaronder absolute uitsluiting in bepaalde sociale en maatschappelijke sferen, verbale en fysieke agressie, verdachtmakingen, overgeslagen en genegeerd worden, lage verwachtingen, getreiter, misplaatste grappen, ongepaste (goedbedoelde) complimenten, gebrek aan culturele sensitiviteit en institutioneel racisme.

Institutioneel racisme is een vorm van racisme die is ingebed in instituties. Dat kunnen concrete organisaties zijn, zoals een bedrijf, school of uitkeringsinstantie, maar het kan ook een institutioneel veld zijn zoals de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg, het onderwijs, de politie, de wetgevende macht en het rechtssysteem. In het geval van institutioneel racisme "gaat het niet om onderliggende motieven of intenties van mensen, maar over ongeschreven mechanismen, regels, tradities, gedrag en omgangsvormen die systematisch etnische groepen achterstellen en discrimineren" (Esajas, Gabriela, & Brotto,

2021). Een ervaring van racisme binnen een institutie is dus nog geen reden om institutioneel racisme te veronderstellen. Van belang is dat racisme "het individueel handelen van enkele personen overstijgt en dat de institutionele context racisme reproduceert" (Omlo, 2020). Institutioneel racisme wordt ook wel aangeduid als structureel racisme of systemisch racisme.

De definitie van de term 'institutioneel racisme' van de onderzoekers van KIS heeft onze voorkeur omdat deze iets gedetailleerder is dan de hierboven genoemde alternatieve omschrijvingen. Institutioneel racisme betekent volgens deze definitie "dat de processen, het beleid en de (geschreven en ongeschreven) regels van instituten leiden tot structurele ongelijkheid tussen mensen met verschillende achtergrond, huidskleur of religie". Het gaat daarbij om twee typen regels of processen: (1) "regels of processen die expliciet onderscheid maken en de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren, en (2) regels of processen (geschreven of ongeschreven) die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen, maar er in de praktijk wel voor zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld" (Felten, et al., 2021, p. 7).

In de volgende paragraaf gaan we in op hoe dit begrip wordt geoperationaliseerd en toegepast in enkele studies, en met name die van de KIS. In paragraaf 3.4 zal worden aangegeven hoe we deze inzichten zullen toepassen in ons onderzoek.

3.3 Inzichten uit onderzoek naar institutioneel racisme

Institutioneel racisme vaststellen

Het onderzoek van onderzoekers van KIS naar institutioneel racisme binnen vier instituties (de arbeidsmarkt, de woningmarkt, het onderwijs en de politie) geeft aanwijzingen voor hoe het begrip kan worden geoperationaliseerd in dit soort onderzoek. De operationele definitie die de KIS-onderzoekers hanteren is: "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" (Felten, et al., 2021, p. 8). Hieronder gaan we nader in op hoe institutioneel racisme op deze wijze kan worden vastgesteld.

Allereest moet worden onderzocht of sprake is van ongelijkheid in uitkomsten van processen op grond van afkomst, religie of huidskleur. Dat wordt vastgesteld op basis van data over uitkomsten van verdelingsprocessen: of sprake is van een disproportioneel ongelijke uitkomsten. Daarbij moet uiteraard gecontroleerd worden voor mogelijke relevante, niet-discriminerende factoren die de ongelijkheden tussen groepen zouden kunnen verklaren, zoals verschillen in diploma's, onderwijsniveau en werkervaring. Binnen de instituties van de arbeidsmarkt en de huurwoningmarkt lijkt duidelijk sprake van

ongelijkheden die wijzen op discriminatie. Uit tal van kwantitatieve analyses blijkt dat mensen met een migratieachtergrond minder kans maken op een baan en vaker een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt innemen. En op de woningmarkt hebben woningzoekenden met een migratieachtergrond structureel minder kans om uitgenodigd te worden voor bezichtiging van een woning dan woningzoekenden met een autochtone achtergrond (Hoogenbosch & Fiere, 2021; Andriessen & Wittebrood, 2021). Vervolgens moet worden vastgesteld dat en hoe die ongelijkheid door "(geschreven of ongeschreven) regels en/of procedures wordt veroorzaakt, vergroot of in stand wordt gehouden" binnen deze instituties. Hiervoor is bewijs binnen deze twee instituties. Met name praktijktests kunnen hiervoor worden gebruikt. Uit verschillende studies is bekend dat bijvoorbeeld sprake is van expliciete discriminatie op de arbeidsmarkt en dat autochtone sollicitanten (zelfs met een vermogens-, zeden- of geweldsdelict op hun naam) een vele malen grotere kans hebben om uitgenodigd te worden dan sollicitanten zonder een strafblad maar met een Arabische naam en/of islamitische achtergrond (Omlo, 2020; Omlo & Butter, 2020). Ook op de woningmarkt is structurele discriminatie aangetoond. Uit praktijktests blijkt dat mensen met een naam die een migratieachtergrond lijkt te veronderstellen structureel minder kans maken op een huurwoning dan mensen met een Nederlands klinkende naam. Uit ander onderzoek blijkt dat vooroordelen en stereotypen over kandidaat-huurders bij verhuurders en bemiddelende instanties een rol spelen bij deze selectieprocessen (Felten, et al., 2021).

Binnen de instituties van het onderwijs en de politie zijn er wel duidelijke aanwijzingen voor ongelijke behandeling en (individuele) discriminatie, maar is (nog) onvoldoende bewijs verzameld om van structurele discriminatie of institutioneel racisme te kunnen spreken (Felten, et al., 2021; Andriessen, 2020). Zo is bekend dat in het onderwijs kinderen met een migratieachtergrond een grotere kans hebben om onderwijsachterstanden wat betreft het behaalde opleidingsniveau. Er zijn wel veel ervaringen van ongelijke behandeling door leerlingen en hun ouders, maar er bestaat op dit terrein nog grote discrepanties tussen wat wordt ervaren aan structurele benadeling en wat statistisch is aangetoond (Felten, et al., 2021). Er is meer onderzoek nodig om institutioneel racisme in het onderwijs te kunnen vaststellen. Recentelijk is wel aangetoond dat mbo-studenten met een migratieachtergrond bij het zoeken van stageplaatsen en gedurende hun stage te maken krijgen met discriminatie en daardoor moeilijk een stageplek vinden (Andriessen, et al., 2021).

Voor de institutie van de politie zijn er ook aanwijzingen voor ongelijke behandeling, maar nog geen bewijs voor institutioneel racisme. Omdat een organisatie als de politie nog de meeste overeenkomsten heeft met een gemeentelijk organisatieonderdeel, zullen we hier wat uitgebreider op ingaan. Er is met name onderzoek gedaan naar etnisch profileren door de politie. Volgens Amnesty International is sprake van etnisch profileren indien 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, p. 5). Etnisch profileren komt voor bij proactieve controles door de politie, waarbij agenten het initiatief nemen om burgers aan te spreken of staande te houden. Proactieve politiecontroles worden gedefinieerd als "controles waarbij de politie een burger 'laat stoppen' zonder dat er een overtreding is geconstateerd en zonder een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit" (Amnesty International, 2013, p. 6).⁷ Verschillende Nederlandse studies laten zien dat negatieve denkbeelden, vooroordelen en stereotypen ten aanzien van personen met een migratieachtergrond van invloed zijn op het handelen van de Nederlandse politie (Çankaya, 2012; Van der Leun & Van der Woude, 2011; Mutsaers, 2014). Ook ongeschreven regels over hoe 'risicovolle burgers' eruit zouden zien (risicoprofielen) spelen hierbij een rol. Deze studies hebben aannemelijk gemaakt dat etnisch profileren bij de politie voorkomt. Er wordt echter niet systematisch informatie bijgehouden over politieaanhoudingen en van de persoonskenmerken van degenen die in contact komen met de politie. Daarom kan niet vastgesteld worden hoe wijd verbreid deze en andere racistische patronen voorkomen in het handelen van de politie (Felten, et al., 2021).

Etnisch profileren wordt soms verdedigd als "rationeel" of "effectief" door politieagenten: personen uit deze groepen zouden vaker crimineel zijn. Volgens de onderzoekers van het KIS komt dit niet overeen met de feiten (Felten, et al., 2021). 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 (Van der Leun J., Van der Woude, Vijverberg, Vrijhoef, & Leupen, 2014; Nationale Ombudsman, 2021). Op deze wijze kunnen bepaalde vooroordelen of stereotypen over etnische groepen zichzelf in stand houden.

Dat de KIS-onderzoekers zich in hun onderzoek naar institutioneel racisme beperken tot de vier genoemde instituties, wil niet zeggen dat er geen signalen zijn van institutioneel racisme bij andere instanties. Van de tienduizenden ouders die ten onrechte van fraude met de kinderopvangtoeslag zijn beschuldigd door de Belastingdienst (de Toeslagenaffaire), bleek een groot aandeel mede gecontroleerd te zijn vanwege hun dubbele nationaliteit of migratieachtergrond. Indien nationaliteit (of etniciteit) in risicoprofielen is opgenomen, kan dat tot discriminatie leiden. Het fraudebeleid van de Belastingdienst was dus niet alleen veel te hard, maar was bovendien discriminerend door "de fraudecapaciteit" onder meer in te zetten "op Nederlanders met een 'verdachte' tweede nationaliteit" (Hutten & Nawal, 2021; Autoriteit Persoonsgegevens, 2020). Dit roept

⁷ Dit is een belangrijk verschil met de bevoegdheden van boa's; die hebben niet de bevoegdheid om proactief te controleren in deze zin.

tevens de vraag op of vergelijkbare praktijken zich voordoen bij andere uitvoeringsorganisaties (College voor de Rechten van de Mens, 2021). Bovendien is er het risico dat persoonsgegevens van overheidsinstanties die met risicomodellen werken waarin nationaliteit, etniciteit of de geboorteplaats een indicator is – ook wel aangeduid als ‘vervuilde persoonsgegevens’ – door andere instanties worden gebruikt, zoals gemeenten. In dat geval is er het risico dat bijvoorbeeld de gemeente haar besluiten over mogelijke fraude van een inwoner mede baseert op vervuilde – discriminerende – persoonsgegevens.

Momenteel voert de rijksoverheid een onderzoek uit naar deze zogenaamde “vervuilde persoonsgegevens” en het opruimen ervan. Op grond van twee aangenomen moties (van Marijnissen c.s. en Klaver c.s.) ingediend tijdens het debat in de Tweede Kamer van 19 januari 2021 over het rapport ‘Ongekend Onrecht’ van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, werd de regering opgedragen met een voorstel te komen om te onderzoeken “hoe overal binnen overheidsinstellingen vervuilde data, risicomodellen en het gebruik van nationaliteit worden opgeruimd” (Staatssecretaris van BZK, 2021a). In de interpretatie van het kabinet heeft deze motie betrekking op onrechtmatig of oneigenlijk gebruik van deze indicatoren in risicomodellen. Indien deze vervuilde data “gedeeld zijn met andere overheden en opsporingsinstanties”, moeten ze ook worden gerectificeerd of gewist (Staatssecretaris van BZK, 2021a; Staatssecretaris van BZK, 2021b).

Het onderzoek naar institutioneel racisme in verschillende instituties laat zien dat niet vaak gaat om wetten, beleid, regels of procedures die expliciet onderscheid maken naar afkomst, religie of huidskleur. Dit is wel het geval bij risicoprofielen of -modellen waarin nationaliteit, etniciteit of de geboorteplaats een indicator is. Maar vaker lijkt het te gaan om niet-expliciete, indirecte of subtiele vormen van ongelijke behandeling die het effect hebben dat bepaalde groepen worden benadeeld ten opzichte van andere groepen. Stereotypen en vooroordelen over migrantengroepen bij professionals of bij degenen waaraan diensten worden verleend (bij bemiddelingsbureaus voor verhuur van woningen en uitzendbureaus) spelen regelmatig een rol bij het benadelen van deze groepen. Daarbij kan ook de organisatiecultuur een rol spelen, indien die weinig tegenwicht biedt tegen deze vooroordelen en ongelijke behandeling. Uit verschillende studies blijkt dat op bepaalde terreinen – zoals de arbeidsmarkt - favoritisme van de eigen groep een grotere rol kan spelen bij ongelijke behandeling. In dat geval gaat het om de identificatie met en begunstiging van de groep waarvan men lid is en/of waartoe men wordt gerekend (Felten, et al., 2021).

De onderzoekers van KIS gaan niet direct in op de rol van stereotypen en vooroordelen bij institutioneel racisme, maar uit hun bespreking is indirect wel een antwoord op deze vraag te formuleren. Vooroordelen of stereotypen kunnen een rol spelen bij institutioneel racisme:

(1) omdat in het selectieproces te weinig waarborgen zijn tegen favoritisme van de eigen groep (bijvoorbeeld dat er een 'klik' is met de sollicitant en dat hij in het team past) en tegen negatieve vooroordelen over bepaalde etnische groepen, (2) omdat machtsverschillen in het geding zijn: het zijn vooral witte mensen die bepalen wie wordt geselecteerd en het is bekend dat mensen over het algemeen eerder kiezen voor mensen die op hen lijken, (3) omdat de cultuur (sociale normen) van organisaties ruimte of ondersteuning bieden voor ongelijke behandeling: medewerkers kunnen het idee hebben dat hun (impliciete) vooroordelen passen bij de (sub-)cultuur van de organisatie, waardoor ze eerder ernaar handelen, en (4) vanwege afhankelijkheidsrelaties, bijvoorbeeld dat bemiddelingsbureaus geen weerstand bieden tegen vooroordelen van verhuurders van woningen. Kortom, stereotypen en vooroordelen van medewerkers van een organisatie kunnen niet alleen tot individuele discriminatie leiden maar in bepaalde contexten – als er onvoldoende controlemechanismen of waarborgen hiertegen zijn - ook tot institutioneel racisme.

Risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme

Het vaststellen van institutioneel racisme blijkt moeilijk te zijn en veel beschikbare data en onderzoeksgegevens te vereisen. Het valt daarom te verwachten dat met een eerste, kleinschalig onderzoek naar institutioneel racisme bij een gemeentelijke organisatie nauwelijks bewijs voor institutioneel racisme zal worden gevonden, maar wel enkele aanwijzingen ervoor en vooral ook risico's en kwetsbaarheden. Onderzoek naar risico's op en kwetsbaarheden voor institutioneel racisme is onlosmakelijk verbonden met het in kaart brengen van waarborgen tegen deze risico's. De tweede en derde vraag van het onderzoek zijn hierop gericht. Een ander rapport van KIS-onderzoekers geeft handvatten voor de wijze waarop risico's en waarborgen hiertegen in kaart kunnen worden gebracht. Het betreft het rapport "Wat werkt bij de aanpak van institutioneel racisme?" (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). Op basis van een literatuuronderzoek geven zij antwoord op de vraag: wat manieren zijn waarop processen, beleid of (geschreven en ongeschreven) regels in een institutioneel veld zo veranderd kunnen worden zodat racisme verminderd of voorkomen wordt? Het gaat hier om het zoeken naar (extra) waarborgen, waarbij risico's te maken hebben met de afwezigheid van waarborgen of met waarborgen die niet optimaal functioneren.

De KIS-onderzoekers verkennen verschillende strategieën of mechanismen om racisme te verminderen binnen de instituties van de arbeidsmarkt, veiligheid, onderwijs en de woningmarkt. Daarbij onderscheiden ze steeds enkele typen waarborgen die onderdeel kunnen zijn van een dergelijke strategie, namelijk: (1) de sociale normen binnen de organisatie, (2) eerlijke processen inclusief goed functionerende klachtenprocedures, (3) verantwoording afleggen door professionals en de organisatie over gemaakte keuzes, (4) wetgeving, (5) bewustwording binnen de organisatie en bij professionals over bijvoorbeeld hoe stereotypen doorwerken in gedrag, (6) ontmoeting met groepen die zich ongelijk

behandeld voelen. Niet al deze typen waarborgen zijn altijd relevant voor elk beleidsterrein. Op de woningmarkt onderscheiden ze bijvoorbeeld alleen typen 2, 3 en 5. Hieronder gaan we kort in op deze zes mogelijke waarborgen.

Het is volgens de onderzoekers van belang om aandacht te hebben voor de sociale normen binnen een organisatie: de duidelijke boodschap dat discriminatie niet getolereerd wordt en vooroordelen geen ruimte mogen krijgen. Sociale normen hebben betrekking op wat mensen denken dat in een bepaalde context normaal is en ze beïnvloeden sterk of mensen al dan niet discrimineren. Sociale normen kunnen op verschillende manieren aangepast worden naar die van non-discriminatie: (a) van binnenuit, dus door collega's, (b) door autoriteiten en leidinggevenden; en (c) vanuit sociale bewegingen of minderheidsgroepen, dus van buitenaf. Het is belangrijk dat binnen een organisatie of een institutioneel veld de norm van non-discriminatie breed gedeeld wordt en dat normen worden gekoppeld aan concrete handvatten, door onder meer trainingen en concrete tips, bijvoorbeeld hoe discriminatie te herkennen is (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021).

Het veranderen van een sociale norm en erkenning en herkenning van signalen van institutioneel racisme is pas het begin van het proces. Om institutioneel racisme binnen een organisatie aan te pakken moeten processen in de organisatie 'eerlijk' worden gemaakt voor groepen die benadeeld lijken te worden (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). Allereerst gaat het dan om het afschaffen of aanpassen van wetten, regels en procedures die duidelijk discriminerend gedrag bevorderen of mogelijk maken. Daarbij kan het ook gaan om aanpassen van wetten die te veel discretionaire bevoegdheden geven aan bijvoorbeeld de politie of Marechaussee die etnisch profileren mogelijk maakt. Zo gebruikt de Koninklijke Marechaussee bij vreemdelingtoezicht in de grensgebieden etniciteit als een risico-indicator. Volgens een recente rechtelijke uitspraak is dit toegestaan.⁸ Daarnaast gaat het erom processen zo in te richten dat de vooroordelen en stereotypen van de professionals binnen een organisatie weinig kans krijgen in de uitvoeringspraktijk. Bijvoorbeeld door instrumenten te gebruiken waarbij de professionals moeten aangeven op grond van welke objectieve criteria zij beslissingen nemen. Tevens moeten processen waarbij witte mensen als norm worden genomen - en die daarmee slechter uitpakken voor niet-witte mensen - worden aangepakt. Dat betekent dat wordt nagegaan hoe processen binnen organisaties uitpakken voor mensen met verschillende achtergronden. Daarvoor is het weer van belang om data bij te houden over de uitkomsten van deze processen. Ook een goed functionerende klachtenprocedure is een onderdeel van eerlijke processen in een organisatie.

Een mogelijk volgende stap is dat instituties of zelfs een heel institutioneel veld verantwoording gaan afleggen: dat ze mensen niet op grond van hun afkomst, religie of

⁸ Rechtbank.nl De Koninklijke Marechaussee mag etniciteit gebruiken bij vreemdelingtoezicht, 22 september 2021

huidskleur (bedoeld of onbedoeld) benadeeld hebben. Verantwoording afleggen kan zowel intern als naar buiten toe. Het werkt alleen wanneer professionals van tevoren weten dat ze de kans lopen zich te moeten verantwoorden, zij voldoende tijd hebben om de eerlijke processen goed te doorlopen, de ruimte krijgen om te leren (en dus ook om fouten te maken) en als degene aan wie verantwoording wordt afgelegd wordt gezien als een autoriteit. Het effect van het afleggen van verantwoording kan worden vergroot door een beloning beschikbaar te stellen voor de organisaties die zich goed weten te verantwoorden, bijvoorbeeld in de vorm van een keurmerk (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021).

Ook bewustwording kan een bijdrage leveren aan het verminderen van institutioneel racisme, bijvoorbeeld door tijdens de opleiding en trainingen aandacht te besteden aan de wijze waarop stereotype denkbbeelden (on)bewust kunnen doorwerken bij beslissingen om bijvoorbeeld iemand te controleren en wat valkuilen zijn bij het afgaan op de eigen intuïtie (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). Dit soort trainingen worden in diverse organisaties gegeven. Trainingen gericht op het aanleren van cultuursensitieve vaardigheden, zoals empathisch vermogen, luistervaardigheid en nieuwsgierigheid naar andere levenswijzen en opvattingen kunnen professionals helpen beter om te gaan met burgers met verschillende culturele achtergronden (Hekelaar & Omlo, 2018). Zulke trainingen kunnen bevorderen dat professionals een cultuursensitieve houding ontwikkelen: een open, respectvolle houding waarbij zij alert zijn op de eigen culturele waarden en vooroordelen en bereid zijn om zich in te leven in het verhaal, de opvattingen, gevoelens en gedragingen van burgers (Hekelaar & Omlo, 2018). Wel kan zich hier een valkuil voordoen, namelijk dat alleen aandacht is voor het handelen van individuele medewerkers, terwijl institutioneel racisme juist een institutioneel probleem is. Indien aangevuld met andere waarborgen kunnen dit soort trainingen wel helpend zijn wanneer bij het voorkomen van institutioneel racisme.

Ook ontmoeting met groepen die zich benadeeld voelen en inleving in hen om vooroordelen te verminderen kunnen onderdeel zijn van een strategie om institutioneel racisme tegen te gaan. Een voorbeeld zijn workshops waarin politieagenten en jongeren met een Marokkaanse achtergrond de dialoog met elkaar aangaan. Deze bleken voor een positieve attitudeverandering ten opzichte van deze jongeren te zorgen bij de politieagenten (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021, p. 43). Ook hier is het risico weer dat het accent wordt gelegd op individuele vooroordelen en discriminatie. Daarom dienen ze een onderdeel te zijn van een omvattender aanpak van institutioneel racisme (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021).

Een concreet voorbeeld van het inperken van het risico op institutioneel racisme geven de KIS-onderzoekers voor de politie (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). Politieagenten kunnen tijdens hun werk gebruikmaken van hun discretionaire

bevoegdheid. Uit onderzoek blijkt dat de individuele beslissingen van agenten om hun discretionaire bevoegdheid toe te passen voor een aanzienlijk deel wordt bepaald door de heersende normen, waarden en overtuigingen binnen het korps (de organisatiecultuur) en door de persoonlijke opvattingen (en stereotypen) van de agent. Uit verschillende buitenlandse studies blijkt ook dat de kans op etnisch profileren groter wordt wanneer de politie over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. Een mogelijke oplossing hiervoor is deze discretionaire ruimte te beperken door het hanteren van duidelijke richtlijnen, instructies en/of criteria voor het uitvoeren van proactieve controles. Het gaat er onder meer om dat de indicatoren voor verdacht gedrag veel meer worden geëxpliciteerd, zodat agenten die niet zelf meer hoeven in te vullen (Landman & Kleijer-Kool, 2016). Wat ook kan werken is een aanpak waarbij politieagenten verantwoording moeten afleggen over keuzes die zij maken bij het aanhouden van verdachten. Aanpassing van het bejegeningprotocol is hierbij van belang: dat hierin expliciet staat dat agenten moeten aangeven waarom zij iemand aanhouden. Een stap verder gaat een "stopformulier": dan dienen agenten niet alleen aan de persoon die zij aanhouden of controleren te verantwoorden waarom zij dat doen, maar wordt dit ook geregistreerd.

Het belang van een professionele klachtbehandeling

Een goed functionerende klachtenprocedures kan een waarborg zijn tegen institutioneel racisme; het is een onderdeel van het garanderen van eerlijke processen (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). In het onderzoek van de Nationale Ombudsman naar etnisch profileren bij de politie, de Koninklijke Marechaussee en bij gemeenten (boa's) benadrukt deze het belang van een goed georganiseerde klachtbehandeling als waarborg tegen etnisch profileren (Nationale Ombudsman, 2021). Een professionele klachtbehandeling is van belang voor zowel de burger, die zich gehoord en serieus genomen voelt, als voor de organisatie en de professionals, die van klachten kunnen leren (Nationale Ombudsman, 2018). De Nationale Ombudsman benadrukt dat klachtbehandeling ook moet worden gezien als een kans: het biedt de organisatie inzicht in wat er fout gaat en waar kansen voor verbetering liggen (Nationale Ombudsman, 2021). Belangrijk daarbij is de houding van de organisatie en professionals om te leren van klachten. Leren van klachten vereist een goed beeld van de klachten en dat vereist een goede registratie. Tevens is het bij klachten van belang om na te gaan wat degenen die ze indienen ermee willen. Meestal willen ze vooral gehoord en serieus worden genomen.

Het onderzoek van de Nationale Ombudsman laat echter ook de vele obstakels zien voor een goede klachtbehandeling bij organisaties als de politie, de Koninklijke Marechaussee en bij gemeenten. Over het algemeen worden weinig klachten ingediend door mensen die etnisch profileren ervaren. Dit is een bekend mechanisme: bij ervaren discriminatie is de bereidheid om hiervan melding te maken zeer laag, mede omdat mensen er weinig baat van verwachten, omdat het tijd kost, omdat ze niet verwachten dat de klacht serieus wordt onderzocht, omdat ze geen 'kleinzerige klager' willen zijn, of – in werksituaties –

omdat men bang is dat de melding negatieve gevolgen heeft (Omlo, 2020; SCP, 2020; Omlo & Butter, 2020). De houding en visie van de professionals blijkt eveneens een obstakel te zijn voor een professionele klachtbehandeling. De Nationale Ombudsman heeft ambtenaren bij de politie, Koninklijke Marechaussee en gemeenten over dit onderwerp geïnterviewd, en regelmatig bleek bij hen sprake van een defensieve houding, zonder veel ruimte voor zelfreflectie. De ambtenaren meenden dat etnisch profileren veel minder voorkwam dan de media of politiek het doen voorkomen. Bovendien wezen ze op de andere kant van de medaille: de impact die de beschuldiging van etnisch profileren op hen heeft. Ze voelden zich ten onrechte uitgemaakt voor racist en dat hun gezag en integriteit in twijfel werd getrokken. Daarnaast was een groep ambtenaren die zich minder persoonlijk geraakt voelden door de beschuldiging van etnisch profileren en vooral op een behoorlijke manier met die beschuldigingen wilden omgaan. Een dergelijke houding is bevorderlijker om te leren van klachten (Nationale Ombudsman, 2021).

3.4 Aandachtspunten voor het onderzoek

De verkenning van literatuur heeft aanknopingspunten opgeleverd voor de operationalisering van het begrip institutioneel racisme en hoe bewijzen, aanwijzingen, risico's en waarborgen in kaart kunnen worden gebracht. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat vanwege het exploratieve karakter van het onderzoek en de complexiteit van het begrip van institutioneel racisme, we de begrippen maar in beperkte mate van tevoren hadden geoperationaliseerd. In de loop van het onderzoek en bij de analyse en rapportage hebben we deze begrippen verder geconcretiseerd voor het onderzoek. Daarom geeft de uitwerking in deze paragraaf de operationalisering aan die is gebruikt bij de analyse en rapportage. Bij het opzetten en uitvoeren van het empirisch onderzoek zijn we uitgegaan van een meer rudimentaire operationalisering.

Bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme

De eerste onderzoeksvraag is gericht op het vaststellen of er binnen de onderzochte beleidsterreinen bewijs is of aanwijzingen zijn voor institutioneel racisme. Indien regels, procedures, instructies en processen expliciet onderscheid maken naar afkomst, huidskleur of religie, met de bedoeling ongelijkheid te creëren, vormen deze een bewijs voor institutioneel racisme. Zulk bewijs kan gevonden worden in documenten, zoals wetten en regels, beleidsdocumenten, protocollen en instructies. De verwachting is dat bij een lokale overheid die discriminatie actief wil bestrijden, en met een groeiend bewustzijn over institutionele vormen van racisme, dergelijke expliciet discriminerende formele regels, instructies en procedures zelden zullen worden aangetroffen. Eerder kan verwacht worden dat er informele regels, instructies en procedures worden gevonden die onderscheid maken naar afkomst, huidskleur of religie.

Daarnaast gaan we na of er “regels of processen zijn die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen” maar in de praktijk wel tot gevolg hebben dat bepaalde groepen worden benadeeld of die een benadeling in standhouden. Aanwijzingen kunnen in dit geval gezocht worden bij de uitkomsten van processen en bij de regels, normen (organisatiecultuur), instructies, procedures, werkroutine en processen zelf. Deze twee aspecten komen terug in de operationele definitie van institutioneel racisme: “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” (Felten, et al., 2021, p. 8). Deze operationele definitie houdt overigens niet in dat eerst gekeken moet worden naar de uitkomsten van processen en vervolgens hoe mogelijke ongelijke uitkomsten gerelateerd kunnen worden aan geschreven en ongeschreven regels, processen en dergelijke. Voor beide aspecten en verbanden ertussen dient aandacht te zijn. Ongelijke uitkomsten van processen hoeven ook niet (alleen) op basis van cijfermatige uitkomsten van processen te worden vastgesteld; dat is ook mogelijk op basis van bijvoorbeeld uitgebreide observaties van handhavers tijdens hun werkzaamheden en/of een uitgebreide bestudering van dossiers. Het gaat – zoals de definitie aangeeft – ook niet alleen om formele regels, procedures en processen, maar ook om ongeschreven en informele regels, procedures, routines en processen.

Aanwijzingen kunnen variëren van eerste aanwijzingen tot sterke aanwijzingen, zonder dat er een sluitend bewijs is. Het betreft onder meer “aanwijzingen over bepaalde processen en omstandigheden die mogelijk raciale ongelijkheid veroorzaken, bevorderen en/of in stand houden” (Felten e.a. 2021 a, p. 30).⁹ Aanwijzingen zijn concreter dan ‘signalen’; zo kan een substantiële ongelijkheid in uitkomsten die op benadeling van een bepaalde etnische groep lijkt te wijzen een aanwijzing zijn. Maar ook observaties van handhavers die personen met een donkere huidskleur eerder aanspreken (bij gelijksoortige overtredingen) en minder vriendelijk bejegenen. De sterkte (bewijskracht) van aanwijzingen kan variëren. De bewijskracht (betrouwbaarheid) is sterker als uitspraken over aanwijzingen - of over risico's en waarborgen - gebaseerd zijn op onderzoeksresultaten die verzameld zijn met verschillende methoden, vanuit verschillende databronnen en/of door verschillende onderzoekers en deze elkaar bevestigen. Daarnaast draagt een relatief grote groep respondenten of een representatieve steekproef bij aan de bewijskracht van onderzoeksresultaten.

We hebben in de opzet van het onderzoek rekening proberen te houden met genoemde methodologische vereisten. We hebben verschillende methoden van onderzoek en typen data gecombineerd, verzamelt door meerdere onderzoekers.. Over het algemeen

⁹ In het rapport van KIS-onderzoekers over institutioneel racisme in Nederland (Felten e.a. 2021 a) wordt de term ‘aanwijzing’ overigens niet omschreven, ook al is het vinden van aanwijzingen voor institutioneel racisme een hoofddoel van het onderzoek.

hebben we een behoorlijk aantal ambtenaren van de teams geïnterviewd, in ieder geval van drie afdelingen (team handhaving van Wenl, het horecateam van THBO en het team van Bibob-onderzoekers). Van het grote team van boa's en toezichthouders van THOR hebben we met zo'n 8% van de medewerkers gesproken. We hebben slechts enkele ondernemers met een migratieachtergrond geïnterviewd; van representativiteit was hier geen sprake. De opvattingen van inwoners met een migratieachtergrond hebben we alleen op een indirecte wijze verzameld, namelijk via interviews met enkele sleutelfiguren. Deze sleutelfiguren hebben samen toegang tot een relatief grote groep inwoners met een migratieachtergrond; maar het blijven indirect verzamelde ervaringen. Verder hebben we te maken gehad met allerlei andere beperkingen. Zo bleek het erg tijdsintensief en ingewikkeld te zijn om data voor het proportionaliteitsonderzoek te vergaren; deze waren pas beschikbaar toen het conceptrapport was afgerond.

De geldigheid van uitspraken over aanwijzingen hangt af van de oorzakelijke verbanden die kunnen worden gelegd tussen de waargenomen verschijnselen en institutioneel racisme. Vanwege de complexiteit van het begrip institutioneel racisme en het institutionele karakter ervan, zijn verbanden niet altijd eenvoudig te leggen en aan te tonen. Twee problemen komen telkens terug in het onderzoek, namelijk de relatie van institutioneel racisme met de (negatieve) ervaringen onder bepaalde bevolkingsgroepen en met individueel racisme. Ten eerste maakt de begripsomschrijving die wij hanteren niet duidelijk in welke zin de ervaringen van burgers die met uitvoerende ambtenaren te maken hebben relevant zijn voor het vaststellen van institutioneel racisme. Wel geeft de definitie aan dat uitkomsten van processen aanwijzingen kunnen vormen voor institutioneel racisme. Ervaringen van burgers zijn echter geen directe uitkomsten van bijvoorbeeld processen van handhaving, maar wel indirect, namelijk hoe processen van handhaving worden ervaren. In die zin kunnen breed gedeelde ervaringen van ongelijke behandeling wel opgevat worden als een (eerste) aanwijzing voor institutioneel racisme. Ook hier geldt weer dat de aanwijzing voldoende concreet moet zijn en verbonden moet kunnen worden aan regels, procedures of processen in de organisatie. Ten tweede is onduidelijk op welke wijzen individueel en institutioneel racisme aan elkaar gerelateerd kunnen zijn. De grens tussen deze vormen van racisme is bij gedragingen van functionarissen in institutioneel verband niet scherp. Zoals het rapport van KIS-onderzoekers laat zien kunnen wijdverbreide individuele vooroordelen, racisme en ongelijke behandeling in bijvoorbeeld situaties van selectie van sollicitanten of huurders een aanwijzing zijn voor institutioneel racisme (Felten, et al., 2021).

Risico's en waarborgen

De literatuurstudie heeft laten zien dat duidelijke aanwijzingen voor institutioneel racisme niet eenvoudig zijn te verzamelen; het kan zeer veel onderzoek vereisen om die bevestigd te krijgen (Felten, et al., 2021). Risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme zijn makkelijker in kaart te brengen. Bovendien hangen risico's en waarborgen vaak nauw

samen met aanwijzingen voor institutioneel racisme. Institutioneel racisme bij selectie van sollicitanten heeft bijvoorbeeld te maken met de vele risico's die zich daarbij kunnen voordoen op ongelijke behandeling, en onvoldoende waarborgen tegen ongelijke behandeling. De definitie van institutioneel racisme die wij hanteren is op dit punt onvoldoende ingevuld. In die zin vormt het andere rapport van KIS, over 'wat werkt in de aanpak van institutioneel racisme' (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021) een belangrijke aanvulling. In ons onderzoek zullen we aanwijzingen daarom mede baseren op een beoordeling van de risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme. Over het algemeen is moeilijk te zeggen of er voldoende waarborgen zijn, maar situaties die tot ongelijke behandeling hebben geleid en mogelijk herstel daarvan (waarborgen) kunnen hier aanwijzingen voor geven. Daarnaast biedt de typologie van een zestal waarborgen handvatten. Het risico op institutioneel racisme kan worden verkleind door: (1) een sterke sociale norm van non-discriminatie binnen de organisatie, (2) eerlijke processen, inclusief goed functionerende klachtenprocedures, (3) het afleggen van verantwoording door professionals en de organisatie over gemaakte keuzes, (4) wet- en regelgeving, (5) bewustwording binnen de organisatie en bij professionals, onder meer over stereotypen en hoe die doorwerken in gedrag en (6) ontmoeting met groepen die ervaringen hebben met ongelijke behandeling. De zes typen waarborgen geven indirect aan wat mogelijke typen van risicofactoren zijn. Het gaat om factoren die het mogelijk maken dat professionals personen ongelijk behandelen en/of die controle op gedragingen van professionals beperken. Risico's en kwetsbaarheden hebben te maken met de afwezigheid of gebrekkigheid van waarborgen. Omgekeerd zijn waarborgen beveiligingsmechanismen (*checks and balances*) tegen risico's. Daarom moeten risico's en waarborgen in samenhang worden bekeken.

Risico's en waarborgen hebben we op grond van dezelfde informatiebronnen in kaart gebracht als aanwijzingen. Informatie uit deskresearch en de interviews met medewerkers, observaties, focusgroepen en reflectiesessies vormden de basis voor het vaststellen van risico's en waarborgen. Risico's zijn ook op te vatten als aandachtspunten voor de organisatie, om na te gaan of er voldoende waarborgen tegen zijn en of die goed functioneren. In die zin sluit het onderzoek naar waarborgen aan bij een van de doelen van het onderzoek: door middel van het onderzoek bevorderen dat de gemeentelijke organisatie leert hoe het institutioneel racisme kan voorkomen. Dit is in lijn met het eerdergenoemde lerend perspectief van het onderzoek en het zoeken naar wat al goed gaat en welke verbeteringen mogelijk zijn.

4 Institutioneel racisme en THOR

4.1 Inleiding

De afdeling Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) is een van de drie afdelingen van de uitvoeringsorganisatie Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). VTH bevat daarnaast nog de afdeling Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving (THBO) – die in hoofdstuk 6 centraal staat – en de afdeling Vergunningen. De afdeling THOR houdt toezicht op de openbare ruimte, om de stad “leefbaar, veilig, schoon en bereikbaar” te houden. De boa's en toezichthouders van deze afdeling handhaven onder meer op het onjuist aanbieden van huisvuil, parkeeroverlast van auto's en fietsen, jeugdoverlast en coronamaatregelen.

In dit hoofdstuk zoeken we naar bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen met betrekking tot institutioneel racisme bij THOR. Bij het in kaart brengen van risico's en waarborgen zullen we tevens letten op drie aandachtspunten: wat de basis is voor de afweging voor het kiezen van de locaties voor handhavingsacties, op welke wijze handhavers hun discretionaire bevoegdheid invullen bij overtredingen en welke (bewuste of onbewuste) patronen er zijn in de afwegingen die medewerkers maken.

Informatie bij het onderzoek naar institutioneel racisme bij THOR is verzameld met een combinatie van onderzoeksmethoden:

- deskresearch;
- 14 Interviews met medewerkers van THOR (afdelingshoofd, teamleiders, klachtcoördinator, teamleider, toezichthouder, (wijk-)boa's en een beleidsmedewerker);
- een focusgroep met uitvoerende medewerkers van THOR en een focusgroep met het management van VTH;
- observaties van boa's tijdens hun ronde;
- proportionaliteitsonderzoek;
- interviews met sleutelfiguren over ervaringen met handhaving door boa's;
- een interview en e-mailcontact met onderzoekers van de Nationale Ombudsman over hun rapport over etnisch profileren door onder meer boa's.

We beginnen dit hoofdstuk met het beschrijven van het beleid, de organisatie en de uitvoering van toezicht door THOR. Tegen deze achtergrond bespreken we in paragraaf 4.3 bewijs en aanwijzingen voor, risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme op basis van interviews met medewerkers, focusgroepen, proportionaliteitsonderzoek en observaties. Daarna (paragraaf 4.4) bespreken we ervaringen van buiten de organisatie, op basis van gesprekken met enkele sleutelfiguren over ervaringen met ongelijke

behandeling door boa's. Vervolgens (paragraaf 4.5) bespreken we enkele suggesties voor extra waarborgen. In de conclusie nemen we de informatie uit de interne en externe bronnen samen bij de beantwoording van de vier onderzoeksvragen voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte door THOR.

4.2 Beleid, organisatie en uitvoering

Institutioneel racisme heeft te maken met beleid, (geschreven of ongeschreven) regels, procedures en processen in een organisatie. Daarom gaan we in deze paragraaf in op deze institutionele context, om in de volgende paragrafen nader in te gaan op mogelijke aanwijzingen voor en (waarborgen tegen) risico's op institutioneel racisme.

Achtereenvolgens gaan we in op de organisatie, het beleid, handhavingsstrategieën en de uitoefening van toezicht.

Handhavingsbeleid en bejegeningprotocol

Het Handhavingsbeleid openbare ruimte is samen met dat voor de bebouwde omgeving vastgelegd in meerjarige handhavingsprogramma's. Momenteel is het *Handhavingsprogramma 2020-2023* (Gemeente Utrecht, zj.) van toepassing. De gemeente geeft erin aan dat ze de gebiedsgerichte aanpak doorzet om zo bij te dragen aan de programma's Samen voor Overvecht, Amsterdamsestraatweg, Lombok, Vasco da Gamalaan (Kanaleneiland) en Binnenstad. Daarbij gaat het telkens om "een combinatie van het oppakken van klachten en meldingen, kansen nemen om de bebouwde omgeving te verbeteren en het vergroten van de leefbaarheid in overleg met belanghebbenden en verschillende afdelingen van de gemeente" (Gemeente Utrecht, zj.). Tevens wordt aangegeven dat in het kader van de wijkgerichte aanpak wijkboa's worden ingezet om de leefbaarheid van buurten te versterken.

Jaarlijks bepaalt het gemeentebestuur extra aandachtspunten voor de inzet van de handhavingscapaciteit van zowel THBO als THOR. In 2021 gaat extra aandacht uit naar onder meer handhaving coronamaatregelen, snorfietzen op de rijbaan, verkeershandhaving, lachgas en afval naast containers. Na afloop van het jaar wordt in het Handhavingsverslag aangegeven hoe het programma voor dat jaar is uitgevoerd. Zo handelde volgens het *Handhavingsverslag 2020* de gemeente in dat jaar ruim 22.000 meldingen van Utrechters over de openbare ruimte af, van verkeerd aangeboden afval tot parkeeroverlast.

Voor de inzet van boa's van THOR is daarnaast het *Bejegeningprotocol Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte* (Gemeente Utrecht, 2020) belangrijk. Dit wordt door het hoofd van de afdeling ook wel als "de bijbel" voor zijn handhavers genoemd. Hierin wordt uiteengezet hoe geüniformeerde medewerkers van THOR burgers behoren te bejegenen als ze hen aanspreken op hun gedrag en een proces verbaal (boete) uitschrijven. Het

bejegeningprotocol wordt van belang geacht om het aantal agressie- en geweldsincidenten tegen de medewerkers te verminderen, medewerking te krijgen van burgers en om "een consequente handelwijze ten opzichte van burgers en overtreeders" toe te passen. Benadrukt wordt dat handhavers respect moeten tonen aan burgers en goed moeten kunnen luisteren. En dat bij iedere geconstateerde overtreding van de handhaver wordt verwacht "dat hij een afweging maakt tussen informeren, waarschuwen of bekeuren". Ook wordt gesteld dat THOR "een lerende organisatie" is en dat medewerkers moeten reflecteren op hun handelen om hun bejegening en functioneren in contactsituaties te verbeteren. Daarnaast heeft het bejegeningprotocol aandacht voor "culturele verschillen en taalbarrières". Hier moeten handhavers alert op zijn, omdat "verkeerde woordkeuze, niet begrijpen wat iemand zegt en langs elkaar heen praten" tot escalaties kunnen leiden. Handhavers moeten zich bewust zijn van escalerende factoren, zoals het snel uiten van waardeoordelen, gebrek aan respectabele omgangsvormen, het te snel opnemen voor één partij in een conflict op straat en het maken van zogenaamde leuke opmerkingen (Gemeente Utrecht, 2020).

Boa's (Buitengewoon Opsporingsambtenaren) handhaven naleving van de regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) die gelden voor de openbare ruimte, zoals maatregelen tegen overlast en baldadigheid, en op verboden die voor door het college aangewezen gebieden gelden, zoals het lachgas- en alcoholverbod. Daarnaast handhaven ze regels op het terrein van verkeer, zoals een recente verkeerspilot gericht op controle van fietsers op het rijden door rood licht, het met de telefoon in de hand fietsen of zonder licht rijden in de avond. THOR heeft taken binnen verschillende programma's en vanuit verschillende organisatieonderdelen van de gemeente. Zo voert THOR taken van toezicht- en handhaving op huisvuiloverlast uit vanuit stadsbedrijven.

Organisatie en uitvoering van toezicht

THOR heeft 6 teams, waarvan vier gebiedsteams: Noord, West, Zuid, en Centrum. Daarnaast is er een team stedelijk en een team parkeren. Elk gebiedsteam heeft een buddyteam voor een gebied waarin de handhavers ook ingezet kunnen worden indien extra inzet nodig is.

Er werken zo'n 180 tot 200 mensen bij THOR. De handhavers verschillen in opleidingsniveau (van mbo tot hbo), opleiding, werkverleden (sommigen hadden eerder werkervaring opgedaan bij de politie, anderen zijn direct van het ROC binnengekomen), ervaring, functies en bevoegdheden. De meeste medewerkers zijn boa's. Boa's hebben een Boa-bevoegdheid en mogen strafrechtelijk handhaven. Het betreft beperkte politiebevoegdheden, zoals die om in bepaalde situaties geweld te gebruiken, om te waarschuwen en informeren en om een verdachte staande te houden, indien de boa is belast met de opsporing van het betreffende strafbare feit (Gemeente Utrecht, 2020). Boa's mogen bij overtredingen waarschuwingen geven en boetes uitschrijven. De

toezichthouders hebben (nog) geen Boa-bevoegdheid. Nieuwe handhavers beginnen als toezichthouder tijdens hun inwerkperiode, en worden pas boa als ze na hun inwerkperiode worden beëdigd. Per gebiedsteam zijn er twee senior-boa's, die voor een deel van hun tijd taken hebben als 'chef van dienst binnen' (zorgen voor de dagelijkse aansturing van de dienst vanuit het stadskantoor) en 'chef van dienst buiten' (stadsbreed aanspreekpunt voor boa's op straat). Daarnaast zijn ze coach van boa's binnen hun gebiedsteam. Het middenmanagement bestaat uit een assistent teamleider en teamleider. Daarboven staan het afdelingshoofd en de directeur van Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH).

Keuze locaties en uitvoering van toezicht

De boa's¹⁰ werken gebiedsgericht (ze zijn ingedeeld in een gebiedsteam) en worden dagelijks ingedeeld op de taken waarop ze zich tijdens die dienst moeten richten, zoals fietshandhaving, en soms ook algemene surveillance, waarbij ze alles oppakken wat met overlast te maken heeft. Wijkboa's doen alleen algemene surveillance. Ze zijn gekoppeld aan een wijk en hebben in principe de vrijheid om binnen wijk te doen wat nodig is. Maar net als 'gewone' boa's, hebben ook zij taken op grond van het handhavingsprogramma, meldingspatronen en wat besproken is in handhavingsoverleggen met ketenpartners.

Locaties voor extra inzet van handhaving worden volgens enkele stappen vastgesteld. Zoals eerder aangegeven wordt in een meerjarig Handhavingsprogramma vastgesteld wat de prioriteiten zijn voor de betreffende jaren. Beleidsmedewerkers maken een plan en werkbeschrijvingen van wat THOR gaat doen vanuit het handhavingsprogramma. Het Handhavingsprogramma geeft ook aan voor welke gebieden extra aandacht en een aparte aanpak is, zoals Overvecht, de Kop van Lombok, de Amsterdamsestraatweg en een deel van het centrumgebied. Voor elk gebied is er wekelijks of tweewekelijks een handhavingsoverleg met onder meer managers van wijkveiligheid, politie, handhaving en stadsbedrijven over waar ze extra aandacht aan gaan geven op basis van de cijfers en informatie van afgelopen weken. Zo worden prioriteiten en hotspots samengesteld. Op grond van data over woninginbraak of autokraak, vernielingen of jeugdoverlast worden dan gezamenlijke acties met de politie afgesproken, rekening houdend met de verschillen in bevoegdheden. Boa's kunnen dan bijvoorbeeld burgers informeren over woninginbraak of autokraken in hun buurt.

Meldingen spelen een grote rol bij keuzes van locaties voor handhaving. Meldingen van burgers moeten altijd worden opgevolgd. Ze komen online of telefonisch binnen via het centrale meldpunt van de gemeente, die ze weer doorzet naar de betreffende afdeling. Er komen soms wel 100 tot 200 meldingen per dag binnen bij THOR. Er gaat veel tijd zitten

¹⁰ In het vervolg spreken we over 'boa's' of 'handhavers', maar dan kan het ook gaan over toezichthouders. Overigens hebben we hoofdzakelijk met boa's gesproken, en de meeste uitvoerende medewerkers bij THOR zijn boa's.

in het afhandelen ervan. Daarnaast ontvangen ze meldingen van bijvoorbeeld de politie en het wijkbureau en van stadsbedrijven over huisvuil.

Naast meldingen wordt er steeds meer informatiegestuurd gehandhaafd. Als uit zowel meldingen als informatie blijkt dat op een bepaalde plek steeds overlast is, dan gaan boa's daar vaker langs. Tegenwoordig worden scanauto's ingezet om parkeeroverlast tegen te gaan. Die leveren weer informatie op over de betalingsbereidheid per tijdstip per locatie in de stad. Die gegevens worden vervolgens gebruikt om de route van de scanauto's te bepalen. Ook in de handhavingsoverleggen worden mede op basis van dergelijke informatie locaties voor extra inzet bepaald.

De dagelijkse inzet van boa's wordt aangestuurd vanuit de planning, in overleg met de teamleiders. De toezichthouders en handhavers (boa's) werken in 3 diensten: dagdienst, late dienst en nachtdienst. Aan het begin van hun dienst is er een briefing, tijdens welke de vorige dienst ook doorgeeft waar bijvoorbeeld in een wijk iets speelt en waarop gelet moet worden. Na elke dienst is er een debriefing, waarin van alles wordt doorgegeven aan de volgende dienst. Er zijn gewoonlijk zo'n 40 of 50 mensen tegelijk op straat, maar tijdens de nachtdienst maar enkelen in een deel van het centrumgebied. De boa's werken meestal in (wisselende) koppels, vanwege veiligheidsoverwegingen, maar ook om elkaar aan te vullen en te helpen. In de meeste wijken zijn twee wijkboa's actief, maar in Overvecht zijn er vier actief (twee extra, vanuit de stedelijke aanpak) en in het centrum drie.

De inzet van handhavers per wijk kan dus verschillen, afhankelijk van de meldingen en data, en de gemaakte afspraken. Er wordt meer ingezet op locaties waar veel overtredingen worden gemeld en/of een geschiedenis is van overtredingen en overlast. Daarnaast is er beperkte extra inzet in wijken zoals Overvecht vanuit de gebiedsgerichte aanpak.

4.3 Bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen op grond van onderzoek binnen de organisatie

In deze paragraaf gaan we in op bewijs en aanwijzingen voor, risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme op basis van informatie van binnenuit de organisatie, dat wil zeggen informatie die is verzameld door bestudering van documenten over beleid en procedures, gesprekken met medewerkers van THOR, observaties en proportionaliteitsonderzoek. Het betreft een voorlopig antwoord op de vier onderzoeksvragen, want in paragraaf 4.4 gaan we in op ervaringen van buiten de organisatie, op basis van gesprekken met sleutelfiguren. Die ervaringen worden meegenomen bij het definitieve antwoord op de vier onderzoeksvragen in de conclusie.

4.3.1 Bewijs en aanwijzingen uit cijfers over proportionaliteit handhavingsacties

Ongelijke uitkomsten van handhavingsprocessen voor verschillende herkomstgroepen kunnen een aanwijzing zijn voor institutioneel racisme. Daarom hebben we de gemeente gevraagd cijfers te vergaren voor een proportionaliteitanalyse om na te gaan of burgers met een migratieachtergrond vaker bekeurd worden door boa's. Gekozen is voor de toespitsing op boetes (bonnen) voor overtredingen die we tot 'jongerenoverlast' kunnen rekenen en bonnen voor foutparkeren. Deze twee typen van overtredingen kwam regelmatig naar voren in de gesprekken met de sleutelfiguren.

De bonnen (combibonnen) die boa's uitschrijven worden geregistreerd op zogenaamde 'incidentcodes'. Voor jongerenoverlast heeft de gemeente in afstemming met de onderzoekers een selectie gemaakt van codes die hiermee te maken hebben en toegepast op de leeftijdscategorie 15 tot en met 29 jaar. Voor foutparkeren is eveneens een selectie gemaakt van relevante incidentcodes. Voor de methodologische verantwoording verwijzen we naar Bijlage 3.

Tabel 1 APV Jongerenoverlast

APV jongerenoverlast - combibonnen 2016-2019, alleen Utrechters*				
* het betreft hier een selectie voor de leeftijdscategorie 15 t/m 29 jaar				
Migratieachtergrond	Combibonnen die vallen onder overlast		Referentie BRP/Basisregistratie Personen 15 t/m 29 jaar (1-1-2020)	
	Aantal	in %	Aantal	in %
1 Autochtoon Ned.	1061	75,2	61292	63,7
2 Marokkaans	99	7	7630	7,9
3 Turks	16	1,1	3639	3,8
4 Surinaams/Antilliaans/Arubaans	41	2,9	2626	2,7
5 Ov. niet-westers	86	6,1	8187	8,5
6 Ov. westers	107	7,6	12433	12,9
9 foutief	1	0,1	436	0,5
Totaal	1411	100	96243	100

Bron: VTH-THOR, koppeling BRP Onderzoek & Advies

De cijfers voor jongerenoverlast in Tabel 1 laten zien dat jongeren zonder migratieachtergrond verhoudingsgewijs het vaakst een bon krijgen voor overtredingen die we als jongerenoverlast hebben gecategoriseerd. Het overzicht van aantallen bonnen per incidentcode (bijlage 3) maakt duidelijk dat de meeste bonnen worden uitgeschreven voor onder meer wildplassen en alcohol nuttigen op een openbare plaats waar het niet is toegestaan. Vanuit VTH-THOR werd de interpretatie gegeven van de cijfers.

“Veruit de meeste boetes die geschreven worden gaan over wildplassen, terwijl op de tweede en derde plek het gebruik van alcohol betreft op plekken waar dit niet is toegestaan. Deze overtredingen ziet THOR voornamelijk in de binnenstad. De hoge cijfers op deze overlastfeiten zijn voornamelijk te verklaren door de nachtelijke inzet vanuit THOR in het centrumgebied. Het publiek betreft veelal autochtone studenten, wat verklaart waarom er onder deze groep de meeste boetes zijn geschreven op deze overlastfeiten.”

De ongelijke uitkomsten – dat jongeren zonder migratieachtergrond verhoudingsgewijs vaker worden bekeurd voor 'jongerenoverlast' - kunnen verklaard worden op basis van verschillende 'objectieve' gronden. Allereerst kunnen ze begrepen worden vanuit de werkwijze van THOR. Deze uitkomsten zijn het resultaat van keuzes wat betreft tijdstippen en locaties voor handhaving die worden gemaakt op basis van prioriteiten uit het handhavingsbeleid en meldingen en trends in overtredingen. Daardoor worden voor dit soort overtredingen met name 's nachts in de binnenstad bonnen uitgeschreven. Daarnaast spelen enkele gegevenheden mee, namelijk dat veel uitgaanslocaties in het centrum van de stad gericht zijn op studenten en dat de Utrechtse studentenpopulatie maar in beperkte mate divers is (vergeleken met die van Amsterdam en Rotterdam). Hierdoor valt te begrijpen dat 's nachts in het centrum vooral jongeren zonder migratieachtergrond worden bekeurd voor 'jongerenoverlast'. Bovendien nuttigt een behoorlijk aandeel jongeren met een islamitische achtergrond geen alcohol vanwege hun geloofsprincipes, terwijl veel boetes worden uitgedeeld voor het gebruik van alcohol op plekken waar het niet is toegestaan. Toch valt niet uit te sluiten dat deze ongelijke uitkomsten mede het gevolg zijn van een zekere vooringenomenheid bij besluitvorming over handhavingsacties. Zo kan vooringenomenheid een rol spelen bij de meldingen/klachten die de gemeente ontvangt of bijvoorbeeld bij de partners in het handhavingsoverleg. We hebben dit niet nader onderzocht.

Tabel 2 geeft cijfers over de periode 2016-2019 voor bekeuringen voor 'foutparkeren' naar herkomstgroep. Foutparkeren is overigens geen APV-feit; het is geen overtreding op grond van de Algemene plaatselijke verordening van Utrecht. Echter de werkwijze van THOR bij foutparkeren is identiek aan toezicht en handhaving op APV-feiten. Daarom beschouwen

we de proportionaliteitscijfers over foutparkeren als een geschikte indicator voor de onderzoeksvraag.

De cijfers uit Tabel 2 geven aan dat jongeren met een migratieachtergrond, en met name met een Marokkaanse en Turkse achtergrond, verhoudingsgewijs veel vaker worden bekeurd dan je op grond van de populatie zou mogen verwachten. Waar 7,5 % van de Utrechters in de leeftijd van 18 jaar en ouder van Marokkaanse afkomst is, is het aantal bonnen voor foutparkeren die aan deze jongeren worden uitgeschreven met 22,7 % relatief hoog te noemen. Verder worden relatief veel boetes voor Utrechters van Turkse afkomst en overige niet-westers uitgeschreven in verhouding tot hun aandeel in de populatie. Burgers zonder migratieachtergrond worden verhoudingsgewijs het minst bekeurd.

Tabel 2: Foutparkeren

Foutparkeren* - combibonnen 2016-2019, alleen Utrechters					
* niet betaald parkeren is buiten beschouwing gelaten					
Migratieachtergrond	Combibonnen foutparkeren		Referentie BRP 18 jaar en ouder (1-1-2020)		
	Aantal	in %	Aantal	in %	
1 Autochtoon Ned.	223	43,2	186775	65,1	
2 Marokkaans	117	22,7	21538	7,5	
3 Turks	62	12	11235	3,9	
4 Surinaams/Antilliaans/Arubaans	19	3,7	9177	3,2	
5 Ov. niet-westers	53	10,3	21605	7,5	
6 Ov. westers	41	7,9	36072	12,6	
geen of onbekend	1	0,2	711	0,2	
Totaal	516		287113		
BSN niet bekend	555				
	1071				

Bron: VTH-THOR, koppeling BRP Onderzoek & Advies

Het gaat bij foutparkeren (zoals de incidentcodes aangeven, zie Bijlage 3) niet om het niet-betaald parkeren in parkeervakken waarvoor betaald parkeren geldt, maar om andere overtredingen, zoals voertuigen die de rijbaan blokkeren, stilstaan of geparkeerd staan op het trottoir of fietspad of ongeoorloofd op een invalidenparkeerplaats staan. De migratieachtergrond in de tabel betreft overigens die van de kentekenhouder die de bekeuring ontvangt en dat hoeft niet altijd dezelfde te zijn als de bestuurder die de overtreding begaat. VTH geeft aan dat er hierbij "in bijna alle gevallen geen contact is met de bestuurder van het voertuig, omdat het om geparkeerde voertuigen gaat en de bestuurder niet aanwezig is". Hierdoor wordt de mogelijkheden van ongelijke behandeling vanwege de huidskleur of andere uiterlijke kenmerken van de bestuurder grotendeels uitgesloten.

VTH-THOR geeft zelf aan dat de gevonden verschillen vooral samenhangen met haar werkwijze en het moment waarop locaties worden geselecteerd voor handhavingsacties. Deze is de volgende.

"Om de stad bereikbaar, veilig en toegankelijk te houden treedt VTH-THOR op tegen foutparkeren. De inzet van handhaving gebeurt stadsbreed op basis van meldingen/klachten en constatering tijdens de dagelijkse surveillance. Daarnaast wordt extra gehandhaafd op hotspots. Keuze voor hotspots wordt veelal in de handhavingsoverleggen bepaald op basis van trends in meldingen en waarnemingen en hebben betrekking op allerlei soorten overtredingen (niet alleen foutparkeren). Hier zit de politie, wijkbureau, stadsbedrijven ook bij. Hotspots zijn locaties waar foutparkeren zeer frequent voorkomt, dit zijn veelal locaties met een publiek aantrekkende werking waar veel kortparkeerders komen zoals bijvoorbeeld winkellocaties. Gezien de inzet worden de boetes verspreid over de stad opgelegd, maar is er een concentratie op zogenoemde hotspotlocaties."

Deze interpretatie maakt maar ten dele duidelijk waarom de werkwijze van THOR de ongelijk uitkomsten uit Tabel 2 tot gevolg heeft. In een nadere toelichting gaf VTH-THOR twee voorbeelden van handhaving in twee vergelijkbare winkelstraten, de multi-etnische Kanaalstraat in Lombok en de veel minder diverse Twijnstraat in de binnenstad. Over de Kanaalstraat zijn de afgelopen drie jaar veel meer meldingen/klachten binnengekomen dan over de Twijnstraat (resp. 504 en 87). Het gaat hier overigens niet alleen om meldingen over parkeeroverlast, maar om alle enigszins relevante meldingen voor boa's die gaan controleren in deze winkelstraten. Ook is de betalingsbereidheid (voor betaald parkeren) op de Kanaalstraat wat lager dan op de Twijnstraat (resp. 74% en 85%). Op grond van het aantal meldingen en betalingsbereidheid komen handhavers van THOR vaker in de

Kanaalstraat, wat volgens hen weer "resulteert in meer bekeuringen". Op de Kanaalstraat zijn de afgelopen drie jaar meer bekeuringen uitgeschreven dan op de Twijnstraat; dat geldt zowel voor naheffingen (voor niet betalen op locaties van betaald parkeren; resp. 4071 en 818) als voor overtredingen waaronder foutparkeren (resp. 500 en 90). Op grond van het aantal meldingen en data over trends in betalingsbereidheid en andere overtredingen wordt vaker gehandhaafd op de Kanaalstraat dan op de Twijnstraat. Als vaker op een locatie wordt gehandhaafd, is de kans groter dat foutparkeerders worden opgemerkt en worden bekeurd. Dat lijkt ons een risico in te houden op een zelfversterkend proces.

De interpretatie van VTH-THOR volgend zijn er objectieve gronden waarom verhoudingsgewijs veel meer bekeuringen worden uitgedeeld aan mensen met een Marokkaanse of Turkse achtergrond. Maar deze interpretatie bevat nog veel onduidelijkheden. Er zijn volgens ons voldoende redenen voor nader onderzoek. Zoals uit paragraaf 4.4 naar voren komt, is er volgens sleutelfiguren onder bepaalde etnische groepen het gevoel dat in multi-etnische wijken en winkelstraten veel vaker op parkeeroverlast wordt gecontroleerd dan in 'witte' wijken en winkelstraten. Dat lijkt bevestigd te worden door de cijfers voor de Kanaalstraat en Twijnstraat. Dit wordt volgens de sleutelfiguren als oneerlijk en discriminerend ervaren. De verklaring die hierboven is gegeven door VTH-THOR over de keuze van locaties voor handhaving maakt duidelijk dat er objectieve gronden zijn om vaker op de Kanaalstraat te handhaven. Net als bij de cijfers voor 'jongerenoverlast' sluit de gegeven verklaring van VTH-THOR ook in dit geval niet uit dat op een bepaald moment in het proces van besluitvorming en handhaving toch stereotypen of vooroordelen over bepaalde bevolkingsgroepen een rol spelen. Het is mogelijk dat vooringenomenheid een rol speelt bij de meldingen/klachten die de gemeente ontvangt of bij de partners in het handhavingsoverleg. In deze zin sluit de interpretatie van VTH-THOR niet uit dat institutioneel racisme een rol heeft gespeeld bij handhaving op foutparkeren. Doordat de keuze van locaties van handhavingssacties mede bepaald wordt door trends in overtredingen is in zekere zin sprake van een zichzelf versterkend proces: als meer bekeuringen zijn uitgeschreven leidt dat tot meer controles, wat weer tot meer bekeuringen kan leiden en dus weer tot meer controles.

4.3.2 Bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme

We hebben – op een twijfelgeval na - geen formele regels, procedures of processen gevonden die expliciet onderscheid maken naar afkomst, religie of huidskleur en die de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren. Direct discriminerende regels, protocollen, instructies zijn we niet tegengekomen in de documenten die ons zijn toegestuurd door de gemeente en die we zelf hebben opgezocht. Een twijfelgeval vormt de extra inzet die specifiek gericht is op inwoners met een islamitische achtergrond tijdens de Ramadan in Overvecht en Kanaleneiland. Het College heeft in overleg met de afdeling veiligheid en

de politie voor deze specifieke inzet gekozen, omdat met name jongeren na het verbreken van het vasten in de avond voor onrust en soms ook overlast zorgden in deze twee wijken. Informatie over feitelijke overlast in het verleden vormt dus de basis voor dit besluit. De inzet gebeurt in nauwe samenwerking met onder meer de buurtvaders en moskeeën. Ze is primair preventief bedoeld. Maar door hun aanwezigheid op de locatie kunnen boa's wel handhavend optreden, indien nodig. In die zin zou deze inzet wel ongelijke behandeling kunnen inhouden.

Verschillende medewerkers van THOR gaven aan dat ze zelf ook moeite hebben met deze specifieke aanpak gericht op inwoners met een islamitische achtergrond. Maar volgens de betrokkenen moeten bestuurlijke afspraken nu eenmaal worden uitgevoerd. Dat die aanpak als stigmatiserend kan worden ervaren door de betreffende inwoners, konden ze niet uitsluiten. Maar ze gaven ook aan dat ze geen signalen hebben ontvangen dat inwoners met een islamitische achtergrond zich hierdoor gediscrimineerd voelen. In onze gesprekken met sleutelfiguren werd deze specifieke inzet ook niet genoemd. Toch zou de gemeente in het kader van het voorkomen van institutioneel racisme zich op deze specifieke inzet moeten beraden. Kan deze inzet worden verantwoord, op grond van niet-discriminerende, objectieve gronden? Is er aandacht voor mogelijke negatieve gevolgen, zoals stigmatisering van inwoners met een islamitische achtergrond? Dat deze aanpak zelfs door de medewerkers van THOR als een twijfelgeval wordt gezien, maakt duidelijk dat de verantwoording ervan naar de uitvoerders toe te wensen overlaat. Tegelijk maken deze twijfels ook duidelijk dat bij medewerkers van VTH-THOR reflectievermogen aanwezig is over mogelijk discriminerende handhavingsacties.

We hebben ook geen bewijs gevonden dat er formeel beleid is en formele regels en processen zijn die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen, maar er in de praktijk voor zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld. Dat is in principe mogelijk door beleid dat indirect onderscheid maakt, zoals in de gebiedsgerichte aanpak voor bepaalde wijken en straten waarbij extra wordt ingezet in onder meer Overvecht en de Kop van Lombok. Het betreft vaak gebieden waar – toevallig – veel mensen met een migratieachtergrond wonen of als bezoeker komen. Een dergelijke aanpak is gebaseerd op een besluit van de gemeenteraad, gemotiveerd in termen van het bevorderen van leefbaarheid en veiligheid en onderbouwd met data over langdurige en meervoudige problematiek in deze wijken of locaties. Naast positieve gevolgen kan een dergelijke aanpak ook negatieve gevolgen hebben voor de bewoners. Meer controles in deze aandachtsgebieden kunnen ertoe leiden dat er ook meer boetes worden uitgedeeld, en dus tot ongelijke uitkomsten tussen wijken. We hebben dit slechts ten dele teruggezien in de cijfers over boetes voor foutparkeren in het proportionaliteitsonderzoek van de vorige paragraaf. Het omgekeerde zagen we voor boetes voor 'jongerenoverlast'; die worden vooral in het centrum uitgeschreven. De overtreding 'foutparkeren' komt vooral voor in drukke winkelstraten; die zijn er in enkele

multi-etnische wijken, zoals in de kop van Lombok, maar niet in Overvecht. De gepresenteerde cijfers voor het proportionaliteitsonderzoek zijn stadsbreed, zodat we geen wijken kunnen vergelijken. Indien boetes per wijk zouden worden vergeleken, zorgt dat voor extra problemen, zoals de vraag: moet gekozen worden voor de locatie waar de boete is opgelegd, of de wijk waar degene woont die beboet is?

We hebben wel eerste aanwijzingen voor institutioneel racisme gevonden als we inzoomen op informele processen en werkwijzen. Als we bijvoorbeeld de aandacht vestigen op de uitvoeringspraktijk dan zou bevooroordeeld gedrag bij een aantal boa's in bepaalde gevallen ook resulteren in onderscheid maken tussen groepen waardoor specifieke groepen benadeeld worden. Hoewel de meest medewerkers (uitvoerenden en leidinggevendenden) zeiden dat ze het niet konden voorstellen dat sprake zou zijn van institutioneel racisme bij THOR, gaf een behoorlijk aantal (ongeveer een kwart) van de respondenten (in interviews en focusgroepen) aan dit niet geheel uit te willen sluiten. Ze konden zich voorstellen dat individuele boa's sommige burgers wel anders behandelen vanwege de achtergrond en sommigen hadden bij hun collega's vooroordelen en ongelijke behandeling opgemerkt. Onduidelijk is om hoeveel medewerkers het zou gaan; daarom spreken we van een groep boa's.

Volgens de medewerkers die dit opmerkten zou het gaan om een groep boa's die burgers vanwege hun achtergrond eerder aanspreken, hen minder vriendelijk en welwillend bejegenen en hen eerder beboeten. Ze zouden niet alleen bepaalde etnische groepen anders behandelen, maar ook daklozen, drugsgebruikers en woonwagengedwongen. Als voorbeeld werd aangegeven dat deze boa's bij personen uit die groepen minder snel bereid zijn om een excuus te accepteren en hen minder snel het voordeel van de twijfel geven. Ook zouden ze onderling denigrerende opmerkingen over de betreffende groepen maken. Het betreft dus vooroordelen en stereotypen die van invloed zijn op hoe zij personen uit deze groepen benaderen en behandelen.¹¹ Aangezien het onduidelijk is of het structureel is en in welke mate het voorkomt, spreken we van eerste aanwijzingen voor institutioneel racisme.

Vooroordelen en stereotypen komen ook in onderlinge contacten tussen medewerkers tot uiting, en daarbij lijkt het te gaan om een grotere groep boa's. Door een behoorlijk aantal medewerkers werd aangegeven dat geregeld ruwe grapjes en opmerkingen worden gemaakt in onderlinge contacten als ze in het stadskantoor zijn. Sommigen daarvan hebben een racistische of seksistische ondertoon. Dat wordt ook wel aangeduid als "zwarte humor", een harde vorm van humor, en dat is volgens de meesten meestal niet

¹¹ Observatie- en dossieronderzoek zouden aanvullend inzicht in kunnen bieden in mogelijke structurele ongelijke behandeling van burgers door boa's. In het observatieonderzoek hebben we hier geen aanwijzingen voor gevonden; maar dit was ook te beperkt van aard om het überhaupt vast te kunnen stellen. De mogelijkheid van een dossieronderzoek is verkend door de gemeente. De voornaamste reden om af te zien van een dossieronderzoek op dit terrein is dat door boa's in principe niet meer informatie in een dossier wordt vastgelegd dan is meegenomen in het proportionaliteitsonderzoek. Het dossieronderzoek zou dus geen toegevoegde waarde hebben naast een proportionaliteitsonderzoek. Daarom hebben wij samen met de gemeente besloten hiervan af te zien.

kwaad bedoeld. Erkend werd dat sommige boa's zich daarbij onprettig of gekwetst voelen.¹² Aangegeven werd dat het ook heel subtiel kan zijn, bijvoorbeeld complimenten die waarschijnlijk goedbedoeld zijn en onschuldig lijken. Deze complimenten worden door sommige boa's als misplaatst ervaren, omdat ze bijvoorbeeld betrekking hebben op vanzelfsprekende vaardigheden, zoals het beheersen van de Nederlandse taal. Uit onderzoek is bekend dat de verbazing of verrassing in dergelijke gevallen impliciet duidelijk maakt dat mensen vooroordelen hebben en uitgaan van hardnekkige stereotypen over een laagopgeleide migrant die een zwakke taalbeheersing heeft (Omlo, 2020). Onderzoek laat ook zien dat de optelsom van vele van dergelijke subtiele boodschappen - waarin bedoeld of onbedoeld het anders-zijn van mensen wordt benadrukt – ervoor zorgt dat dergelijke opmerkingen als kwetsend en frustrerend worden ervaren (Omlo, 2020). In deze termen kan het opgevat worden als een subtiel vorm van individueel racisme. Het getuigt van een gebrek aan culturele sensitiviteit bij sommige boa's. Deze interacties op de werkvloer geven een beeld van de informele omgangsvormen, wat beschouwd kan worden als een aspect van de informele organisatiecultuur van een groep of groepjes boa's. Het is ook een teken dat de sociale norm van non-discriminatie niet door alle boa's in de praktijk evenzeer wordt onderschreven.

Eerder zagen we dat medewerkers opmerkten dat een groep bevooroordeelde boa's hun vooroordelen mogelijk ook in hun gedrag tot uiting laten komen en burgers ongelijk zouden behandelen. Dat vergelijkbare bevooroordeelde omgangsvormen zowel op de werkvloer als in de uitvoeringspraktijk tot uiting komen, versterkt het beeld dat hier mogelijk sprake is van institutioneel racisme bij een groep boa's. De waarborgen die aanwezig zijn, lijken voor de ze groep boa's onvoldoende te werken. In de volgende paragraaf over risico's en waarborgen zullen we deze aanwijzing concretiseren.

4.3.3 Risico's en waarborgen

We hebben uit de interviews en observaties verschillende risico's op institutioneel racisme kunnen afleiden, evenals waarborgen tegen deze risico's. Gebrekkige of afwezige waarborgen kunnen wijzen op risico's en kwetsbaarheden voor institutioneel racisme. In deze paragraaf gaan we zowel in op risico's als waarborgen, omdat deze nauw samenhangen. We hebben uit de interviews met medewerkers vooral risico's en kwetsbaarheden gedestilleerd met betrekking tot de afweging voor de keuze van locaties voor handhavingsacties en de wijze waarop handhavers hun discretionaire bevoegdheid invullen bij overtredingen. Het gaat dan met name om risico's en waarborgen met betrekking tot eerlijke processen en wet- en regelgeving. Daarnaast hebben we aandacht voor de klachtprocedure, als een onderdeel van eerlijke processen.

¹² Dit komt wellicht tot uiting in de MTO, het Medewerkerstevredenheidsonderzoek dat jaarlijks wordt uitgevoerd. Hierin staan cijfers over ervaringen met discriminatie. Uit de cijfers voor heel VTH (niet specifiek voor THOR) komt naar voren dat medewerkers zowel intern als in hun contact met burgers ervaringen hebben met discriminatie op verschillende gronden. Een kleine percentages van de medewerkers geeft aan ervaring te hebben met discriminatie binnen de organisatie (intern).

Risico's en waarborgen bij de keuze van locaties

Wat zijn risico's op institutioneel racisme die verband houden met de keuze van locaties voor handhavingsacties? En welke waarborgen zijn er tegen deze risico's? Het algemene risico hierbij is dat locaties worden gekozen waar vooral personen uit bepaalde etnische groepen wonen of komen, zodat zij verhoudingsgewijs vaker met handhavingsacties te maken krijgen zonder dat hiervoor objectieve gronden zijn, zoals meer overtredingen. In dat geval zou sprake zijn van benadeling van bepaalde groepen, omdat ze verhoudingsgewijs vaker te maken krijgen met controles en daardoor meer kans lopen om bekeurd te worden. Dit risico lijkt zich vooral voor te kunnen doen als in het proces van keuze van locaties al dan niet bewuste vooroordelen en stereotypen over de betreffende etnische groepen een rol spelen, bijvoorbeeld dat ze vaker overtredingen begaan, terwijl dit feitelijk niet zo is.

De beschrijving van het beleid, de organisatie en uitvoering in paragraaf 4.2. heeft duidelijk gemaakt dat er veel waarborgen zijn tegen ongelijke behandeling en willekeur bij de keuze van locaties voor handhaving. De wijze waarop locaties voor handhavingsacties worden gekozen is sterk gestructureerd. De keuze van locaties wordt vooral bepaald door beleidsprioriteiten, meldingen van burgers en meldingen, informatie van andere afdelingen en instanties, en trends in meldingen en overtreding. In deze betekenis is de keuze van locaties vooral reactief. Dit is een waarborg die de mogelijke de rol van vooroordelen en stereotypen van medewerkers van THOR bij de keuze van locaties sterk inperkt. Dit is minder het geval bij vrije surveillance, en dus ook bij wijkboa's. Maar wijkboa's zijn sowieso aan een locatie – namelijk een wijk - gebonden.

Toch blijft er een risico dat stereotypen en vooroordelen over etnische groepen een rol spelen bij de keuze van locaties. Dat risico moet vooral worden gezocht bij de mogelijke rol van stereotypen en vooroordelen in meldingen en informatie op grond waarvan locaties worden gekozen. Dit kan aangeduid worden als het risico van 'vervuilde' meldingen van bevooroordeelde burgers of door vervuilde informatie, als gevolg van bijvoorbeeld etnisch profileren door de politie (zie paragraaf 3.3 voor studies die aannemelijk hebben gemaakt dat etnisch profileren voorkomt bij de politie). Meldingen kunnen komen van burgers met vooroordelen over bepaalde etnische groepen. Zo werd door een medewerker aangegeven dat indien een aantal jongens van Marokkaanse afkomst een tijd lang in een stilstaande auto zitten, dit door sommige burgers eerder als verdacht wordt gezien, dan als het gaat om witte jongens in dezelfde situatie. Bij THOR komen veel meldingen binnen, waaronder veel anonieme. Erkend werd door medewerkers dat er soms vooroordelen achter zitten; dat wordt bijvoorbeeld duidelijk uit de groepsaanduidingen die voor personen worden gebruikt. Dit zou volgens de medewerkers geen echt risico vormen voor meer handhavingsacties bij deze groepen, omdat zij altijd ter plekke gaan uitzoeken wat er aan de hand is en alleen bij daadwerkelijk overtredingen optreden. Er zou alleen naar feiten en niet naar (kenmerken van) mensen

worden gekeken bij controles. Meldingen en informatie van ketenpartners, zoals de politie, kunnen ook vervuild zijn. Gedacht kan worden aan etnisch profileren door de politie. Door etnisch profileren kunnen burgers met een migratieachtergrond verhoudingsgewijs vaker ten onterechte verdacht worden door de politie (Felten, et al., 2021). Dit soort gegevens kan in principe worden gebruikt in bijvoorbeeld afstemmingsoverleg met de politie over extra inzet op bepaalde locaties, op basis van trends in overtredingen. Leidinggevendendie we hierover hebben gesproken zagen hierin weinig risico's, omdat niet wordt blindgevaan op de meldingen en informatie van de politie. Bovendien geldt ook in dit geval weer dat alleen wordt gehandhaafd als er daadwerkelijk overlast of overtredingen worden opgemerkt.

Een andere route waarlangs stereotypen indirect van invloed kunnen zijn op de keuze van locaties is via bestuurlijke besluiten om in bepaalde aandachtgebieden of hotspots extra toezicht te houden. Een voorbeeld daarvan is het besluit om extra in te zetten in Overvecht en de Kop van Lombok. Het gaat dan om een besluit over extra inzet voor het aanpakken van meerdere, hardnekkig problemen die zich al langere tijd voordoen, zoals overlast door afval, jeugd, verkeer en bedrijven. Hierbij zijn verschillende afdelingen van de gemeenten en ketenpartners betrokken, met als doel ontwikkelingen ten goede te keren, zoals de aanpak voor Overvecht. De keuze van locaties voor extra inzet bij zulke bestuurlijke afspraken is met allerlei waarborgen omgeven. Weliswaar gaat het vaak om gebieden waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen of komen, maar dat speelt geen rol bij onderbouwing van de keuze voor een aandachtsgebied als Overvecht (zie ook hoofdstuk 5). Toch kunnen ook hier weer vervuilde gegevens van invloed zijn op de keuze van de locatie, omdat hier bijvoorbeeld ook politiegegevens over trends in overtredingen voor die locaties worden meegenomen. Dit hebben we niet nader onderzocht, omdat het onderzoek zich beperkt tot de uitvoering van beleid bij THOR.

De keuze van locaties voor handhavingsacties vindt dus vooral plaats op basis van meldingen en informatie van anderen; dan kan nooit helemaal uitgesloten worden dat vooroordelen en stereotypen van anderen hierop indirect van invloed zijn geweest. De belangrijkste waarborg hiertegen die in de interviews met medewerkers werd genoemd is: dat bij besluiten over de dagelijkse inzet eigen afwegingen worden gemaakt – door het combineren van meldingen en andere data – en dat ter plekke alleen gehandhaafd wordt op grond van feiten, dus alleen bij daadwerkelijke overlast en overtredingen. Toch kunnen ook in dat geval vervuilde gegevens wel een effect hebben op het toezicht. Immers, extra inzet van boa's op bepaalde locaties – of het nu gaat om een aandachtsgebied, een hotspot of door bevooroordeelde meldingen – impliceert meer controles door boa's op de desbetreffende locatie en meer controles vergroot de kans dat op die locaties overtredingen worden opgemerkt en beboet. Dit effect kan bij datagestuurd toezicht worden versterkt, omdat meer overtredingen weer een reden vormen voor meer toezicht op die locaties. Indien het gaat om wijken of locaties waar

veel personen met een migratieachtergrond wonen of komen, dan hebben zij verhoudingsgewijs meer kans om gecontroleerd en beboet te worden dan inwoners van een wijk waar geen extra inzet wordt gepleegd. Uit de interviews met sleutelfiguren (paragraaf 4.5) kwam naar voren dat zij het idee hebben dat in 'hun' wijken en winkelstraten vaker boa's komen controleren op bijvoorbeeld parkeeroverlast dan in andere 'witte' wijken. Dit wordt door hen als oneerlijk ervaren. Het gaat dan niet alleen om meer boetes voor overtredingen. Ook de grotere kans om aangesproken te worden kan voor hen een vervelende ervaring zijn indien het gaat om personen die in andere settings (ook) discriminatie hebben ervaren. De verdachtmaking kan op zichzelf als 'pijnlijk' worden ervaren binnen een context waarin mensen vaker geconfronteerd worden met negatieve beelden, verwachtingen en behandelingen. Geïnterviewde medewerkers zien dit risico niet. Als er veel overtredingen worden geconstateerd, was de extra inzet blijkbaar gerechtvaardigd.

Een dergelijke grotere kans om beboet te worden kan op grond van cijfers en/of observatieonderzoek worden vastgesteld. Zoals we bij de bespreking van het proportionaliteitsonderzoek in paragraaf 4.3 aangaven, kan op grond van deze cijfers niet worden vastgesteld dat er aanwijzingen zijn voor benadeling van bepaalde etnische groepen. Voor een beter beeld per wijk en locatie zouden meer gedifferentieerde cijfers – per wijk of locatie - nodig zijn. Maar cijfers over boetes blijven hun beperkingen houden. Toezicht is veel meer dan bekeuren, en omvat ook de voorafgaande stappen van informeren en waarschuwen. Extra inzet hoeft niet altijd tot uiting te komen in meer bekeuringen, maar bijvoorbeeld wel in meer aanwezigheid in een wijk en meer waarschuwingen. Dergelijke ervaringen worden niet meegenomen in cijfers.

Uit de gesprekken met medewerkers hebben we nog twee vormen van ongelijke behandeling van wijken en groepen gehaald. De eerste betreft bestuurlijke afspraken en verordeningen in de APV die bepaalde verboden beperkt tot enkele wijken of locaties. Deze gelden (of golden) met name op gebruik van lachgas en alcohol. In Kanaleneiland, Overvecht en Lombok is er een verbod op lachgas, maar niet in bijvoorbeeld Leidsche Rijn en Oog en Al. Dat is bepaald op grond van gegevens over overlast (en vastgelegd in de APV). Maar het heeft wel tot gevolg dat bewoners in de eerstgenoemde wijken vaker boetes krijgen vanwege lachgas, en daar wonen meer jongeren met een migratieachtergrond. Dat kan weer het gevoel bij de bewoners van die wijken versterken dat zij strenger worden aangepakt. Meerdere boa's gaven aan dat ze moeite hadden om een dergelijke verschillende behandeling van wijken uit te leggen aan inwoners. Er zijn wel objectieve gronden om zulke verboden tot bepaalde wijken te beperken waar het probleem zich vooral voordoet, maar het kan een stigmatiserend effect hebben voor die wijk en tot ongelijke behandeling leiden. Er zijn overigens plannen van het gemeentebestuur om het lachgasverbod voor alle wijken van toepassing te maken en is er een landelijk wet lachgasverbod in de maak.

Daarnaast kwam uit de gesprekken naar voren dat er afspraken zijn over striktere handhaving van bepaalde verboden op bepaalde “overlastgevende groepen” op bepaalde locaties. Voor handhaving van het alcoholverbod in de binnenstad is het de regel dat boa's in principe eerst waarschuwen. Maar voor bepaalde “overlastgevende groepen” is bestuurlijk afgesproken dat ze in het centrum van de stad direct bekeurd worden als zij met een flesje bier rondlopen. Mensen die tot deze groepen worden gerekend worden ook wel aangeduid als “doelgroeper”. Het zou volgens een geïnterviewde medewerker dan onder meer gaan om “daklozen, Polen en gebruikers van middelen”. Die groepen zouden gekozen zijn omdat uit ervaring bekend is dat die vaak meer overlast veroorzaken in dronken toestand. De medewerker die dit ter sprake bracht vond zelf dat een dergelijke aparte behandeling eigenlijk niet goed verdedigbaar is op grond van het gelijkheidsbeginsel. We hebben in ons onderzoek niet onderzocht wat deze bestuurlijke afspraken inhouden en hoe ze gelegitimeerd worden, en kunnen ze daarom niet goed beoordelen. Indien er geen objectieve grond aanwezig is om dit verschil in behandeling van groepen op bepaalde locaties te rechtvaardigen, is sprake van discriminatie. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het belangrijk is om in bestuurlijke besluiten over handhavingstrategieën goed te motiveren waarom bepaalde gebieden of onderwerpen meer aandacht krijgen in toezicht en handhaving.

Risico's en waarborgen bij de invulling van discretionaire bevoegdheden

Naast de keuze van locaties vormt de invulling van de discretionaire bevoegdheid door boa's ofwel hun discretionaire ruimte¹³ een mogelijk risico voor institutioneel racisme. Dat is vooral mogelijk indien 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. Er zijn tal van waarborgen om het risico op een degelijke ongelijke behandeling tegen te gaan. De belangrijkste die in de interviews naar voren werden gebracht zijn: de beperkte discretionaire bevoegdheden van boa's, hun opleiding, inwerking en de begeleiding van boa's, controlemechanismen, zowel door andere boa's (werken in koppels), als door leidinggevendenden, en de gestructureerde werkwijze, die onder meer is vastgelegd in het bejegeningprotocol en werkinstructies. Echter, indien deze waarborgen niet optimaal werken, is er een risico. Hieronder bespreken we de waarborgen en mogelijk risico's erbij op basis van informatie uit interviews, focusgroepen, deskresearch en observaties.

De beperkte bevoegdheden van boa's (in vergelijking met de politie) vormen een waarborg tegen institutioneel racisme. Dit werd vooral door leidinggevendenden in de

¹³ 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.

interviews benadrukt. Het handelen van boa's wordt in sterke mate bepaald door van werkinstructies en richtlijnen van het bejegeningprotocol. Boa's mogen niet zomaar burgers aanhouden en controleren als er geen zichtbare overtreding is; daarom zouden ze ook niet werken met (formeel) risicoprofielen. Hun handhavingsacties worden bepaald door meldingen, data en feiten over overlast. Anderen – vooral boa's zelf – meenden dat boa's echter toch best wat ruimte hebben om hun discretionaire bevoegdheid in te vullen. Dat was ook onze indruk tijdens onze korte observatie van boa's tijdens hun ronde. Als boa's geconfronteerd worden met meerdere overtredingen tegelijk, moeten ze een keuze maken welke ze gaan handhaven. Dat zou in principe de overtreding moeten zijn met de meeste impact op de leefbaarheid, bijvoorbeeld een auto die gevaarlijk of hinderlijk geparkeerd staat. Maar de praktijk is complexer dan de theorie. Bijvoorbeeld als boa's in een drukke winkelstraat verschillende kleine overtredingen tegelijk zien, dan is het mogelijk dat verschillende boa's verschillende keuzes maken. Bij een overtreding zijn verschillende acties mogelijk van een boa: aanspreken op gedrag en informeren over regels, waarschuwen en beboeten. Ook bij deze keuze heeft de boa beperkte bevoegdheden. Bij bepaalde acties, zoals fietshandhaving (rijden zonder licht in het donker en telefonerend fietsen) zijn er afspraken over: de eerste twee weken alleen waarschuwen, daarna bekeuren. Soms geven de werkinstructies aanwijzingen hiervoor. In algemene zin geeft het bejegeningprotocol richtlijnen. Toch bestaat er enige ruimte om deze richtlijnen en protocollen in de praktijk verschillend toe te passen. Medewerkers gaven aan dat sommigen meer "zwart-wit" denken, en eerder een boete opleggen, en andere boa's "een groot grijs gebied" hebben en het eerder bij een waarschuwing laten. Een medewerker had het idee dat vooral jongeren en minder ervaren boa's eerder geneigd zijn een boete op te leggen dan meer ervaren en oudere boa's.

De ruimte die boa's hebben om hun bevoegdheden naar eigen inzicht in te vullen binnen de eerder genoemde grenzen is nodig omdat de praktijk complexer is dan de theorie en zich twijfelgevallen kunnen voordoen.¹⁴ Extra waarborgen hierbij vormen de opleiding, inwerking en begeleiding van boa's. Er is een verplicht opleidingsprogramma voor boa's en zij moeten iedere vijf jaar examens afleggen om hun kennis te testen over basisrechts- en wetkennis en het uitschrijven van bonnen, en ieder jaar een examen RTGB over geweldsbeheersing. Als handhavers bij THOR komen, krijgen ze een inwerkprogramma, een handboek en een coach. Als ze hun vereiste diploma's hebben behaald, worden ze beëdigd als boa. Ook daarna is er nog begeleiding door een coach, vooral bij boa's die nog niet lang in dienst zijn. Daarnaast is er controle ingebouwd door collega's en leidinggevendenden. Boa's werken meestal in wisselende koppels, zodat ze elkaar kunnen controleren. Een boa die systematisch mensen uit bepaalde groepen anders behandelt zou daarop in principe aangesproken worden door zijn collega's. Boa's moeten

¹⁴ Dit is het kenmerk van professionals, waartoe ook boa's en toezichthouders kunnen worden gerekend, in tegenstelling tot vakmensen, zoals loodgieters. Professionals kunnen te maken krijgen met "een complex aan feiten en uiteenlopende contextuele factoren die dienen te worden gewogen" met behulp van het normenkader van hun professe (Schol & Winter, 2012).

meldingen, waarnemingen, waarschuwingen en bekeuringen registreren in Citycontrol. Daarnaast is controle mogelijk door leidinggevenden, en met name teamleiders; als die "gekke dingen zien" bij wat een boa "in het systeem" (Citycontrol) heeft vermeld, dan kunnen ze met hem in gesprek gaan. Indien een boa een proces verbaal opmaakt (een boete uitschrijft), gaat die naar het Centraal Justitieel Incassobureau. Als hierbij informatie mist of de beschrijving onvolledig is, krijgt THOR ze teruggestuurd van het CJJ. Regelmatig werd ook de grote diversiteit in achtergronden (en leeftijden) van boa's in het team als een soort waarborg genoemd. Boa's zouden daardoor in de praktijk, in de omgang met elkaar, al doende kunnen leren om te gaan met diversiteit.

Er zijn allerlei controlemechanismen die het risico beperken dat boa's groepen burgers anders behandelen dan andere groepen. Maar uit interviews kwam naar voren dat deze waarborgen niet altijd ongelijke behandeling kunnen voorkomen. Eerder, in de paragraaf over bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme, was al aan de orde gekomen dat volgens verschillende geïnterviewde medewerkers er collega's zijn die zich in onderlinge contacten negatief uitlaten over bepaalde groepen, waaronder die met een migratieachtergrond. Verder achtten zij het waarschijnlijk of hadden ze opgemerkt dat deze boa's personen uit deze groepen soms anders behandelen, zoals minder vriendelijk bejegenen en minder begripvol zijn of niet luisteren naar het verhaal van inwoners uit die groepen. En blijkbaar zijn er onvoldoende waarborgen om vervolgens deze boa's te corrigeren. Vooringenomen gedrag zou volgens enkele geïnterviewden ook te maken kunnen hebben met "haantjesgedrag" of gebrek aan ervaring met het diversiteit en hoe daarmee om te gaan. Zo werd aangegeven dat sommige boa's die uit dorpen komen en weinig ervaring hebben met een grote diversiteit aan groepen in een stad als Utrecht. Daarnaast kunnen bij meer ervaren boa's eerdere negatieve ervaringen met bijvoorbeeld jongeren uit bepaalde etnische groepen van invloed zijn op hoe ze die groepen benaderen.

Dit soort gedrag werd door de geïnterviewde medewerkers aangeduid als "onprofessioneel" en werd geweten aan tekortkomingen in controlemechanismen. Iedereen heeft vooroordelen en stereotypen, maar als professional moet je daar van bewust zijn en die niet door laten werken in je professionele handelen. Dat dit soms wel gebeurt, zou te maken hebben met gebreken in de opleiding, begeleiding en (sociale) controle door collega's. Zo werd opgemerkt dat er de laatste tijd veel nieuwe boa's zijn bijgekomen, soms direct van het ROC, terwijl tegelijkertijd behoorlijk wat ervaren boa's uit dienst zijn gegaan. Daardoor kan het voorkomen dat nieuwe handhavers worden begeleid door een boa die zelf nog niet ervaren is. Daarnaast zouden er obstakels zijn voor goede begeleiding van nieuwe boa's en voor controle door leidinggevenden vanwege de omvang van het team in combinatie met de verschillende diensten en roosters voor de inzet van boa's. Daardoor kennen de boa's elkaar niet allemaal even goed, waardoor het moeilijker kan zijn om een collega aan te spreken op bijvoorbeeld zijn onheuse bejegening

van een burger. Een medewerker merkte op dat uit een recente doorlichting van de afdeling zou zijn gekomen dat de afstand tussen de leiding en de werkvloer te groot is, waardoor de leidinggevendenden niet altijd goed zicht hebben op wat er op bij de boa's op de werkvloer en straat speelt. Ook lijkt het te maken te hebben met gebreken in het uitdragen van de sociale norm van non-discriminatie in de organisatie. In de organisatie, opleiding en het bejegeningprotocol wordt de norm van non-discriminatie duidelijk uitgedragen. Maar zoals we eerder opmerkten komen onder bepaalde boa's wat ruwe omgangsvormen voor, met opmerkingen en grappen met een soms racistische ondertoon. Hierdoor kunnen vooringenomen boa's zich mogelijk minder belemmerd voelen in het ongelijk behandelen van bepaalde groepen burgers. Het duidt er ook op dat de sociale norm van non-discriminatie in de praktijk niet evenzeer wordt gevolgd door alle boa's. Dat kan weer verband houden met organisatiekenmerken, zoals de afstand tussen leidinggevendenden en de werkvloer. Het gaat om meer dan enkele incidenten, terwijl uit de gesprekken naar voren kwam dat er (nog) geen extra waarborgen zijn om dit soort gedrag te voorkomen.

Risico's op ongelijke behandeling hebben niet alleen te maken met gebreken in de inwerking en begeleiding van nieuwe medewerkers, maar ook met eerdere negatieve ervaringen met bepaalde groepen inwoners bij meer ervaren boa's. Hierbij kan zich een zelfversterkend mechanisme voordoen. In bepaalde wijken en straten, zoals Kanaleneiland, de Kop van Lombok en Ondiep, krijgen boa's al snel allerlei scheldwoorden naar hun hoofd geslingerd, werd regelmatig opgemerkt. Dat kan als intimiderend worden ervaren. Het zou regelmatig gaan om jongens met een migratieachtergrond. Doordat boa's hier telkens mee te maken krijgen, kan het van invloed zijn op hun reactie op deze groepen jongens: dat ze strenger optreden. Later, in paragraaf 4.5, zullen we zien dat sleutelfiguren erkennen dat dit voorkomt. Deze jongens hebben weinig vertrouwen in de gemeente en instanties, door veel negatieve ervaringen, en reageren volgens hen daarom negatief op boa's en schelden hen uit. Dit soort negatieve ervaringen kunnen ervoor zorgen dat sommige boa's hen weer anders bejegenen en strenger behandelen, wat het wantrouwen en negatief gedrag van deze jongens weer kan versterken. De boa's die we hierover spraken zeiden dat ze zichzelf niet hierdoor laten beïnvloeden. Maar ze vonden het wel goed voorstelbaar dat sommige boa's in zo'n situatie eerder een bekeuring voor een overtreding uitschrijven, terwijl zij in andere situaties een waarschuwing zouden hebben gegeven en beter zouden luisteren naar het verhaal van de burger.¹⁵ In wijken waar ze vaak worden uitgescholden gaan boa's met het oog op hun eigen veiligheid soms met meerdere boa's en soms zelfs samen met de politie erheen om te handhaven, zoals bijvoorbeeld parkeeroverlast. Dat kan weer intimiderend overkomen bij de bewoners en hen sterken in het wantrouwen en negatief gedrag. Dit lijkt een vicieuze cirkel. We hebben ook hier weer geen idee hoe wijdverbreid

¹⁵ Boa's mogen alleen beboeten op grond van een overtreding, en niet omdat iemand hen uitscheldt. Wel kan een boa een bekeuring geven voor belediging, maar dat gebeurt niet veel.

dit voorkomt en met welke gevolgen. De boa's die we spraken gaven aan dat zij zich hier niet door laten beïnvloeden, terwijl ze aangaven dat er ook boa's zijn die in bepaalde wijken niets te doen met meldingen over jeugdoverlast, omdat ze verwachten dat het tot agressie bij de jongeren kan leiden. Ook dit soort gedrag kan je opvatten als het voorkomen van escalatie en het voorop stellen van de eigen veiligheid, twee belangrijke elementen van het bejegeningprotocol.

Klachtprocedure

Een klachtprocedure kan ook worden opgevat als een waarborg voor een eerlijk proces bij het voorkomen en tegengaan van institutioneel racisme (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). Indien deze niet optimaal functioneert, kan het als een risico of kwetsbaarheid worden opgevat. Weliswaar gaat het bij klachten over discriminatie om de individuele vorm ervan discriminatie, maar zeker als er veel klachten worden ingediend, kan het een teken zijn de ongelijke behandeling en racisme meer structureel van aard is.

De gemeente heeft de laatste jaren heel weinig meldingen ontvangen over discriminatie door boa's van THOR. De gemeente krijgt relevante meldingen binnen via Art.1 Midden Nederland, en daarnaast via het eigen meldpunt. In 2020 zouden maar twee meldingen betrekking hebben gehad op discriminatie door boa's, en tussen 2014 en 2019 drie klachten. Er worden dus zelden klachten ingediend over discriminatie door boa's, en als ze worden ingediend, worden ze zelden gegrond verklaard volgens de klachtcoördinator. Een voorbeeld van een discriminatiemelding betreft een persoon met een migratieachtergrond die werd beboet omdat hij fietst in een voetgangersgebied. Het viel de melder op dat een vrouw zonder migratieachtergrond in hetzelfde gebied fietste, maar niet beboet werd, omdat zij van haar fiets afstapte op het moment dat ze de boa zag. De fietser met een migratieachtergrond zag de boa ook, maar fietste door. Een van de medewerkers noemt dit voorbeeld "op het randje".

Indien er zeer weinig klachten binnen komen over ervaren discriminatie door boa's kan dat een teken zijn dat de klachtprocedure niet goed functioneert. Uit de onderzoeksliteratuur is bekend dat de bereidheid om discriminatie te melden over het algemeen veel lager is dan de ervaren discriminatie (zie hoofdstuk 3). Dit werd ook duidelijk uit een onderzoek van de Nationale Ombudsman, vanwege een onderzoek naar etnisch profileren door de politie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en gemeentelijke boa's (Nationale Ombudsman, 2021). Door deze onderzoekers werd ook de afdeling VTH-THOR in 2019 benaderd. De afdeling THOR heeft toen klachten over discriminatie door boa's doorgegeven die tussen 2014-2019 waren binnengekomen. Zoals gezegd betrof het heel weinig klachten. De onderzoekers van de Nationale Ombudsman merken in hun rapport op dat overheidsinstanties over het algemeen zeer weinig klachten hierover ontvangen; dat geldt ook voor de Nationale Ombudsman zelf (Nationale Ombudsman, 2021). Toen de Nationale Ombudsman in 2019 vijf weken lang een meldpunt opende voor klachten over

etnisch profileren door de politie, de KMar en boa's, ontving hij wel veel meldingen, waarvan er 159 bruikbaar waren voor het onderzoek (Nationale Ombudsman, 2021). De meerderheid van deze 159 meldingen betroffen etnisch profileren door de politie en/of KMar. 40 meldingen betroffen boa's, vaak in combinatie met meldingen over etnisch profileren door de politie en KMar.¹⁶ Van deze 159 melders had de overgrote meerderheid, drie kwart, nooit een klacht erover ingediend. Nog eens 12% had soms wel en soms niet een klacht ingediend. De belangrijkste reden die ze gaven voor het niet indienen van een klacht was dat het toch geen zin heeft en omdat ze geen vertrouwen hadden in een onpartijdige klachtafhandeling. Uit deze interviews kwam naar voren dat ze geen klachten indienen omdat de overheid en maatschappij etnisch profileren niet erkennen en er niets aan willen doen, vanwege een gebrek aan vertrouwen in een onpartijdige klachtafhandeling, dat het moeilijk is om het te 'bewijzen', gebrek aan succesverhalen over klachtbehandeling en dat ze geen zin hebben in 'gedoe' (Nationale Ombudsman, 2021). Toch vinden de melders behandeling van klachten over etnisch profileren op zich waardevol. Ze willen dat hun ervaringen serieus worden genomen en dat de overheid ervan leert om herhaling in de toekomst te voorkomen.

Het onderzoek van de Nationale Ombudsman laat verschillende obstakels zien bij een goede klachtbehandeling bij organisaties als de politie, de Koninklijke Marechaussee en bij gemeenten. De lage bereidheid om klachten in te dienen heeft onder meer te maken met gebrek aan vertrouwen in de lokale overheid en in een onpartijdige klachtafhandeling. De houding van professionals kan bijdragen aan dat gebrek aan vertrouwen. De Nationale Ombudsman heeft ambtenaren bij de politie, Koninklijke Marechaussee en gemeenten over dit onderwerp geïnterviewd, en regelmatig bleek bij hen sprake van een defensieve houding, zonder veel ruimte voor zelfreflectie. De ambtenaren meenden dat etnisch profileren veel minder voorkwam dan de media of politiek het doen voorkomen. Bovendien wezen ze op de andere kant van de medaille: de impact die de beschuldiging van etnisch profileren op hen heeft. Ze voelden zich ten onrechte uitgemaakt voor racist en dat hun gezag en integriteit in twijfel werd getrokken. Daarnaast was een groep ambtenaren die zich minder persoonlijk geraakt voelden door de beschuldiging van etnisch profileren en vooral op een behoorlijke manier met die beschuldigingen wilden omgaan. Een dergelijke houding is bevorderlijker om te leren van klachten (Nationale Ombudsman, 2021).

We hebben de klachtprocedure niet uitgebreid onderzocht. We hebben we geen medewerker gesproken die er mee te maken heeft gehad, wat niet verwonderlijk is gezien de weinige klachten die hierover zijn ingediend. Wel viel het ons op dat de zeer weinig

¹⁶ Van de 159 meldingen betroffen de meeste etnisch profileren door de politie (72%) en Koninklijke Marechaussee, KMar (36%), en 25% (40 klachten) betrof (ook) boa's. Overigens betrof het niet alleen toezichhouders en handhavers openbare ruimte en parkeerwachters, maar ook andere boa's in dienst van de gemeente. De 40 meldingen over gemeentelijke handhavers betroffen over het algemeen gecombineerde meldingen, dus in combinatie met ervaringen van etnisch profileren door de politie en/of KMar (de melder kon vakjes in het vragenformulier aantikken). De 6 meldingen die alleen betrekking hadden op boa's betroffen boa's openbare ruimte, maar ook een leerplichtambtenaar en een boa (controleur) in het OV.

ingediende klachten door sommigen als een goed teken werd beschouwd. Zoals we hierboven duidelijk hebben gemaakt, kan dat een verkeerde gevolgtrekking zijn. Terwijl er nauwelijks formele klachten worden ingediend, krijgen ze op straat wel te maken met beschuldigingen van racisme en discriminatie. Indien boa's burgers met een migratieachtergrond aanspreken, waarschuwen of bekeuren krijgen ze vaak te horen "dat doe je omdat ik een buitenlander/Marokkaan/Turk ben". Enkele gaven aan dat "de racismekaart snel getrokken wordt" door burgers met een migratieachtergrond. Ook boa's met een migratieachtergrond krijgen zulke verwijten te horen, of worden uitgemaakt voor "verrader". Het standaardantwoord dat boa's hierop geven is naar eigen zeggen: "het is vanwege jouw gedrag, niet vanwege hoe je eruitziet". Ze leggen dan uit waarom ze worden aangesproken of bekeurd en wat de overtreding is. Volgens hen zijn dit soort verwijten onterecht. Het kan inderdaad een standaardreactie zijn; maar zoals we eerder hebben opgemerkt kan het gevoel anders te worden behandeld soms ook terecht zijn.

4.4 Ervaringen uit gesprekken met sleutelfiguren

In deze paragraaf bespreken we ervaringen van inwoners met ongelijk behandeling en discriminatie door boa's door in te gaan op negatieve ervaringen met boa's die we via sleutelfiguren hebben opgehaald. Zulke ervaringen kunnen wijzen op individueel racisme en discriminatie. Indien er veel negatieve ervaringen zijn met ongelijke behandeling door boa's, kan het een teken zijn dat discriminatie wijdverbreid is, en dus meer structureel van aard is.

We hebben gesproken met een tiental sleutelfiguren (zoals professionals werkzaam in het sociaal domein, in islamitische organisaties en in een anti-discriminatievoorziening en een raadsman). In deze gesprekken kwamen veel ervaringen van ongelijke behandeling door boa's naar voren. Het betrof zowel ervaringen van de sleutelfiguren zelf, als indirecte ervaringen, via verhalen die ze gehoord hebben van mensen uit hun netwerk. De sleutelfiguren beschikten over een behoorlijk netwerk onder Utrechters met een (niet-westerse) migratieachtergrond. Daarom geven gesprekken met hen zicht op wat er leeft onder hun achterban.

Bijna alle sleutelfiguren kwamen met verhalen over ervaringen van ongelijke behandeling van burgers vanwege hun herkomst, huidskleur of religie. Ze geven aan dat dit een overheersende ervaring is onder mensen met een migratieachtergrond die zij kennen, en geven hiervan vele voorbeelden. Volgens hen hebben velen uit hun netwerk het idee ongelijk behandeld te worden, eruit gepikt worden en meer gecontroleerd en beboet te worden vanwege hun huidskleur of voorkomen. Als voorbeeld gaven ze aan dat jongeren met een niet-westerse achtergrond die in auto's harde muziek aan hebben door boa's worden aangesproken op de overlast die ze veroorzaken en soms beboet worden, maar dat witte studenten die tot diep in de nacht feestvieren in dezelfde buurt daar niet op

worden aangesproken. De sleutelfiguren geven aan dat zij en ook anderen uit hun netwerk het idee hebben dat met twee maten wordt gemeten. Sommigen van hen dachten zelfs dat boa's daarvoor instructies zouden krijgen of met risicoprofielen zouden werken.¹⁷ Het zou volgens hen helpen als de gemeente open is over haar handhavingsstrategie en duidelijk maakt of ze met risicoprofielen werkt. De sleutelfiguren wezen er ook op dat burgers die overlast melden bij de gemeente bevooroordeeld kunnen zijn. Zij hadden het idee dat veel meldingen van oudere, 'witte' mensen komen die gedrag van jongeren met een migratieachtergrond eerder als overlast zouden ervaren dan van autochtone jongeren.

De sleutelfiguren hadden het idee dat boa's veel meer aanwezig zijn in wijken waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen, inkopen doen of horeca bezoeken. Zo zouden er veel meer parkeercontroles zijn in buurten waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen of komen, zoals Kanaaleneiland en winkelstraten als de Kanaalstraat in Lombok en de Amsterdamsestraatweg. Enkele sleutelfiguren gaven aan te vermoeden dat meer handhavingsacties worden gehouden in buurten waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen vanwege stereotype beelden over overlast door mensen met een migratieachtergrond. Doordat er intensiever wordt gehandhaafd in die buurten is de pakkans ook groter in die buurten, werd benadrukt. Zij wezen erop dat dat zowel emotioneel als financieel (boetes) impact heeft, omdat in die wijken veel mensen wonen die het niet zo breed hebben. Wel ging het in hun verhalen niet alleen om handhaving door boa's, maar ook door andere instanties, zoals de politie. Juist de combinatie van ervaringen van ongelijke behandeling door verschillende instanties zorgt voor een gevoel van structurele ongelijke behandeling. Dat dan ook nog aparte acties worden aangekondigd in een wijk als Overvecht doet het gevoel ontstaan dat hun wijk gestigmatiseerd wordt. Verder was er kritiek van de sleutelfiguren op intensievere controles op parkeren rond moskeeën tijdens het vrijdagmiddaggebed. Volgens hen zou maar een klein gedeelte van de foutgeparkeerde auto's van moskeebezoekers zijn, terwijl door die acties een beeld ontstaat en in stand wordt gehouden dat vooral mensen met een islamitische achtergrond hun auto foutparkeren.

Het gaat niet alleen om ongelijke behandeling, maar in belangrijke mate ook om andere bejegening. De sleutelfiguren gaven aan dat zij en mensen uit hun netwerk ook ervaring hebben met "hard", "onbeschoft", "arrogant" en "onvriendelijk" optreden van boa's. Een van de sleutelfiguren geeft het volgende voorbeeld. Hij stond met zijn auto met pech langs de weg in de stad, en werd toen op een dreigende, intimiderende toon aangesproken door een boa, dat hij binnen zoveel minuten daar weg moest zijn, anders kreeg hij een bekeuring. Hij heeft er een klacht over ingediend, en ontving excuses, maar tegelijk werd door de leidinggevende de boa een hand boven het hoofd gehouden: "hij was vast met een verkeerd been uit bed gestapt". Een van de sleutelfiguren stelde dat als

¹⁷ Daarvoor hebben we geen aanwijzingen gevonden in ons onderzoek.

een burger door een boa staande wordt gehouden voor een overtreding, het met een sissers kan aflopen voor een witte burger met een vlotte en beschaafde babbel. Maar als iemand met een niet-westerse achtergrond wordt staande gehouden, zal het vaak anders aflopen: zo iemand voelt die zich al snel gediscrimineerd, laat dat blijken, waardoor de boa ook weer minder vriendelijk reageert, zodat het kan escaleren. Het heeft dus ook te maken met wederzijdse verwachtingen en de interactie tussen boa en burger.

De sleutelfiguren kwamen ook met mogelijke verklaringen waarom boa's vaker mensen met een migratieachtergrond eruit zouden pikken, harder zouden handhaven en hen onvriendelijk of zelfs "'onbeschoft'" zouden bejegenen. Redenen die werden geopperd waren vooroordelen en racisme bij boa's, hun lage opleidingsniveau en onvoldoende training en begeleiding, instructies die ze krijgen van hogerhand (bijvoorbeeld om in bepaalde wijken te handhaven) en gebrek aan diversiteit in de top van de organisatie. Boa's zouden zich heel wat voelen met hun uniform aan, en door dat machtsgevoel, in combinatie met onvoldoende opleiding en training, zouden ze snel "een machtshouding" aannemen tegenover burgers. Ook zouden ze volgens sleutelfiguren niet in staat zijn om hun vooroordelen "te parkeren" en professioneel te handelen. Ze gaan al met bepaalde verwachtingen naar een wijk als Kanaleneiland, waardoor ze jongeren daar op een andere, harde toon aanspreken.

De sleutelfiguren erkenden ook dat jongeren met een migratieachtergrond boa's regelmatig uitschelden. Ze keurden dat gedrag niet goed, maar wezen er wel op dat het belangrijk is dat boa's dat gedrag proberen te begrijpen: die jongens hebben veel negatieve ervaringen gehad met instanties, van discriminatie, racisme en ongelijke kansen op allerlei terreinen. Daardoor hebben ze weinig vertrouwen in functionarissen zoals boa's en de gemeente in het algemeen. Ze voelen zich niet serieus genomen en geaccepteerd. Boa's zouden volgens de sleutelfiguren meer moeite moeten doen om te begrijpen waarom jongeren zo reageren, met hen in gesprek gaan.

Uit de gesprekken met sleutelfiguren kwam dus naar voren dat er volgens hen veel ervaringen zijn van mensen met een migratieachtergrond met ongelijke en onheuse behandeling door boa's. Ook zou volgens hen indirect sprake zijn van ongelijke behandeling, doordat in wijken en op locaties waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen of komen intensiever zou worden gecontroleerd. Bij elkaar lijken dit eerste aanwijzingen te vormen voor racisme en discriminatie onder boa's. Eerder gaven we aan dat er eerste aanwijzingen zijn voor institutioneel racisme bij een groep boa's. De ervaringen en perspectieven van sleutelfiguren ondersteunen het eerdere beeld en dit kan erop wijzen dat het een meer structureel karakter heeft bij een bepaalde groep boa's en dat het probleem samen lijkt te hangen met organisatiekenmerken, zoals niet goed functionerende waarborgen of corrigerende mechanismen (zoals controle door

collega's en leidinggevenden). We weten echter niet in welke mate het zich voordoet, daarover zijn verschillende uitspraken gedaan

Het type ervaringen die we hebben opgehaald via sleutelfiguren komt overeen met de opgehaalde meldingen van de Nationale Ombudsman in een studie naar etnisch profileren. De door de onderzoekers van de Nationale Ombudsman geïnterviewde burgers met ervaringen met etnisch profileren door de politie, KMar en boa's hadden het idee vanwege hun etniciteit eruit gepikt te zijn en/of anders behandeld te worden. Ze hadden veel meer negatieve ervaringen met de politie en KMar gemeld dan met boa's. In een gesprek van ons met de onderzoekers van de Nationale Ombudsman werd aangegeven dat ervaringen met etnisch profileren door boa's vooral betrekking hadden op (1) extra en/of zonder reden gecontroleerd te worden, en (2) daarbij onprettig bejegend te worden. Het gaat om de vraag "waarom ik?" en over de toon waarop ze worden aangesproken. Bijvoorbeeld een boa die op een beschuldigende toon aan iemand met een gekleurd uiterlijk vraagt of de fiets wel van hem is. Of een leerplichtambtenaar die een veel striktere houding aanneemt tegenover mensen met een migratieachtergrond.

Het is vooral de combinatie van vele vergelijkbare ervaringen met verschillende instanties en verhalen over zulke ervaringen die ze te horen krijgen van familie, vrienden en kennissen, die een grote negatieve impact kan hebben op personen.

"Etnisch profileren is een ervaring die raakt tot in de kern van wie je bent. Het idee ontstaat dat er voor verschillende mensen verschillende regels gelden. De boodschap lijkt te zijn dat niet iedereen erbij hoort"
(Nationale Ombudsman, 2021).

Zulke ervaringen blijken het vertrouwen in de betreffende instantie en in de overheid in het algemeen te schaden (Nationale Ombudsman, 2021). Ook op dit punt zien we een overeenkomst met de ervaringen die we van sleutelfiguren hebben gehoord.

4.5 Ideeën voor extra waarborgen

Waarborgen en corrigerende mechanismen lijken niet altijd voldoende te werken tegen institutioneel racisme. Ook gaat het om meer dan incidenten en lijkt het zelfreinigend vermogen van de organisatie op dit punt onvoldoende. In de gesprekken met medewerkers werden suggesties gedaan en besproken hoe de waarborgen voor ongelijke behandeling en institutioneel racisme kunnen worden versterkt en aangevuld. Die suggesties bespreken we in deze paragraaf. We zullen tevens enkele suggesties van sleutelfiguren meenemen. Daarnaast zullen we enkele aanvullende suggesties doen die

aansluiten bij de eerder genoemde zes typen van waarborgen tegen risico's op institutioneel racisme (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021).¹⁸

Professionaliteit vormt een basisvoorwaarde voor een goede uitoefening van de bevoegdheden en is ook een belangrijke waarborg tegen ongelijke behandeling. Enkele medewerkers gaven aan dat er op dit punt tekortkomingen zouden zijn bij die mede te wijten zouden aan gebreken in de inwerking en begeleiding van boa's. Hiervoor zou aandacht moeten zijn, bijvoorbeeld dat nieuwe toezichthouders en boa's beter ingewerkt en voldoende begeleid worden en alleen door ervaren boa's. Een medewerker bracht in dat meer gedaan kan worden aan verdieping van de kennis over zowel theorie als praktijk. Verdiepende workshops en presentaties zouden ook – of met name - voor de meer ervaren boa's relevant zijn. Wel werd gewezen op een knelpunt; nu gaat al veel tijd zitten in het verplichte opleidingsprogramma van boa's, waarbij ze periodiek examens over hun basiskennis moeten afleggen en zich erop voorbereiden. Deze zijn landelijk verplicht om een boa-bevoegdheid te behouden. Toch hoeft dat de gemeente er niet vanaf te weerhouden meer te investeren in verdere professionalisering van boa's.

Dergelijke verdiepende workshops of trainingen zouden onder meer gericht kunnen zijn op cultuursensitief werken, omgaan met diversiteit en discriminatie. We zagen eerder juist bij boa's die al langer meelopen het risico bestaat dat ze zich in hun gedrag kunnen laten beïnvloeden door eerdere negatieve ervaringen met bepaalde groepen. Daaraan kan aandacht worden gegeven in bijvoorbeeld een training bewustwording van de eigen stereotypen en hoe om te gaan met groepen die negatief op hen reageren (zie ook Felten, Asante, Donker, Andriessen & Noor, 2021). Workshops cultuursensitief werken zijn af en toe al gegeven door Art.1 Midden Nederland in het kader van de jaarlijkse leeromgevingsmomenten voor medewerkers van THOR. Van de geïnterviewde medewerkers die we hiernaar vroegen gaven slechts enkelen aan een dergelijke training te hebben gevolgd. Toch achtte iedereen dergelijke trainingen zinvol. Ze kunnen ook gebruikt worden voor de versterking van de sociale norm van non-discriminatie.

Tevens kunnen workshops of trainingen over hoe om te gaan met discriminatie of racistisch getinte opmerking nuttig zijn. Medewerkers gaven aan dat ze het soms moeilijk vinden hoe ze moeten reageren op racistisch getinte opmerkingen op de werkvloer tussen collega's of tijdens hun rondes op straat. Zo werd door geïnterviewde medewerkers opgemerkt dat het lastig kan zijn om collega's aan te spreken op racistisch getinte grappen en opmerkingen, "omdat je dan mensen beticht van discriminatie of racisme", en "het hoeft niet altijd zo slecht bedoeld te zijn". Het kan immers ook niet zo bedoeld zijn, of een gevolg zijn van onwetendheid of onhandigheid, werd opgemerkt. Hetzelfde geldt voor het aanspreken van collega's bij het toezicht houden in koppels. Het werken in koppels is

¹⁸ In hoofdstuk 3 hebben we zes typen waarborgen onderscheiden: (1) de sociale norm, (2) eerlijke processen, (3) verantwoording, (4) wet- en regelgeving, (5) bewustwording, en (6) ontmoeting.

mede bedoeld om elkaar te corrigeren. Als boa's elkaar goed kennen, gebeurt dat eerder dan als ze elkaar niet zo goed kennen, werd opgemerkt. Boa's geven aan dat het lastig kan zijn om de ander erop aan te spreken, omdat het door de ander al snel als een beschuldiging wordt opgevat. Zoals een boa het uitdrukt: de opmerking moet "binnenkomen bij iemand, dus je moet het goed kunnen vertellen, zodat mensen zich niet meteen aangevallen voelen, maar zich wel bewust ervan worden dat sommige opmerkingen voor sommige mensen best wel kwetsend kunnen zijn". Workshops over het omgaan met dit soort situaties zouden er voor kunnen zorgen dat het controlemechanisme van werken in wisselende koppels wordt versterkt.

Ook andere controlemechanismen kunnen worden versterkt. Eerder werd opgemerkt dat uit een recente doorlichting van de afdeling zou zijn gebleken dat de afstand tussen de leiding en de werkvloer te groot is en leidinggevenden niet altijd goed zicht hebben op wat er op bij de boa's op de werkvloer en straat speelt. Verkleining van deze afstand is ook bevorderlijk voor controle op mogelijke ongelijke behandeling door boa's. Een medewerker merkte op dat als je een collega aanspreekt op een kwetsende opmerking en die collega er niet voor open staat, je naar je coach kan stappen. Maar ook zij doen er niet altijd iets mee; dan kan je naar de teamleider. Volgens de geïnterviewde medewerker vereisen al die sappen wel dat je soms veel doorzettingsvermogen moet hebben. Ook hiervoor zou aandacht moeten zijn.

Het onderwerp van discriminatie, vooroordeel en racisme zou meer in het algemeen aandacht moeten krijgen van de leidinggevenden en bespreekbaar moeten worden gemaakt op de werkvloer. Dit sluit aan bij een van de zes waarborgen uit de strategie om institutioneel racisme te voorkomen: de sociale norm van gelijke behandeling uitdragen in de organisatie. Formeel wordt die norm uitgedragen, zowel binnen de gehele gemeentelijke organisatie als binnen THOR. Maar informeel lijkt ze soms te worden ondergraven, door ruwe omgangsvormen en grappen over iemands herkomst op de werkvloer. En daarbij lijkt maar in beperkte mate sprake te zijn van corrigerende mechanismen. Dit soort zaken zouden in werkoverleggen aandacht moeten krijgen. Er wordt ook opgemerkt dat leidinggevenden vaak pas in actie komen als ze horen dat een collega discriminatie of racistische opmerkingen heeft ervaren. Zo zouden er verhalen rondgaan van collega's die ontslagen of bijna ontslagen zouden zijn vanwege degelijke opmerkingen. Maar de leiding zou onvoldoende doen om discriminatie en racistische (en seksistische) opmerkingen te voorkomen en bespreekbaar te maken. Boa's praten er soms wel over met collega's, maar niet met leidinggevenden. Leidinggevenden zouden boa's met een migratieachtergrond niet snel vragen naar hun ervaringen met discriminatie. Er zou meer ruimte en veiligheid in de organisatie moeten komen om ongewenst gedrag, zoals vervelende opmerkingen, bespreekbaar te maken. Meer aandacht voor en bewustwording van dit onderwerp binnen de organisatie zou helpen om de sociale norm van non-discriminatie steviger te verankeren in de organisatie.

Mogelijk kan het bevorderen van meer diversiteit onder leidinggevenden bijdragen aan meer aandacht voor zaken als discriminatie en stereotypen. Een enkeling verbond het gebrek aan aandacht voor dit soort zaken met de overwegend 'witte' leiding van THOR en VTH. Het team van boa's is dan wel divers, maar het midden- en hoger management is vrij wit. Er zijn twee teamleiders met een migratieachtergrond. Verschillende medewerkers gaven aan dat het voor mensen met een migratieachtergrond moeilijker zou zijn om door te groeien binnen de organisatie. Formeel is er wel een diversiteitsbeleid bij de gemeente, maar in de praktijk lijkt het volgens hen niet zo goed te werken.

Het beperken van de invloed van vervuilde informatie van de politie hebben we niet uitgebreid besproken. Wel hebben we in de gesprekken met medewerkers het probleem aan de orde gesteld van melders die vanwege vooroordelen of stereotypen eerder een melding maken van gedrag van personen met bijvoorbeeld een migratieachtergrond. We hebben al aangegeven dat dit volgens de medewerkers niet zo'n groot probleem is, omdat boa's zelf ter plekke gaan kijken wat er aan de hand is en daarbij alleen op de feiten letten. Wel werd herhaaldelijk door de medewerkers aangegeven dat het meldingsgericht werken, en vooral de vele anonieme meldingen andere nadelen hebben. Met veel van de anonieme meldingen kunnen ze weinig, omdat ze te onduidelijk zijn en geen nadere informatie kan worden gevraagd bij de melder. Daarom zagen sommige medewerkers wel wat in een minder reactieve, en meer proactieve manier van werken. Dus meer algemene surveillance, zoals wijkboa's. Tijdens die vrije rondes kunnen dan signalen worden opgepakt en overlast aangepakt, samen met andere organisaties en partners in de wijk. Een dergelijke verandering zou een beleidswijziging vereisen. Hiermee zou een begin gemaakt kunnen worden door het opwerpen van hogere drempels voor het anoniem melden. In de tijd die daardoor vrij komt kunnen boa's voor algemene surveillance worden ingepland.

Risico's op ongelijke behandeling en institutioneel racisme bij THOR liggen voor een deel bij besluiten die op hogere niveaus worden genomen, zoals bestuurlijke aangewezen aandachtgebieden. Het risico van een gebiedsgerichte aanpak is dat er meer toezicht en handhaving is in die wijken, door een grotere inzet van boa's, wat negatieve effecten kan hebben voor de bewoners (meer controles) en stigmatisering van de wijk kan versterken. Een sleutelfiguur suggereerde dat de gemeente als tegenwicht tegen een eenzijdige beeldvorming over jongeren met een migratieachtergrond bijvoorbeeld een positieve imagocampagne over hen kan opzetten, die aandacht geeft aan de "leuke en goede dingen voor de stad" die deze jongeren doen. Ook kunnen uitkomsten van proportionaliteitsonderzoek worden gebruikt als 'bewijs' dat geen sprake is van onevenredige ongelijke behandeling.

Twee van de zes waarborgen die Felten e.a. (2021) voorstellen tegen risico's op institutioneel racisme hebben nog geen aandacht gehad, namelijk verantwoording afleggen en ontmoeting (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). De negatieve ervaringen met boa's die volgens geïnterviewde sleutelfiguren onder inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond zouden voorkomen, kan een reden zijn om met hen in gesprek te gaan over die ervaringen. Ook kan extra worden geïnvesteerd in communicatie met groepen die dit negatieve beeld hebben, door met hen in gesprek gaan. Dit is een remedie die door sleutelfiguren werd benoemd. Ook de zojuist genoemde beleidswijziging van een meer proactieve manier van werken en meer algemene surveillance zou hieraan kunnen bijdragen. Hierdoor zouden boa's meer zichtbaar zijn in de wijk en in gesprek gaan en relaties opbouwen met jongerengroepen nog voordat ze mogelijk voor overlast zorgen. Zodoende kan jeugdoverlast worden voorkomen of beter worden aangepakt.

Verder zou verantwoording afleggen een extra waarborg kunnen vormen voor eerlijke processen en tegen het risico op institutioneel racisme (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). Dat is mogelijk door voort te bouwen op het proportionaliteitsonderzoek. Uit de verzamelde cijfers kwamen enkele ongelijke verdelingen van boetes onder bevolkingsgroepen naar voren. Het bleek voor de afdeling niet eenvoudig om deze verschillen te verantwoorden. Dit systeem kan verder worden ontwikkeld en verfijnd. Dat kan helpen bij de verantwoording dat processen eerlijk verlopen. Die verantwoording zou – in ieder geval in eerste instantie – vooral intern moeten gebeuren, omdat dat bevorderlijk is voor openheid die nodig is om ervan te leren. Een dergelijke verantwoording kan ook een waarborg vormen tegen het risico dat bestuurlijk aangewezen aandachtsgebieden of hotspots tot een ongelijke behandeling leidt die door de burgers als oneerlijk wordt ervaren. In dat geval kunnen de uitkomsten van het proportionaliteitsonderzoek gebruikt worden in de gesprekken met bijvoorbeeld sleutelfiguren uit die groepen.

Ten slotte zou de klachtprocedure als waarborg voor eerlijke processen kunnen worden versterkt. Onder meer door het indienen van klachten eenvoudiger te maken en klachten vooral op te vatten als input om als organisatie ervan te leren.

4.6 Conclusies

1. Welke aanwijzingen zijn er dat institutioneel racisme voorkomt op dit beleidsterrein en op welke manieren komen deze al dan niet tot uiting?

We hebben geen aanwijzingen voor institutioneel racisme gehaald uit de verzamelde informatie over formele regels, processen en procedures. Wel hebben we op basis van gesprekken met medewerkers eerste aanwijzingen voor institutioneel racisme gevonden, dat tot uiting zou komen in informele processen en werkwijzen van een groep boa's. Het zou gaan om een groep boa's die hun vooroordelen soms in hun uitvoeringspraktijk tot

uiting laten komen. Zij zouden personen met een migratieachtergrond eerder aanspreken, minder snel het voordeel van de twijfel geven en minder vriendelijk behandelen. Ook bepaalde informele omgangsvormen op de werkvloer - grapjes of opmerkingen met een racistische ondertoon - zijn een teken dat de sociale norm van non-discriminatie niet door alle boa's evenzeer wordt nageleefd in de praktijk. Dat degelijke omgangsvormen zowel op de werkvloer als in de uitvoeringspraktijk tot uiting komen, versterkt het beeld dat hier mogelijk sprake is van institutioneel racisme bij een groep boa's. Het gaat daarbij om meer dan incidenten, terwijl waarborgen en corrigerende mechanismen (zoals controle en erop aanspreken door leidinggevenden en collega's) niet altijd goed lijken te werken. De ervaringen en perspectieven van sleutelfiguren ondersteunen dit beeld. Volgens de sleutelfiguren leeft onder hun achterban het gevoel dat ze ongelijk en anders worden behandeld door boa's: dat ze vaker worden aangesproken, sneller een boete krijgen opgelegd, en op een onvriendelijke en soms onbeschofte manier worden bejegend. Dit kan erop wijzen dat het een meer structureel karakter heeft bij een bepaald segment van de boa's. We weten niet in welke mate het zich voordoet, daarover zijn verschillende uitspraken gedaan.

Ongelijke uitkomsten van handhavingsprocessen voor verschillende herkomstgroepen kunnen een aanwijzing zijn voor institutioneel racisme. De analyse van kwantitatieve data over de uitkomsten van handhavingsprocessen gaven een gemengd beeld. Enerzijds zijn er in de periode 2016-2019 verhoudingsgewijs meer bonnen uitgeschreven voor 'jongerenoverlast' door autochtone jongeren. Anderzijds zijn er in dezelfde periode verhoudingsgewijs meer bekeuringen uitschreven voor 'foutparkeren' aan autobezitters met een Marokkaanse of Turkse achtergrond. De verklaring die VTH-THOR ons heeft gegeven van deze verschillen sluit niet uit dat bij de bepaling van locaties voor handhaving van foutparkeren – en voor jongerenoverlast - bevooroordeeldheid (bijvoorbeeld vervuilde gegevens of meldingen) een rol kan hebben gespeeld.

2. Waar binnen dit beleidsterrein bestaan risico's en kwetsbaarheden die kunnen leiden tot institutioneel racisme? & 3. Welke waarborgen zijn er op de genoemde beleidsterreinen voor de beperking van de risico's en kwetsbaarheden?

We beantwoorden deze twee vragen samen, vanwege de samenhang tussen risico's en waarborgen. Waarborgen kunnen de risico's verkleinen, terwijl gebrekkige of afwezige waarborgen wijzen op risico's voor institutioneel racisme. Vrij algemeen werd erkend dat er risico's en kwetsbaarheden zijn in de organisatie en uitvoering van toezicht en handhaving in de openbare ruimte die in bepaalde situaties en bij bepaalde boa's mogelijk tot ongelijke behandeling zouden kunnen leiden. Tegelijk werd benadrukt dat er veel waarborgen tegen deze risico's zijn.

Allereerst doen zich bij de keuze van locaties enkele kwetsbaarheden voor. Er is een risico dat locaties worden gekozen waar vooral personen uit bepaalde etnische groepen

wonen of komen, zodat zij verhoudingsgewijs vaker met handhavingsacties te maken krijgen. Er zijn veel waarborgen tegen dit risico: de gestructureerde wijze waarop locaties worden gekozen, op grond van meldingen en data in combinatie met beleidsprioriteiten. Toch blijft er een risico dat locaties mede worden gekozen op grond van informatie en meldingen die vervuild zijn vanwege stereotypen en vooroordelen bij melders en instanties, zoals de politie. Volgens de medewerkers zou dat geen probleem zijn, omdat ze de informatie zelf beoordelen, combineren met andere informatie en ter plekke controleren of sprake is van een overtreding. Wel kan het leiden tot een grotere aanwezigheid van boa's op bepaalde locaties, wat negatieve effecten kan hebben voor bewoners, zoals een grotere kans om gecontroleerd en beboet te worden en stigmatisering van een locatie of wijk.

Daarnaast zijn er risico's verbonden met de invulling van de discretionaire bevoegdheden door boa's. Dit kan tot ongelijke behandeling van burgers leiden indien vooroordelen, stereotypen of eerder negatieve ervaringen met bepaalde groepen van invloed zijn op de invulling van deze bevoegdheden. Er zijn tal van waarborgen hertegen, zoals de beperkte discretionaire bevoegdheden van boa's, hun opleiding, inwerking en begeleiding, het werken in wisselende koppels, controlemogelijkheden door leidinggevendenden, de gestructureerde werkwijze, onder meer is vastgelegd in het bejegeningprotocol en werkinstructies, en de klachtprocedure. Boa's krijgen taken toebedeeld op grond van het handhavingsprogramma, meldingspatronen en afspraken uit handhavingsoverleggen met ketenpartners. Toch kunnen zich ook risico's voordoen op ongelijke behandeling, als waarborgen niet optimaal werken. De vereiste kennis en ervaring (professionaliteit) voor het uitoefenen van discretionaire bevoegdheden zou soms te wensen over laten bij minder ervaren boa's, door gebreken in opleiding, inwerking en begeleiding. Dat zou op dit moment spelen vanwege een beperkte capaciteit om de vele nieuwe boa's goed in te werken en te begeleiden. Ook is het team van handhavers groot en de leiding zou niet altijd goed zicht hebben op wat er op de werkvloer afspeelt; daardoor zou dit controlemechanisme minder goed werken. Het risico op ongelijke behandeling doet zich ook voor bij ervaren boa's. Je moet als boa sterk in je schoenen staan om je in je gedrag niet te laten beïnvloeden door herhaaldelijke eerdere negatieve ervaringen met bepaalde groepen jongeren in bepaalde buurten. Zulke ervaringen kunnen ertoe leiden dat boa's deze jongeren minder vriendelijk bejegenen en eerder beboeten. Dit kan het negatieve gedrag van die jongeren weer versterken. Dat kan een vicieuze cirkel worden. We hebben niet kunnen opmaken in welke mate dit voorkomt.

De klachtprocedure vormt een van de waarborgen voor een eerlijk proces. Maar een klachtprocedure die niet optimaal functioneert vormt weer een risico. De gemeente ontvangt weinig klachten over (individuele) discriminatie en racisme en als ze worden ingediend, worden ze meestal ongegrond verklaard. Onderzoek laat zien dat weinig

ingediende klachten een teken kan zijn van weinig vertrouwen in de instantie en in een onpartijdige klachtafhandeling.

4. Hoe kan (het risico van) institutioneel racisme worden voorkomen voor dit beleidsterrein?

Op basis van onze gesprekken en in combinatie met de suggesties voor (zes typen) waarborgen uit de studie van KIS-onderzoekers bespreken we enkele suggesties voor versterking van de bestaande waarborgen en aanvullende waarborgen. Een belangrijke extra waarborg zou een betere inwerking, begeleiding en training van boa's vormen, in combinatie met verdiepende workshops voor alle boa's. Hierbij passen workshops over cultuursensitief werken, omgaan met mensen met verschillende culturele achtergronden en bewustwording van de eigen stereotypen. Workshops over hoe om te gaan met discriminatie of racistische uitingen kunnen behulpzaam zijn bij het opmerken en aanspreken van collega's op racistisch getinte opmerkingen.

Daarnaast zouden de leidinggevenden meer aandacht moeten hebben voor vervelende grappen en discriminatie op de werkvloer en dit bespreekbaar moeten maken, bijvoorbeeld in werkoverleggen. Dat zou bijdragen aan het sterker verankeren van de sociale norm van non-discriminatie in de organisatie.

Bij de omgang met bepaalde groepen jongeren zou het helpen als boa's al met hen contact hebben voordat zich 'problemen' voordoen. Een meer proactieve, minder meldingsgerichte wijze van werken – zoals nu al gebruikelijk is bij wijkboa's – biedt hier mogelijkheden.

Risico's op ongelijke behandeling en institutioneel racisme bij THOR liggen voor een deel bij besluiten die op hogere niveaus worden genomen, zoals bestuurlijke aangewezen aandachtgebieden. Daarvoor zou aandacht moeten zijn. Een sleutelfiguur suggereerde dat de gemeente als tegenwicht tegen een eenzijdige beeldvorming over jongeren met een migratieachtergrond bijvoorbeeld een positieve imagocampagne over hen kan opzetten.

Ten slotte zou de mogelijkheid om klachten in te dienen over discriminatie en de afhandeling ervan verbeterd kunnen worden. Dat er weinig klachten worden ingediend, kan komen omdat er weinig vertrouwen is in de afhandeling ervan. Sleutelfiguren gaven dit ook aan. Dat zou moeten worden aangegrepen om het indienen van klachten eenvoudiger te maken en te laten zien dat klachten serieus worden genomen, professioneel worden afgehandeld en dat de organisatie ervan leert.

5 Institutioneel racisme bij handhaving

Wenl

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk focussen we op het onderzoek van het team Handhaving naar rechtmatige verstrekking van bijstandsuitkeringen. Dit team Handhaving is onderdeel van de unit Inkomen van de uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wenl).

Handhavingsspecialisten van het team Handhaving werken aan de naleving van de Participatiewet en het voorkomen en tegengaan van fraude in het sociale domein.

In dit hoofdstuk wordt gezocht naar bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen met betrekking tot institutioneel racisme bij de uitvoering van het onderzoek naar rechtmatige verstrekking van bijstandsuitkeringen door handhavingsspecialisten. Bij het in kaart brengen van risico's en waarborgen hebben we tevens oog voor drie aandachtspunten: op basis van welke informatie of signalen wordt besloten een handhavingsactie te starten, hoe gedetailleerd is de informatie voor het maken van een afweging en welke (onbewuste of bewuste) patronen zijn er in de afwegingen die medewerkers maken?

Informatie bij het onderzoek naar institutioneel racisme bij het team Handhaving is verzameld met een combinatie van onderzoeksmethoden:

- deskresearch;
- 16 Interviews met medewerkers van Wenl: 14 met medewerkers van het team Handhaving (afdelingshoofd, teamleider, klachtcoördinator, handhavingsspecialisten, internetonderzoeker, ondersteuner), een interview met de teamleider van het team Nieuwe Aanvragen) en een interview met de programmamanager LSI;
- een focusgroep met handhavingsspecialisten en een ondersteuner en een focusgroep met leden van het management van Wenl (afdelingshoofd Wenl, hoofd van de unit Inkomen en hoofd van het team Handhaving);
- observaties van handhavingsspecialisten tijdens hun werk;
- dossieronderzoek;
- proportionaliteitsonderzoek;
- interviews met sleutelfiguren over ervaringen met handhaving bijstandsfraude.

We beginnen dit hoofdstuk met het beschrijven van het beleid, de organisatie en de uitvoering van het handhavingsbeleid van Wenl. Daarna (in paragraaf 5.3) gaan we in op bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen met betrekking tot institutioneel racisme op basis van interviews met medewerkers, focusgroepen, observaties, dossieronderzoek en

proportionaliteitsonderzoek. In de paragraaf daarna (5.4) bespreken we ervaringen van buiten de organisatie die we opgehaald hebben uit gesprekken met sleutelfiguren. Vervolgens (paragraaf 5.5) worden enkele suggesties voor extra waarborgen besproken. In de conclusie worden de vier onderzoeksvragen beantwoord voor de uitvoering het onderzoek naar rechtmatige verstrekking van bijstandsuitkeringen door het team Handhaving.

5.2 Beleid, organisatie, regels, processen en uitvoering

Om informatie over bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen met betrekking tot institutioneel racisme te kunnen interpreteren is achtergrondkennis vereist over de organisatie, het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan in praktijk. Die context beschrijven we in deze paragraaf.

Huidig handhavingsbeleid

Eens in de vier jaren wordt voor de afdeling Werk en Inkomen een handhavingsvisie opgesteld met daarin de doelen, thema's en ontwikkelingen die van belang worden geacht voor handhaving in het sociaal domein voor de komende jaren. De uitgangspunten van het huidige beleid zijn vastgelegd in de Handhavingsvisie Werk en Inkomen 2019-2023 (Gemeente Utrecht, 2018), met de ondertitel *Handhaven met hart voor de burger*. Net als bij vele andere Nederlandse gemeenten staat het concept van hoogwaardig handhaven centraal. In dat concept ligt het accent op versterking van de preventieve werking van de handhavingsactiviteiten, om op deze wijze effectiever onbewuste vormen van onrechtmatig gebruik van uitkeringen te voorkomen. Benadrukt wordt dat handhaving vooral van belang is voor het rechtmatig en doelmatig verstrekken van uitkeringen. Daarnaast draagt het bij aan de vertrouwensrelatie met de inwoners, het signaleren van problemen bij inwoners, bijvoorbeeld met schulden, het behouden van de solidariteit voor het sociale stelsel en de beheersing van de uitkeringsgelden (Gemeente Utrecht, 2018).

Bij hoogwaardig handhaven is preventief handhaven even belangrijk als repressief handhaven. Het uitgangspunt van hoogwaardig handhaven is dat de vier elementen van (1) tijdige en duidelijk voorlichting, (2) optimale dienstverlening, (3) controle op maat en (4) consequent sanctioneren samen bijdragen aan een effectieve en efficiënte handhaving. Een aanpak met deze elementen bevordert de nalevingbereidheid van de cliënten (Gemeente Utrecht, 2018). Tijdige en duidelijke voorlichting is van belang omdat veel fouten het gevolg zouden zijn van onwetendheid en de complexiteit van regelgeving. Controle op maat houdt in dat eventueel gemaakte fouten of overtredingen zo vroeg mogelijk worden opgespoord, om de periode van onterechte toekenning of overtreding en dus mogelijke sancties te minimaliseren. Het houdt ook in dat de controle het grootst moet zijn waar de risico's het grootst zijn (en omgekeerd). De gemeente wil er alles aan

doen om overtredingen te helpen voorkomen, "maar als de regels worden overtreden, dan handelen we ook consequent" (Gemeente Utrecht, 2018).

Een doelstelling voor de komende jaren is volgens deze Handhavingsvisie verbetering van de dienstverlening, onder meer "door kritisch te kijken naar de manier waarop wij klanten bejegenen en informatie met hen delen met een daling van het onrechtmatig gebruik van uitkeringen als gevolg" (Gemeente Utrecht, 2018). Het uitgangspunt van het beleid is immers "vertrouwen in de klant". Ook wil Wenl inzichten uit de gedragswetenschap toepassen om de dienstverlening te verbeteren, omdat klanten ook onbewust en onbedoeld regels kunnen overtreden (Gemeente Utrecht, 2018). Dat betekent ook dat er meer ruimte moet komen voor maatwerk.

Tevens wil Wenl "effectiever handhaven door kennis- en informatiedeling binnen samenwerkingsverbanden te intensiveren" (Gemeente Utrecht, 2018). Sommige vormen van onrechtmatig gebruik "zijn complex en raken meerdere soorten wetgeving". In dat geval kan een multidisciplinaire aanpak nodig zijn om effectief te kunnen handhaven. In dit kader wordt het project 'Wijkgerichte Aanpak Overvecht' genoemd, dat in 2019 van start zou gaan in het kader van het programma 'Versnelling Overvecht'. Het project is geïnitieerd vanuit het Regionaal Platform Fraudebestrijding "om in Overvecht specifieke vormen van onrechtmatig gebruik en individuele zorgvragen in beeld te krijgen". Verder wil de gemeente "nieuwe methodieken verkennen om efficiënter en effectiever te handhaven", onder meer door data die ze in de eigen systemen heeft te gebruiken om slimmer te handhaven, zowel preventief als repressief (Gemeente Utrecht, 2018).

Beleidswijziging

Het handhavingsbeleid tot zo'n drie jaar geleden was op heel andere uitgangspunten gestoeld dan het huidige. In de interviews en focusgroepen kwam de hierboven beschreven beleidsverandering naar voren. Een jaartal werd niet genoemd; de beleidswijziging zou zo'n drie jaar geleden zijn doorgevoerd. Het vroegere handhavingsbeleid binnen het sociaal domein van de gemeente zou gericht zijn geweest op het behalen van targets, van bijvoorbeeld zoveel mogelijk vorderingen van klanten of beëindigingen van uitkeringen. Dit werd door een geïnterviewde nu een "perverse prikkel" genoemd; tegenwoordig staat de doelmatigheid en niet alleen de rechtmatigheid van uitkeringen voorop. Zo worden er "geen tandenborstels meer geteld" door de handhavers om vast te stellen of er meerdere bewoners op één adres wonen.

Ook is er volgens geïnterviewden een sociaal element van samenwerking met en doorverwijzing naar hulpverlening bij gekomen, evenals ruimte voor "empathie" met de klanten. Zoals in de Handhavingsvisie wordt gezegd: een handhaver kan "bij het doen van onderzoek uiteenlopende problemen aantreffen bij een inwoner, zoals een zorgbehoefte of grote schulden. Het is de handhaver die dan de inwoner kan doorverwijzen naar de

aangewezen collega's voor hulp en ondersteuning" (Gemeente Utrecht, 2018). Er wordt nu ook gekeken waarom fouten zijn gemaakt door uitkeringsgerechtigden en mogelijke oplossingen hiervoor. Zodoende is er ruimte voor maatwerk. In de interviews en focusgroepen werden daar voorbeelden van gegeven. Zo zijn er gevallen waarin iemand "als je puur op de wet zou toetsen", geen recht heeft op een uitkering, maar "als je de hele leefwereld in ogenschouw neemt" dan kan team Handhaving samen met de partners - zoals het buurtteam, de woningbouwcorporatie, de wijkagent - toch zeggen: "we weten het niet helemaal, maar geven hem wel het voordeel van de twijfel, en we laten het voorwaardelijk voortbestaan, en kijken na een half jaar weer". Als iemand in de schulden zit, dan kan dat een reden zijn om voorlopig niet te handhaven maar (eerste) door te verwijzen naar het buurtteam en schuldhulpverlening. Dat wordt "oplossingsgericht werken" genoemd. Het is ook effectiever, werd opgemerkt. In het verleden zouden volgens een geïnterviewde in "9 van de 10 gevallen mensen weer terugkomen in de bijstand met nog grotere schulden". In het kader van een Citydeal (Agenda Stad) werken ze met onder andere de gemeenten Amsterdam en Den Haag aan innovatie op dit vlak via zogenaamde "doorbraaktafels". Ingewikkelde casussen in het sociale domein, waarbij het totaal aan toepasselijke regels waar betrokken partners mee te maken hebben niet tot oplossingen leidt voor een inwoner, worden deze met de verschillende partners in de stad besproken en worden vervolgens knopen doorgehakt, zodat de inwoner toch geholpen kan worden. Maatwerk dus.

Uiteraard betekent dit alles niet dat controleren en sanctioneren niet meer van belang zou zijn. "Het blijft gaan om gemeenschapsgeld, dat je maar een keer kan uitgeven", zei een handhaver. En er zijn mensen die doelbewust frauderen, werkt opgemerkt. Het vaststellen van de rechtmatigheid van een uitkering blijft daarom van belang. Maatwerk is niet de regel. Volgens een geïnterviewde leidinggevende is "80 procent van het werk nog vrij standaard; niet alles vereist maatwerk". En voor hulpverlening stemmen ze af met partners en verwijzen ze door; het is niet de bedoeling dat de handhaver een hulpverlener wordt.

Organisatie

Het team Handhaving is een van de teams van de unit Inkomen, waar in totaal zo'n 150 personen werken. De unit Inkomen heeft als taak het beheren en verzorgen van een adequate en rechtmatige verstrekking van uitkeringen en financiële regelingen in het kader van de Participatiewet. Naast het team Handhaving omvat deze unit ook een team Nieuwe aanvragen en een backoffice met teams voor het beheer van inkomensvoorzieningen. Werk en Inkomen (WenI) kent daarnaast nog twee andere uitvoerende units, namelijk die voor Werk en Participatie. De unit Werk gaat over re-integratie, terwijl de unit Participatie onder meer gaat over Wmo en schuldhulpverlening. Ten slotte is er een unit Beleid en Kwaliteitsontwikkeling, voor de vertaling ontwikkeling en implementatie van beleid, voor het stimuleren van en ondersteuning bij kwaliteitsverbetering, klanttevredenheidsonderzoeken en voor klachtbehandeling.

Het team Handhaving bestaat uit ruim 20 medewerkers. Naast enkele administratieve ondersteuners en een sociaal rechercheur werken er vooral handhavingsspecialisten/toezichthouders.¹⁹ Een sociaal rechercheur heeft bijzondere, strafrechtelijke, opsporingsbevoegdheden. Een handhavingsspecialist/toezichthouder heeft bevoegdheden op grond van de Participatiewet en toezichthoudende bevoegdheid op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht. Naast de teamleider zijn er twee coördinerende senioren (waarvan één sociaal rechercheurs), waarmee de handhavingsspecialisten kunnen sparren en die zaken regelen voor samenwerking met andere afdelingen en instanties. De ervaren medewerkers zorgen dat de nieuwe medewerkers worden ingewerkt. De senioren coachen de medewerkers.

De handhavingsspecialisten onderzoeken de rechtmatigheid van de verstrekkingen in het sociaal domein (bijstandsuitkering en PGB in het kader van de WMO) op basis van meldingen van burgers, andere afdelingen en andere instanties. In dit hoofdstuk beperken we ons tot het onderzoek naar meldingen over bijstandsuitkeringen. Fraude wordt overigens niet genoemd in de Participatiewet. Het betreft een schending van de inlichtingenplicht van degene die een uitkering ontvangt en dus van de plicht om veranderingen door te geven die gevolgen hebben voor het recht op een bijstandsuitkering.

Met de verandering in het handhavingsbeleid van drie jaar geleden werden ook andere eisen gesteld aan handhavers. Bij handhaving nieuwe stijl paste niet meer "een politieman die controleert en straft". De nieuwe handhaver moet ook breder kunnen kijken dan "het rechtmatigheidsgedeelte", samenwerken met partners, kijken naar de consequenties van een mogelijke beëindiging van een uitkering en zoeken naar oplossingen. Dat vereist "integraliteit" en "empathie". Dus niet alleen denken in termen van "zwart-wit" en "fout is fout", maar juist "grijstinten" onderscheiden. Het vereiste niet langer medewerkers die in "beslisboompjes" denken, maar mensen die maatwerk kunnen leveren en die beschikken over goede communicatieve vaardigheden. Daarom werden de functie-eisen gewijzigd en opgeschaald naar hbo-werk- en denkniveau. Bij toeval was er op dat moment veel mobiliteit onder het personeel en konden er nieuwe handhavers aangenomen worden die bij het nieuwe profiel pasten.

Uitvoering toezicht en handhaving

Wenl handhaaft signaalgestuurd. Er moet altijd een aanleiding zijn om een onderzoek naar de rechtmatige verstrekking van uitkeringen te starten (in de gesprekken en in het vervolg van dit hoofdstuk ook wel aangeduid als "fraudeonderzoek"); en dat zou volgens geïnterviewden in 9 van de 10 keren een melding zijn. Naast meldingen zijn er af en toe

¹⁹ Voor het gemak spreken we in het vervolg over 'handhavers' of 'handhavingsspecialisten' als we handhavingsspecialisten/ toezichthouders bedoelen.

projectmatige onderzoeken en in het verleden (tot 5 jaar geleden) werden er soms thematische onderzoeken uitgevoerd. We gaan hieronder achtereenvolgens in op de werkwijze bij meldingsgericht onderzoek en projectmatig en thematisch onderzoek.

Meldingsgestuurd handhavingsonderzoek

Het team Handhaving krijgt veel meldingen binnen van burgers, van andere teams en afdelingen van de gemeente (inclusief Wenl) en van andere instanties. Meldingen van burgers komen binnen via het Meldpunt fraude van de gemeente, telefonisch, via e-mails of een meldingsformulier. De telefonische meldingen die bij Meldpunt fraude binnen komen, worden afgehandeld door de handhavingsspecialisten. De overige meldingen worden doorgezet naar het team Handhaving. Ook ontvangt het team meldingen van collega's van de Unit Inkomen; van de backoffice die lopende uitkeringen beheert en wijzigingen doorvoert (beheer inkomensvoorzieningen) en van het team Nieuwe Aanvragen (TNA) van Wenl. Als een intaker van dat team Nieuwe Aanvragen denkt dat iets niet lijkt te kloppen en hij erover twijfelt, zal hij vaak eerst sparren met een collega van het team Handhaving; zo nodig wordt er vervolgens een officiële melding van gemaakt. Daarnaast ontvangen het team Handhaving meldingen van werkmachers die mensen naar werk begeleiden en de klanten spreken (Unit Werk) en van het team Dak- en Thuislozen (Unit Participatie) in verband met de daklozenuitkering. Ook krijgt team Handhaving meldingen of signalen vanuit andere organisatieonderdelen van de gemeente, bijvoorbeeld van de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving als bij bedrijfscontrole zwartwerkers zijn aangetroffen, en van de afdeling burgerzaken. Ten slotte worden meldingen doorgegeven door andere instanties, zoals buurtteams, de politie (wijkagent), woningcorporaties, UWV en SVB. Jaarlijks zouden er circa 1200 meldingen binnekomen, waarvan zo'n 120 van burgers (College B&W, 2019a).

Alle meldingen komen ongefilterd binnen. Een ondersteuner maakt een eerste schifting van de meldingen die binnenkomen, kijkt onder meer of ze betrekking hebben op inwoners van de gemeente Utrecht en op bijstandsuitkeringen. Bij twijfel overlegt hij met een (senior-)handhaver. Die meldingen worden klaargezet in een voorraad, die handhavers kunnen oppakken. De handhavers bepalen vervolgens of de melding onderzoekwaardig is. Dat hangt af van de kwaliteit en concreetheid ervan. Als de melding onduidelijk is, zetten ze het terug bij de melder en vragen ze verdere uitleg of specificaties. Als de melding onderzoekwaardig is, voegen ze deze toe aan hun voorraad. De meldingen worden handhavingsspecialist beoordeeld. Deze beoordeelt de concreetheid en objectiviteit van de melding. Er is sprake van een onderzoekswaardige melding indien er feitelijke aanwijzingen zijn die objectief vast te stellen zijn. Dus als de meldingen uit alleen "subjectieve elementen" bestaan en niet kunnen worden gestaafd aan verifieerbare feiten, dan wordt er geen onderzoek gestart volgens geïnterviewde handhavingsspecialisten. Bij te weinig gegevens wordt een onderzoek afgeboekt en niet verder onderzocht.

Als handhavers onderzoekwaardige meldingen gaan onderzoeken starten ze gewoonlijk met een vooronderzoek, door allerlei gegevens en bestanden te raadplegen waar ze toegang toe hebben. Op grond van het vooronderzoek bepalen ze of een verdiepingsonderzoek nodig is. In het verdiepingsonderzoek kunnen verschillende instrumenten worden ingezet, zoals dossieronderzoek, uitvraag van informatie bij de bijstandsgerechtigde of een instantie, huisbezoek, observatie (bijvoorbeeld rond de woning), internetonderzoek en een handhavingsgesprek of verhoor (College B&W, 2019a). Een richtlijn bij het handhavingsonderzoek is dat eerst minder ingrijpende middelen ingezet worden alvorens zwaardere, meer confronterende middelen worden benut. Als het voor het onderzoek nodig is, dan wordt gericht informatie opgevraagd bij instanties als de Belastingdienst. De handhavingsspecialist kan op grond van artikel 64 Participatiewet gegevens opvragen bij verschillende instanties. Er moet hierbij altijd een aanleiding en onderbouwing zijn. Als toezichthouder kan een handhavingsspecialist gegevens bij onder meer banken vorderen. Deze bevoegdheden zijn gekoppeld aan zorgvuldigheidseisen, die zijn vastgelegd in protocollen, werkinstructies, werkafspraken. Zo zijn er protocollen voor huisbezoek en internetonderzoek, die zijn opgesteld samen met een juridische medewerker en een *privacy officer*. Een huisbezoek mag alleen ingezet worden indien het echt nodig is; als er op basis van feiten of omstandigheden twijfel bestaat over de juistheid van verstrekte inlichtingen over de woonsituatie.²⁰ De cliënt/bewoner moet toestemming geven voor huisbezoek; maar weigeren ervan kan betekenen dat hij het recht op een uitkering verliest omdat hij niet de noodzakelijke inlichtingen verstrekt. Handhavers kunnen indien nodig ook waarnemingen ter plaatse verrichten rond een woning, bijvoorbeeld als er een vermoeden is dat iemand een partner heeft inwonend of als er een melding is dat iemand op een bepaald tijdstip op bepaalde dagen opgehaald wordt voor zwart werk.

Op het moment dat de handhavingsspecialist van mening is dat voor een lopend onderzoek aanvullende- en verdiepende informatie nodig is en dat die vooral door de inzet van internetonderzoek boven water kan worden gehaald, kan een verzoek hiertoe worden ingediend. De leidinggevende moet hiervoor toestemming geven. De internetonderzoeker mag breder zoeken naar informatie over burgers, inclusief *social media* (Facebook, Twitter, Instagram e.d.). Na een verdiepingsonderzoek wordt bepaald of de klant wordt uitnodigt voor een gesprek, afhankelijk van of dit nodig is voor het onderzoek. De klant wordt tijdens het gesprek of na het onderzoek in kennis gesteld van het resultaat van het onderzoek.

Handhavers geven uiteindelijk op grond van de gevonden feiten en omstandigheden een onderbouwd, niet-bindend advies aan het team Beheer Inkomensvoorzieningen (beheerteam, BIV). De handhaver kan bij het formuleren van het advies schakelen met een jurist van de gemeente, en overleggen met andere handhavers over het advies. Ook

²⁰ Protocol Huisbezoek 2017. Gemeente Utrecht, Unit Beleid en Kwaliteitsontwikkeling, Werk en Inkomen.

kunnen ze met ketenpartners, zoals het buurtteam overleggen over de mogelijke consequenties van het advies. Ze kunnen dan ook adviseren om tijdelijk af te wijken van het opleggen van een boete of sanctie, zodat de burger bijvoorbeeld de mogelijkheid krijgt zijn leven weer op de rails te krijgen via schuldhulpverlening. Het Beheerteam (BIV) neemt echter het uiteindelijke besluit op basis van het advies. Het Beheerteam doet altijd nog een eigen check. Het Beheerteam kan een boete opleggen voor het niet voldoen aan de informatieplicht, vaak in combinatie met een sanctie. Mogelijke sancties zijn: beëindigen van de uitkering en niet terugvorderen, alleen terugvorderen en niet beëindigen of beëindigen en terugvorderen.²¹ Maar het is ook mogelijk dat het team BIV besluit tot ongewijzigde voorzetting van de uitkering, indien de situatie kloppend is, of bij onvoldoende bewijs.

Nadat het Beheerteam (BIV) het besluit heeft genomen, heeft de cliënt zes weken de tijd om bezwaar aan te tekenen. Een bezwaar wordt behandeld door de een onafhankelijke bezwaarcommissie tijdens een hoorzitting waarbij de gemeente en cliënt uitleg geven. Als de cliënt het niet eens is met het oordeel van de bezwaarcommissie kan hij in beroep gaan bij de bestuursrechter en eventueel in beroep gaan bij de Centrale Raad van Beroep. De meeste mensen zouden een bezwaar indienen, volgens geïnterviewde medewerkers, maar vaak zouden ze ongegrond worden verklaard. Daarnaast kan de cliënt als hij vindt dat hij onbehoorlijk is bejegend of onvoldoende informatie heeft gekregen een klacht indienen bij de gemeente. Die wordt behandeld door een klachtencoördinator.

Thematisch onderzoek en projecten

Handhaving werkt vooral meldingsgestuurd. Daarnaast zijn er ook projectmatig en (in het verleden) thematisch controles, zoals onderzoek naar vermogen in het buitenland. Thematisch onderzoek, naar vermogen in het buitenland, is sinds 2015 niet meer uitgevoerd in Utrecht.

Daarnaast kunnen handhavingsspecialisten door andere afdelingen van de gemeente gevraagd worden om mee te gaan bij projectmatig onderzoek. Zo kunnen de afdelingen Veiligheid en VTH handhavers van Weni vragen mee te gaan als ze bijvoorbeeld ter plekke onderzoek gaan doen naar autosloperijen. Dat is een sector waar vergunningen niet altijd in orde zijn, maar ook wordt zwartgewerkt. Ieder houdt dan zijn eigen bevoegdheden. Het team Handhaving werkt daarnaast in een aantal projecten samen met andere instanties, zoals in het Interventieproject Wijkgerichte Aanpak Overvecht, waarop we in de volgende paragraaf in zullen gaan.

²¹ Ca. 30% van het aantal meldingen door burgers leidt tot een beëindiging of wijziging van de uitkering, een terugvordering en/of boeteoplegging (College B&W, 2019a).

5.3 Bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen op grond van onderzoek binnen de organisatie

In deze paragraaf gaan we in op bewijs en aanwijzingen voor, risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme op basis van informatie verzameld door met name deskresearch, gesprekken met medewerkers en proportionaliteitsonderzoek. Het betreft een voorlopig antwoord op de vier onderzoeksvragen, want in paragraaf 5.4 gaan we in op ervaringen buiten de organisatie, op basis van gesprekken met sleutelfiguren. Die ervaringen worden meegenomen bij het definitieve antwoord op de vier onderzoeksvragen in de conclusie.

5.3.1 Bewijs en aanwijzingen uit proportionaliteitsonderzoek

Ongelijke uitkomsten van het handavingsproces voor verschillende etnische groepen kunnen een aanwijzing zijn voor institutioneel racisme. Daarom hebben we de gemeente gevraagd cijfers te verzamelen die aanwijzingen kunnen geven of personen met een bijstandsuitkering met een migratieachtergrond verhoudingsgewijs vaker te maken krijgen met een bijstandsfraudeonderzoek en een boete.

De cijfers worden in twee tabellen gepresenteerd. De cijfers geven de proportionaliteit van bijstandsfraudeonderzoeken en opgelegde boetes weer ten opzichte van de totale bijstandspopulatie.²² De afdelingen Onderzoek & Advies en Werk & Inkomen gaven aan dat in de registratie fouten kunnen zitten en dat van een deel de migratieachtergrond niet bekend is of niet te koppelen is aan de BRP (bijv. omdat iemand op 1 januari van het jaar van aanvragen van de uitkering nog niet in Utrecht woonde en dus niet in de BRP stond). Dat maakt bij deze kleine aantallen dat percentages er anders kunnen uitzien door dit soort fouten of ontbrekende gegevens. Aangezien het aantal huishoudens dat tussen 2016 en 2019 een fraudeonderzoek en een boete kreeg klein is, kunnen kleine fouten in de cijfers daarom een relatief groot effect hebben op de weergegeven percentages.²³ De uitleg en toelichting bij de cijfers in deze paragraaf hebben we grotendeels letterlijk overgenomen van de informatie die we van de afdeling Onderzoek & Advies en Werk en Inkomen hebben ontvangen.

²² Aangezien het de volledige registratie weergeeft is er geen sprake van een steekproef; daarom hoeft hierbij de statistische significantie niet te worden beoordeeld.

²³ Over de wijze waarop de cijfers tot stand zijn gekomen en de algemene disclaimers bij de cijfers, zie bijlage 3.

Tabel 3: Bijstandsfraudeonderzoek naar herkomstgroep, 2016-2019

Migratieachtergrond	Bijstand*		Bijstandsfraudeonderzoek**		
	Aantal unieke huishoudens dat een uitkering heeft ontvangen	% herkomst in bijstand	aantal unieke huishoudens dat een fraudeonderzoek kreeg	% herkomst in fraude-onderzoeken	% van herkomstgroep in bijstand dat fraude-onderzoek kreeg
Nederlands	6.397	32,4	584	27,2%	9,1%
Marokkaans	4.616	23,4	640	29,8%	13,9%
Turks	1.390	7,0	181	8,4%	13,0%
Surinaams/Antilliaans/Arubaans	1.154	5,9	150	7,0%	13,0%
Overig niet-westers	4.617	23,4	419	19,5%	9,1%
Overig westers	1.548	7,8	164	7,6%	10,6%
Totaal	19.722	100,0	2.145	100,0%	10,9%
migratieachtergrond onbekend of BSN niet koppelbaar	225		31		
	19.947				

Bron: Werk en Inkomen, koppeling BRP Onderzoek & Advies

*Alle unieke huishoudens uit het systeem Socrates die onder de participatiewet vielen, of uitgestroomd zijn in de periode 01-01-2016 t/m 31-12-2019

**Unieke huishoudens uit het systeem Socrates die onder de participatiewet vielen, of uitgestroomd zijn in de periode 01-01-2016 t/m 31-12-2019 én waarbij er een onderzoek is geweest in de periode 01-01-2016 t/m 31-12-2019

Tabel 3 geeft de cijfers van het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering en het aantal huishoudens dat te maken kreeg met bijstandsfraudeonderzoek in de periode 2016-2019.

Uitleg bij de kolombeschrijvingen van Tabel 3:

- Aantal unieke huishoudens dat een uitkering heeft ontvangen: het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering naar herkomstgroep in de betreffende periode, in absolute aantallen;
- % herkomst in bijstand: het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering naar herkomstgroep in de betreffende periode in percentages.

INSTITUTIONEEL RACISME BIJ DE GEMEENTE UTRECHT?

Verkennde studie naar processen van uitsluiting op vier beleidsterreinen

- aantal unieke huishoudens dat een fraudeonderzoek kreeg: in absolute aantallen naar herkomstgroep¹;
- % herkomst in fraudeonderzoeken: aandeel dat de herkomstgroep heeft binnen de categorie huishoudens waarnaar een fraudeonderzoek heeft plaatsgevonden;
- % van herkomstgroep in bijstand dat fraudeonderzoek kreeg: aandeel van de herkomstgroep in de bijstand dat te maken kreeg met een fraudeonderzoek.
Bijvoorbeeld: van de huishoudens met een Marokkaanse migratieachtergrond in de bijstand heeft 13,9% te maken gehad met een fraudeonderzoek in boven genoemde periode.

De cijfers over bijstandsonderzoek betreft alle meldingen die via interne of extern bronnen binnen zijn gekomen bij het team Handhaving. Intern zijn ze afkomstig van andere teams en afdelingen van Wenl (werkmatchers, BIV, enz.), en extern van burgers via e-mail of een meldingsformulier, van de politie, de afdeling burgerzaken, UWV, SVB, enz. Deze meldingen zijn door het team handhaving nog niet beoordeeld op onderzoekswaardigheid.

Uit de cijfers komt naar voren dat van de inwoners met een bijstandsuitkering die met een Marokkaanse, Turkse of Surinaamse/Antilliaanse/Arubaanse achtergrond iets vaker te maken krijgen met een fraudeonderzoek. De gemeente benadrukt dat het gaat om cijfers over fraudeonderzoek dat wordt gestart op grond van meldingen. Deze cijfers hebben dus in feite betrekking op processen die voorafgaan aan de bijstandsfraudeonderzoeken zelf, en de aantallen zijn dus niet beïnvloedbaar door de handhavers (bij meldingsgestuurd werken). Op basis van deze cijfers wordt niet duidelijk waarom de ene groep relatief vaker dan de andere groep geconfronteerd wordt met fraudeonderzoek. Wenl kon daar ook geen verklaring voor geven. Maar er kan volgens Wenl van alles meespelen. Bijvoorbeeld, als de ene groep gemiddeld langer een bijstandsuitkering ontvangt dan een andere groep, is de kans groter dat mensen uit de eerstgenoemde groep worden onderworpen aan een fraudeonderzoek. Tabel 3 is vooral van belang als achtergrond om de cijfers van Tabel 4 te begrijpen.

Tabel 4: opgelegde boetes bij fraudeonderzoek naar herkomstgroep, 2016-2019

Personen die en een fraudeonderzoek en een boete kregen opgelegd***				
Migratieachtergrond	aantal unieke huishoudens dat een boete kreeg opgelegd	% herkomst in boetes	% van herkomstgroep in fraudeonderzoeken dat een boete kreeg	% van herkomstgroep in bijstand dat fraudeonderzoek heeft gehad en een boete krijgt
Nederlands	37	24,0%	6,3%	0,6%
Marokkaans	42	27,3%	6,6%	0,9%
Turks	16	10,4%	8,8%	1,2%
Surinaams/Anfilliaans/Arubaans	12	7,8%	8,0%	1,0%
Overig niet-westers	31	20,1%	7,4%	0,7%
Overig westers	15	9,7%	9,1%	1,0%
Total	154	100,0%	7,2%	0,8%
migratieachtergrond onbekend of BSN niet koppelbaar	1			

Bron: Werk en Inkomen, koppeling BRP Onderzoek & Advies

***Unieke huishoudens uit het systeem Socrates die onder de participatiewet vielen, of uitgestroomd zijn in de periode 01-01-2016 t/m 31-12-2019 én waarbij er een onderzoek is geweest in de periode 01-01-2016 t/m 31-12-2019 én een boete in deze periode kregen opgelegd

Tabel 4 geeft cijfers voor opgelegde boetes bij fraudeonderzoek naar herkomstgroep in de periode 2016-2019.

Uitleg bij de kolombeschrijvingen van Tabel 4:

- aantal unieke huishoudens dat een boete kreeg opgelegd, na een fraudeonderzoek, in absolute aantallen.
- % herkomst in boetes: aandeel van herkomstgroepen binnen de groep huishoudens die een fraudeonderzoek en een boete hebben gekregen in de genoemde periode. Dus van de huishoudens die een fraudeonderzoek en een boete hebben gekregen in bovengenoemde periode heeft 24% geen migratieachtergrond, 27,3% heeft een Marokkaanse migratieachtergrond, 10,4% een Turkse migratieachtergrond ect.
- % van herkomstgroep in fraudeonderzoeken dat boete krijgt: aandeel van de herkomstgroep dat te maken kreeg met een fraudeonderzoek dat een boete kreeg

opgelegd in genoemde periode. Bijvoorbeeld: van de huishoudens zonder migratieachtergrond die te maken hadden met een fraudeonderzoek kreeg 6,3% een boete opgelegd in genoemde periode, enz.

- % van herkomstgroep in bijstand dat fraudeonderzoek heeft gehad en een boete krijgt: aandeel van de herkomstgroep met een bijstandsuitkering die te maken hadden met een fraudeonderzoek en een boete kreeg in de genoemde periode. Bijvoorbeeld: van de huishoudens zonder migratieachtergrond in de bijstand heeft 0,6% te maken gehad met een fraudeonderzoek en een boete gekregen.

Boetes worden vanwege functiescheiding niet door team Handhaving zelf opgelegd, die besluiten zijn van een ander team namelijk van BIV (BIV1/boete-ambtenaren). Boetes kunnen worden opgelegd als een bijstandsontvanger niet voldoet aan de informatieplicht. Dit kan geconstateerde fraude zijn, maar er zijn ook andere aanleidingen. Het is denkbaar dat een huishouden onderwerp was van fraudeonderzoek, daarvoor geen boete kreeg opgelegd, maar wel in dezelfde periode om een andere reden een boete kreeg opgelegd. De verhouding daartussen is niet aan te geven, omdat de aanleiding niet wordt geregistreerd bij het opleggen van de boete. In deze aantallen boetes zitten dus mogelijk ook andere aanleidingen dan bijstandsfraude. Verder worden boetes vaak opgelegd in combinatie met andere sancties, zoals het stopzetten of terugvorderen van de uitkering. Het komt ook voor dat naar aanleiding van fraude een uitkering wordt stopgezet zonder een boete op te leggen. Deze laatstgenoemde aantallen zijn niet meegenomen in de tabel. Van Wenl ontvingen we de volgende interpretatie van de cijfers:

“In de cijfers vielen ons geen grote procentuele verschillen op, die naar ons idee om een verklaring vragen. Wat ons betreft is een interpretatie van verschillen dus niet nodig.”

Ook ons lijken de procentuele verschillen over het algemeen klein en kunnen kleine verschillen het gevolg zijn van mogelijke fouten en 'vervuiling' van de cijfers. Het kan bijvoorbeeld gaan om boetes die niet zijn opgelegd na een bijstandsfraudeonderzoek maar om een andere reden. Daarbij komt dat het om resultaten van complexe processen gaat. Deze uitkomsten zouden nader onderzocht kunnen worden. Op basis van deze cijfers kunnen we geen uitspraken doen over institutioneel racisme, maar er zijn geen grote opvallende verschillen in de cijfers. De cijfers wijzen dus niet op institutioneel racisme bij bijstandsfraudeonderzoek.

5.3.2 Bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme

Op basis van ons onderzoek hebben we geen regels, procedures of processen gevonden die expliciet onderscheid maken naar afkomst, religie of huidskleur en die de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren. We hebben protocollen, werkinstructies en werkwijzen

voor de uitvoering van het handhavingsonderzoek bestudeerd. Daarin waren geen discriminerende regels of instructies te vinden.

Bewijs en aanwijzingen voor beleid, regels of processen die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen, maar er in de praktijk voor zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld, hebben we evenmin gevonden op basis van de analyse van informatie uit het dossieronderzoek²⁴, de observaties²⁵, het eerder behandelde proportionaliteitsonderzoek en de interviews en focusgroepen met medewerkers. Geen van de geïnterviewde medewerkers kon zich voorstellen dat er sprake zou kunnen zijn van institutioneel racisme bij het team Handhaving. Wel kwamen we een twijfelgeval tegen, namelijk thematisch onderzoek naar vermogen in het buitenland; maar dergelijk onderzoek is de afgelopen zes jaar niet meer zijn uitgevoerd. Hieronder lichten we deze conclusies kort toe. Ons onderzoek was overigens te beperkt van aard om institutioneel racisme geheel uit te kunnen sluiten.

Dat twijfelgeval betreft een thematisch onderzoek naar vermogen in het buitenland dat in het verleden (tussen 2013 en 2015) werd uitgevoerd om fraude met een bijstandsuitkering proactief op te sporen. Daarbij werd een risicoprofiel gebruikt waarin nationaliteit een van de criteria was. Hierbij waren personen geselecteerd die een geboorteplaats buiten Nederland hadden én die één of meerdere keren langer dan de destijds toegestane periode - meer dan 28 dagen - met vakantie in het buitenland waren geweest terwijl ze een uitkering ontvingen. Uit die groep werden steekproefsgewijs gevallen geselecteerd voor nader onderzoek. Op 5 juni 2018 oordeelde de Centrale Raad van Beroep (CrvB) in haar uitspraak over "Vermogensonderzoek gemeente Utrecht", dat dit niet in strijd is met het discriminatieverbod. Gemeenten mogen selectiecriteria gebruiken voor hun fraudeonderzoek, omdat onderzoek veel tijd en geld kost en het "ondoenlijk is om het inkomen en vermogen van alle bijstandsgerechtigden in alle landen van de hele wereld te onderzoeken". Daarom mogen gemeenten gebruikmaken van indicatoren en signalen, waarbij bijvoorbeeld gekeken wordt naar veelvuldig bezoek aan hetzelfde land. Bijstandsgerechtigden hebben immers de plicht om verblijf in het buitenland te melden. Het onderzoek mag gebaseerd zijn op het criterium "een ander land van herkomst dan Nederland", maar onderzoek naar bijstandsgerechtigden van slechts één nationaliteit is

²⁴ Het dossieronderzoek was bedoeld om mogelijke aanwijzingen te vinden voor ongelijke behandeling en racisme in het werkproces met betrekking tot fraudeopsporing. Daarbij werd gekeken naar de stappen die werden gezet vanaf het moment dat er een melding of signaal over fraude binnenkomt tot aan het moment van beëindiging van het handhavingsonderzoek. Vanwege de beperkte tijd werd een willekeurige selectie van 24 dossiers onderzocht uit een steekproef van 50 uit de periode 2015 - 2019. Van deze 24 dossiers bevatten er zeven een daadwerkelijk handhavingsonderzoek. Dit wijst erop dat na een vooronderzoek heel vaak wordt besloten geen verdiepingsonderzoek uit te voeren. In de zeven doorgenomen dossiers konden we geen aanwijzingen vinden voor ongelijke behandeling. Het dossieronderzoek was beperkt van aard in omvang; daarnaast waren er allerlei beperkingen vanwege onder meer privacywetgeving en voorkomen van herteidbaarheid van informatie (ten behoeve van de bescherming van de privacy van individuele inwoners; zie Bijlage 4.

²⁵ Observaties werden ingezet om het gedrag te observeren van inspecteurs aan het werk en om hen te bevragen op gemaakte keuzes. Observaties werden gedaan door mee te gaan met twee handhavers die een huisbezoek aflegden in het kader van een onderzoek naar een dak- en thuislozenuitkering. Het observatieonderzoek bood nauwelijks mogelijkheid om ongelijke behandeling of stereotypen op te kunnen merken, vanwege de beperkte tijd ervoor. Wel bood het aanleiding om met de handhavers in gesprek te gaan.

niet toegestaan, omdat dat in strijd is met het discriminatieverbod.²⁶ De Utrechtse aanpak was volgens de rechter (CvB) toegestaan omdat het gaat om een criterium dat voldoende relevant was voor het doel, namelijk voor vermogensonderzoek in het buitenland, en omdat andere selectiecriteria naast nationaliteit werden meegenomen en vervolgens een steekproef eruit werd getrokken. Dat sluit nog niet uit dat bij de Utrechtse aanpak sprake is van institutioneel racisme volgens de door ons gehanteerde definitie. We hebben dat voor dit type thematisch onderzoek niet verder onderzocht, omdat het sinds 2015 niet meer is uitgevoerd in Utrecht. De reden die hiervoor werd gegeven is dat zo'n onderzoek door de striktere privacy-eisen van de AVG moeilijker is uit te voeren.

5.3.3 Risico's en waarborgen

Op basis van ons onderzoek – met name uit de interviews en focusgroepen, aangevuld met deskresearch en dossieronderzoek – hebben we verschillende risico's op institutioneel racisme kunnen vaststellen, evenals waarborgen hiertegen. We hebben uit de interviews met medewerkers vooral risico's en kwetsbaarheden gehaald met betrekking tot (1) de wijze waarop handhavers hun discretionaire bevoegdheid invullen bij het besluit tot een handhavingsonderzoek en de uitvoering ervan, (2) de kwaliteit van de informatie die wordt gebruikt bij de start en uitvoering van een handhavingsonderzoek, namelijk dat deze mogelijk vervuild is, en (3) mogelijke indirecte ongelijke behandeling door projecten die zich beperken tot een wijk waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen. Tevens hebben we waarborgen tegen deze risico's opgehaald. Ten slotte gaan we in op de klachtprocedure, die eveneens een waarborg vormt voor een eerlijk proces.

Risico's en waarborgen bij de invulling van discretionaire bevoegdheden

Handhavers hebben veel discretionaire ruimte, vanwege de complexiteit van het werk, omdat elk geval weer anders kan zijn en om maatwerk te kunnen leveren. Stereotypen en vooringenomenheid kunnen een rol spelen als handhavers op grond van hun discretionaire bevoegdheden ruimte hebben om naar eigen inzicht te handelen. Dit risico wordt beperkt door vele waarborgen. De discretionaire ruimte van handhavers wordt ingeperkt en voorgestructureerd door protocollen, werkinstructies en afspraken in het

²⁶ De Rechtspraak, [Wat is toegestaan bij onderzoek naar bijstandsfraude in het buitenland?](#) Rechtspraak.nl. Zie ook [de VNG Kennisbank Naleving](#). Bij een themaonderzoek naar fraude op basis van alleen het criterium nationaliteit is wel sprake van discriminatie volgens de rechter. Een bekend voorbeeld is het zogenaamde 'Somaliërsproject' van de gemeente Haarlem. Haarlem volgde het advies van de staatssecretaris van het Ministerie van SZW (Mark Rutte) op om Somalische Nederlanders extra te controleren op bijstandsfraude, omdat volgens door hem ontvangen informatie sommigen van hen naar England waren verhuisd terwijl ze nog ingeschreven stonden bij de uitkeringsinstantie in Nederland. Uiteindelijk lukte het de gedupeerden om met concreet bewijs via het antidiscriminatiebureau een uitspraak van de Commissie Gelijke Behandeling te krijgen dat sprake was van rassendiscriminatie. Op basis hiervan konden ze in 2007 in lopende rechtszaken gelijk krijgen: dat een onderzoek uitsluitend gericht op personen van Somalische afkomst discriminatoir is (Soudager, 2021a). Soudager heeft bij enkele andere gemeenten navraag gedaan, waaronder de gemeente Utrecht, of zij ook dergelijke projecten hadden. Een woordvoerder van de gemeente gaf aan dat er in Utrecht "zo goed als zeker geen thematisch onderzoek is gestart naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris (Soudager, 2021a). Ook na deze uitspraak is er verschillende malen aandacht geweest voor fraude met uitkeringen en toeslagen door bepaalde herkomstgroepen, zoals de kwestie rond de 'Bulgarenfraude' in 2013 en 'Polenfraude' in 2018. De afgelopen jaren zijn er ontwikkelingen die het bemoeilijken om bij fraudeonderzoek nationaliteit als criterium mee te nemen, onder meer vanwege de AVG. Volgens Soudager zou er tegenwoordig daarom vaker aan "indirecte etnische profilering" worden gedaan. Dan kijken gemeenten bijvoorbeeld naar de postcode, om extra controles uit te voeren "in wijken waar veel mensen van kleur wonen" (Soudager, 2021b).

team. Handhavers mogen soms van protocollen afwijken, maar dat vereist goedkeuring. Ook moeten handhavers alle stappen in hun onderzoek verantwoorden dan wel onderbouwen. Daarnaast stelt de aard van het handhavingsonderzoek zijn eigen eisen; het uiteindelijk advies moet goed onderbouwd zijn met voldoende bewijsmateriaal (feiten en/of omstandigheden). Hiervoor geven wetgeving en jurisprudentie richtlijnen.

Andere waarborgen vormen professionaliteit en verschillende controlemechanismen. Nieuwe handhavers worden ingewerkt en gekoppeld aan ervaren handhavers voor begeleiding. Verdere professionalisering wordt bevorderd door middel van allerlei trainingen en cursussen. Ook is er veel onderlinge afstemming en dus ook controle. Het team overlegt regelmatig, zoals bij de dagstart, over onder meer complexe casussen die handhavers inbrengen. Teamoverleg zorgt er ook voor dat het team op een lijn te zit. Daarnaast wordt in het team met het 'vierogen-principe' gewerkt. Handhavers doen onderzoek in (wisselende) tweetallen, met een van hen als dossierhouder. Zodoende kunnen ze elkaar controleren. Handhavers gaan in tweetallen op huisbezoek of voeren samen waarnemingen ter plaatse uit. Daardoor kunnen collega's elkaar aanvullen – en eventueel corrigeren – en het is tevens veiliger. Op het werk wordt veel gespard met collega's en advies gevraagd aan meer ervaren handhavers. Daarnaast vormt de functiescheiding een waarborg: de handhaver geeft een onderbouwd, niet-bindend advies aan het team Beheer, dat vervolgens een besluit erover neemt. Geïnterviewde medewerkers merkten op dat het advies alleen al met het oog op een mogelijke bezwaarprocedure goed onderbouwd moet zijn. Een extra waarborg vormen audits uitgevoerd door de afdeling Kwaliteit; zij doen soms steekproefonderzoek naar dossiers en naar de systemen die Handhaving gebruikt.

De wijziging in het beleid en visie op handhaving sinds drie jaar geleden heeft gezorgd voor meer discretionaire ruimte, om maatwerk te leveren en rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van een cliënt. Meer ruimte voor maatwerk biedt ook meer ruimte voor vooringenomen handelen door professionals. Tegelijkertijd zijn echter extra waarborgen toegevoegd, zoals meer aandacht voor professionalisering (trainingen) en andere functie-eisen, waarvan de belangrijkste zijn: hbo werk- en denk niveau (was mbo+), meer nadruk op communicatieve vaardigheden en de competentie om naar de geest van de wet te kunnen werken in plaats van naar de letter.

Ondanks alle waarborgen is het niet helemaal uit te sluiten dan stereotypen een rol kunnen spelen bij het handhavingsonderzoek. Er werd door medewerkers aangegeven dat een zekere vooringenomenheid als beroepsdeformatie kan meespelen, bijvoorbeeld dat een ervaren handhaver op basis van bepaalde bekende patronen (van fraude) te snel kan veronderstellen dat daar ook ditmaal sprake van zal zijn. Dergelijke fraudepatronen zullen niet snel gekoppeld worden aan een bepaalde etnische groep, maar uitgesloten is het evenmin. Zo merkte een van de geïnterviewde medewerkers op

dat er in het verleden in de politiek en media aandacht was voor vermeende fraude bij Somalische uitkeringsgerechtigden die naar Engeland zouden zijn verhuisd maar in Nederland nog wel een uitkering zouden ontvangen (dit speelde rond 2005-2008, zie noot 26). Ook bij handhavers in Utrecht was hiervoor destijds aandacht. Het team Handhaving wilde er een project van maken, maar het gemeentebestuur ging hierin niet mee, omdat het "niet toegestaan is op afkomst een themaonderzoek te doen", volgens een medewerker. Deze medewerker gaf aan dat het wel in het achterhoofd bleef hangen van sommige handhavers, zodat ze er meer aandacht voor hadden als ze meldingen hierover binnen kregen. Volgens deze medewerkers zijn er echter voldoende waarborgen tegen de invloed van vooringenomenheid op het handelen. Handhavers gaven aan dat ze zich bewust zijn van de risico's en dat het hiertegen helpt dat ze alles moeten verantwoorden en onderbouwen, door collega's scherp worden gehouden en dat uiteindelijk voldoende bewijs verzameld moet worden.

Momenten waarop vooringenomenheid een rol zou kunnen spelen liggen volgens ons vooral bij de beslissing of een melding onderzoekswaardig is, of een verdiepingsonderzoek moet worden gestart en bij het zoeken naar een maatwerkoplossing indien die nodig wordt geacht. Eigen oordelen en bevooroordeeldheid kunnen hier in principe een rol spelen. Volgens de geïnterviewde medewerkers is die kans echter klein en er zijn inderdaad veel waarborgen. Tijdens het (beperkte) dossieronderzoek hebben we geen patronen opgemerkt die met ongelijke behandeling te maken kunnen hebben; maar dit onderzoek was te beperkt om het uit te kunnen sluiten. Veel is voorgeschreven, afgestemd en geprotocolleerd. Dat geldt veel minder voor het bejegeningaspect. Er is geen bejegeningprotocol, zoals bij boa's. Toch zijn er wel contactmomenten met klanten, namelijk als ze voor een gesprek worden uitgenodigd en bij een huisbezoek. Op die momenten kunnen bepaalde vooroordelen of stereotypen mogelijk van invloed zijn op de bejegening van klanten.

Over het algemeen worden er weinig klachten over team handhaving ingediend. Echter, in 2015 is er in ieder geval een serieuze klacht ingediend die uitgebreid is onderzocht. Het betrof een onheuse bejegening tijdens een huisbezoek van iemand met een migratieachtergrond. Het onderzoek naar deze klacht heeft geleid tot vergaande maatregelen. Vanwege de privacy bescherming kunnen hierover geen verdere details verstrekt worden. Het zou een aanwijzing kunnen zijn van discriminatie door of racisme bij een medewerker. Dit incident is volgens een medewerker mede aanleiding geweest voor WenI om kritisch naar de eigen werkwijze te kijken. Dit heeft onder andere geleid tot het aanpassen van het huisbezoekprotocol met een aanvullende training en het veranderen van het functieprofiel.

Risico's en waarborgen bij gebruik van mogelijk vervuilde informatie

Stereotypen kunnen ook indirect van invloed zijn op de handhaving bijstandsfraude, namelijk via vervuilde meldingen en persoonsgegevens. Achter meldingen of signalen kunnen vooroordelen zitten van burgers of van collega's van andere afdelingen of instanties. Die mogelijkheid werd erkend, maar volgens de handhavers die we hebben gesproken zou het geen rol spelen bij het besluit over de onderzoekwaardigheid van de melding en bij het onderzoek zelf. Dan gaat het immers alleen om "feiten", of de melding concreet genoeg is en of die wijst op mogelijke fraude. Indien een melding telefonisch binnenkomt bij het Meldpunt fraude wordt altijd doorgevraagd door de handhavingsspecialist. Op die wijze kan duidelijk worden dat er bijvoorbeeld een persoonlijke conflict of burenruzie meespeelt, en mogelijk ook vooroordelen. Een medewerker merkte op dat dit op zichzelf niet relevant is; als de melding onderzoekswaardig is, kan ze opgepakt worden en wordt onderzocht of die klopt.

Ook meldingen van andere afdelingen of instanties kunnen vervuild zijn, evenals de persoonsgegevens die handhavers opvragen tijdens het onderzoek. Er kan bijvoorbeeld tijdens het onderzoek informatie van de Belastingdienst worden opgevraagd over een klant en die persoonsgegevens kunnen mogelijk vervuild zijn doordat deze dienst met risicoprofielen heeft gewerkt met nationaliteit als een van de criteria. Volgens de geïnterviewde medewerkers zouden de risico's in dit geval niet groot zijn. Zij gaven aan dat ze altijd hun eigen afweging maken, fraude door hen altijd zelf moet worden vastgesteld op basis van feiten, en dat ze daarbij gegevens van verschillende instanties en databestanden combineren en met elkaar confronteren. Tijdens het onderzoek wordt informatie van andere instanties beoordeeld door de handhaver en gecontroleerd indien mogelijk (menselijke toets). Bovendien wordt de cliënt altijd gehoord en kan hij aangeven dat bepaalde informatie die ze gebruiken niet klopt (hoor en wederhoor).

Risico's en waarborgen bij wijkgerichte projecten

Indien nationaliteit of herkomst indirect een criterium vormt voor handhavingsonderzoek, doen zich eveneens risico's voor op institutioneel racisme. Dit is mogelijk het geval bij een lopend project in een wijk waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen, de pilot Interventieproject Wijkgerichte Aanpak Overvecht. In de motie 160/2020 – die de basis vormt voor dit onderzoek – wordt specifiek verwezen naar "de interventieacties in Overvecht inzake bijstandsfraude" die mogelijk institutioneel discriminerend zouden zijn. Zoals eerder aangegeven (noot 4 bij paragraaf 1.2) gaf de fractievoorzitter van DENK in een mail de we via de gemeente ontvingen aan dat zijns inziens hier sprake is van "een verkapt vorm van discriminatie" omdat gekozen was voor een wijk "waar de meeste mensen met een migratieachtergrond wonen". Daarnaast uitte hij zorgen over de uitwisseling van mogelijk vervuilde persoonsgegevens tussen instanties in het kader van dit project.

Het Interventieproject Wijkgerichte Aanpak Overvecht is een integraal, gezamenlijk interventieproject waarin de afdelingen Werk en Inkomen, Vergunningen Toezicht en Handhaving (VTH) en Publieksdiensten van de gemeente samenwerken en een bijdrage leveren "aan het veiliger en leefbaarder maken van de wijk Overvecht" (College B&W, 2019b). Het project sluit aan bij de ambitie Veilige buurten van de brede opgave "Samen voor Overvecht" en het wordt uitgevoerd in het kader van de Landelijke Samenwerking Interventieteams (LSI), gefaciliteerd door de Rijksoverheid en de VNG en waarin verschillende ketenpartners samenwerken.²⁷ De wijkgerichte aanpak is bedoeld om verschillende vormen van fraude met overheids gelden zoals bijstandsfraude te traceren, maar ook om zorgaspecten en criminaliteit op het spoor te komen. Deze zorgpunten worden bevestigd door een ondermijningsbeeld van Overvecht dat in 2017 is opgesteld door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). Dit gaf "een ernstig en tegelijk herkenbaar beeld van zowel zichtbare als onzichtbare criminaliteit" (College B&W, 2019b). Drie fenomenen sprongen eruit in het ondermijningsbeeld: (1) drugscriminaliteit, (2) netwerken van families die criminaliteit faciliteren met onder meer vastgoed, horeca, makelaars en zorgkantoren en (3) misbruik van en fraude met overheidsuitkeringen en – subsidies. Het Interventieproject is gericht op het opsporen en handhaven van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringen, subsidies en andere overheids gelden (College B&W, 2019b). Uiteindelijk moet het project de wijk erop vooruit helpen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid.

We hebben het interventieproject maar in beperkte mate kunnen onderzoeken, deels omdat informatie over dit multidisciplinaire project niet openbaar is in de huidige operationele fase, maar ook omdat het project nog niet echt van start was gegaan toen wij ons onderzoek uitvoerden. We hebben informatie over het project vergaard via een interview met de projectmanager LSI voor Utrecht en via interviews met medewerkers van Wenl. Zoals gezegd mocht niet alle informatie uit die gesprekken worden meegenomen in deze fase van het project. De gemeente kan hiervoor in deze fase geen toestemming verlenen omdat het project een samenwerking tussen ketenpartners betreft, waarin de rol van de gemeente niet is te onderscheiden. Wel is de gemeenteraad in een raadsbrief van december 2019 geïnformeerd over dit project (College B&W, 2019b). Het project heeft een lange aanloop- en voorbereidingstijd gehad. Er zou veel discussie in de gemeenteraad zijn losgekomen en de gemeenteraad heeft opdracht gegeven om een kosten-baten analyse op het project toe te passen. De gegevensuitwisseling moest worden voorbereid, omdat die onderhevig is aan strikte wet- en regelgeving (zoals de AVG). Ook is er een Privacy Impact Assessment (PIA) opgesteld en in dat kader is een Ethische Assessment uitgevoerd (College B&W, 2019b). Toen het project eindelijk van start kon gaan, kwam het tijdelijk stil te liggen vanwege de corona-maatregelen. In de genoemde raadsbrief wordt maart 2021 als einddatum genoemd, maar door de coronacrisis is het project verlengd tot 1 maart 2022.

²⁷ Zie VNG, Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI): <https://vng.nl/artikelen/landelijke-stuurgroep-interventieteams-lsi>

In het kader van het Interventieproject Wijkgerichte Aanpak Overvecht "gaat een interventieteam van de gemeente, de Belastingdienst, de Inspectie SZW, het UWV, de Sociale Verzekeringsbank, de politie" aan hen verstrekte gegevens door bewoners en bedrijven in Overvecht vergelijken. Als "dit tot vragen leidt, gaan leden van het interventieteam op bezoek bij de betreffende bewoners en bedrijven" (College B&W, 2019b). De verschillende deelnemende partijen kunnen dus ieder enkele signalen inbrengen. Twee of meer signalen van verschillende instanties op adresniveau van een bepaalde gedraging kunnen leiden tot een zogenaamd "verwonderadres". Zo'n verwonderadres kan integraal worden besproken tijdens een casustafel. Het is de bedoeling dat in het kader van het Interventieproject maandelijks een casustafel wordt georganiseerd, waarbij per casustafel 10 tot 15 adressen worden besproken. Uit het combineren van data zou bijvoorbeeld een signaal kunnen komen dat sprake is van illegale bewoning of van onrechtmatigheden met betrekking tot een uitkering. Dat kan een reden zijn voor nader onderzoek en eventueel handhavend optreden. Maar het is ook mogelijk dat zorgsignalen of -aspecten worden gevonden bij het bespreken van casussen. Bij zorgaspecten kan gedacht worden aan "onderbenutting van (financiële) voorzieningen, eenzaamheid, verwaarlozing, zorg mijden, schulden, schoolverzuim, behoefte aan scholing" (College B&W, 2019b). In die gevallen worden bewoners benaderd en doorverwezen naar hulp- en dienstverleners. Hiermee "levert dit project ook een bijdrage aan de ambitie zorg en ondersteuning op maat te leveren" uit de opgave "Samen voor Overvecht" (College B&W, 2019b).

De bovenstaande beschrijving van het project maakt duidelijk dat de gemeente diverse redenen had om het pilotproject in Overvecht uit te voeren, onderbouwd met informatie uit een ondermijningsbeeld van de wijk. Het project maakt deel uit van het gemeentelijk streven om deze wijk leefbaarder te maken; de brede opgave "Samen voor Overvecht". Zoals in de raadsbrief wordt aangegeven was er vanuit de wijk een duidelijke behoefte aan een dergelijk interventieproject; "de wijkraad en het bewonersplatform Overvecht zijn sterk voorstander van gerichte inzet op handhaving in de wijk". Door een geïnterviewde medewerker werd opgemerkt dat dit project mede is ontwikkeld is vanwege de wensen van bewoners en ondernemers in Overvecht, die de gemeente verzochten om op te treden tegen de overlast en ondermijning in de wijk. Het project moet de wijk en bewoners ten goede komen. Een door de gemeente beoogd effect van de aanpak is bijvoorbeeld dat mensen erop gewezen kunnen worden dat ze bepaalde uitkeringen of toeslagen niet benutten, maar er wel recht op hebben. In die zin zou je volgens een medewerker kunnen zeggen dat het oneerlijk is dat er in vergelijking nu minder aandacht gaat naar bijvoorbeeld Kanaleneiland.

De gemeente had dus meer redenen voor deelname aan het LSI-project dan alleen bijstandsfraude opsporen. Wel is het zo dat het aandeel uitkeringsgerechtigden en

geconstateerde overtredingen in deze wijk een van de redenen was om de pilot in deze wijk uit te voeren. In Overvecht woont een derde van de Utrechtse uitkeringsgerechtigden. Het is mogelijk dat door het project meer fraudegevallen worden opgespoord. Maar dat is juist ook de inzet van het streven naar hoogwaardig handhaven: de controle moet het grootst zijn waar de risico's het grootst zijn. Dat wordt in dit project gedaan door het combineren van signalen en data. Bovendien kunnen door het project evenzeer zorgvragen worden gevonden die kunnen worden doorverwezen. Het gaat om een combinatie van handhaving en investering in welzijn, van repressie en preventie.

Ook in andere opzichten zijn er vele waarborgen ingebouwd tegen ongelijke behandeling van bevolkingsgroepen. Door het uitgevoerde ethische assessment in het kader van een Privacy Impact Assessment (PIA) is geborgd dat bijvoorbeeld achtergrondkenmerken niet mee worden genomen bij de beslissingen. In de casustafels worden signalen alleen besproken op adresniveau en gaat het alleen om gedragingen, dus zonder persoonsgegevens.

Het risico op vervuilde informatie is moeilijker te beoordelen. Het is inderdaad bekend dat de politie en de Belastingdienst burgers in het verleden hebben 'geprofileerd' op grond van hun uiterlijk (politie) of nationaliteit (Toeslagenaffaire). Met betrekking tot de politie geldt dat deze instantie een kleine rol heeft in het project en geen gegevens heeft gedeeld. De Belastingdienst deelt wel gegevens in het project. Wat betreft de Belastingdienst is onder meer uit een onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gebleken dat er in relatie tot de Toeslagenaffaire onrechtmatig onderscheid is gemaakt op basis van nationaliteit (Autoriteit Persoonsgegevens, 2020). De wethouder Werk & inkomen heeft naar aanleiding van de Toeslagenaffaire met de Belastingdienst een gesprek gevoerd met betrekking tot data van de Belastingdienst zoals ingebracht in het LSI-project. De Belastingdienst gaf aan dat ze in dit kader alleen objectieve gedragscriteria hanteren waarbij nationaliteit geen rol speelt. Het Interventieproject in Utrecht omvat bovendien allerlei waarborgen bij de uitwisseling van informatie en er zijn meerdere signalen van verschillende instanties nodig om te besluiten tot nader onderzoek over te gaan. Ten slotte is er controle mogelijk door de gemeenteraad. Voordat het project van start ging is het al uitgebreid besproken in de raad. Na afloop van het project zal de raad erover worden geïnformeerd.

Klachtprocedure

Een klachtprocedure vormt een waarborg voor een eerlijk proces bij het voorkomen en tegengaan van institutioneel racisme, terwijl een gebrekkig functionerende klachtprocedure een risico hiervoor vormt. Er worden zeer weinig klachten over handhaving door Weni ingediend die mogelijk met discriminatie te maken hebben, zowel

via Art.1 Midden Nederland als via het loket hiervoor bij de gemeente.²⁸ Net als bij THOR merkten we op dat het feit dat tegenwoordig zeer weinig klachten worden ingediend over discriminatie als een goed teken wordt gezien. Zoals eerder is opgemerkt, kan het ook een teken zijn dat de klachtprocedure niet optimaal werkt en er te veel drempels zijn om een klacht in te dienen. Echter, zoals eerder vermeld was er in 2015 een serieuze klacht over onheuse bejegening. Deze lijkt professioneel te zijn onderzocht en dit onderzoek heeft er volgens medewerkers voor gezorgd dat kritisch naar de eigen werkwijze werd gekeken.

5.4 Ervaringen uit gesprekken met sleutelfiguren

In onze gesprekken met sleutelfiguren kwamen ervaringen met discriminatie door handhavers bij de handhaving van bijstandsfraude aan de orde. In deze paragraaf geven we een weergave van die ervaringen; we hebben ze niet nader onderzocht.

De meeste sleutelfiguren gaven aan dat zij en mensen uit hun netwerken de indruk hebben dat personen met een migratieachtergrond anders worden behandeld door ambtenaren die over bijstandsuitkeringen gaan: dat er meer wantrouwen tegen hen is, dat ze vaker worden onderzocht op fraude en dat ze minder snel op hun woord worden geloofd. Autochtone bijstandsgerechtigden die zeggen geen vermogen in het buitenland te hebben zouden eerder op hun woord worden geloofd dan degene met een migratieachtergrond, is de indruk.

Meerdere malen werd door de sleutelfiguren de vermogenstoets buitenland genoemd, naar bezit in het buitenland van mensen met een bijstandsuitkering. Volgens hen zouden vooral uitkeringsgerechtigden met een Turkse of Marokkaanse achtergrond hierop onderzocht worden, terwijl "autochtonen met mogelijk een tweede huis in Frankrijk of Spanje" veel minder vaak worden onderzocht. Een van de sleutelfiguren verbond dit met de aandacht hiervoor in de media en politiek; het heeft volgens hem nieuwsaarde als personen met een migratieachtergrond frauderen, terwijl procentueel een veel groter deel van de fraudeurs geen migratieachtergrond heeft. Een andere sleutelfiguur had de indruk dat eerder gediscrimineerd wordt naar wijk dan naar doelgroep, en dan vooral wijken waarin veel mensen wonen met een migratieachtergrond. Zoals we eerder in dit hoofdstuk hebben aangegeven, worden er in Utrecht al jaren geen thema-onderzoeken uitgevoerd naar vermogen in het buitenland. Maar de ervaringen die de sleutelfiguren naar voren brachten lijken ook betrekking te hebben op onderzoek naar vermogen in het buitenland vanwege een melding.

De negatieve ervaringen die sleutelfiguren naar voren brachten over onderzoek naar bijstandsfraude was vermengd met ervaringen met andere uitkeringsinstanties. Dat is

²⁸ Via Art.1 Midden Nederland hebben we geanonimiseerde meldingen ontvangen over discriminatie bij onderzoek naar bijstandsfraude. De enige melding die hierover was binnengekomen was zeer algemeen en niet onderbouwd, namelijk het vermoeden van een burger dat een fraudeonderzoek zou zijn gestart vanwege zijn niet-Nederlandse achternaam.

vanuit hun visie juist een kenmerk van de structurele of institutionele karakter van de ongelijke en andere behandeling van personen met een migratieachtergrond: dat ze daarmee te maken krijgen bij allerlei sociale zekerheidsinstanties. Enkele sleutelfiguren gaven aan dat zij en anderen uit hun netwerken het gevoel hadden dat veel te snel door dit soort instanties wordt verondersteld dat mensen moedwillig frauderen, en daarom worden beboet. Terwijl het volgens hen meestal zou gaan om fouten, nalatigheid, en onvoldoende kennis van de taal en regels door nieuwkomers. De boete en korting op de uitkering zouden dan disproportioneel zijn. "Geef uitkeringsgerechtigden die foutjes hebben gemaakt het voordeel van de twijfel en ga met ze in gesprek om het recht te zetten in plaats van ze gelijk te beboeten" was het advies van een sleutelfiguur. Wat hier wordt voorgesteld is overigens precies de inzet is van het huidige Utrechtse beleid van hoogwaardig handhaven van Wenl sinds de beleidsomslag van drie jaar geleden (zie paragraaf 5.2).

De sleutelfiguren vroegen ook aandacht voor enkele andere negatieve ervaringen bij personen met een migratieachtergrond die niets met discriminatie te maken hadden. Handhavers kunnen problemen ondervinden bij het opvragen van relevante informatie over het vermogen en onroerend goed in landen als Marokko en Turkije. Dat kan ervoor zorgen dat bijstandsgerechtigden lang in onzekerheid blijven over de uitkomst van het onderzoek. Dit mogelijke nadeel werd overigens ook genoemd door een geïnterviewde medewerker. Het kan soms lang duren omdat deze landen niet meewerken en weinig hierover centraal is geregistreerd. Dat kan tot gevolg hebben dat iemand lang moet wachten op de toekenning van een uitkering. Dan wordt volgens de medewerker indien mogelijk gezocht naar tussenoplossingen, zoals het toekennen van een voorlopige uitkering of lening.

De gesprekken met sleutelfiguren over ervaringen met discriminatie maakten duidelijk dat er vooral veel onvrede heerst binnen hun netwerken over wat zij ervaren als onrechtvaardigheden in fraudeonderzoek van allerlei sociale zekerheidsinstanties. Het gaat volgens hen om een opeenstapeling van ervaringen met ongelijke behandeling bij fraudeonderzoek door "de overheid" in het sociale zekerheidsdomein, maar ook in het fiscale domein: de gemeente, de Belastingdienst, UWV en SVB. Er werden door de sleutelfiguren met name ervaringen van oneerlijke behandeling aangehaald door de rijksoverheid, inclusief korting op pensioenen van remigranten en de Toeslagenaffaire. Het gaat dus om een stapeling van negatieve ervaringen die te maken hebben met een streng fraudebeleid gebaseerd op wantrouwen van de overheid en ambtenaren in burgers, en dan met name die met een migratieachtergrond. Dat wordt des te onrechtvaardig gevonden omdat volgens de sleutelfiguren minder moeite wordt gedaan om bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond aan werk te helpen. Zij zouden volgens een sleutelfiguur door de unit Werk eerder ingedeeld worden in het arrangement van minder kansrijke werkzoekenden, zodat ze minder ondersteuning krijgen bij de re-

integratie op de arbeidsmarkt. Volgens de sleutelfiguren doet het mensen met een migratieachtergrond pijn dat ze worden weggezet als fraudeur, terwijl ze moeite doen om een baan te krijgen maar steeds worden afgewezen bij sollicitaties. Een meer rechtvaardige en begripvolle benadering op het terrein van participatie en bijstand achtten zij wenselijk, zonder mensen met een migratieachtergrond al bij voorbaat te wantrouwen.

De ervaringen die we via sleutelfiguren hebben opgehaald contrasteren sterk met het beeld van onderzoek naar rechtmatige verstrekking van bijstandsuitkeringen dat we via onderzoek met ambtenaren hebben opgehaald. Op grond van onderzoek 'binnen' de organisatie hebben we geen aanwijzingen kunnen vinden voor institutioneel racisme, al was het onderzoek te beperkt om het geheel uit te kunnen sluiten. In gesprekken met handhavingsspecialisten hebben we kort de negatieve ervaringen van sleutelfiguren ter sprake gebracht. De meesten konden daar weinig begrip voor op brengen; ze vonden dat ze nauwkeurig handelen en dat er voldoende waarborgen zouden zijn om ongelijke behandeling en willekeur uit te sluiten.

5.5 Ideeën voor extra waarborgen

In de gesprekken met medewerkers en focusgroepen werden suggesties gedaan en besproken hoe de waarborgen voor ongelijke behandeling en institutioneel racisme kunnen worden versterkt en aangevuld. Ook brachten sleutelfiguren enkele ideeën naar voren. Die suggesties bespreken we in deze paragraaf. Tevens zullen we enkele aanvullende suggesties doen die aansluiten bij de zes typen van waarborgen tegen risico's op institutioneel racisme uit het KIS-rapport (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021).

Er is al veel aandacht voor inwerking en opleiding van handhavingsspecialisten bij Wenl. Maar er lijkt minder aandacht te zijn voor omgaan met klanten met een diversie achtergrond. Geïnterviewden gaven aan dat ze geen trainingen over omgaan met culturele diversiteit en culturele sensitiviteit aangeboden hebben gekregen. De meeste respondenten vonden dat ook niet nodig. Als je goede communicatieve vaardigheden hebt en respect betoont aan klanten, kom je volgens hen al ver. Bovendien zouden minder ervaren handhavers van ervaren collega's leren als ze samen op huisbezoek gaan. Opgemerkt werd dat niet alleen omgang met mensen met een migratieachtergrond extra aandacht behoeft, maar ook met bijvoorbeeld woonwagenvolwoningbewoners. Een medewerker merkte op dat het uiteindelijk effectiever is als je rekening houdt met bepaalde gewoonten van klanten, omdat ze dan vaak ook beter meewerken. Toch zouden trainingen over cultureel sensitief omgaan met klanten een nuttige aanvulling kunnen zijn, gaf een enkeling aan. Gezien de ervaringen die we via sleutelfiguren door hebben gekregen, lijkt meer aandacht voor cultureel sensitief werken van belang. De negatieve

ervaringen die zij deelden, maken dergelijke trainingen volgens ons zinvol. Mensen uit de netwerken van sleutelfiguren zouden het idee hebben anders bejegend te worden en minder snel vertrouwd te worden op hun woord. Workshops over stereotypen kunnen helpen mogelijke vooringenomenheid en wantrouwen bij de benadering van klanten met een migratieachtergrond te beperken.

Een training bewustwording van de eigen stereotypen en meer in het algemeen over racisme zou volgens ons ook zinvol zijn (zie ook Felten, Asante, Donker, Andriessen & Noor, 2021). Uit de gesprekken met medewerkers bleek dat in het team weinig gesproken wordt over onderwerpen als discriminatie en racisme. Ook was het niet iedereen duidelijk wat institutioneel racisme precies inhoudt. De meesten sloten de mogelijkheid van institutioneel racisme al bij voorbaat uit. Een medewerker merkte op dat er geen ruimte is om over dit onderwerp te spreken met collega's. Een andere medewerker merkte op dat autochtonen eigenlijk benadeeld worden, omdat informatie over hen goed geregistreerd en vindbaar is, terwijl dat niet het geval is bij mensen die afkomstig zijn uit landen buiten Europa. Gebrek aan kennis over discriminatie en racisme en het bij voorbaat uitsluiten van elke mogelijkheid van discriminatie betekent dat er weinig openheid is voor reflexiviteit op dit vlak. Het verkleint ook de kans dat collega's elkaar aanspreken op mogelijke ongelijke of onbehoorlijke behandeling van mensen met een migratieachtergrond. En het leidt ertoe dat negatieve ervaringen, zoals die we via sleutelfiguren hebben opgehaald, niet serieus worden genomen. Sommige medewerkers vonden het wel een goed idee om het onderwerp van discriminatie beter bespreekbaar te maken op de werkvloer. Dan gaat het ook om het bespreekbaar maken van bijvoorbeeld vervelende grapjes over iemand of stigmatiserende opmerkingen op de werkvloer.

In het kader van een training over discriminatie en racisme zou er ook aandacht kunnen zijn voor hoe een handhavingsonderzoek door klanten zelf kan worden ervaren, evenals de bredere ervaringen van ervaren wantrouwen bij andere instanties op het gebied van sociale zekerheid. Geïnterviewde medewerkers vinden dat ze zorgvuldig handelen en er veel waarborgen zijn tegen willekeur en ongelijke behandeling. Soms krijgen ze wel te maken met informele klachten als een klant zegt dat ze een onderzoek naar hem zijn gestart "vanwege zijn herkomst". Volgens medewerkers is dat uitgesloten, omdat ze alleen naar de feiten zouden kijken. Dit staat in contrast met de ervaringen die sleutelfiguren naar voren brachten. Daaruit komt wel een breed gedeeld gevoel naar voren van ongelijke behandeling. Een medewerker merkte naar aanleiding hiervan op dat het onderzoek naar institutioneel racisme hem aan het denken had gezet; dat de ervaringen die sleutelfiguren naar voren brengen lijken te wijzen op een discrepantie tussen de formele, juridische en bureaucratische definities van discriminatie en hoe discriminatie ervaren wordt door inwoners. Handhavers houden zich aan formele bureaucratische benaderingen van gelijke behandeling en non-discriminatie. Daardoor kan er een blinde vlek bestaan voor hoe hun handelen en de gevolgen ervan ervaren worden door de burgers die ermee te

maken krijgen. Volgens de betreffende medewerker zou kennis van hoe klanten handhavingsonderzoek ervaren kunnen helpen om erop te anticiperen en beter rekening ermee te houden. Bijvoorbeeld door duidelijker uit te leggen waarom iemand onderzocht wordt. Hier kan de waarborg van 'ontmoeting' met de doelgroep worden ingezet (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021), bijvoorbeeld via ervaringsdeskundigen of gesprekken met sleutelfiguren.

In workshops over discriminatie zou ook aandacht gegeven kunnen worden aan andere begrippen van discriminatie dan de bureaucratische en juridische. In de sociaalwetenschappelijke literatuur wordt discriminatie breder opgevat. In verschillende studies wordt erop gewezen dat mensen allerlei andere ongewenste en onrechtvaardige ervaringen opdoen vanwege hun 'anders-zijn', die niet onder de strikte juridische interpretaties van discriminatie vallen. Een verbreding van het perspectief op discriminatie en uitsluiting is nodig, omdat dit kan leiden tot een beter begrip van de gelaagdheid, complexiteit en diversiteit aan ervaringen van mensen. Een eenzijdige focus op een strikt juridische benadering van discriminatie heeft als risico dat bepaalde reële vormen van uitsluiting over het hoofd worden gezien, waaronder ook meer subtiele vormen van uitsluiting (Bouw & Nelissen, 1988; Omlo, 2020). Uitsluiting kan verschillende (ook subtiele) vormen aannemen, zoals vergeten, genegeerd worden, getreiter en vervelende grapjes, onderschatting, gebrek aan culturele sensitiviteit, verdachtmakingen, beschuldigingen, beledigingen en minachting (Omlo, 2020). Dit soort kennis kan via workshops over discriminatie worden overgedragen.

Kennis van en aandacht voor zulke subtiele vormen van ongelijke behandeling en uitsluiting kan eraan bijdragen dat klanten met verschillende achtergronden met gelijk respect worden behandeld. In termen van de zes typen van waarborgen gaat het hier om die van bewustwording van de mogelijkheden van discriminatie en het concretiseren van de sociale norm van non-discriminatie.

Ook binnen de klachtprocedure kan aandacht voor meerdere aspecten van discriminatie en uitsluiting behulpzaam zijn om met klachten en ongenoegen van cliënten om te gaan. Verder is het goed om na te gaan of de drempel voor het indienen van klachten te hoog is. Het geringe aantal klachten over discriminatie, terwijl in gesprekken met sleutelfiguren wel dergelijke ervaringen naar voren kwamen, zou erop kunnen wijzen dat de drempel te hoog is of er weinig vertrouwen is in een onpartijdige klachtafhandeling.

Ten slotte zou verantwoording afleggen een extra waarborg kunnen vormen voor eerlijke processen en tegen het risico op institutioneel racisme (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). Er wordt al op allerlei wijzen verantwoord afgelegd door handhavers. Interne verantwoording in termen van uitkomsten van een proportionaliteitsonderzoek zou

een aanvulling hierop kunnen zijn. Maar dan moet het wel uitvoerbaar zijn en betekenisvolle resultaten op kunnen leveren.

Enkele medewerkers gaven aan dat een meer divers team voordelen kan hebben, bijvoorbeeld in contacten met doelgroepen met een migratieachtergrond. Opgemerkt werd dat het ook goed is "om de samenleving binnen te halen" met het oog op de legitimiteit van een publieke organisatie als de gemeente in een diverse stad als Utrecht. Dat is zeker een legitieme reden. Met het oog daarop is een meer divers team, ook in de hogere schalen, op zichzelf nastrevenswaardig. Maar een meer divers team werd niet gezien als een waarborg tegen institutioneel racisme; dan gaat het toch vooral om de professionaliteit van de medewerkers, werd opgemerkt.

5.6 Conclusies

1. Welke aanwijzingen zijn er dat institutioneel racisme voorkomt op dit beleidsterrein en op welke manieren komen deze al dan niet tot uiting?

We hebben geen aanwijzingen voor institutioneel racisme gehaald uit de verzamelde informatie. Een twijfelgeval wat betreft institutioneel racisme betreft thematisch onderzoek naar vermogen in het buitenland dat in het verleden (tussen 2013 en 2015) werd uitgevoerd om fraude met een bijstandsuitkering proactief op te sporen. De wijze waarop het in Utrecht werd uitgevoerd werd door de bestuursrechter weliswaar niet in strijd geacht met het discriminatieverbod, maar nationaliteit vormde wel een criterium in het risicoprofiel, zodat burgers wel ongelijk worden behandeld op grond van hun herkomst.

In het verleden is er een serieuze klacht binnen gekomen over een oud-medewerker die betrekking hadden op onheuse bejegening van een cliënt met een migratieachtergrond. Die klacht had wellicht met discriminatie of racisme te maken, maar er zijn geen aanwijzingen dat het structureel en dus institutioneel van aard was. De klacht zou grondig zijn onderzocht en het heeft geleid tot enkele maatregelen, zoals het aanpassen van het huisbezoekprotocol.

Uit de gesprekken met sleutelfiguren kwamen allerlei ervaringen naar voren met ongelijke of andere behandeling. Veel van de sleutelfiguren gaven aan dat zij en mensen uit hun netwerk de indruk hebben dat uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond met meer wantrouwen worden behandeld, dat ze – mede daarom - vaker worden onderzocht op bijstandsfraude en dat ze minder snel op hun woord worden geloofd. Daarbij ging het over ervaringen die veel breder waren dan met handhavers van het team Handhaving van de gemeente, en die ook betrekking hadden op fraudeonderzoek door andere instanties op het terrein van sociale zekerheid en belastingen. Specifiek voor Utrecht werd vooral het thematisch onderzoek naar vermogen in het buitenland genoemd; maar dit type onderzoek wordt al jaren niet meer uitgevoerd in Utrecht.

2. Waar binnen dit beleidsterrein bestaan risico's en kwetsbaarheden die kunnen leiden tot institutioneel racisme? & 3. Welke waarborgen zijn er op de genoemde beleidsterreinen voor de beperking van de risico's en kwetsbaarheden?

We hebben uit de interviews met medewerkers vooral risico's en kwetsbaarheden gehaald met betrekking tot de invulling van de discretionaire bevoegdheid, mogelijk vervuilde meldingen of gegevens die aanleiding kunnen zijn voor een onderzoek, en mogelijke nadelige gevolgen van wijkgerichte projecten in wijken waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen. Tevens hebben we waarborgen tegen deze risico's opgehaald.

Allereerst zijn er risico's en waarborgen bij de invulling van discretionaire bevoegdheden. Eigen oordelen en vooroordelen van handhavers kunnen een rol spelen bij de invulling van hun discretionaire ruimte. Vooringenomenheid kan met name een effect hebben op de bejegening van burgers als ze op gesprek komen en bij een huisbezoek. Hierover is in 2015 een serieuze klacht ingediend en het onderzoek hiernaar heeft geleid tot extra waarborgen. In het onderzoek van de handhavers en het uiteindelijke advies lijkt weinig ruimte te zijn voor vooringenomenheid vanwege de vele waarborgen. De discretionaire ruimte van handhavers wordt beperkt en voorgestructureerd door protocollen, werkinstructies en afspraken, waarvan ze alleen gemotiveerd mogen afwijken en waarvoor vaak goedkeuring is vereist. Handhavers werken niet met risicoprofielen, maar op basis van signalen en meldingen van burgers, collega's en andere instanties. Andere waarborgen vormen professionaliteit en verschillende controlemechanismen zoals opleiding, inwerking, begeleiding, trainingen en cursussen. Ook zijn er controlemechanismen in het team, zoals regelmatig overleg, werken met wisselende partners en sparren. De functiescheiding tussen de persoon die het advies opstelt en degene die het besluit neemt vormt een extra controlemechanisme. Tenslotte kan de client een bezwaar indienen en in beroep gaan.

Daarnaast zijn er risico's bij gebruik van mogelijk vervuilde meldingen en gegevens. Achter meldingen kunnen vooroordelen zitten van burgers of van collega's van andere afdelingen of instanties. Ook maken handhavers gebruik van persoonsgegevens van bijvoorbeeld de politie en Belastingdienst, die mogelijk vervuild kan zijn door etnisch profileren of onbetrouwbaar zijn. Dat risico wordt erkend en men is zich ervan bewust. Het risico wordt beperkt geacht, vanwege eerder genoemde waarborgen in het handhavingsonderzoek. Informatie van andere instanties wordt zelf beoordeeld, gecombineerd met andere informatie, en uiteindelijk moet fraude door de handhaver zelf worden vastgesteld.

Ten slotte zijn er risico's bij wijkgerichte projecten in wijken waar veel bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond wonen omdat deze onbedoeld het resultaat kunnen

hebben dat bewoners met een migratieachtergrond in de stad verhoudingsgewijs vaker met controles te maken krijgen. Het gaat dan met name om de pilot Interventieproject Wijkgerichte Aanpak Overvecht. Deze wordt in de motie als mogelijk indirect discriminerend aangemerkt, omdat het een wijk betreft waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen. Dat laatste is geen reden voor de keuze geweest. Het aandeel uitkeringsgerechtigden en geconstateerde overtredingen in deze wijk was wel een van de redenen om te kiezen voor deze wijk. Er waren echter meerdere onderbouwde en niet-discriminerende redenen voor de keuze. Bovendien is het project een combinatie van controle en handhaving enerzijds en opsporing van hulp- en zorgvragen en doorverwijzing naar hulp- en ondersteuning anderzijds. Dit project hebben we niet echt kunnen onderzoeken en daarom kunnen we er geen onderbouwde uitspraken over doen in relatie tot institutioneel racisme. Op basis van de beperkte informatie die we er wel over hebben verzameld lijken de risico's op ongelijke behandeling ons beperkt door de vele waarborgen. Door het uitgevoerde ethische assessment in het kader van een Privacy Impact Assessment (PIA) is geborgd dat achtergrondkenmerken niet mee worden genomen bij de beslissingen. En op de casustafels worden signalen alleen besproken op adresniveau.

In dit interventieproject doet zich eveneens een risico voor verbonden met vervuilde gegevens van onder meer de Belastingdienst. De wethouder Werk en inkomen heeft met de Belastingdienst hierover gesproken; duidelijk werd gemaakt dat in het kader van dit project alleen objectieve gedragscriteria worden gebruikt waarbij nationaliteit geen rol speelt. Het Interventieproject in Utrecht omvat bovendien allerlei waarborgen bij de uitwisseling van informatie, waarbij meerdere signalen van verschillende instanties nodig zijn om te besluiten tot nader onderzoek over te gaan. Dit perkt de mogelijke invloed van vervuilde gegevens in.

4. Hoe kan (het risico van) institutioneel racisme worden voorkomen voor dit beleidsterrein?

Uit de gesprekken met medewerkers en sleutelfiguren en op grond van onze analyse komen we met enkele suggesties voor extra waarborgen tegen institutioneel racisme.

Handhavers hebben geregeld contact met klanten, ook met een migratieachtergrond. Daarom kunnen trainingen cultureel sensitief werken en omgaan met diversiteit nuttig zijn. Deze kunnen medewerkers helpen klanten ongeacht hun achtergrond met respect en gelijkwaardig te bejegenen. Ook zou het goed zijn om handhavers meer bewust te maken van wat discriminatie en institutioneel racisme inhouden, evenals bewustwording van eigen stereotypen en hoe die het gedrag kunnen beïnvloeden. In workshops of trainingen over discriminatie zou tevens aandacht gegeven kunnen worden aan verschillende benaderingen van discriminatie. De formele, bureaucratische benadering van gelijke behandeling waar handhavers zich op oriënteren heeft weinig oog voor meer subtiele

INSTITUTIONEEL RACISME BIJ DE GEMEENTE UTRECHT?

Verkennde studie naar processen van uitsluiting op vier beleidsterreinen

vormen van uitsluiting en ongelijke behandeling. Kennis hierover kan bijdragen aan het met gelijk respect behandelen van klanten met verschillende achtergronden door handhavers, maar ook om hiervoor aandacht te hebben in de klachtprocedure. Ontmoeting met bepaalde groepen klanten, zoals die met een migratieachtergrond, kan eveneens helpen om met hun ervaringen rekening te houden bij de contacten met hen.



6 Institutioneel racisme en THBO

6.1 Inleiding

De afdeling Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving (THBO) is onderdeel van de uitvoeringsorganisatie Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). THBO verzorgt het toezicht en de handhaving binnen verschillende sectoren op afgegeven vergunningen, zoals horeca, kansspelen, prostitutie, bestaande bouw en nieuwbouw. Kort gezegd gaat het om toezicht en handhaving op basis van relevante wet- en regelgeving op alles wat met, in en om gebouwen plaatsvindt.

Het onderzoek richtte zich met name op het toezicht en handhaving in de horecasector, omdat vooral hierover signalen zijn ontvangen van institutioneel racisme (volgens de indiëners van de motie). In dit hoofdstuk zoeken we dus naar bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen met betrekking tot institutioneel racisme bij horecatoezicht. Bij het in kaart brengen van risico's en waarborgen zullen we tevens letten op drie aandachtspunten: de afwegingen voor de keuze van locaties voor handhavingsacties, de wijze waarop handhavers hun discretionaire bevoegdheid invullen bij overtredingen en de (onbewuste) patronen in de afwegingen daarbij.

Informatie voor dit hoofdstuk werd op de volgende wijze verzameld:

- deskresearch;
- zeven interviews met medewerkers van THBO;
- een focusgroep met het management van VTH;
- onderzoek naar horecahandhavingdossiers;
- interviews met enkele ondernemers en sleutelfiguren over horecahandhaving.

Het onderzoek naar institutioneel racisme bij handhaving door het horecateam is wat beperkter van aard dan het onderzoek dat in de vorige twee hoofdstukken is gepresenteerd. Het belangrijkste verschil is dat we geen focusgroep met medewerkers hebben georganiseerd. Ook hebben we minder medewerkers geïnterviewd; maar het horecateam is ook minder groot dan het handhavingsteam bij Wenl en het team van THOR. Er is een poging gedaan om voor horecahandhaving een proportionaliteitsonderzoek uit te voeren, maar dat bleek niet goed mogelijk (zie paragraaf 6.3).

Het hoofdstuk begint met een beschrijven van het beleid, de organisatie en de uitvoering van het horecatoezicht door THBO. Dit vormt de achtergrond voor het beantwoorden van de vragen over bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme, en over risico's hierop en waarborgen ertegen (paragraaf 6.3). Daarna (paragraaf 6.4) bespreken we ervaringen

van buiten de organisatie op basis van gesprekken met sleutelfiguren en ondernemers. Na enkele suggesties voor extra waarborgen (6.5) beantwoorden we in de conclusie de vier onderzoeksvragen voor de uitoefening van horecatoezicht.

6.2 Beleid, organisatie, strategieën en uitvoering

Deze paragraaf beschrijft de beleidscontext, organisatie, handhavingsstrategieën en keuze van locaties bij de uitoefening van toezicht. Dit vormt de institutionele context voor onderzoek naar institutioneel racisme.

Handhavingsbeleid en -strategieën

Het handhavingsbeleid bebouwd omgeving voor de komende jaren is samen met dat voor de openbare ruimte vastgelegd in het *Handhavingsprogramma 2020-2023* (Gemeente Utrecht, z.j.). Binnen dit kader stelt het gemeentebestuur jaarlijks vast welke extra aandacht nodig is voor de inzet van de handhavingscapaciteit van zowel THBO als THOR. In 2021 is er een hele trits taken die extra aandacht moet krijgen, zoals ondermijnende criminaliteit en handhaving coronamaatregelen. In het jaarlijkse Handhavingsverslag wordt gerapporteerd hoe het programma is uitgevoerd.

Enkele aandachtspunten uit het handhavingsprogramma 2020-2023 – die later in dit hoofdstuk aan bod komen – zijn:

- Er is een gebiedsgerichte aanpak voor Overvecht (*Samen voor Overvecht*), Amsterdamsstraatweg, Lombok, Vasco da Gamalaan (Kanaleneiland) en Binnenstad. Het gaat hier om het aanpakken van overlast in de wijken, inclusief overlast waar ondernemers mee te maken hebben of die met ondernemingen te maken heeft.
- Een belangrijke verandering betreft “het groeien in een datagedreven aanpak”. De gebruikelijke handhavingsstrategieën betreffen veelal vormen van zogenaamde “passieve handhaving”, namelijk op basis van meldingen. Datagestuurde werken vergt een actievere en proactieve aanpak, van “slim” handelen op basis van het combineren en analyseren van databestanden om misstanden op te sporen.
- Een voorbeeld van datagedreven aanpak is het zogenaamde risicogestuurd toezicht, waarbij verschillende datasets worden gecombineerd en geanalyseerd. Hieruit volgt een risicoscore per bedrijf. Deze score is gebaseerd op criteria als het type horecabedrijf, de risico's voor de omgeving, meldingen, de naleving en het gedrag van de ondernemer (bijvoorbeeld of afspraken met de inspecteur worden nagekomen). Bedrijven die het goed doen, worden minder gecontroleerd; bedrijven met een hoge risicoscore worden vaker gecontroleerd. Dit wordt ook wel aangeduid als het “verscherpt toezicht”, voor horecabedrijven met een hoge score. Concentratiegebieden met veel horecabedrijven met een hoge score worden aangemerkt als aandachtsgebieden.

Naast het handhavingsprogramma zijn de handhavingstrategieën van THBO voor de verschillende sectoren leidend voor het werkproces. Dit onderzoek focust op de horecasector, en daarvoor is de *Handhavingsstrategie horeca* relevant (Gemeente Utrecht, 2011). Hierin staan de stappen die een horecahandhaver moet nemen als een of meerdere regels van de Drank- en horecawet (sinds kort vervangen door de Alcoholwet) en de Horecaverordening van de gemeente Utrecht worden overtreden, hoe verschillende risicoklassen worden vastgesteld, welke handhavingstrategie bij welke risicoklasse past en bij welke overtredingen welke instrumenten (van informeren, verleiden, afspreken en sanctioneren) in welke volgorde dienen te worden ingezet.

De inspecteurs van THBO handhaven op basis van wet- en regelgeving op dit terrein, plaatselijke verordeningen en de afgegeven vergunningen. Naast de al genoemde Drank- en horecawet en de Horecaverordening van de gemeente zijn met name de wet op kansspelen en relevante artikelen uit de APV (bijvoorbeeld over terrassen) van belang. Tevens wordt gehandhaafd op afgegeven vergunningen die zijn afgegeven door de afdeling Vergunningen van het organisatieonderdeel VTH. Deze afdeling is ook betrokken bij het intrekken van vergunningen en het verbinden van voorschriften (beperkende voorwaarden) aan vergunning. Horecaondernemers hebben niet alleen te maken met inspecties vanuit het horecateam van THBO, maar kunnen tevens te maken krijgen met toezicht door andere inspecties, zowel rijksinspecties (bijvoorbeeld vanuit de Voedsel- en Warenautoriteit en de Arbeidsinspectie) als gemeentelijke inspecties in verband met verbouwingen, brandveiligheid, milieu en openbare orde en veiligheid. Kortom, een ondernemer kan een veelheid aan inspecteurs op bezoek krijgen.

Organisatie en uitvoering van toezicht

THBO is verdeeld in 4 teams: een team Ontwikkeling (met onder meer beleidsadviseurs en projectleiders) en 3 teams Toezicht en Handhaving. Naast het team Bijzondere Wetten & Milieu, waar het horecateam onder valt, is er een team voor Toezicht op Bestaande Bouw en een voor Nieuwbouw en Verbouwingen. In totaal werken er bij THBO meer dan 100 medewerkers.

Het horeca-team houdt toezicht op het terrein van onder meer horeca, prostitutie, gokken en milieu. Niet alleen cafés, restaurants en koffieshops vallen onder de Drank- en horecawet, maar ook andere gelegenheden waar drank wordt verkocht, zoals sport- en studentenverenigingen en slijters. Tevens wordt door de horeca-inspecteurs gecontroleerd op bijvoorbeeld (illegaal) gokken, overlast door de onderneming en door de bezoekers en de terrasvergunning. De horeca-inspecteurs controleren of bedrijven de benodigde vergunningen hebben en aan de eisen ervan voldoen. Het gaat dan primair om de exploitatievergunning, drank- en horecaverunningen (tegenwoordig: alcoholvergunning) en aanwezigheidsvergunningen van fruitmachines (Wet op kansspelen).

Wij hebben voor het onderzoek vooral gesproken met betrokkenen bij het horeca-team. Dit team bestaat uit zo'n 10 (hoofd-) inspecteurs en medewerkers. De inspecteurs hebben ook een boa-bevoegdheid, omdat dat is voorgeschreven door de drank- en horecawet. We hebben gesproken met drie inspecteurs, een hoofdinspecteur, de teamleider van het team Bijzondere Wetten & Milieu, een beleidsadviseur van de afdeling VTH en het afdelingshoofd van THBO.

Toezicht wordt zowel reactief uitgeoefend, naar aanleiding van klachten, meldingen van burgers, organisaties en overheidsinstanties, als proactief en planmatig, door periodiek toezicht op afgegeven vergunningen en door het projectmatig, gebiedsgerichte toezicht en verscherpt toezicht. De frequentie van controles verschilt per bedrijfstak en is daarnaast afhankelijk van het aantal meldingen dat binnenkomt en de risicoscore van een bedrijf (als die onder verscherpt toezicht valt).

De inspecteurs hebben een kleine rol bij vergunningverlening, namelijk door te toetsen of de bedrijven voldoen aan de inrichtingseisen. De screening en verlening van de vergunning gebeurt door de afdeling vergunningverlening van VTH. De inspecteurs hebben niets te maken met het onderzoek door het Bibob-team (zie volgende hoofdstuk), maar kunnen – net als alle andere afdelingen – wel signalen aan dat team doorgeven.

Keuze locaties en uitvoering van toezicht

Het handhavingsprogramma en de handhavingsstrategie geven prioriteiten aan bij het toezicht. Dat is ook nodig om met een klein team toezicht te houden op zo'n 1700 bedrijven in Utrecht. Er zijn drie aanleidingen voor een controle (uitoefenen van toezicht):

- Een concrete klacht of melding van een burger, organisatie of overheidsinstelling (zoals de politie). Klachten en meldingen worden direct opgevolgd door de inspecteurs, door met de ondernemer in gesprek te gaan, eventueel in combinatie met een onderzoek ernaar.
- Reguliere vergunningscontrole: bij elke horecaonderneming vindt er een opleveringscontrole en eens in de vier jaar een inspectie op alle vergunningseisen plaats.
- Vergunningscontrole vanuit het verscherpt toezicht bij bedrijven in de top-50. Hier vindt in principe eens per kwartaal controle plaats.

Daarnaast zijn er hercontroles bij geconstateerde overtredingen, om vast te stellen of deze zijn hersteld. Tevens kan gebiedsgericht toezicht voor extra controles zorgen. Zo gold tot voor kort voor een deel van de Amsterdamsestraatweg een vervroegde sluitingstijd; hierop werd gecontroleerd.

Dit alles betekent dat de handhavingsdruk sterk uiteen kan lopen tussen verschillende horecazaken. Het ene bedrijf zit bijvoorbeeld onder verscherpt toezicht, met hercontroles en dan kunnen er ook nog eens veel meldingen over dat bedrijf binnenkomen. Dan komen de horeca-inspecteurs heel vaak langs. Het andere bedrijf wordt slechts eens per vier jaar gecontroleerd omdat er niets aan de hand lijkt te zijn en er geen meldingen binnenkomen. Daarbij kan dus meespelen dat de ene ondernemer een veelklager als buurman heeft en de ander niet.

De randvoorwaarden voor reguliere inspecties van bedrijven lijken helder te zijn. Er wordt met checklists gewerkt, en de regels lijken over het algemeen maar beperkte ruimte te laten aan interpretatie. Meldingen en klachten worden onderzocht door de inspecteurs, vaak door langs te gaan en met de eigenaar in gesprek te gaan. Ook wordt er gemeten (bijvoorbeeld in decibel voor geluidsoverlast of afmetingen van het terras) en geconstateerd en vastgelegd aan de hand van foto's en ander soort bewijs.

Het datagedreven risicogestuurd toezicht is ingevoerd om het proces te objectiveren. Vroeger was bij het verscherpt toezicht veel meer ruimte voor de onderbuik van inspecteurs die, in combinatie met meldingen en data en deels ook op grond van eerdere ervaringen, de ondernemers op een bepaalde plek in de handavingspiramide konden zetten (top-50). Nu gebeurt dat objectiever op basis van verschillende risico-indicatoren binnen de handavingspiramide. Punten voor de risico's worden toegekend op basis van verschillende indicatoren. Het gaat om scores voor het effect van het bedrijf op de omgeving en de naleving en het gedrag van de ondernemer, klachten/meldingen (als die terecht zijn), en controles en naleving van wat is afgesproken. De handavingspiramide, de Top-50, betreft een dynamisch systeem van risico-gestuurd toezicht, waardoor de ondernemer er uit kan stromen als hij de geconstateerde overtredingen herstelt en de afspraken nakomt.

6.3 Bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen uit onderzoek binnen de organisatie

Deze paragraaf behandelt mogelijk bewijs en aanwijzingen voor, risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme bij het toezicht op horeca op basis van informatie verzameld via interviews met medewerkers, focusgroepen, deskresearch en dossieronderzoek. Een proportionaliteitsonderzoek bleek niet goed mogelijk voor horecatoezicht.²⁹ Het betreft voorlopige antwoorden op de vier onderzoeksvragen, op

²⁹ Voor horeca-inspecties is geen analyse gemaakt van proportionaliteitscijfers, omdat de gemeente hiervoor vanwege allerlei juridische en andere beperkingen geen voldoende betrouwbare cijfers kon aanleveren. De gemeente heeft wel een poging gedaan om cijfers te verzamelen over handhaving bij horecaondernemers tussen 2016-2019. Maar het bleek niet goed betrouwbare cijfers te verzamelen, vanwege allerlei wettelijke beperkingen en enkele andere problemen. Zo bleek dat de leiding van veel horecaondernemingen formeel vaak uit meerdere leidinggevendenden bestond, die niet allemaal in Utrecht woonden (ruim een derde niet). Alleen voor de in Utrecht woonachtige eigenaren kon de herkomst worden vastgesteld op basis van hun BSN, en alleen voor ondernemingen die nog steeds actief waren. Omdat veel

basis van een analyse van informatie verzamelt vanuit de organisatie zelf. In aanvulling hierop gaat paragraaf 6.4 in op ervaringen van buiten de organisatie: van ondernemers en – indirect – van sleutelfiguren met horecatoezicht. Die ervaringen worden meegenomen bij het definitieve antwoord op de vier onderzoeksvragen in de conclusie.

6.3.1 Bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme

We hebben bij de bestudering van relevante verordeningen en beleidsdocumenten geen (formele) regels, procedures of processen gevonden die expliciet onderscheid maken naar afkomst, religie of huidskleur en die de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren. Analyse van informatie uit het dossieronderzoek³⁰, deskresearch, interviews en focusgroepen leverde ook geen bewijs of aanwijzingen op dat formeel beleid, regels en processen die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen, er in de praktijk voor zouden zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld.

We hebben de medewerkers zowel indirect als direct bevestigd over dit onderwerp. Op de directe vraag of ze zich konden voorstellen of institutioneel racisme bij hen kan voorkomen, antwoordde geen van hen bevestigend. Analyse van de verzamelde informatie leverde vooral inzicht op in de risico's op en waarborgen tegen ongelijke behandeling bij horeca-inspecties; die worden in de volgende paragraaf behandeld. We zijn alleen een geval uit het verleden tegengekomen van onheuse bejegening van een client met een migratieachtergrond door een medewerker. Het kan gaan om een geval van individueel racisme; er zijn geen aanwijzingen dat het structureel van aard was. Het team lijkt er adequaat op te hebben gereageerd, wat een teken is van het zelfreinigend vermogen. Voor zover wij het hebben kunnen beoordelen - op grond van informatie uit interviews - bevat de Top-50 (de handhavingsspiramide) van het datagedreven, risicogestuurd toezicht geen indicatoren die direct of indirect onderscheid maken naar herkomst van de ondernemer.

³⁰ ondernemingen formeel meerdere of soms veel eigenaren hadden (volgens de exploitatievergunning), met verschillende etnische achtergronden (inclusief autochtonen), was het onduidelijk wie in praktijk op de zaak aanwezig was en met de horeca-inspecteurs contact heeft gehad. We konden ons vinden in de conclusie van de afdeling Onderzoek & Advies van de gemeente dat de verzamelde informatie onvoldoende betrouwbaar was om op grond daarvan uitspraken te kunnen doen. Overigens leken die eerste analyses niet te wijzen op grote verschillen tussen de mate van controles afgezet tegen het migratieprofiel van de leidinggevendenden. Zie bijlage 3 voor een verantwoording. Het uitgevoerde beperkte dossieronderzoek leverde geen aanwijzingen op voor ongelijke behandeling. Er zijn 20 dossiers bekeken, 15 van de meest overlastgevendende horecaondernemingen en een steekproef van 5 ondernemingen uit de rest van de Top-50. De dossiers bevatten gespreksverslagen met ondernemers, meldingen van burgers, verslagen van (her)controles, e-mailconversaties met melders, brieven met daarin o.a. besluiten en sancties en notities van inspecteurs. Bij het doornemen van de dossiers werd gelet op mogelijke aanwijzingen, risico's op en waarborgen tegen ongelijke behandeling. Deze werden niet gevonden. Tegelijk was het onderzoek te beperkt van aard om ongelijke behandeling uit te sluiten. Door de beperkte tijd die de onderzoekers hadden ingeruimd voor het dossieronderzoek was het moeilijk om zich een goed beeld te kunnen vormen van het toezicht op specifieke horecaondernemingen. Zo waren de notities van inspecteurs vaak kort en daardoor niet geheel duidelijk en miste veel informatie, juist waar het de benutting van de discretionaire ruimte betrof. Zo werden afspraken gemaakt tijdens gesprekken met ondernemers niet altijd duidelijk vastgelegd. Ook waren de dossiers onvolledig, doordat ondernemers te maken hebben met handhavers uit verschillende teams en afdelingen, zoals van Milieu en van Veiligheid. Inspecteurs kunnen die andere dossiers inzien, maar de onderzoekers hadden daarvoor geen toestemming.

6.3.2 Risico's en waarborgen

Op basis van ons onderzoek – met name uit de interviews en focusgroepen, aangevuld met deskresearch – hebben we verschillende risico's op institutioneel racisme kunnen vaststellen, evenals waarborgen hiertegen. We hebben uit de interviews met medewerkers vooral risico's en kwetsbaarheden gehaald met betrekking tot: (1) de keuze van locaties voor handhavingsacties, (2) de wijze waarop handhavers hun discretionaire bevoegdheid invullen, en (3) de invloed van mogelijk vervuilde meldingen of gegevens. Tevens hebben we waarborgen tegen deze risico's opgehaald. Ten slotte gaan we in op de klachtprocedure, die een waarborg vormt voor een eerlijk proces.

Risico's en waarborgen bij keuze van locaties

Er is maar in beperkte mate ruimte om eigen afwegingen te maken bij de keuze van locaties van toezicht. Die keuze wordt vooral bepaald door meldingen en de planning van periodieke controles. Bij de reguliere vergunningscontrole is het duidelijk waar en wanneer gecontroleerd moet worden; alle ondernemingen krijgen periodiek hiermee te maken. Bij controles op basis van meldingen zitten de risico's vooral in meldingen die vervuild zijn door vooringenomenheid; daar gaan we later op in. Bij het datagedreven, risicogestuurd toezicht vormen vervuilde gegevens voor het vaststellen van de Top-50 voor verscherpt toezicht een risico. Bij een gebiedsgerichte aanpak, zoals bestuurlijk aangewezen aandachtsgebieden of hotspots kan vooringenomenheid meespelen bij degenen die tot zo'n aanpak besluiten. We gaan hier alleen in op het laatstgenoemde risico. De overige genoemde risico's worden later in deze paragraaf behandeld.

Het bestuurlijk aanwijzen van hotspots of aandachtsgebieden brengt risico's met zich mee. In gesprekken met ondernemers en sleutelfiguren (zie paragraaf 6.4) kwam naar voren dat volgens hen de herkomst van ondernemers op bepaalde locaties soms (onbewust) meeweegt bij het vaststellen van hotspots en aandachtsgebieden. Ze hadden vermoedens hierover voor het middengedeelte van de Amsterdamsestraatweg en de kop van Lombok (de Kanaalstraat en de Damstraat). Het gaat om bestuurlijk genomen besluiten of afspraken waar THBO zich naar moet voegen. Vaak wordt in een gebiedsgerichte aanpak samengewerkt met andere afdelingen van de gemeente en andere organisaties zoals de politie. We hebben geen onderzoek gedaan naar besluiten van het gemeentebestuur voor deze aandachtsgebieden en de onderbouwing ervan. We kunnen daarom ook niet zeggen in hoeverre sprake is van impliciete vooringenomenheid. Het belangrijkste controlemechanisme is hier controle door de gemeenteraad.

Besluiten over aandachtsgebieden en hotspots kunnen gevolgen hebben voor de 'handhavingsdruk' van bedrijven op betreffende locaties. Toch benadrukken de medewerkers dat gebiedsgericht toezicht slechts in beperkte mate voor meer controles bij ondernemers zorgt. Er is wel extra aandacht voor die gebieden of locaties, maar zonder aanleiding zullen ze niet snel langs gaan om een controle uit te voeren. Controles worden

volgens hen nooit steekproefsgewijs uitgevoerd. De intensiteit van controles kan wel toenemen in combinatie met risico-gestuurd toezicht en als er veel meldingen binnenkomen.

Risico's en waarborgen bij de invulling van discretionaire bevoegdheden

De invulling van hun discretionaire bevoegdheid door inspecteurs kan een risico vormen indien sprake is van vooringenomenheid of van vooroordelen en stereotype beelden over etnische groepen. De risico's zitten dan met name in de uitvoering, dat wil zeggen de manier waarop een inspecteur de controles uitvoert, in welke mate er objectief geoordeeld wordt en of de bejegening correct is. De ruimte voor eigen (voor-)oordeel is echter beperkt door vele waarborgen die richtinggevend zijn wat betreft aanleidingen voor en uitvoering van controles en handhavingsacties. Het toezicht vindt plaats op basis van geformaliseerde en heldere wettelijke kaders en aan de hand van checklists, werkinstructie en regels die weinig ruimte voor interpretatie laten. Ook het team vormt een waarborg. Er wordt veel overlegd en ook afspraken in teamverband gemaakt, "om een lijn te hebben". Het team is klein en overlegt wekelijks over de handhavingskoers en specifieke onderwerpen. In werkoverleggen heeft het team het ook over hoe om te gaan met nieuwe wetgeving of nieuw beleid, en dilemma's rondom de discretionaire ruimte, bijvoorbeeld hoe je met de coronamaatregelen moet omgaan. Zo proberen ze een eenduidige lijn tussen collega's onderling te realiseren. Dit bleek ook in onze gesprekken met de inspecteurs; over het algemeen zaten zij op een lijn. Maar ze erkenden ook dat in sommige situaties verschillende inspecteurs iets anders zouden kunnen optreden, al gaat het volgens hen om "accentverschillen".

Bij de uitoefening van toezicht is in sommige situaties ruimte voor de handhavers om op grond van hun discretionaire bevoegdheid naar eigen inzicht een oordeel en besluit te nemen. Het blijft mensenwerk, de praktijk is altijd complexer dan de theorie en inspecteurs moeten een hoop ter plekke beslissen. Het gaat dan met name om mogelijke risico's bij de keuze tussen een mondeling advies of een schriftelijke waarschuwing (constateringsbrief: wat niet in orde was en de hersteltermijn). De lijn is hier vrij eenduidig in het team, maar er zijn ook twijfelgevallen, bijvoorbeeld als de leidinggevende net even weg is (er moet altijd een leidinggevende aanwezig zijn eist de Drank- en Horecawet). Ook in de manier waarop er wordt gereageerd op een melding is enige ruimte voor de handhaver: vertrouwen op het verhaal van de ondernemer of het zelf onderzoeken als inspecteur. Daarnaast is er variatie in hoe de ondernemer wordt aangesproken en bejegend. Zoals een geïnterviewde het uitdrukte: "sommige inspecteurs zijn meedenkers, anderen zijn wat strenger", waarbij de laatste benadering ook kan komen door eerdere minder positieve ervaringen met bepaalde ondernemers. Inzake bejegening is er niet een lijn afgesproken in het team. Inspecteurs zouden van elkaar en uit eigen ervaring leren welke benadering van ondernemers in de praktijk het best werkt, zodat aan de regels en voorwaarden wordt

gehouden. Maar persoonlijke verschillen zullen blijven bestaan in hoe inspecteurs omgaan met ondernemers.

Op een vraag van de onderzoekers "Als er een nieuwe inspecteur zou komen met vooroordelen, zijn er dan genoeg waarborgen dat hij ondernemers niet ongelijk gaat behandelen?" werd door alle medewerkers een bevestigend antwoord gegeven. Een inspecteur gaf als antwoord:

"Je hebt onderlinge controle door collega's, je bent gebonden aan een handhavingsstrategie, ook om een waarschuwing op te leggen, en wil je ervan afwijken, dan moet je hele goede redenen hebben om die afwijking te onderbouwen. En dan is er nog een jurist die de feitelijke last onder dwangsom opmaakt, die moet er juridisch naar kijken. Ik zou niet weten hoe je hiervan af kan wijken vanwege je vooroordelen."

In het verleden lijkt sprake te zijn geweest van een collega die zijn vooroordelen over bepaalde groepen tot uiting liet komen in zijn omgang met collega's en met ondernemers. Uit enkele gesprekken kwamen hiervoor aanwijzingen naar voren. Hierover zouden klachten zijn ingediend door de betreffende ondernemer(s). Ook zou deze vooringenomenheid tot uiting zijn gekomen in grappig bedoelde maar als vervelend ervaren opmerkingen over ondernemers met een migratieachtergrond en vrouwen in gesprekken met collega's. Deze medewerker zou door collega's hierop duidelijk zijn aangesproken. Daarna is het in het teamoverleg besproken en liet de leiding weten dat de reactie van de collega's zeer werd gewaardeerd. De betreffende medewerker werkt niet meer bij THBO. Volgens geïnterviewden laat dit zien dat het zelfreinigende vermogen van het team in orde is. Doordat het team klein is en er in (wisselende) koppels wordt gewerkt, is er veel onderlinge controle en valt vooringenomen gedrag snel op. Naar eigen zeggen corrigeren ze elkaar ook, expliciet en impliciet. Volgens betrokkenen is er sprake van een "open" sfeer in het team, waardoor men ook snel elkaar op dit soort zaken aanspreekt. Maar door de beperkte omvang van het team, waarbij inspecteurs bepaalde taakaccenten hebben, kunnen bepaalde inspecteurs in praktijk wel vaak samenwerken; dat vormt weer een risico.

Daarnaast zijn er nog andere waarborgen. Bij ernstige zaken, zoals illegaal gokken, gaat ook de politie mee; dat zou een extra controle ("een extra perspectief") zijn. Ook tijdens het bureauwerk is er een collegiale toets, ze laten bijvoorbeeld een brief door een collega lezen. Inspecteurs moeten belangrijke waarnemingen, waarschuwingen en sancties vastleggen in het systeem, via een i-Pad waarmee ze op pad gaan. Bij sancties moeten ze een proces verbaal opmaken. Een formele waarschuwing, een boete (bij strafrechtelijke sancties), een vooraankondiging tot een last onder dwangsom en een last onder

dwangsom (bij bestuurlijke sancties) moeten goed onderbouwd zijn. Deze besluiten worden opgesteld door een jurist en ondertekend door het hoofd van THBO. Deze functiescheiding vormt een extra waarborg. Bij bezwaar kan de ondernemer ervoor zorgen dat het besluit getoetst wordt door de centrale juridische afdeling van de gemeente, en vervolgens door de rechter. Dat vormt volgens de medewerkers een extra reden om sancties goed te onderbouwen.

Een mogelijk risico in elke professie vormen blinde vlekken, een beroepsdeformatie. Bij handhavers kan dat een wantrouwende houding zijn tegenover bepaalde groepen, op grond van eerdere negatieve ervaringen ermee. Uit de gesprekken kwam dit niet naar voren. Inspecteurs benadrukten dat handhavend optreden een laatste redmiddel is. Een goed gesprek voeren, adviseren en samen naar een oplossing zoeken heeft hun voorkeur. Maar indien nodig moet wel handhavend worden opgetreden. Het uiteindelijke doel is volgens hen het oplossen van de overtreding of overlast, bij voorkeur zonder te handhaven. De inspecteurs zijn ervan overtuigd dat ze alleen handelen op basis van feiten. Hoewel er zeker veel objectiviteit in het toezicht zit, zitten er ook duidelijke subjectieve kanten aan, waar eigen oordelen en ook vooroordelen mogelijk een rol kunnen spelen. Die zouden zich ook subtiel kunnen uiten, in bijvoorbeeld het minder snel geloven van een ondernemer op zijn verhaal of een iets minder vriendelijke bejegening. Daarnaast kunnen bij communicatie taal- en cultuurproblemen mogelijk een rol spelen. Medewerkers gaven aan dat ze geen trainingen krijgen om met ondernemers met een diverse culturele achtergrond om te gaan. Taalproblemen zouden meestal geen probleem vormen. In indien dat wel het geval is, zij er vaak meerdere eigenaren, en daar zitten er altijd wel bij die de taal goed beheersen.

Risico's en waarborgen bij gebruik van mogelijk vervuilde informatie

Bij controles op basis van meldingen kunnen vooroordelen van de melders meespelen. Dat wordt ook erkend door de inspecteurs. Het gaat dan vaak om anonieme meldingen. Die worden door inspecteurs ook als minder prettig ervaren, omdat ze de melder niet om toelichting kunnen vragen en omdat ze vaak onterecht zijn. Maar vooroordelen die aan meldingen ten grondslag kunnen liggen zouden volgens de inspecteurs geen doorwerking hebben in de handhaving, omdat ze zelf gaan onderzoeken of er daadwerkelijk iets aan de hand was of is. Ze gaan met de ondernemer in gesprek en bellen de melder indien het niet om een anonieme klacht gaat. Ze vragen bijvoorbeeld aan de ondernemer of hij zich herkent in de klacht, wat er volgens hem is gebeurd en hoe hij heeft gehandeld. Wel kunnen meldingen van bevooroordeelde melders ertoe leiden dat inspecteurs vaker langskomen bij een onderneming. Maar als horecaondernemers 'veelklagers' als burens hebben, en die klachten blijken vaak ongegrond, dan zal de inspecteur niet steeds bij de ondernemer langsgaan; dan kan een telefoontje met de ondernemer soms volstaan.

Bij toezicht uitgeoefend op basis van meldingen of signalen van andere afdelingen en van andere instanties zijn er weer andere risico's. De politie deelt politiemeldingen die betrekking hebben op de bevoegdheden van horeca-inspecteurs met THBO. Hierbij zouden in principe effecten van etnisch profileren of vooringenomenheid een rol kunnen spelen. Volgens geïnterviewden zitten er geen risico's aan het gebruik van deze meldingen van de politie en van andere afdelingen en instanties. Ook in dit geval beoordeelt de inspecteur de melding zelf, pakt hij alleen wat betrekking heeft op zijn taken en bevoegdheden, en gaat hij vervolgens ter plekke polshoogte nemen.

Het datagestuurde, risicogestuurd toezicht is ingevoerd om risico's op een bevooroordeelde inschatting van de risico's te beperken. In de risicogestuurde handhavingsaanpak is sprake van een ontwikkeling naar meer waarborgen tegen de invloed van onderbuikgevoelens van inspecteurs bij het opstellen van de top-50 van bedrijven die onder verscherpt toezicht staan. In het verleden zaten er naar eigen zeggen nog bedrijven in de top-50 die er niet in hoorden. Bijvoorbeeld "een bedrijf op de Amsterdamsestraatweg waar wel de politie vaak langskwam, maar waar de vergunning altijd in orde was". Nu wordt er op basis van verschillende risico-indicatoren een handhavingspiramide samengesteld. Een waarborg vormt de combinatie van gegevens en databronnen, waarbij punten worden toegekend voor verschillende indicatoren. Er wordt bovendien gewerkt aan verbetering van het systeem, zowel wat betreft welke informatie wordt meegenomen als hoe die wordt gewogen. In die zin wordt gestreefd naar "een objectief systeem". Doordat het datagestuurde is, kon de handhavingspiramide bovendien meer dynamisch worden gemaakt. Als bijvoorbeeld blijkt dat gebreken en overtredingen worden opgelost, zal er minder gecontroleerd worden en zakt het bedrijf in de piramide. Daarom is het volgens een medewerker tegenwoordig beter uit te leggen aan ondernemers waarom ze onder verscherpt toezicht staan.

De handhavingspiramide (Top-50) van risicogestuurd toezicht lijkt – op basis van informatie uit interviews met betrokkenen - geen indicatoren te bevatten die wijzen op racisme of bevooroordeeldheid. Bij datagestuurde werken moet bovendien formele verantwoording worden afgelegd voor waarom en hoe de gegevens gebruikt worden. Maar er zitten wel risico's in de systemen en gegevens die gebruikt worden om die handhaving te sturen. Er wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen en signalen (data van politie/justitie, klachten/meldingen etc.) om te komen tot een top-50 van bedrijven die onder verscherpt toezicht staan. Het kan hierbij gaan om vervuilde gegevens. De vraag is in hoeverre die bronnen en signalen objectief en vrij van vooroordelen zijn. Volgens de respondenten nemen ze die meldingen niet zondermeer mee, maar beoordelen ze die ook zelf. Zo worden klachten alleen meegenomen in zoverre die terecht bleken te zijn. Horecaondernemers van eigenaren met een migratieachtergrond zouden volgens hen ook niet oververtegenwoordigd zijn in de top-50. Volgens een respondent zou 80% van de lijst bestaan uit ondernemingen van "een gemiddelde Hollandse zakenman" en zijn de

eerste 20 of 30 bedrijven uit de top-50 allemaal gesitueerd in de binnenstad, en hebben dus vooral een autochtone eigenaar. Het gaat dan om bijvoorbeeld nachtclubs, studentencafés en disco's. Een ander mogelijk risico van de handhavingspiramide is dat het een zelfversterkend systeem kan zijn: verscherpt toezicht leidt tot extra controles en dus ook meer waarnemingen enzovoorts. Dat risico zou er volgens de geïnterviewden nauwelijks zijn: het systeem is dynamisch waardoor de ondernemer er ook weer snel uit kan stromen als hij zich houdt aan de vergunningseisen en regels.

Klachtprocedure

Een klachtprocedure is een waarborg voor een eerlijk proces van handhaving. Deze werd in de gesprekken zelden genoemd. Er komen wel klachten binnen, soms ook waarbij inspecteurs worden beschuldigd van discriminatie of racisme. Er werd gerefereerd aan enkele "veelklagers" waaronder enkele ondernemers en vooral hun raadsmanen zijn die de inspecteurs regelmatig beschuldigen van "racistisch handelen". Dat komt tot uiting in klachten; soms dienen ze ook WOB-verzoeken in. In het algemeen krijgen ze enkele tientallen klachten per jaar binnen; maar uitgezonderd de zojuist aangeduide klachten zouden die zelden over discriminatie gaan. Dat werd op zich als een goed teken gezien.

Inspecteurs krijgen ook in hun dagelijkse contacten te maken met klachten over discriminatie. Ondernemers met een migratieachtergrond zeggen soms tegen hen dat ze zich gediscrimineerd voelen: "jullie komen hier controleren omdat ik Marokkaan ben". Dat krijgt zelfs een inspecteur met een Marokkaanse achtergrond te horen. Maar vergelijkbare klachten krijgen ze ook van autochtone ondernemers: "je moet altijd mij hebben". Op het moment dat een inspecteur een overtreding constateert, wordt er volgens hen vaak vergeleken met andere ondernemers: "Ja maar zij dan." Bijvoorbeeld als ze in de binnenstad handhaven op terrassen, dan wordt er gewezen naar anderen en waarom ze daar niet gaan handhaven. Het gaat volgens de inspecteurs in al deze gevallen om vergelijkbare reacties van ondernemers; "ze voelen zich onder een vergrootglas gelegd". De inspecteurs vinden zelf dit soort beschuldigingen, ook die van discriminatie, nooit terecht, en geven aan in zulke gevallen uit te leggen waarom de betreffende ondernemer wordt gecontroleerd. Dergelijke beschuldigingen van discriminatie lijken niet vaak onderwerp van gesprek te zijn in het team. Dat kan ook een risico inhouden, namelijk dat bij voorbaat al wordt uitgesloten dat de ondernemer zich ander behandeld onheus bejegend kan voelen.

6.4 Ervaringen uit gesprekken met ondernemers en sleutelfiguren

We hebben gesproken met enkele ondernemers en sleutelfiguren over hun ervaringen met horeca-inspecties. Uit deze gesprekken kwamen verschillende ervaringen naar voren met ongelijke behandeling en/of -onheuse bejegening van ondernemers met een

migratieachtergrond. Deze ervaringen hebben overigens niet altijd betrekking op toezicht en handhaving door inspecteurs van THBO, maar ook op vergunningverlening door VTH en op controles door andere instanties (zoals de Belastingdienst en de politie). Wij beperken ons hier zoveel mogelijk tot toezicht vanuit THBO, al maakten de respondenten niet altijd duidelijk onderscheid tussen het handelen van functionarissen van verschillende afdelingen of instanties. Vanwege redenen van privacy geven we over het algemeen geen details bij deze ervaringen en klachten. Zoals we eerder (in hoofdstuk 2) al hebben opgemerkt maken we een uitzondering voor twee casussen die we hieronder bespreken, omdat hierover toch al van alles te vinden is op internet³¹ en de jurisprudentie; ze zijn min of meer al openbaar.

We hebben met een sleutelfiguur gesproken die beroepsmatig (als raadsman) verschillende ondernemers met een migratieachtergrond heeft bijgestaan in procedures tegen de gemeente. Volgens de sleutelfiguur hebben deze ondernemers met een migratieachtergrond te maken met willekeur en ongelijke behandeling door de gemeente. Racisme en vooroordelen bij de ambtenaren (horeca-inspecteurs, maar ook vergunningverleners) zou daarbij een rol spelen. Het racisme zou volgens hem institutioneel van aard zijn, omdat meerdere van zijn cliënten ermee te maken hebben gehad en omdat de meerderen van de uitvoerende ambtenaren hen een hand boven het hoofd houden. Tegelijk geeft hij aan dat het zelden hard te maken is dat sprake is van racisme of discriminatie. Ter illustratie bespreken we kort twee van de voorbeelden die hij naar voren bracht.

Een recente casus is die van handhaving in een Turks koffiehuis vanwege illegaal gokken. Het betrof een bezoek van inspecteurs van THBO met ondersteuning van de politie aan een Turks koffiehuis omdat ze een anonieme melding hadden ontvangen dat er bingo werd gespeeld tijdens de ramadan en dat er veel geld zou worden ingezet. De gemeente gaf aan dat volgens de melding die ze hadden gekregen er ook al enkele voorgaande jaren bingo zou zijn gespeeld tijdens de ramadan. Bingo is volgens de wet een kansspel en volgens de Wet op de kansspelen is het verboden zonder vergunning een speelgelegenheid te exploiteren of te doen exploiteren. De gemeente oordeelde bovendien dat sprake zou zijn van slecht levensgedrag van de eigenaar³² omdat er in zijn bedrijf met zijn medeweten illegale bingo werd gespeeld. Dat was een reden dat de burgemeester besloot dat hij voor vijf jaar geen horecaverunning meer kon krijgen. Daarnaast besloot de burgemeester de exploitatievergunning in te trekken vanwege illegaal gokken en dat voor deze locatie een jaar lang geen exploitatievergunning zou worden verleend.

³¹ <http://www.keesvanoosten.nl/>

³² Zoals eerder al is opgemerkt is 'slecht levensgedrag' een term uit de Drank- en Horecawet (sinds juli 2021 vervangen door de Alcoholwet); het vormt een weigeringsgrond voor het toekennen van een Drank- en Horecaverunning: leidinggevenden mogen "niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn".

De ondernemer en zijn raadsman - die we beiden hebben geïnterviewd - gaven aan dat de controle wel een "inval" leek en dat "keihard" werd gehandhaafd. Er zou sprake zijn van een disproportionele sanctie, omdat het volgens de raadsman en de ondernemer bij de bingo ging om kleine bedragen (6,57 euro per persoon) en een klein totaalbedrag. Bovendien ging het volgens hen niet om een commerciële bingo, maar was de opbrengst voor een gezamenlijke iftarmaaltijd en enkele kleine prijzen. De raadsman meent dat sprake is van een tendentieuze beschrijving in het proces verbaal, om de eigenaar van slecht levensgedrag te betichten. Ook zouden andere fouten zijn gemaakt tijdens de procedure.

Zij menen dat sprake is van ongelijke behandeling, omdat wel bij de Turkse ondernemer is gehandhaafd maar nooit bij minimaal zeven Utrechtse cafés van "Hollandse" eigenaren die reclame maken met bingo en waar het om grotere bedragen zou gaan. Om de burgemeester te dwingen toe te lichten waarom er niet tegen de Hollandse cafés werd opgetreden, diende de raadsman een verzoek tot handhaving tegen zeven cafés in waar ook illegale bingo's worden georganiseerd. De burgemeester liet hierop volgens de raadsman weten dat hij wel tegen het Turkse koffiehuis optrad en niet tegen de andere zeven omdat men in het Turkse koffiehuis probeerde de bingo te verhullen, het daar om hoge bedragen ging en er een melding was binnengekomen van een bezorgde melder. Volgens de raadsman zijn de eerste twee beweringen door de gemeente nimmer onderbouwd en is van de anonieme melding pas proces verbaal opgesteld na de inval. Er is volgens hem daarom sprake van discriminatie: het Turkse koffiehuis wordt gesloten, maar naar de Hollandse cafés wordt niet eens onderzoek gedaan.

De raadsman heeft een klacht bij de gemeente ingediend, is in beroep gegaan bij de bestuursrechter en vervolgens in hoger beroep gegaan. De Raad van State heeft recentelijk het hoger beroep gegrond verklaard.³³ Volgens de Raad van State heeft de burgemeester niet aannemelijk kunnen maken dat het bij de bingo om grote bedragen ging en dat er bij de eigenaar sprake is van slecht levensgedrag. Ook is volgens de Raad van State niet aangetoond dat het koffiehuis een gevaar voor de openbare orde zou zijn. De Raad van State heeft het besluit om de exploitatievergunning voor een jaar in te trekken vernietigd.

De inval en nasleep ervan hebben naar eigen zeggen emotioneel en financieel veel impact gehad op de ondernemer. Hij zou zijn vertrouwen in de gemeentelijke overheid hebben verloren, geen werk hebben en schulden hebben opgebouwd. De casus gaat overigens maar ten dele over handhaving door een horeca-inspecteur. Beslissingen over het intrekken van de exploitatievergunning worden voorbereid door de afdeling vergunningen en genomen door de burgemeester.

³³ Raad van State, 3 november 2021: ECLI:NL:RVS:2021:2445

Een wat oudere casus betreft een collectief vervroegd sluitingsuur opgelegd door de gemeenteraad en de burgemeester aan verschillende bedrijven, waaronder twaalf horecazaken, op het middendeel van de Amsterdamsestraatweg. Dit is een deel van de straat waar zich juist veel Marokkaanse en Turkse horecazaken bevinden. Dit besluit werd onder meer gemotiveerd vanwege klachten en meldingen die de politie en gemeente zouden hebben ontvangen over nachtelijke overlast van (bezoekers van) enkele horecazaken. Volgens ondernemers en de raadsman zou hier sprake zijn van ongelijke behandeling van ondernemers met een niet-westerse achtergrond, omdat juist op dit deel van de straatweg, waar vervroegde sluitingstijden werden opgelegd, veel ondernemers met een migratieachtergrond gevestigd zijn. Er waren volgens hen geen geregistreerde klachten van nachtelijke overlast van deze zaken, terwijl er tegen 'witte' horecazaken in het centrum van Utrecht waarover veel meer klachten binnen komen, niet was opgetreden. Bovendien zou niet zoals gebruikelijk eerst handhavend zijn opgetreden tegen de overlast, voordat het zwaardere instrument van een beperkende maatregel werd opgelegd.

De ondernemers gingen in beroep en werden in 2019 door de Raad van State deels in het gelijk gesteld. De gemeente moest haar besluit beter onderbouwen. Dat deed de gemeente met een boek met foto's van bevuiling op het trottoir als bewijs. De ondernemers en de raadsman vonden dit een slecht bewijs, onder meer omdat er volgens hen met de ongedateerde foto's die vanuit één woning genomen waren geen relatie met de (klanten van de) betreffende horecazaken zou zijn aangetoond. In 2020 stuurt het college van B&W een evaluatie van vier jaar collectieve sluitingstijden voor dit gedeelte van de straatweg naar de gemeenteraad, waarin wordt betoogd dat de maatregel een bijdrage zou hebben geleverd aan de vermindering van overlast. Volgens de raadsman zou dit rapport ten onrechte de horecazaken in een kwaad daglicht stellen, door ze impliciet te associëren met een criminele schaduweconomie. Bijzonder kwalijk vindt de raadsman de passage waarin verwezen wordt naar Ridouan Taghi die 'ogenschoonlijk als modelburger' een grillroom aan de Amsterdamsestraatweg runde. Volgens de raadsman is dit stigmatiserend: er wordt gesuggereerd dat die Turkse- en Marokkaanse horecabazen op de Straatweg nette burgers kunnen lijken, maar, net als Taghi, best wel eens topcriminelen zouden kunnen zijn. Per 1 juni 2021 zijn de beperkende maatregel opgeheven, mede omdat de samenstelling van woningen en bedrijven is gewijzigd en enkele bedrijven die veel overlast veroorzaakten zijn gesloten. Deze casus gaat in belangrijke mate over vergunningverlening, maar heeft deels ook te maken met toezicht en handhaving bebouwde omgeving door horeca-inspecteurs, voor zover het de handhaving betreft van overlast en de beperkte sluitingstijden.

We hebben met vier andere ondernemers met een migratieachtergrond gesproken over hun ervaringen. En ook in de gesprekken met de andere sleutelfiguren kwamen soms ervaringen van ondernemers naar voren. Deze ondernemers en sleutelfiguren hadden

allerlei negatieve ervaringen met inspecteurs en andere gemeenteambtenaren gehad. Het werd ons in de gesprekken niet altijd duidelijk met welke ambtenaren van welke overheden en afdelingen ze slechte ervaringen hadden gehad. Regelmatig betrof het een combinatie van ervaringen met verschillende afdelingen van de gemeente en rijksinspecties. Daarnaast waren via hun netwerken hen vergelijkbare ervaringen van andere ondernemers met een migratieachtergrond ter ore gekomen. De negatieve ervaringen lijken voor een groot deel met vergunningverlening te maken hebben (niet toekennen of intrekken van een vergunning of het verbinden van voorschriften eraan), en voor een deel ook met toezicht en handhaving door horeca-inspecteurs. Vanuit het perspectief van een ondernemer gaat het om contacten met "de gemeente" of "de overheid", in combinatie met een gevoel dat ze ongelijk en anders worden behandeld.

Indien we ons beperken tot de ervaringen van ondernemers over toezicht en handhaving door horeca-inspecteurs, dan hebben die betrekking op ongelijke behandeling, incorrecte of onheuse bejegening door inspecteurs. Bepaalde straten waar veel ondernemers met een niet-westerse migratieachtergrond gevestigd zijn zouden vaker worden gecontroleerd dan andere winkelstraten, met alleen autochtone ondernemers. Daarbij zouden volgens de ondernemers stereotypen en vooroordelen over ondernemers en horecabezoekers van "buitenlandse" herkomst een rol spelen. Volgens hen worden ze vaker en met minder coulance gecontroleerd dan autochtone ondernemers, worden ze soms incorrect, onbeschoft of soms intimiderend bejegend, krijgen ze geen tweede kans, wordt hen het hemd van het lijf gevraagd, en krijgen ze "hardere" sancties opgelegd. Een ondernemer gaf aan dat er niet naar zijn argumenten werd geluisterd door de inspecteur, hij zou "niet serieus" zijn genomen, en "hard en eigenwijs" zijn behandeld door een inspecteur. Volgens hem was er sprake van "racisme". Een andere ondernemer werd bij een controle door de handhaver met "dreigende taal" aangesproken. Volgens hem wordt je "als Turk extra gecontroleerd". Enkelen hadden het ook over onduidelijke communicatie van inspecteurs, die te moeilijke taal zouden gebruiken, vooringenomen zijn en niet goed willen luisteren naar het verhaal van de ondernemer en geen argumenten geven voor een harde handhaving. Een enkele ondernemer had overigens wel begrip ervoor dat op bepaalde locaties, zoals de Kanaalstraat, meer wordt gehandhaafd, zowel bij de ondernemers als in de openbare ruimte: vanwege de drukte, de overlast en criminaliteit. Maar dan moet het volgens hem wel op een behoorlijke en begripvolle wijze gebeuren en op een vriendelijke toon.

Het gaat dus ook om een opstelsom van verschillende ervaringen met verschillende overheidsfunctionarissen die ze zelf hebben meegemaakt en die ze via via vernomen hebben. Bij de ondernemers die we hebben gesproken hebben deze ervaringen tot boosheid en wantrouwen tegen de overheid geleid. Daarnaast kunnen dit soort interventies ook een grote financiële impact hebben, als een exploitatievergunning wordt ingetrokken of niet toegekend.

Deze ervaringen contrasteren sterk met het beeld van toezicht en handhaving dat we in de voorgaande paragrafen hebben geschetst op basis van interviews en focusgroepen met medewerkers en deskresearch. Op grond van onderzoek 'binnen' de organisatie hebben we geen aanwijzingen kunnen vinden dat ondernemers met een migratieachtergrond (regelmatig of structureel) anders worden behandeld, uitgezonderd een of enkele incidenten in het verleden. Wel maakte dit onderzoek duidelijk dat de handhavingsdruk sterk uiteen kan lopen tussen verschillende horecazaken en dat het goed verklaarbaar kan zijn waarom de ene ondernemer veel vaker gecontroleerd wordt dan de andere.

6.5 Ideeën voor extra waarborgen

In de gesprekken met medewerkers werden enkele suggesties gedaan en besproken hoe de waarborgen voor ongelijke behandeling en institutioneel racisme kunnen worden versterkt en aangevuld. We hebben geen focusgroep gehouden met medewerkers van THBO; daarom hebben we minder ruimte gehad om ideeën voor extra waarborgen te bespreken dan bij het onderzoek naar THOR en Wenl. We vullen de suggesties aan met enkele ideeën of uitwerkingen op grond van de typologie van zes waarborgen tegen institutioneel racisme (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021) die aansluiten bij gevonden kwetsbaarheden.

Inspecteurs hebben veel contact met ondernemers, ook met verschillende migratieachtergronden; daarom kunnen workshops of trainingen cultuursensitief werken van nut zijn. Deze zijn nu alleen op managementniveau aangeboden in de organisatie; het is de intentie om die later ook op de werkvloer te geven. Deze kunnen aangevuld worden met workshops of trainingen over bewustwording van de eigen stereotypen en hoe die in gedrag tot uiting kan komen, en meer in het algemeen over racisme; dit is een van de zes waarborgen uit de typologie. De inspecteurs menen dat ze objectief handhaven. Toch is er altijd ruimte voor eigen afwegingen en blinde vlekken. Kritisch hierover blijven en bewustzijn van eigen stereotypen en vooroordelen kan helpen om ze te herkennen en daardoor ervoor te zorgen dat ze geen rol spelen in het professioneel handelen. De gesprekken met ondernemers en sleutelfiguren maakten duidelijk dat zij wel degelijk ongelijke en andere behandeling ervaren. Het kan ook om verschillen in bejegening gaan, en die kunnen soms subtiel zijn. In de workshops zou daarom ook aandacht moeten zijn voor meer subtiele vormen van uitsluiting of ongelijke behandeling.

De waarborg van 'ontmoeting' (uit de typologie van zes waarborgen) verdient ook aandacht. Het viel ons op dat in de gesprekken met medewerkers er weinig aandacht is voor ervaringen van discriminatie door ondernemers. De standaardreactie bij beschuldigingen van racisme of discriminatie is dat inspecteurs duidelijk uit proberen te

leggen waarom ze langs komen of handhaven. De gesprekken met ondernemers en sleutelfiguren hebben duidelijk gemaakt dat die standaardreactie blijkbaar niet tot meer begrip van het optreden van inspecteurs leidt. Daarom kan meer worden ingezet op 'ontmoeting'. Het zou kunnen helpen als de inspecteurs met de betreffende ondernemers of ondernemersverenigingen in bepaalde wijken in gesprek gaan over hun ervaringen met inspecteurs en tevens uitleg geven over bijvoorbeeld de handhavingsstrategie van THBO. Dit werd ook door een van de geïnterviewde medewerkers gesuggereerd: dat inspecteurs en beleidsadviseurs met de ondernemers die veel hierover klagen om tafel zouden kunnen gaan zitten om hun ervaringen te horen en om duidelijk te maken hoe de inspecteurs te werk gaan.

We hebben in het onderzoek weinig aandacht gehad voor de klachtprocedure, en kunnen daarom ook niet goed aangeven hoe die verbeterd zou kunnen worden. Een klachtprocedure kan een belangrijke waarborg voor een eerlijk proces vormen. Indien er weinig klachten worden ingediend over ervaringen met discriminatie en racisme, kan er nagegaan worden welke drempels verlaagd kunnen worden voor het indienen van klachten. Ook kan het te maken hebben met gebrek aan vertrouwen in een onpartijdige en professionele klachtbehandeling. Ook dat punt verdient aandacht.

Ten slotte is het belangrijk dat bij bestuurlijke sturing van handhaving strategieën, zoals het aanwijzen van bepaalde hotspots en aandachtsgebieden, de mogelijke negatieve gevolgen worden bepaald en meegenomen in het bestuurlijke besluit. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevolgen voor de beeldvorming van een locatie (stigmatisering) en voor de betreffende ondernemers. De beperkende maatregelen voor het middengedeelte van de Amsterdamsestraatweg werden bijvoorbeeld door de betreffende ondernemers als discriminerend opgevat. Betere communicatie naar en overleg met de betreffende ondernemers had wellicht de situatie kunnen verbeteren.

6.6 Conclusies

1. Welke aanwijzingen zijn er dat institutioneel racisme voorkomt op dit beleidsterrein en op welke manieren komen deze al dan niet tot uiting?

We hebben geen institutioneel racisme kunnen vaststellen bij het toezicht en de handhaving door het horecateam. De interviews met medewerkers in combinatie met deskresearch en dossieronderzoek leverden geen aanwijzingen hiervoor op. Tegelijk was het onderzoek te beperkt van aard om institutioneel racisme uit te sluiten.

Wel hadden ondernemers en enkele van de sleutelfiguren die we spraken ervaringen met ongelijke behandeling en onheuse bejegening door horeca-inspecteurs. Het gaat om ervaringen dat ze vaker worden gecontroleerd, onvriendelijk of zelfs onbeschoft zouden worden bejegend en eerder sancties zouden worden opgelegd. Deze ervaringen contrasteren met informatie die we uit de organisatie zelf hebben opgehaald. We hebben

deze ervaringen van ondernemers en sleutelfiguren niet kunnen relateren aan regels, processen of procedures bij horecatoezicht die mogelijk kunnen bijdragen aan ongelijke behandeling. Ervaren ongelijke behandeling heeft regelmatig ook te maken met besluiten van ambtenaren van vergunningverlening, en deze hebben we niet onderzocht. De combinatie van negatieve ervaringen met verschillende afdelingen van de gemeente kan er wel toe bijdragen dat de ongelijke behandeling als structureel of institutioneel wordt ervaren.

2. Waar binnen dit beleidsterrein bestaan risico's en kwetsbaarheden die kunnen leiden tot institutioneel racisme? & 3. Welke waarborgen zijn er op de genoemde beleidsterreinen voor de beperking van de risico's en kwetsbaarheden?

We hebben uit de interviews met medewerkers vooral risico's en kwetsbaarheden gehaald met betrekking tot: (1) de keuze van locaties voor handhavingsacties, (2) de wijze waarop handhavers hun discretionaire bevoegdheid invullen, en (3) de invloed van mogelijk vervuilde meldingen of gegevens.

Risico's en waarborgen bij keuze van locaties. Er is maar in beperkte mate ruimte om eigen afwegingen te maken bij de keuze van locaties van toezicht. Die keuze wordt vooral bepaald door meldingen en de planning van periodieke controles; de keuze van locaties is hier reactief en planmatig (volgens de planning). De keuze van locaties wordt daarnaast bepaald door bestuurlijk vastgestelde aandachtsgebieden. In gesprekken met ondernemers en sleutelfiguren kwam naar voren dat volgens hen de herkomst van ondernemers op bepaalde locaties soms (onbewust) meeweegt bij het vaststellen van hotspots en aandachtsgebieden. We hebben het bestuurlijk proces hierbij niet onderzocht; maar de motivering die wordt gegeven voor extra toezicht op deze locaties gebeurt in ieder geval in niet-discriminerende termen. Gebiedsgericht toezicht zou bovendien maar in beperkte mate zorgen voor meer controles.

Risico's en waarborgen bij de invulling van discretionaire bevoegdheden. De invulling van hun discretionaire bevoegdheid door inspecteurs kan een risico vormen indien sprake is van vooringenomenheid over etnische groepen. De risico's zitten dan met name in de manier waarop een inspecteur de controles uitvoert, in welke mate er objectief geoordeeld wordt, of de bejegening correct is en de keuze tussen een mondeling advies en een schriftelijke waarschuwing. De ruimte voor eigen (voor-)oordeel is echter beperkt door de vele waarborgen die richtinggevend zijn wat betreft aanleidingen voor en uitvoering van controles en handhavingsacties. Het toezicht vindt plaats op basis van geformaliseerde en heldere wettelijke kaders en aan de hand van checklists, werkinstructie en regels die weinig ruimte voor interpretatie laten. Ook het (kleine) team vormt een waarborg; er wordt veel overlegd en controles en gesprekken worden gewoonlijk in tweetallen uitgevoerd. Bij sancties, zoals een schriftelijke waarschuwing en een last onder dwangsom, moet een proces verbaal worden opgemaakt, is er een jurist

betrokken bij een besluit over een sanctie en wordt deze ondertekend door het hoofd van THBO. Deze functiescheiding vormt een extra waarborg. Daarnaast vormen de mogelijkheden om bezwaar aan te tekenen een waarborg, evenals de klachtprocedure.

De inspecteurs zijn ervan overtuigd dat ze alleen handelen op basis van feiten en omstandigheden. Erkend werd dat er accentverschillen zijn in hoe inspecteurs toezicht uitoefenen, waarbij de ene wat strenger kan zijn dan de andere. Hoewel er zeker veel objectiviteit in het toezicht zit, zitten er ook duidelijke subjectieve kanten aan, waar eigen oordelen en ook vooroordelen mogelijk een rol kunnen spelen. Die zouden zich ook subtiel kunnen uiten, in bijvoorbeeld het minder snel geloven van een ondernemer op zijn verhaal of een minder vriendelijke bejegening. In het verleden is er wel sprake geweest van een inspecteur die zijn vooroordelen over bepaalde etnische groepen in gesprekken met collega's tot uiting liet komen en ook in contacten met bepaalde ondernemers. Daarover zijn destijds klachten ingediend. Het team heeft hem hierop aangesproken; dat is een teken van het zelfreinigend vermogen van het team. De betreffende collega is inmiddels vertrokken.

Risico's en waarborgen bij gebruik van mogelijk vervuilde informatie. Bij controles op basis van meldingen kunnen vooroordelen van de melders meespelen. Bij meldingen of signalen van andere afdelingen en van andere instanties zoals de politie kan vooringenomenheid ook een rol spelen. Volgens de inspecteurs zouden deze geen noemenswaardig risico vormen, omdat ze zelf hun afweging maken en ter plekke gaan onderzoeken of er daadwerkelijk iets aan de hand is en met de ondernemer erover in gesprek gaan. Wel kan het ertoe leiden dat inspecteurs vaker langskomen bij een onderneming. Het risicogestuurd toezicht (de top-50 van bedrijven onder verscherpt toezicht) is de afgelopen jaren meer datagedreven geworden, om de invloed van een bevooroordeelde inschatting door inspecteurs te verkleinen. De handavingspiramide van risicogestuurd toezicht lijkt – voor zover wij het konden beoordelen - geen indicatoren te bevatten die wijzen op racisme of bevooroordeeldheid. Ook zouden de horeca-ondernemingen die hoog op deze lijst (top-50) staan met name ondernemingen zijn in de binnenstad, van veelal autochtone ondernemers. Bij datagedreven werken moet bovendien formele verantwoording worden afgelegd over waarom en hoe de gegevens gebruikt worden. Er is altijd een risico dat de gebruikte gegevens vervuild zijn. Gegevens worden echter niet blindelings overgenomen; er zit volgens betrokkenen altijd een menselijke beoordeling tussen.

4. Hoe kan (het risico van) institutioneel racisme worden voorkomen voor dit beleidsterrein?

In de gesprekken en focusgroepen kwamen suggesties naar voren voor mogelijke extra waarborgen. We hebben deze verder uitgewerkt of aangevuld vanuit de typologie van zes waarborgen.

De gesprekken met ondernemers en sleutelfiguren maakten duidelijk dat bij hen en collega's de inspecties door horeca-inspecteurs soms als discriminerend worden ervaren. Deze verhalen contrasteren met de gesprekken met medewerkers van THBO. Er is dus een kloof tussen een beleefde en bureaucratische werkelijkheid. Om die kloof te overbruggen zou het helpen als inspecteurs met de betreffende ondernemers of ondernemersverenigingen in gesprek gaan over hun ervaringen en uitleg geven over hoe zij handhaven. Ook zouden workshops over discriminatie en stereotypen nuttig kunnen zijn. Er is altijd ruimte voor eigen afwegingen en blinde vlekken. Kritisch hierover blijven en bewustzijn van eigen stereotypen kan helpen om ze te herkennen en ervoor te zorgen dat ze geen rol spelen in het professioneel handelen. Daarnaast kunnen trainingen cultuursensitief werken nuttig zijn bij het omgaan met ondernemers met een diverse achtergrond.

Een professionele klachtafhandeling vormt een belangrijke waarborg voor eerlijke processen. Het kleine aantal klachten over discriminatie dat nu wordt ingediend kan mogelijk wijzen op hoge drempels en dat er weinig vertrouwen is in onpartijdige en professionele klachtbehandeling. Dit verdient aandacht.

Bij bestuurlijke afspraken en aanwijzing van bepaalde hotspots en aandachtsgebieden is het belangrijk om oog te hebben voor mogelijk negatieve gevolgen voor de beeldvorming (stigmatisering) en het dagelijks leven van ondernemers in die gebieden. Zulke besluiten kunnen als discriminerend worden ervaren. Goede communicatie naar en overleg met de betreffende ondernemers kan misverstanden en onvrede mogelijk wegnemen.

7 Institutioneel racisme en Bibob-onderzoek

7.1 Inleiding

Een Bibob-toets ofwel een Bibob-onderzoek vindt plaats in het kader van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (wet Bibob). Een gemeentelijke overheid kan een Bibob-toets doen bij een aanvraag (of wijziging) van een vergunning of subsidie en bij bepaalde categorieën van overheidsopdrachten en vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is. Het doel van de Bibob-toets is voorkomen dat de gemeente indirect criminele activiteiten faciliteert of subsidieert. De Bibob-toets sluit aan bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Tevens wil de gemeente op deze manier de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermen. Bij de gemeente Utrecht valt het team Bibob onder de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV). In de *Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2018* (en de wijziging van de Beleidsregel in 2020) van de gemeente Utrecht is vastgesteld in welke sectoren bij vergunningaanvragen te allen tijde een Bibob-toets wordt gedaan. Dat is onder meer het geval bij het aanvragen voor een exploitatie- en een drank- en horecaverunning (alcoholvergunning). Wij hebben in onze gesprekken met medewerkers als voorbeeld vooral de toepassing van de Bibob-toets bij aanvragen voor horeca-vergunningen aangehouden, om het concreter te kunnen maken. De ervaringen die we hebben opgehaald via een ondernemer en sleutelfiguur hebben eveneens betrekking op de horecasector. Deze focus op horeca komt terug in dit hoofdstuk.

In dit hoofdstuk onderzoeken we of er bewijs of aanwijzingen zijn voor institutioneel racisme in de uitvoering van het Bibob-onderzoek, welke risico's hierop zich voordoen en welke waarborgen er zijn om deze risico's te beperken. De vier onderzoeksvragen zijn daarbij leidend. Bij de beantwoording van deze vragen zullen we tevens oog hebben voor mogelijke risico's en waarborgen bij de onderbouwing van de selectiecriteria op basis waarvan een Bibob-onderzoek wordt gestart en (bewuste of onbewuste) patronen in de afwegingen die medewerkers maken.

Het onderzoek bestond uit een combinatie van desk research van relevante documenten en met name wet- en regelgeving op dit terrein³⁴ in combinatie met enkele interviews met medewerkers. Ervaringen met de Bibob-procedure kwamen aan bod in enkele interviews die we hebben gehouden met ondernemers en sleutelfiguren. We hebben vijf

³⁴ Wetstekst Wet Bibob, Memorie van Toelichting bij de wet Bibob, Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2018 van de gemeente Utrecht, de wijziging van de Beleidsregel in 2020 van de gemeente Utrecht en de Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob van het LBB (2020).

medewerkers van de gemeente gesproken: twee Bibob-onderzoekers, de coördinator van het Bibob-team, een manager van de afdeling Openbare orde en veiligheid (OOV) en een juridisch medewerker van VTH die over vergunningen gaat. Ten slotte heeft de gemeente voor ons onderzocht of ook voor dit terrein cijfers voor een proportionaliteitsonderzoek kunnen worden verzameld; dat bleek niet mogelijk.

Het onderzoek naar institutioneel racisme bij toetsing aan de wet Bibob- betrof een iets minder uitgebreid onderzoek dan dat op de overige drie beleidsterreinen. Het grote verschil is dat er geen reflectiesessies zijn gehouden met het management en de medewerkers om te reflecteren op mogelijke punten van verbetering. Er zijn ook minder interviews gehouden, maar daar staat tegenover dat het Bibob-team flink kleiner in omvang is dan de drie andere teams die we hebben onderzocht.

Het hoofdstuk begint met een beschrijven van het beleid, de organisatie en de uitvoering van het Bibob-onderzoek. Dit vormt de achtergrond voor het beantwoorden van de vragen over bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme, over risico's hierop en waarborgen ertegen (paragraaf 7.3). De paragraaf daarna (7.4) behandelt ervaringen van buiten de organisatie op basis van gesprekken met een sleutelfiguur en een ondernemer. Daarna volgen enkele suggesties voor extra waarborgen. In de conclusies worden de vier onderzoeksvragen beknopt beantwoord.

7.2 Beleid, organisatie, strategieën en uitvoering

Kennis van de organisatie, het beleid en de uitvoering van de Bibob-toets vormt de onmisbare achtergrond om aanwijzingen, risico's en waarborgen met betrekking tot institutioneel racisme te kunnen onderzoeken. Die kennis wordt in deze paragraaf gepresenteerd. De Bibob-toets is algemeen en maakt geen onderscheid naar branche. Zoals hierboven is aangegeven hebben wij gekozen voor een focus op horeca-aanvragen, zodat wat concretere voorbeelden kunnen geven.

Wet Bibob, Beleidsregels gemeente en APV

De wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument dat sinds 2003 bestaat en dat kan worden ingezet door openbare bestuursorganen om te voorkomen dat ze op indirecte wijze criminele activiteiten faciliteren of subsidiëren. Het gaat bijvoorbeeld om het voorkomen van strafbare feiten als witwassen, fraude of drugscriminaliteit. Op grond van artikel 3 wet Bibob kunnen bestuursorganen bepaalde vergunningen, subsidies en aanbestedingen weigeren (of intrekken) bij een ernstig gevaar van misbruik voor criminele doeleinden. Daarbij worden twee weigerings- of intrekkinggronden onderscheiden, namelijk het ernstige gevaar dat een vergunning gebruikt zal worden om (a) criminele voordelen te benutten (de A-grond; bijvoorbeeld witwassen), en/of om (b) strafbare feiten te plegen (de B-grond). Daarnaast kan een vergunning worden geweigerd of ingetrokken

als de betrokkene weigert om gevraagde gegevens te verstrekken of indien een strafbaar feit is gepleegd om de vergunning te verkrijgen of te behouden, bijvoorbeeld door valsheid in geschrifte bij de vergunningaanvraag (Landelijk Bureau Bibob, 2020).

De wet Bibob voorziet tevens in een Landelijk Bureau Bibob (LBB). Dit bureau valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid (Screeningsautoriteit Justis) en adviseert bestuursorganen over de mate van gevaar van misbruik van beschikkingen, zoals vergunningen en ontheffingen, subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties.

Toepassing van de wet Bibob is een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan zoals een gemeente. De eigen Beleidsregel toepassing wet Bibob van het bestuursorgaan perkt deze discretionaire bevoegdheid in. Een gemeente kan kiezen al dan niet gebruik te maken van het Bibob-instrumentarium bij bepaalde vergunningaanvragen of subsidieverleningen. Gemeenten hebben hun eigen beleidsregel opgesteld waarin staat aangegeven in welke gevallen een Bibob-toets wordt uitgevoerd. Op basis van de eigen APV kan een gemeente branches die gevoelig zijn (geworden) voor criminele activiteiten vergunningsplichtig maken. Voor vergunningsplichtige branches geldt ook de Bibob-toets. De gemeente Utrecht heeft in 2018 de *Beleidsregel Toepassing Wet Bibob* ingevoerd.³⁵ Deze regel ligt in de lijn van landelijke ontwikkelingen en met name die van de drie andere grote steden. In Utrecht wordt sindsdien te allen tijde een Bibob-toets uitgevoerd bij de aanvraag voor vergunningen voor onder meer horecaondernemingen, coffeeshops, seksinrichtingen en vechtsportevenementen. Het betreft sectoren die kwetsbaar zijn voor criminele beïnvloeding en/of ondoorzichtige financieringsconstructies. In al deze gevallen moet een ondernemer bij de aanvraag van een vergunning standaard een Bibob-vragenformulier invullen.

Organisatie en procedure Bibob

Het Bibob-onderzoeksteam bij de gemeente Utrecht bestaat uit onderzoekers en een coördinator, en valt onder het cluster Ondernijning van de afdeling Openbare Orde & Veiligheid (OOV). Het Bibob-team werkt samen met collega's dwars door de gemeentelijke organisatie. Collega's van vergunningverlening en subsidieverlening in verschillende afdelingen die een eerste check uitvoeren op het ingevuld Bibob-formulier en ingeleverde bescheiden.

Een ondernemer die een drank- en horecaverunning (alcoholvergunning) aanvraagt bij het horecaloket van VTH moet ook een Bibob-vragenlijst invullen en deze inclusief bewijsstukken inleveren. Die informatie moet de gemeente inzicht geven in de organisatiestructuur en financieringswijze van de onderneming. Ook wordt de aanvrager gevraagd naar eventuele straf- en bestuursrechtelijke veroordelingen, zowel van hemzelf

³⁵ Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2018 gemeente Utrecht, later gewijzigd met het Besluit tot wijziging van Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2018 gemeente Utrecht (2020).

als van andere betrokkenen bij de horecaonderneming. De vergunningverlener van VTH controleert of het Bibob-formulier volledig is ingevuld en alle gevraagde stukken zijn aangeleverd en doet een lichte check op basis van open bronnen. Tevens controleert hij of voldaan wordt aan de eisen van de vergunning die wordt aangevraagd. In de Drank- en Horecawet is bijvoorbeeld "slecht levensgedrag" een weigeringsgrond.³⁶ Bij het controleren van het Bibob-formulier vraagt de vergunningverlener indien nodig een Bibob-onderzoeker om mee te kijken. In geval er onduidelijkheden of vragen blijven voor de vergunningverlener of als uit feiten en omstandigheden blijkt dat er iets niet in orde is, kan de vergunningverlener – in afstemming met een Bibob-onderzoeker – besluiten een uitgebreider eigen onderzoek te laten uitvoeren.

Een dergelijk uitgebreider onderzoek wordt uitgevoerd door een Bibob-onderzoeker van OOV. Er worden dan meer open en ook gesloten bronnen geraadpleegd, zoals die van de politie en de Belastingdienst en justitiële gegevens over strafbare feiten, veroordelingen en fraude. Het Bibob-team zou – volgens een schatting van een van onze respondenten - 100 tot 200 gemeentelijke onderzoeken per jaar uitvoeren. Het gaat dan om Bibob-toetsen bij allerlei aanvragen voor vergunningen, subsidies, inschrijvingen voor overheidsopdrachten en vastgoedtransacties waarbij de gemeente betrokken is.

De gemeente kan op basis van de resultaten van het eigen onderzoek ofwel besluiten dat er geen bezwaren zijn voor de vergunningverlening, ofwel dat er feiten en omstandigheden zijn gevonden die volgens de wettelijke maatstaven wijzen op een gevaar van misbruik van de vergunning voor criminele doeleinden. In het laatste geval vraagt de gemeente eigenlijk standaard het LBB om advies uit te brengen. Indien de gemeente hiertoe besluit krijgt de aanvrager hiervan een notificatiebericht, inclusief wat hiervoor de wettelijke grondslag is. De voorgeschreven termijn voor een besluit over een beschikking (vergunning) door de gemeenten wordt in dat geval verlengd. Het LBB heeft acht weken de tijd om een advies te verstrekken, indien nodig verlengd met maximaal vier weken. Het LBB heeft toegang tot veel meer gesloten bronnen en informatie dan de gemeente. Het LBB geeft op grond van zijn onderzoek een advies aan de gemeente over de mate van gevaar op misbruik van de betreffende vergunningen door de aanvrager. Het grootste deel van de adviesaanvragen die het LBB ontvangt is afkomstig van gemeenten en veruit de meeste adviesaanvragen hebben betrekking op de horeca- en de bouwsector. Utrecht is de gemeente waaraan het LBB de meest adviezen heeft uitgebracht in 2019 en 2020: respectievelijk 39 en 31 (Ministerie van JenV, 2020; Ministerie van JenV, 2021).

Op basis van het eigen onderzoek en het LBB-advies neemt de gemeente vervolgens een voornemen tot een besluit of de aanvraag wordt verleend of wordt geweigerd. Eventueel kunnen voorschriften worden verbonden aan de vergunning met het oog op beperking

³⁶ Leidinggevendend mogen volgens de Drank- en Horecawet "niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn".

van het gevaar van misbruik voor criminele doeleinden. De aanvrager ontvangt het voornemen tot het besluit inclusief motivatie. Hij kan vervolgens een zienswijze naar voren brengen. Daarna neemt de burgemeester met afweging van hetgeen in de zienswijze naar voren is gebracht, een besluit over de aangevraagde vergunning. Tegen het definitieve besluit van de burgemeester kan de aanvrager een bezwaarschrift indienen. Het bezwaar wordt behandeld door de bezwarencommissie, die toets of het besluit rechtmatig is op basis van het gemotiveerde besluit, het bezwaarschrift van de aanvrager en het verweerschrift van de gemeente. Ten slotte kan de aanvrager tegen het besluit op het bezwaar in beroep gaan bij de bestuursrechter en in hoger beroep bij de Raad van State.

7.3 Bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen uit onderzoek binnen de organisatie

Deze paragraaf behandelt mogelijk bewijs en aanwijzingen voor, risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme bij de start en uitvoering van een Bibob-onderzoek op basis van informatie uit interviews met medewerkers en deskresearch.³⁷ Het betreft voorlopige antwoorden op de onderzoeksvragen, omdat in de volgende paragraaf nog ervaringen van buiten de organisatie aan bod komen, ditmaal van een ondernemer en een sleutelfiguur. In de conclusie bij dit hoofdstuk geven we dan een definitief antwoord op de onderzoeksvragen op grond van informatie uit ons onderzoek.

7.3.1 Bewijs en aanwijzingen voor institutioneel racisme

We hebben bij de bestudering van relevante documenten voor het Bibob-onderzoek geen (formele) regels, procedures of processen gevonden die expliciet onderscheid maken naar afkomst, religie of huidskleur en die de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren. Evenmin hebben we bewijs of aanwijzingen gevonden dat beleid, regels en processen die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen in de praktijk ervoor zouden zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld bij het starten en uitvoeren van een Bibob-onderzoek.

We hebben de medewerkers zowel indirect als direct bevraagd over dit onderwerp. Op de vraag of zij zich kunnen voorstellen dat institutioneel racisme bij de start en uitvoering van de Bibob-procedure een rol zou kunnen spelen gaven zij een ontkennend antwoord. Zij konden zich niet voorstellen dat sprake zou kunnen zijn van benadeling van bepaalde bevolkingsgroepen vanwege de strakke juridische kaders en de vele waarborgen. Wij

³⁷ Ook voor dit onderdeel was het plan een proportionaliteitsanalyse uit te voeren. We hebben de gemeente gevraagd cijfers te verzamelen voor zo'n analyse en te onderzoeken of betrokkenen bij aanvragen voor een horeca-vergunning met een migratieachtergrond verhoudingsgewijs vaker worden onderzocht door het Bibob-team dan aanvragers zonder een migratieachtergrond. Indien sprake is van een disproportioneel verschil kan dat een aanwijzing zijn voor institutioneel racisme. Het bleek evenwel dat hiervoor geen statistische informatie kan worden aangeleverd, omdat de geheimhoudingseisen en privacy-voorschriften van de Wet Bibob hiervoor geen ruimte bieden.

hebben ook geen aanwijzingen kunnen vinden op basis van de analyse van de interviewverslagen en relevante documenten. Tegelijkertijd was het onderzoek te beperkt van aard om institutioneel racisme geheel uit te kunnen sluiten. Vanwege de privacy- en geheimhoudingseisen op dit terrein – waardoor dossieronderzoek en een proportionaliteitsanalyse niet mogelijk waren – is het de vraag of uitgebreider onderzoek dit uitsluitel wel kan bieden.

7.3.2 Risico's en waarborgen

In deze paragraaf bespreken we mogelijk risico's op institutioneel racisme en waarborgen hiertegen. Eerst gaan we in op risico's bij het vergunningsplichtig maken van branches, vervolgens bespreken we risico's bij de verschillende stappen in de procedure en gaan we apart in op het risico van gebruik van mogelijk vervuilde persoonsgegevens van andere instanties.

Risico's en waarborgen bij het vergunningsplichtig maken van branches

De gemeente heeft een discretionaire bevoegdheid binnen het landelijke wettelijke kader om bepaalde branches vergunningsplichtig te maken. Als een branche vergunningsplichtig is, wordt standaard een Bibob-toets uitgevoerd. Deze bevoegdheid van de gemeente, om branches vergunningsplichtig te maken, is een apart instrument en staat los van de Wet Bibob. De gemeente voert voor bepaalde branches een vergunningsplicht in om daarop toezicht te kunnen houden en te kunnen handhaven op geldende regels. De Bibob-toets is een instrument daarbij, maar de inzet van het instrument is niet het doel van de vergunningsplicht. Toch behandelen we hier kort deze bevoegdheid van de gemeente, omdat dit onderwerp (en met name het hieronder genoemde artikel 2:47 APV) door een van de indieners van de motie als een risico werd benoemd met het oog op institutioneel racisme (zie paragraaf 1.2).

In 2020 is de APV gewijzigd met de toevoeging van een ondermijningsartikel (artikel 2:47 'Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat'), op grond waarvan de burgemeester gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten kan aanwijzen waar alleen met een vergunning een bedrijf kan worden uitgeoefend. Hierbij aansluitend werd de 'Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2018' van de gemeente gewijzigd. Sindsdien kan een Bibob-onderzoek eveneens "worden gestart bij de aanvraag voor een vergunning door ondernemers in een pand, gebied of branche aangewezen door de burgemeester krachtens artikel 2:47 APV."

Een mogelijk risico is dat de bevoegdheid om branches aan te wijzen nadelig uit kan werken voor ondernemers met een migratieachtergrond. Op dit risico wordt gewezen door zowel de geïnterviewde sleutelfiguur (zie paragraaf 7.4) als in de toelichting van een van de indieners van de motie (zie paragraaf 1.2). Volgens hen is er een risico dat vooringenomenheid een rol kan spelen bij het vergunningsplichtig maken van branches of

gebieden, bijvoorbeeld door het aanwijzen van een branche of gebied waar relatief veel ondernemers met een migratieachtergrond actief zijn.

We hebben dit risico niet onderzocht. De belangrijkste reden is dat de bevoegdheid om branches, panden en gebieden vergunningsplichtig te maken niet valt onder de Wet Bibob en dus buiten de scope van het onderzoek. Daarnaast betreft de aanpassing van de APV een democratisch genomen besluit van de gemeenteraad, dat toetsbaar is door een rechter en dus goed onderbouwd moet zijn. De raad heeft de burgemeester deze bevoegdheid toegekend met de wijziging van de APV; ons onderzoek strekte zich niet uit naar besluiten van de raad of burgemeester. Bovendien is de toepassing van deze bevoegdheid in de praktijk niet goed te onderzoeken, omdat ze tot nu toe nog nauwelijks benut lijkt te zijn (slechts enkele panden zouden zijn aangewezen waar ondermijnende criminaliteit heeft plaatsgevonden) en omdat besluiten hierover worden genomen op basis van vertrouwelijke informatie over ondermijnende vormen van criminaliteit.

Risico's en waarborgen bij de Bibob-procedure

We hebben op basis van de interviews, in combinatie van deskresearch (wet- en regelgeving) geen duidelijke risico's en kwetsbaarheden kunnen vaststellen voor de Bibob-procedure. We hebben wel mogelijke kwetsbaarheden kunnen vaststellen, maar die zijn steeds verbonden met verschillende waarborgen. Of deze waarborgen in praktijk ook in voldoende mate de risico's weg kunnen nemen, hebben we niet altijd goed kunnen vaststellen. Er is vast enige ruimte voor eigen interpretaties en keuzes door Bibob-onderzoekers; maar die hebben we op basis van onze interviews en deskresearch niet gevonden. Mogelijke kwetsbaarheden, bijvoorbeeld door niet optimaal functionerende waarborgen, zijn moeilijk te onderzoeken, omdat de betrokkenen alleen in algemene termen over het Bibob-onderzoek mogen spreken, vanwege de geheimhoudingsverplichting. De procedure en uitvoering ervan is bovendien moeilijk te beoordelen door niet-juristen. Begrippen die voor een leek ruimte lijken te laten voor interpretatie blijken in praktijk duidelijk bepaald en ingevuld te zijn door wet- en regelgeving en jurisprudentie.

We hebben de procedure in het algemeen en per stap onderzocht op mogelijke risico's en de waarborgen hierbij. In het algemeen vormen de kaders van wet- en regelgeving de belangrijkste waarborgen bij de gehele procedure. De juridische Bibob-procedure vormt in feite een waarborg. Daarnaast vormt de scheiding van bevoegdheden een waarborg. Het Bibob-beleid is alleen preventief beleid, en is organisatorisch gescheiden van het repressieve beleid om ondermijning aan te pakken. Ook is er een scheiding in bevoegdheden tussen de vergunningverlener en Bibob-onderzoeker; en tussen de vergunningverlener en degene die het uiteindelijke besluit neemt (de burgemeester).

Risico's en waarborgen bij de start van Bibob-onderzoek

De start van een Bibob-screening laat geen ruimte voor selectiviteit, omdat iedereen die een horecagelegenheid start en een exploitatie- en een drank- en horecaverunning (alcoholvergunning) aanvraagt, een Bibob-vragenformulier moet invullen en daarop wordt beoordeeld.

De screening van het ingevulde Bibob-formulier gebeurt door de vergunningverlener, en daarvoor zijn over het algemeen duidelijk richtlijnen. De focus bij de screening ligt op volledigheid en 'kloppendheid' van de gegevens: roept het ingevulde formulier vragen op, is het volledig ingevuld en/of bestaat er discrepantie tussen het formulier en de bewijsstukken? In de wet- en regelgeving staan criteria aangegeven waarop moet worden gelet. In het algemeen gaat het over vragen die "ontstaan of bestaan over de betrokkenen en/of zijn potentiële, huidige of voormalige Bibob-relaties" en/of "over de organisatiestructuur en/of wijze van financiering" (Beleidsregel Toepassing Wet Bibob 2018). Bij de beoordeling worden ook eigen ambtelijke informatie, informatie van het LBB, informatie van het RIEC (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum), informatie van het OM, of overige signalen betrokken (Beleidsregel Toepassing Wet Bibob 2018). Indien de screening geen bijzonderheden oplevert, wordt het traject van vergunningverlening vervolgd. In andere gevallen kan besloten worden tot een Bibob-onderzoek.

Bij het besluit om een Bibob-onderzoek te laten uitvoeren door het Bibob-team lijkt op het eerste gezicht ruimte te zijn voor vermoedens en eigen oordelen van de vergunningverlener van VTH. Maar geïnterviewde medewerkers gaven aan dat een besluit voor een onderzoek door het Bibob-team nooit op grond van vage vermoedens kan worden genomen; het moet gaan om informatie of vermoedens over "feiten en omstandigheden" volgens de Wet Bibob. De in de vorige alinea genoemde vragen zijn daarbij leidend. Vaak vormt een combinatie van signalen een reden om een onderzoek te starten. Er is wel enige ruimte voor eigen oordeelsvorming en toepassing van de criteria om te besluiten tot een onderzoek door het Bibob-team, maar deze is beperkt. Een waarborg vormt verder dat het besluit moet worden gemotiveerd.

Risico's en waarborgen bij het Bibob-onderzoek

Tijdens het eigen onderzoek door het Bibob-team zijn volgens de geïnterviewde medewerkers veel waarborgen tegen willekeur en vooroordeel. Het eigen onderzoek door het Bibob-team is strak juridisch ingekaderd. De onderzoekers zijn gebonden aan wet- en regelgeving, jurisprudentie en beleidsrichtlijnen. Er wordt gekeken naar "feiten en omstandigheden" volgens de wet Bibob die erop kunnen wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de aanvrager in relatie kan staan tot relevante strafbare feiten. Er zijn lijsten met indicatoren om op te letten en criteria waar ze zich aan moeten houden bij het vaststellen van strafbare feiten, de beoordeling of ze een gevaar vormen in relatie tot de vergunning die is aangevraagd en de mate van dit gevaar. En er is intercollegiale

controle, het "vier-ogenprincipe": bij elk onderzoek is er een dossierhouder, maar er wordt veel gespard met collega's, van alles wordt "dubbel gecheckt". Verder is er een wekelijks intercollegiaal overleg over complexe casussen.

Er zal vast enige ruimte zijn voor eigen interpretaties en keuzes door Bibob-onderzoekers, maar die kunnen we op grond van ons onderzoek niet goed aangeven. Sommige begrippen lijken voor een leek ruimte te laten voor interpretatie (zoals een "vermoeden dat door een (rechts)persoon strafbare feiten zijn gepleegd"). Maar deze blijken in de juridische werkelijkheid strak te zijn ingekaderd door wet- en regelgeving en jurisprudentie. Zo staat in de wet Bibob gespecificeerd welke "feiten en omstandigheden (...) erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten". En het moet het gaan om strafbare feiten die van belang zijn voor de vergunning in kwestie (samenhang-criterium).

Na het eigen onderzoek is er een beslismoment. In het geval dat er geen bezwaren zijn op grond van het uitgevoerde eigen Bibob-onderzoek, wordt dat aan de vergunningverlener doorgegeven en kan de vergunning worden verleend. Indien er wel "feiten en omstandigheden" uit het Bibob-onderzoek komen die een gevaar vormen zoals bedoeld in de wet Bibob, wordt door de gemeente een advies over dit gevaar gevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB). In principe zou de gemeente op basis van het eigen onderzoek ook kunnen vaststellen dat sprake is van een gevaarsdreiging in die mate dat geadviseerd een advies om geen vergunning toe te kennen gerechtvaardigd is. Maar in praktijk zou altijd een adviesverzoek bij het LBB worden ingediend. De ruimte om hierbij een eigen afweging te maken lijkt beperkt. Het adviesverzoek bij het LBB moet goed gemotiveerd en onderbouwd zijn; anders stuurt het LBB de aanvraag weer terug. De Bibob-onderzoeker neemt niet alleen een beslissing over dit adviesverzoek, maar stemt het af met collega's.

Het LBB heeft toegang tot veel meer (gesloten) bronnen dan de Bibob-onderzoekers. Het LBB adviseert standaard binnen twaalf weken de gemeente over de mate van gevaar van misbruik van de betreffende beschikkingen (vergunningen). Daarin wordt de mate van gevaarsdreiging aangegeven: of sprake is van geen gevaar, een mindere mate van gevaar of een ernstig gevaar (Landelijk Bureau Bibob, 2020). Het Bibob-team ontvangt het advies.

Op basis van het advies van het LBB wordt een advies voor de burgemeester gemaakt (een voornemen tot een besluit). Volgens geïnterviewde medewerkers wordt in 9 van 10 gevallen een advies van het LBB gevolgd. Indien van dit LBB-advies wordt afgeweken moet dit gemotiveerd aan de burgemeester worden gestuurd, waarbij het besluit wordt besproken in de staf van de burgemeester. Als volgens het LBB sprake is van een ernstig gevaar volgt meestal een afwijzing van de vergunningaanvraag. Indien sprake is van een

mindere mate van gevaar kan aan de burgemeester worden geadviseerd bepaalde voorschriften aan de beschikking te verbinden, om mogelijke risico's op facilitering van criminele activiteiten te beperken. Voorschriften worden gebaseerd op de gevaarzetting die uit het LBB-advies blijkt. Als voorbeeld werd een voorschrift genoemd dat de banden met een bepaalde vennoot moeten worden verbroken, omdat deze relatie een ernstig gevaar vormt. Indien het LBB meent dat er geen gevaar is, wordt gewoonlijk aan de vergunningverlener doorgegeven dat er geen bezwaar is tegen vergunningverlening.

Bij het opstellen van het advies aan de burgemeester zijn er allerlei waarborgen. Bij het advies moet het samenhang-criterium en het proportionaliteitsbeginsel uit de wet Bibob worden toegepast. Er moet een duidelijk verband bestaan tussen de verstrekte vergunningen en de strafbare feiten (samenhang-criterium). En er moet sprake zijn van evenredigheid tussen de intrekking of weigering van de vergunning en de ernst van de strafbare feiten (proportionaliteits-criterium). De burgemeester, afdelingshoofd en clustermanager worden altijd geïnformeerd over het advies. In sommige gevallen wordt het besluit besproken in het stafoverleg van de burgemeester. Als het advies van het Bibob-team afwijkt van LBB-advies wat betreft de gevaarsbeoordeling, wordt staf geïnformeerd die de burgemeester adviseert.

Een negatieve beslissing over een aanvraag voor een vergunning is een bevoegdheid die niet valt onder de Utrechtse mandaatregeling. Juist omdat het een verstrekkend besluit betreft, is het een bewuste keuze geweest dat zo'n besluit niet door ambtenaren in mandaat kunnen worden genomen, maar dat het bestuursorgaan (burgemeester of college) zelf dit besluit moet nemen.

De burgemeester wordt eerst een voornemen tot een besluit voorgelegd. De aanvrager krijgt deze toegestuurd en kan een zienswijze indienen. Indien in de zienswijze goede argumenten worden aangevoerd, kan dat een reden zijn om af te wijken van het voornemen. Vervolgens wordt door de burgemeester een definitief besluit genomen. Na het definitieve besluit heeft de aanvrager de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen en om in beroep te gaan tegen het besluit. Daarnaast is het mogelijk om klachten in te dienen over de bejegening. In Utrecht worden weinig klachten hierover ingediend.

Gedurende het hele traject zijn er veel waarborgen. Bij elke stap is volgens de medewerkers een goede onderbouwing vereist. Zij zien dit als een belangrijke waarborg voor de betrouwbaarheid van hun werk. Van buitenaf is het echter moeilijk te beoordelen of de waarborgen alle risico's op ongelijke behandeling en willekeur uitsluiten. Ook voor aanvragers is het niet goed te controleren of hij tijdens de procedure eerlijk wordt behandeld, vanwege de geheimhoudingsverplichting. Bibob-onderzoekers gaven aan dat ze door hun geheimhoudingsplicht tijdens de procedure niet altijd even goed aan de aanvragers kunnen uitleggen waarom er een Bibob-onderzoek plaatsvindt en waarom ze

advies vragen bij het LBB. Dat komt vooral omdat het subject van onderzoek onder de geheimhouding valt en dit hoeft niet per se de aanvrager zelf te betreffen, maar kan ook een geldschieter of een andere zakelijke relatie zijn. Dat er besloten wordt tot een eigen onderzoek betekent dus niet altijd dat er bepaalde, onderbouwde vermoedens zijn met betrekking tot de aanvrager zelf. Ook kan het gaan om een lopend justitieel onderzoek en dergelijke informatie is niet deelbaar met de aanvrager. Wel ontvangt de aanvrager uiteindelijk een gemotiveerd en onderbouwd besluit. De geheimhoudingsverplichting maakt de procedure dus moeilijk controleerbaar – en daarom potentieel risicovol – voor buitenstaanders en de aanvrager zelf. Bibob-onderzoekers zelf zien – als insiders – dit risico echter niet; zij hebben in hun werk zelf te maken met de vele waarborgen voor een eerlijke procedure.

Risico's en waarborgen gebruik van vervuilde persoonsgegevens

Zoals een van de indieners van de motie in zijn toelichting aangaf (zie hoofdstuk 1) zou een risico bij een Bibob-onderzoek zijn dat gegevens van andere instanties, zoals de politie, worden gebruikt, die mogelijk vervuild zijn door het gebruik van risicoprofielen met etniciteit of nationaliteit als een van de criteria. Dergelijke gegevens zouden door het Bibob-team tijdens het Bibob-onderzoek kunnen worden gebruikt, maar ook door het LBB bij het bepalen van de gevaarsdreiging.

Waarborgen tegen mogelijk vervuilde persoonsgegevens van andere instanties, zoals de politie en de Belastingdienst werden nauwelijks genoemd in de interviews met medewerkers. De geïnterviewde betrokkenen menen dat dit nauwelijks een risico vormt in het Bibob-onderzoek. Een algemene waarborg is dat de onderzoekers informatie, ook die van de politie en de Belastingdienst, altijd in samenhang met andere informatie en signalen bekijken. Welke feiten wel en welke niet mogen worden meegenomen bij adviezen over bepaalde vergunningen zou wettelijk zijn vastgelegd. In wet- en regelgeving worden daarvoor criteria gegeven. Het gaat met name om veroordelingen door een strafrechter of bestuurlijke boetes (van de Belastingdienst). Daarnaast mogen bepaalde "ernstige" of "redelijke" vermoedens dat iemand een strafbaar feit heeft gepleegd onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden worden meegenomen (Landelijk Bureau Bibob, 2020). Een waarborg later in de procedure vormt het LBB-advies, dat de gemeente adviseert over het gevaar.

Hoe het LBB met informatie van de politie en de Belastingdienst omgaat hebben we niet onderzocht. Het LBB voert op verzoek een onderzoek uit voor een gevaarsbeoordeling, waarin ook gegevens van de politie en de Belastingdienst kunnen worden meegenomen. Het onderzoek van het LBB valt buiten scope van het onderzoek.

Medewerkers van het Bibob-team gaven aan dat ze na de toeslagenaffaire meer bewust geworden zijn van de risico's van vervuilde persoonsgegevens. Het is in teamverband aan

de orde gesteld, echter zonder er verdere consequenties aan te verbinden. Tegelijk is het logisch dat Bibob-onderzoekers (en het LBB) zich (blijven) baseren op data van de Belastingdienst en de politie, want dat is nu eenmaal precies waar het Bibob-onderzoek over gaat: voorkomen dat de gemeente indirect criminele activiteiten faciliteert.

Klachtenafhandeling

We hebben de klachtprocedure niet onderzocht. Wel hebben we gevraagd of en welke klachten er worden ingediend. Naar eigen zeggen worden er niet of nauwelijks formele klachten ingediend over discriminatie. Wel krijgen ze soms – vooral als de procedure lang duurt en steeds nieuwe informatie wordt opgevraagd - informeel van aanvragers, hun advocaat of raadsman per telefoon of per e-mail opmerkingen te horen als: “waarom pikken jullie mij eruit? Als ik een Nederlandse naam had gehad, dan hadden jullie dat niet gedaan.” De geïnterviewde ambtenaren konden zich wel voorstellen dat sommige aanvragers het gevoel hebben dat ze anders dan andere ondernemers uit hun omgeving behandeld worden. De procedure kan immers behoorlijk belastend zijn: het kan lang duren, het brengt onzekerheid met zich mee, er worden kosten gemaakt voor de zaak die niet open mag en er wordt aan de aanvrager steeds nieuwe en vaak gevoelige informatie gevraagd. Ondertussen mogen de Bibob-onderzoekers weinig informatie delen met de aanvragers vanwege de geheimhoudingsverplichting. Het onderzoek strekt zich ook uit tot andere personen dan de aanvrager zelf, de zogenaamde ‘Bibob-relaties’ in het zakelijke en financiële netwerk, en daarover kan de onderzoeker niets mededelen aan de aanvrager gedurende de procedure. Het is goed mogelijk dat de aanvrager geen weet heeft van alle activiteiten van die relaties. Daarom kan het voor de aanvrager niet goed te begrijpen zijn waarom juist hij onderzocht wordt – indien hij meent niets verkeerd te hebben gedaan - terwijl het onderzoek zich uitstrekt naar anderen dan de aanvrager. Als aanvragers klagen over de lange procedure en vragen waarom juist zij eruit zijn gepikt voor een onderzoek, dan leggen de medewerkers zo goed mogelijk uit waarom een onderzoek is opgestart en wat het inhoudt. Ook geven ze aan dat hun werk uiteindelijk van belang is voor de hele branche, want bonafide ondernemers hebben ook last van criminele activiteiten binnen hun branche.

7.4 Ervaringen van een ondernemer en sleutelfiguur

Een van de ondernemers die we hebben gesproken kon ons vertellen over zijn (negatieve) ervaringen met de Bibob-procedure. Daarnaast had een van de sleutelfiguren het in het interview met hem onder meer over dit onderwerp.

Een van de ondernemers had met de Bibob-procedure te maken gehad bij een vergunningaanvraag voor een horecagelegenheid. De vergunningaanvraag duurde lang, hij werd pas na maanden uitgenodigd voor een gesprek en moest telkens nieuwe bewijsstukken aanleveren. Ondertussen kon hij de zaak niet openen en liepen de kosten

op voor de huur en vaste lasten van het pand. Hij had het gevoel dat dit een onderdeel was van een bewuste strategie om ondernemers met een migratieachtergrond te ontmoedigen en actief tegen te werken om op de betreffende locatie (een straat met veel ondernemers met een migratieachtergrond) horeca te openen. Ook had hij de indruk dat de gemeente een 24-uurs zaak op die locatie niet wenselijk vond, maar het ook niet kon verbieden.

Uiteindelijk mocht hij na een jaar openen met een proeftijd met beperkte openingstijden. Volgens de ondernemer was hem de mondelinge belofte gedaan door een ambtenaar van vergunningen dat, als er na verloop van tijd geen overlast zou zijn geweest door zijn zaak, hij een vergunning zou krijgen om zijn zaak 24 uur per dag te openen. Maar na die proeftijd zou de gemeente zich niet aan die belofte hebben gehouden. De ondernemer nam een advocaat in de arm en uiteindelijk kreeg hij voor elkaar dat hem toch een vergunning voor een 24-uurs zaak werd verleend. Hij vond het teleurstellend dat er geen "fatsoenlijk gesprek kwam vanuit de gemeente om excuses aan te bieden".

Hij gaf aan dat hij stigmatiserende en vreemde vragen kreeg met als ondertoon dat ze hem ergens van verdenken. Zo vroeg een medewerker van vergunningen hem hoe hij het allemaal kon betalen; hij was door de lopende procedure immers al maanden dicht. Hij heeft zich "oneerlijk behandeld" gevoeld door de gemeente, die hem op allerlei manieren zou hebben willen dwarsbomen. Terwijl volgens hem in dezelfde winkelstraat "autochtone Nederlandse" ondernemers zonder problemen in een keer hun zaak kunnen openen, ook een 24-uurs zaak. Na zijn opening zouden bovendien vaak – zo'n vier keer per maand - inspecteurs zijn langsgesproken voor controles.³⁸ Door de onkosten van het eerste jaar (zonder opening) en door de tegenslagen die hij ondervond vanwege de corona-beperkingen, is hij uiteindelijk gedwongen geweest helemaal te stoppen met de zaak. Zijn ervaringen gingen gepaard met veel stress.

Een van de sleutelfiguren die we hebben gesproken – een raadsman – vertelde ons over ervaringen van ondernemers die hij heeft bijgestaan bij de Bibob-procedure. Volgens hem heeft de lokale overheid met de wet Bibob te veel macht gekregen:

"Ze vragen tal van gegevens op. Als je wil kun je bij veel van de mensen wel een kleine overtreding vinden. Al snel wordt dan het Landelijk Bureau Bibob (LBB) ingeschakeld. Een burgemeester heeft vervolgens de vrijheid om het advies van LBB over te nemen of er af te zien. Wanneer je als burger niet eens bent met de beslissing, kun je het aan de bestuursrechter voorleggen, maar die toetst in Nederland heel marginaal." Hij gaf aan dat je op grond van kleine overtredingen, zoals

³⁸ Ons werd niet duidelijk wat die controles inhielden. Zoals hoofdstuk 6 duidelijk heeft gemaakt, kunnen er allerlei redenen zijn waarom een ondernemer vaak wordt gecontroleerd, bijvoorbeeld als hij een veelklager onder zijn bureaus heeft. Voor de ondernemer zelf was ook niet duidelijk waarom en op welke gronden hij steeds werd gecontroleerd.

een aanrijding zonder veel gevolgen al een vergunning kan worden geweigerd. Bovendien is goede controle niet mogelijk, vanwege de geheimhoudingsverplichting en omdat veel gegevens waar het besluit op wordt gebaseerd vertrouwelijk zijn. Dat zet volgens hem de deur open naar willekeur en discriminatie.

We hebben deze beweringen voorgelegd aan medewerkers van het Bibob-team. De bewering dat een kleine overtreding een reden kan vormen om een vergunning te weigeren is volgens hen onjuist. Een aanrijding zonder veel gevolgen kan nooit ten grondslag liggen aan een weigering van een vergunning, omdat dat niet proportioneel is; en dat is een strikte voorwaarde volgens de wet Bibob. Dat geen goede controle mogelijk is vanwege de geheimhoudingsverplichting geldt voor de aanvrager alleen tijdens de procedure. De aanvrager krijgt het voornemen en het uiteindelijke, gemotiveerde besluit (bij een afwijzing) toegestuurd. Indien er een bezwaar wordt ingediend of in beroep wordt gegaan, wordt inzage gegeven in informatie waarmee kan worden beoordeeld of het besluit rechtmatig is. Kritiek op de marginale toetsing van de bestuursrechter valt buiten de scope van dit onderzoek.

De sleutelfiguur (raadsman) wees verder op risico's met betrekking tot het ondernemingsartikel in de APV. Dit risico hebben we al eerder aangeduid in het hoofdstuk. Volgens de sleutelfiguur kan deze bevoegdheid van de burgemeester om bepaalde gebieden aan te wijzen die vergunningsplichtig worden in de praktijk betekenen dat wanneer je een zaak wilt openen in bijvoorbeeld de Kanaalstraat, ook al is het een bakker, je altijd een vergunning zou moeten aanvragen en dus ook een Bibob-toets moet worden gedaan. Hij denkt dat juist gebieden waar veel ondernemers met een migratieachtergrond gevestigd zijn vergunningsplichtig zullen worden gemaakt. Dit risico hebben we eerder al besproken. Overigens zouden volgens een geïnterviewde medewerker op grond van dit artikel uit de APV tot nu geen gebieden, maar alleen enkele panden zijn aangewezen als vergunningsplichtig.

7.5 Ideeën voor extra waarborgen

In de interviews met medewerkers zijn geen oplossingen aangedragen voor verdere waarborgen. We hebben voor dit onderdeel van ons onderzoek ook geen reflectiesessie georganiseerd. Het algemeen uitgangspunt van de medewerkers is dat institutioneel racisme niet voorkomt binnen hun organisatie. Volgens hen zijn er zeer veel waarborgen die goed zouden werken. Daarom vinden ze dat ze niet na hoeven te denken over het beperken van risico's op ongelijke behandeling.

Beschouwd vanuit de zes typen van waarborgen lijken extra waarborgen mogelijk in de vorm van ontmoeting, bewustwording en verantwoording. Bij de waarborg

verantwoording kan gedacht worden aan rekenschap geven van de waarborgen die er zijn tegen gebruik van mogelijke vervuilde persoonsgegevens van andere instanties. In de politiek en media is tegenwoordig veel aandacht voor de vervuilde persoonsgegevens van de Belastingdienst vanwege het werken met risicoprofielen, evenals voor etnisch profileren van verschillende instanties. Ook het Bibob-team zou hiervoor aandacht moeten hebben. Bijvoorbeeld door een klein onderzoek naar dit risico, uiteraard intern uitgevoerd vanwege de vertrouwelijkheid van gegevens. Meer aandacht hiervoor kan bovenal helpen om aan aanvragers tijdens de procedure die zich hierover zorgen maken duidelijk te maken wat de waarborgen hertegen zijn.

Veel bewustzijn over risico's van stereotypen en hoe die doorwerken in gedrag hebben we niet opgemerkt bij de respondenten. Zij menen dat stereotypen geen kans hebben in een dergelijk juridisch ingekaderd onderzoek. Wij denken dat er op bepaalde momenten wel enige ruimte kan zijn voor eigen oordelen en dus ook stereotypen, al hebben we die niet gevonden. Daaraan kan aandacht worden gegeven in workshops over stereotypen en vooroordelen.

De waarborg van 'ontmoeting' lijkt ons zinvol, gezien de negatieve ervaringen over de procedure bij bepaalde ondernemers, zoals degene die we hebben gesproken. De ervaring van de geïnterviewde ondernemer maakt duidelijk dat heldere en goede communicatie met aanvragers van groot belang is. Er staat veel op het spel voor een ondernemer en een lange, onzekere procedure kan zowel emotioneel als financieel veel impact hebben. Het zou goed zijn om na te gaan of op het punt van communicatie verbeteringen mogelijk zijn. Daarbij kan het helpen om ondernemers die te maken krijgen met een langdurige procedure te vragen naar hun ervaringen met de procedure. Zo'n evaluatie kan beperkt worden tot aanvragers die uiteindelijk wel hun vergunning krijgen (omdat bij de anderen een gevaarsdreiging is vastgesteld). Dat kan vorm krijgen in enkele evaluatievragen en indien daar reden voor is, met hen daarover in gesprek te gaan.

7.6 Conclusies

1. Welke aanwijzingen zijn er dat institutioneel racisme voorkomt op dit beleidsterrein en op welke manieren komen deze al dan niet tot uiting?

We hebben bij de bestudering van relevante documenten voor het Bibob-onderzoek geen (formele) regels, procedures of processen gevonden die expliciet onderscheid maken naar afkomst, religie of huidskleur en die de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren. Evenmin hebben we bewijs of aanwijzingen gevonden dat beleid, regels en processen die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen in de praktijk ervoor zouden zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld bij het starten en uitvoeren van een Bibob-onderzoek. We hebben de medewerkers zowel indirect als direct hierover bevraagd. Zij konden zich niet voorstellen dat sprake zou

kunnen zijn van benadeling van bepaalde bevolkingsgroepen vanwege de strakke juridische kaders en de vele waarborgen. Tegelijkertijd was het onderzoek te beperkt van aard om institutioneel racisme geheel uit te kunnen sluiten.

Enkele ambtenaren gaven aan dat vermoedens van ongelijke behandeling wel te begrijpen zijn vanwege de grote belangen die met de aanvraag gemoeid zijn, de soms langdurige Bibob-procedure die voor onzekerheid zorgt, terwijl de Bibob-onderzoekers weinig informatie kunnen delen met de aanvragers vanwege de geheimhoudingsverplichting.

Ervaringen van buiten de organisatie die we hebben opgehaald via interviews met een ondernemer en een sleutelfiguur contrasteren met bovenstaande conclusies. Volgens een ondernemer en een raadsman zou sprake zijn van ongelijke behandeling van ondernemers met een migratieachtergrond bij de start en uitvoering van een Bibob-onderzoek. De interviews met hen leverden echter geen concrete aanwijzingen op dat de Bibob-procedure ongelijke behandeling in de hand werkt. Uit onze gesprekken met ambtenaren werd duidelijk dat de procedure van vergunningaanvraag met een Bibob-toets en Bibob-onderzoek altijd langer duurt dan zonder een dergelijk onderzoek. Ook geven zij aan dat vermoedens van strafbare feiten betrekking hebben op relaties uit het zakelijk en financiële netwerk en niet per se betrekking hoeven te hebben op de aanvrager zelf. Omdat ze dergelijke informatie tijdens de procedure niet kunnen delen met de aanvrager, kan een lange procedure allerlei vragen oproepen bij de aanvrager. Uit het gesprek met de ondernemer werd in ieder geval duidelijk dat sprake is van wantrouwen tegen de gemeente en onbegrip over de hele procedure. Dat lijkt erop te duiden dat de communicatie van de gemeente te wensen overliet. Belangrijk om tot slot te benadrukken is dat stigmatiserende ervaringen en het gevoel anders behandeld te worden soms betrekking hebben op contact met andere afdelingen van de gemeente die gaan over toezicht en vergunningen.

2. Waar binnen dit beleidsterrein bestaan risico's en kwetsbaarheden die kunnen leiden tot institutioneel racisme? & 3. Welke waarborgen zijn er op de genoemde beleidsterreinen voor de beperking van de risico's en kwetsbaarheden?

Een risico waar een van de indieners van de motie (en een sleutelfiguur) aandacht voor vroeg, is dat, bij het vergunningsplichtig maken van branches en gebieden door de burgemeester, vooringenomenheid een rol kan spelen waardoor een dergelijk besluit mogelijk nadelig kan uitvallen voor branches en gebieden waar veel ondernemers met een migratieachtergrond werken. We hebben dit risico niet nader onderzocht; het aanwijzen van een gebied of branche als vergunningsplichtig valt niet onder de wet Bibob. Daarnaast valt onderzoek naar besluitvorming door de raad (over de aanpassing van de APV) en van de burgemeester ook buiten de scope van het onderzoek. Overigens lijkt er tot nu toe weinig van deze bevoegdheid gebruik te zijn gemaakt.

We hebben op basis van de interviews, in combinatie van deskresearch (wet- en regelgeving) geen duidelijke risico's en kwetsbaarheden kunnen vaststellen bij de Bibob-procedure. We hebben wel mogelijke kwetsbaarheden kunnen vaststellen, maar die worden steeds beperkt door verschillende waarborgen. Of deze waarborgen in praktijk ook in voldoende mate de risico's weg kunnen nemen, hebben we niet altijd goed kunnen vaststellen. Er is vast enige ruimte voor eigen interpretaties en keuzes door Bibob-onderzoekers; maar die hebben we op basis van onze interviews en deskresearch niet gevonden. Mogelijke kwetsbaarheden, bijvoorbeeld door niet optimaal functionerende waarborgen, zijn moeilijk te onderzoeken, omdat de betrokkenen alleen in algemene termen over het Bibob-onderzoek mogen spreken, vanwege de geheimhoudingsverplichting. De procedure en uitvoering ervan is bovendien moeilijk te beoordelen door niet-juristen. Begrippen die voor een leek ruimte lijken te laten voor interpretatie blijken in de juridische praktijk duidelijk bepaald en ingevuld te zijn door wet- en regelgeving en jurisprudentie.

De belangrijkste waarborg is, dat de onderzoekers gebonden zijn aan wet- en regelgeving, jurisprudentie en beleidsrichtlijnen. Daarnaast is voor elke stap goede onderbouwing vereist en worden vragen en moeilijke casussen besproken met collega's.

Bij het besluit om een Bibob-onderzoek te laten uitvoeren door het Bibob-team lijkt op het eerste gezicht enige ruimte te zijn voor vermoedens en eigen oordelen van de vergunningverlener van VTH. Deze ruimte wordt sterk ingeperkt door wet- en regelgeving, die duidelijke richtlijnen geeft over welk type feiten en omstandigheden kunnen wijzen op een mogelijke gevaarsdreiging. Het besluit om een uitgebreider eigen onderzoek door het Bibob-team te laten uitvoeren is gewoonlijk gebaseerd op een combinatie van signalen en indicatoren en moet worden gemotiveerd.

Tijdens het Bibob-onderzoek wordt gekeken naar feiten en omstandigheden die erop kunnen wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de aanvrager in relatie kan staan tot relevante strafbare feiten. Er zijn lijsten met indicatoren om op te letten en criteria waar de onderzoekers zich aan moeten houden bij het vaststellen van strafbare feiten, de beoordeling of ze een gevaar vormen in relatie tot de vergunning die is aangevraagd en de mate van dit gevaar. Ook is er intercollegiale controle, het "vier-ogenprincipe" en is er een wekelijks intercollegiaal overleg over complexe casussen.

Een mogelijk risico tijdens het Bibob-onderzoek vormt het gebruik van persoonsgegevens van de Belastingdienst of de politie die mogelijk vervuld zijn door het gebruik van risicoprofielen waarin etniciteit of nationaliteit een van de criteria is. Hierop is gewezen door een van de indieners van de motie in zijn toelichting. Een algemene waarborg is dat de onderzoekers informatie altijd in samenhang met andere informatie en signalen

bekijken en zelf beoordelen. Welke feiten wel en welke niet mogen worden meegenomen bij adviezen over bepaalde vergunningen zou wettelijk zijn vastgelegd; wetgeving geeft hiervoor criteria. Een andere waarborg vormt het LBB-advies, dat de gemeente adviseert over het gevaar. Al maakt ook het LBB gebruik van informatie van de politie en de Belastingdienst. Uit de interviews kwam wel naar voren dat er bewustzijn is van de risico's van mogelijk vervuilde persoonsgegevens naar aanleiding van de Toeslagenaffaire. Maar het heeft niet tot extra waarborgen geleid. Tegelijk is het te begrijpen dat Bibob-onderzoekers niet anders kunnen dan zich te blijven baseren op data van deze instanties, want die zijn essentieel voor het Bibob-onderzoek.

Indien er feiten en omstandigheden uit het Bibob-onderzoek komen die een gevaar vormen zoals bedoeld in de wet Bibob, wordt advies over dit gevaar gevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Op basis van het advies van de LBB over de mate van gevaarsdreiging wordt door het Bibob-team een voornemen opgesteld en voorgelegd aan de burgemeester. Ook hierbij lijkt er weinig ruimte te zijn voor eigen (voor-)oordelen. In de meeste gevallen wordt het LBB-advies opgevolgd; indien ervan af wordt geweken, moet dat goed worden beargumenteerd. Bij het advies over het niet verlenen van de vergunning of het verbinden van voorschriften eraan moet sprake zijn van voldoende samenhang met de strafbare feiten en van proportionaliteit (beide vastgelegd in de wet Bibob). De aanvrager kan vervolgens een zienswijze indienen bij het voornemen tot het besluit. Hiermee wordt rekening gehouden bij het opstellen van het definitieve besluit. Een dergelijk besluit moet bovendien worden genomen door het bestuursorgaan zelf (burgemeester of college) en is niet gemandateerd aan ambtenaren. Na het definitieve besluit heeft de aanvrager de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen en om in beroep te gaan tegen het besluit.

Er zijn dus veel waarborgen, maar van buitenaf is het moeilijk te beoordelen of de waarborgen alle risico's op ongelijke behandeling en willekeur uitsluiten. Bibob-onderzoekers gaven aan dat ze door hun geheimhoudingsplicht tijdens de procedure niet altijd even goed aan de aanvragers kunnen uitleggen waarom er een Bibob-onderzoek plaatsvindt en waarom ze advies vragen bij het LBB. Dat komt vooral omdat het subject van onderzoek onder de geheimhouding valt en dit hoeft niet per se de aanvrager zelf te betreffen, maar kan ook een geldschietter of een andere zakelijke relatie zijn. Ook kan het gaan om een lopend justitieel onderzoek en dergelijke informatie is niet deelbaar met de aanvrager. Wel ontvangt de aanvrager uiteindelijk een gemotiveerd en onderbouwd besluit. De geheimhoudingsverplichting maakt de procedure dus moeilijk controleerbaar – en daarom potentieel risicovol – voor de aanvrager zolang hij nog geen (voornemen tot) besluit heeft ontvangen.

4. Hoe kan (het risico van) institutioneel racisme worden voorkomen voor dit beleidsterrein?

In de interviews zijn geen oplossingen aangedragen voor verdere waarborgen. We hebben voor dit onderdeel van ons onderzoek ook geen reflectiesessie georganiseerd. Het algemene uitgangspunt van de medewerkers is dat institutioneel racisme niet voorkomt binnen hun organisatie, daarom hoeft ook niet te worden nagedacht over het verkleinen van risico's daarop.

Op grond van de typologie van waarborgen geven we suggesties voor enkele extra waarborgen. Vanwege de vele affaires rond risicoprofielen die de Belastingdienst heeft gebruikt lijkt ons dat meer aandacht aan dit risico kan worden gegeven; dat maakt het ook mogelijk dit beter uit te leggen aan aanvragers die zich hierover zorgen maken, en de waarborgen hiertegen duidelijk te maken. Verder kan worden gezocht naar manieren om de procedure te versnellen en de klantvriendelijkheid tijdens de procedure te verbeteren; daarbij kan worden gedacht aan heldere communicatie en tussentijdse terugkoppeling over de voortgang. Een korte evaluatie aan het eind van de procedure kan mogelijke verbeterpunten opleveren.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit rapport zijn bewijs, aanwijzingen, risico's en waarborgen met betrekking tot institutioneel racisme binnen enkele organisatieonderdelen van de gemeente Utrecht onderzocht. Institutioneel racisme verwijst naar (1) (geschreven en ongeschreven) regels of processen die expliciet onderscheid maken en de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren en (2) (geschreven en ongeschreven) 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. Het onderzoek spitste zich toe op vier beleidsterreinen of organisatieonderdelen: toezicht en handhaving in de openbare ruimte, toezicht en handhaving in de bebouwde omgeving, handhaving bijstandsfraude en Bibob-onderzoek.

Het onderzoek geeft antwoord op vier vragen:

- 1) Welk bewijs en aanwijzingen zijn er dat institutioneel racisme voorkomt op de betreffende beleidsterreinen en op welke manieren komen deze al dan niet tot uiting?
- 2) Waar binnen de beleidsterreinen bestaan risico's en kwetsbaarheden die kunnen leiden tot institutioneel racisme?
- 3) Welke waarborgen zijn er op de beleidsterreinen voor de beperking van de risico's en kwetsbaarheden die kunnen leiden tot institutioneel racisme?
- 4) Hoe kan (het risico van) institutioneel racisme (verder) worden beperkt of voorkomen voor deze onderdelen van het lokale beleid in het bijzonder en voor de hele organisatie in het algemeen?

Voor de antwoorden op deze vier vragen per beleidsterrein verwijzen we naar de concluderende paragrafen van de hoofdstukken 4 tot en met 7. In de volgende paragraaf beantwoorden we de vier vragen in grote lijnen voor de vier organisatieonderdelen samen, kortom, we beantwoorden de vragen over de conclusies van de vier hoofdstukken heen. In paragraaf 8.2 geven we aanbevelingen, die voortbouwen op de ideeën die door sleutelfiguren, ondernemers en ambtenaren naar voren werden gebracht in de interviews en focusgroepen. Daarnaast maken we bij de formulering van zowel de algemene conclusies als de aanbevelingen gebruik van extra informatie uit twee reflectiesessies. Bij de uitwerking van de aanbevelingen worden inzichten uit aanvullende literatuur benut.

8.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Het onderzoek was erop gericht om bewijs en aanwijzingen voor, risico's op en waarborgen tegen institutioneel racisme in kaart te brengen voor vier

organisatieonderdelen. Tevens werd samen met betrokkenen nagegaan hoe de bestaande waarborgen versterkt en aangevuld kunnen worden om institutioneel racisme te voorkomen. In deze zin ging het om leren van wat er goed gaat en hoe het beter kan; dit was een belangrijk element van het onderzoek. Het onderzoek was exploratief van aard; voor zover we weten is er geen vergelijkbaar onderzoek naar institutioneel racisme in gemeentelijke organisaties. Tijdens het onderzoek is verkend welke onderzoeksmethoden wel en niet en in welke vorm ingezet konden worden, rekening houdend met de beperkingen van het onderzoek. Door het exploratieve en het – onvermijdelijk- beperkte karakter van het onderzoek kunnen we geen definitieve uitspraken doen over het wel of niet voorkomen van institutioneel racisme binnen de onderzochte organisatieonderdelen.

8.2.1 Aanwijzingen voor institutioneel racisme

1. Welk bewijs en aanwijzingen zijn er dat institutioneel racisme voorkomt op de onderzochte beleidsterreinen en op welke manieren komen deze al dan niet tot uiting?

Bewijs of aanwijzingen voor institutioneel racisme kunnen betrekking hebben op formele of op informele regels, procedures en processen. Daarnaast kunnen ook ongelijke uitkomsten van processen aanwijzingen vormen voor institutioneel racisme.³⁹ Dit typen aanwijzingen bespreken we achtereenvolgens. Daarna gaan we kort in op ervaringen die we hebben verzameld via interviews met enkele sleutelfiguren en ondernemers.

We hebben in ons onderzoek naar de vier organisatieonderdelen geen aanwijzingen gevonden voor institutioneel racisme op basis van de verzamelde informatie over *formele* regels, processen en procedures.

We hebben eerste aanwijzingen voor institutioneel racisme gevonden bij THOR, namelijk van mogelijk ongelijke behandeling in de uitvoeringspraktijk door een groep *boa's*. Het gaat hier dus niet om formele, maar om informele werkwijzen. Verschillende medewerkers gaven aan dat bij een aantal *boa's* hun vooroordelen over groepen met een migratieachtergrond soms tot uiting komen in ongelijke behandeling van die groepen. Zij zouden personen met een migratieachtergrond eerder aanspreken, minder snel het voordeel van de twijfel gunnen en minder vriendelijk behandelen. Bepaalde informele omgangsvormen op de werkvloer - grapjes of opmerkingen met een soms racistische ondertoon – zijn eveneens een teken dat de sociale norm van non-discriminatie niet door alle *boa's* evenzeer in praktijk wordt gebracht. Dat zulke vooringenomen gedrag zowel op de werkvloer als in de uitvoeringspraktijk tot uiting komt, versterkt het beeld dat hier mogelijk sprake is van institutioneel racisme bij een groep *boa's*. Het gaat om meer dan incidenten, terwijl corrigerende mechanismen ofwel afwezig lijken te zijn ofwel niet altijd goed werken. We hebben namelijk niet van geïnterviewde medewerkers gehoord dat hier

³⁹ Immers, volgens de definitie kunnen "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" ook een aanwijzing vormen.

adequaat tegen is opgetreden. De ervaringen en perspectieven van sleutelfiguren ondersteunen dit beeld. Volgens de sleutelfiguren leeft onder personen met een migratieachtergrond uit hun netwerk het gevoel dat ze ongelijk en anders worden behandeld door sommige boa's: dat ze vaker worden aangesproken, sneller een boete krijgen opgelegd en op een onvriendelijke en soms onbeschofte manier worden bejegend. Deze combinatie van signalen versterkt het beeld dat het vooringenomen gedrag een meer structureel karakter heeft bij een segment van de boa's. We weten niet in welke mate het zich voordoet, daarover zijn verschillende uitspraken gedaan.

Bij de andere drie organisatieonderdelen hebben we geen aanwijzingen gevonden voor informele processen en werkwijzen die mogelijk op institutioneel racisme wijzen. Op basis van gesprekken met medewerkers werd duidelijk dat bij twee organisatieonderdelen (Wenl en THBO) in het verleden een of bij enkele medewerkers hun vooringenomenheid ten aanzien van groepen met een migratieachtergrond tot uiting kwam in opmerkingen en grapjes op de werkvloer en/of in contacten met klanten of ondernemers. Het betrof een of enkele individuele gevallen, zonder aanwijzingen dat het structureel van aard was. Bovendien werden de betreffende personen – soms na een ingediende klacht – erop aangesproken door collega's en/of leidinggevenden. Deze medewerkers zijn niet meer werkzaam bij de betreffende teams. De aanpak hiervan is een teken dat de corrigerende mechanismen bij deze organisaties in deze gevallen hebben gewerkt.

Ongelijke uitkomsten van handhavingsprocessen voor verschillende herkomstgroepen kunnen eveneens een aanwijzing vormen voor institutioneel racisme. De analyse van kwantitatieve data over de uitkomsten van handhavingsprocessen bij foutparkeren (uitgeschreven bonnen) tussen 2016 en 2019 maakte duidelijk dat verhoudingsgewijs meer bekeuringen voor foutparkeren worden uitgeschreven aan mensen met een Marokkaanse of Turkse achtergrond dan aan autochtonen. De verklaring die VTH-THOR ons heeft gegeven van deze verschillen sluit niet uit dat bij de bepaling van locaties voor handhaving van foutparkeren bevooroordeeldheid (bijvoorbeeld vervuilde gegevens of meldingen) een rol kunnen hebben gespeeld. De analyse van kwantitatieve data over de uitkomsten van handhavingsprocessen bij 'jongerenoverlast' laten zien dat meldingsgestuurd en datagedreven werken niet per definitie gepaard hoeft te gaan met ongelijke behandeling. In dit geval worden autochtone jongeren namelijk verhoudingsgewijs vaker bekeurd voor 'jongerenoverlast'. De werkwijze en strategie van THOR is in beide handhavingsprocessen in grote lijnen hetzelfde; meldingen en trends in overtredingen bepalen de inzet op handhaving op bepaalde locaties. Deze werkwijze hoeft dus niet per se te leiden tot het benadelen van bepaalde etnische groepen. De analyse van kwantitatieve data over bijstandsfraude-onderzoek en opgelegde boetes leverde geen grote procentuele verschillen op tussen verschillende etnische groepen.

We hebben dus alleen op het beleidsterrein van THOR eerste aanwijzingen gevonden voor institutioneel racisme. Zoals eerder al is opgemerkt was het onderzoek te beperkt van aard om institutioneel racisme geheel uit te kunnen sluiten bij de andere organisatieonderdelen.

We hebben met een aantal ondernemers en sleutelfiguren gesproken, maar hun aantal was beperkt en niet representatief, zodat we op grond van die interviews geen aanwijzingen konden destilleren. Dit is wel mogelijk indien deze ervaringen aanwijzingen op grond van onderzoek binnen de organisatie lijken te bevestigen. Dit was alleen het geval bij het onderzoek naar boa's bij THOR. Uit de gesprekken met ondernemers en sleutelfiguren kwamen ook negatieve ervaringen naar voren met handhaving bij horeca-inspecties, bijstandsfraude en – in beperkte mate – bij de Bibob-procedure. Het betrof in al deze gevallen een gevoel dat personen met een migratieachtergrond eerder worden aangesproken op hun gedrag en anders en ongelijk worden behandeld vanwege hun etnische achtergrond. Velen van hen hebben het idee dat ongelijke behandeling van mensen met een migratieachtergrond een min of meer structureel karakter heeft: omdat ze vergelijkbare ervaringen van ongelijke behandeling hebben met allerlei verschillende overheidsfunctionarissen en omdat ze verhalen van vergelijkbare ervaringen horen van familie, vrienden en kennissen. Wel springen bij de verhalen van sleutelfiguren vooral negatieve ervaringen met de politie en boa's eruit. Bij ondernemers gaat het vooral om negatieve ervaringen met horeca-inspecties en vergunningverlening.

Dat op grond van alleen deze opgehaalde ervaringen niet over aanwijzingen kan worden gesproken, komt met name door methodologische beperkingen bij het onderzoek buiten de organisatie (beperkt aantal respondenten, niet-representatief). Maar deze ervaringen wijzen ook op een beperking van de door ons gehanteerde definitie van institutioneel racisme. Volgens onze definitie moeten aanwijzingen voor institutioneel racisme verbonden kunnen worden met regels, procedures of processen in een organisatie. Het is niet eenvoudig om ervaringen van burgers daarmee te verbinden (mogelijk wel indien het gaat om resultaten van een breed uitgezette enquête onder de bevolking). Door onze definitie hebben wij institutioneel racisme onderzocht vanuit een organisatieperspectief, namelijk door per beleidsterrein te onderzoeken of er aanwijzingen voor zijn die verband houden met regels, procedures en processen. In ons geval betrof het soms grotere (THOR), maar vaak ook kleinere organisatieonderdelen (team Handhaving bijstandsfraude, het horecateam en het Bibob-team). Bezien vanuit het perspectief van buitenaf, van inwoners van de stad, levert dat een erg fragmentarisch beeld op. Burgers die menen dat sprake is van institutioneel racisme hebben het over de optelsom van ervaringen van henzelf en van mensen uit hun netwerk met ongelijke behandeling en onheuse bejegening door ambtenaren van verschillende afdelingen van de gemeente of – breder – van verschillende overheidsorganisaties. Ook komt uit hun verhalen een breder spectrum van handelingen naar voren dan alleen ongelijke behandeling. Ze ervaren ook meer subtiele vormen van uitsluiting. Het begrip institutioneel racisme dat gehanteerd wordt door

sleutelfiguren en ondernemers die we hebben gesproken is dus minder fragmentarisch, en gaat in de richting van holistische definities die we in hoofdstuk 3 hebben besproken. Dergelijke definities zijn echter weer minder geschikt voor onderzoek naar institutioneel racisme binnen een specifieke organisatie.

Het is van belang om uitgebreider te reflecteren op de betekenis van institutioneel racisme en wat manieren zijn om dit op een adequate wijze te onderzoeken. Ons onderzoek was pionierswerk. Naarmate er meer studies worden gedaan naar institutioneel racisme binnen organisaties zal de aldus opgebouwde kennis een betere basis bieden voor onderzoek naar institutioneel racisme in verschillende typen organisaties.

8.2.2 Risico's en kwetsbaarheden

2. Waar binnen de onderzochte beleidsterreinen bestaan risico's en kwetsbaarheden die kunnen leiden tot institutioneel racisme?

Op de vier beleidsterreinen hebben we een aantal vergelijkbare risico's en kwetsbaarheden gevonden. Het gaat om de mogelijke rol van vooringenomenheid en vooroordelen bij de invulling van (1) de discretionaire bevoegdheden, (2) de keuze van locaties voor handhavingsacties en (3) vooringenomenheid die zijn weerslag vindt in vervuilde gegevens van instanties en meldingen. Op elk van de terreinen zijn er ook tal van waarborgen die deze risico's beperken. Hier geven we een overzicht van alleen de risico's zonder de waarborgen erbij te halen; die komen in de volgende paragraaf aan bod.

Een risico betreft de *discretionaire bevoegdheden* van uitvoerende ambtenaren, de ruimte om in concrete gevallen naar eigen inzicht een besluit te nemen, begrenst door allerlei richtlijnen, instructies enzovoort. Die ruimte betekent dat de ambtenaren in zekere mate naar eigen oordeel kunnen beslissen en handelen, en hierbij kunnen (bewuste en onbewuste) stereotypen en vooroordelen van invloed zijn. Dit kan tot ongelijke behandeling leiden. Stereotype beelden kunnen te maken hebben met ervaringen met 'lastige' groepen of met patronen van bijvoorbeeld fraude of overlast die regelmatig bij personen met een bepaalde achtergrond zijn waargenomen. Dit risico wordt bij de vier afdelingen door allerlei waarborgen beperkt. Indien die waarborgen niet optimaal werken, kan het in de praktijk tot ongelijke behandeling leiden. Dit lijkt het geval bij de eerste aanwijzingen voor institutioneel racisme die we gevonden hebben bij een groep boa's bij THOR. In dit geval lijkt het 'verklaarbaar' door onder meer gebrekkige waarborgen wat betreft opleiding, inwerking, begeleiding en controle door collega's en leidinggevendenden. Dat werd door sommigen deels geweten aan organisatiekenmerken, zoals een snelle uitbreiding met nieuwe medewerkers, terwijl tegelijk veel ervaren medewerkers vertrokken. Ook zou het te maken hebben met een te grote afstand tussen het management en de werkvloer.

Een tweede risico dat op verschillende beleidsterreinen speelt is dat van keuze van locaties voor handhavingsacties. Door vooringenomenheid en stereotype beelden zouden locaties voor handhavingsacties kunnen worden gekozen waar vooral personen uit bepaalde etnische groepen wonen of komen. Dat kan tot gevolg hebben dat zij verhoudingsgewijs vaker met controles en handhaving te maken krijgen. Dit is een mogelijk risico bij zowel de inzet van boa's van THOR als bij horeca-inspecteurs van THBO. Een vergelijkbaar risico doet zich voor bij bestuurlijk aangewezen aandachtsgebieden (zoals het Pilotproject Wijkgerichte Aanpak Overvecht) en hotspots. Dit soort gebieden of hotspots zijn vaak locaties waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen of komen. Een keuze voor meer handhaving in zo'n gebied kan een stigmatiserend effect hebben; het kan het stereotype beeld bevestigen dat extra inzet nodig is omdat personen met een migratieachtergrond vaker overtredingen begaan. Daarnaast zorgt het voor meer aanwezigheid, controles en handhaving. Indien de keuze van locaties tevens datagedreven is, kan zich bovendien een zelfversterkend mechanisme voordoen: een grotere aanwezigheid van handhavers op die locaties kan ervoor zorgen dat meer wordt gehandhaafd en beboet, en deze aantallen boetes vormen weer een reden om meer handhavingsacties in die wijk uit te gaan voeren. Indien vaker wordt gehandhaafd in wijken en locaties waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen, kan dat stadsbreed betekenen dat inwoners met een migratieachtergrond een grotere kans hebben om met controles geconfronteerd te worden.

In principe zou dit risico vastgesteld kunnen worden op grond van kwantitatieve gegevens over resultaten van handhavingsacties (bij voorkeur per wijk). We hebben de gemeente gevraagd hiervoor cijfers aan te leveren. Zoals we al eerder aangaven, lieten de cijfers van bekeuringen uitgeschreven voor foutparkeren zien dat inwoners met een Marokkaanse en Turkse achtergrond verhoudingsgewijs vaker werden bekeurd. Andere cijfers lieten zien dat autochtone jongeren verhoudingsgewijs vaker worden bekeurd voor overtredingen die als jongerenoverlast kunnen worden aangemerkt. Interpretatie van dergelijke cijfers blijkt echter moeilijk. Er kunnen allerlei niet-discriminerende factoren in het spel zijn die de verschillen kunnen verklaren; maar het is vaak moeilijk om daar goed zicht op te krijgen. Dat zou een apart onderzoek vereisen.

Een ander risico dat we bij de organisatieonderdelen in verschillende vormen aantreffen was dat van *vervuilde persoonsgegevens, data en meldingen*. Bij toezicht en handhaving in de openbare ruimte en bebouwde omgeving gaat het vooral om meldingen van burgers en van andere afdelingen. Die kunnen vervuild zijn vanwege vooroordelen en stereotypen van de melders. Handhavers gaan altijd ter plekke de situatie bekijken; dat beperkt het risico. Maar het kan tot gevolg hebben dat op bepaalde locaties en bij bepaalde ondernemers vaker een boa of horeca-inspecteur langskomt; en indien er meer gecontroleerd wordt, is de kans groter dat een overtreding wordt vastgesteld. Met name bij Wenl en Bibob gaat het (ook) om mogelijk vervuilde persoonsgegevens van instanties

zoals die van de politie en de Belastingdienst. De Belastingdienst werkt(e) met risicoprofielen om fraude te kunnen vaststellen met onder meer kinderopvangtoeslag, en (dubbele) nationaliteit was een van de criteria. Daardoor hadden personen vanwege hun dubbele nationaliteit een grotere kans om als fraudeur aangemerkt te worden. Uit onderzoek blijkt dat etnisch profileren voorkomt bij proactieve controles door de politie (zie hoofdstuk 3). Hierdoor worden personen met een bepaalde etnische achtergrond eerder aangehouden, verdacht en mogelijk ook veroordeeld. Het risico hierbij is dat handhavers bijstandsfraude of Bibob-onderzoekers hun oordeel over fraude of gevaarsdreiging mede baseren op dergelijke vervuilde gegevens. Het is moeilijk in te schatten hoe groot dit risico is. Dat de politie en de Belastingdienst zich in bepaalde situaties of op bepaalde terreinen schuldig hebben gemaakt aan etnisch profileren betekent uiteraard niet dat al hun gegevens vervuild zijn. En, zoals een medewerker opmerkte, in principe kunnen alle gegevens die je niet zelf hebt verzameld vervuild zijn; daar moet je als professional kritisch mee omgaan. Hetzelfde risico kan zich voordoen bij samenwerking met andere afdelingen en instanties, bijvoorbeeld in bestuurlijke aangewezen aandachtsgebieden waarbinnen gegevens worden uitgewisseld.

Ten slotte zijn er nog specifiekere risico's per beleidsterrein. Vooral het terrein van Bibob-onderzoek verschilt sterk van de drie andere. Hier vormt onder meer de controleerbaarheid tijdens de procedure een probleem, vanwege de geheimhoudingsverplichting.

8.2.3 Waarborgen

3. Welke waarborgen zijn er op de genoemde beleidsterreinen voor de beperking van de risico's en kwetsbaarheden?

Op elk beleidsterrein zijn er vele waarborgen tegen de bovengenoemde risico's van ongelijke behandeling en vooringenomenheid. Ook daarin zijn veel overeenkomsten tussen de organisatieonderdelen, maar ook verschillen. We behandelen waarborgen per type risico die we in de vorige paragraaf hebben onderscheiden.

Het risico van vooringenomenheid bij de invulling van de discretionaire bevoegdheden wordt op tal van wijzen ingeperkt. Bevoegdheden zijn duidelijk omschreven en begrensd; zo mogen boa's niet proactief verdachten aanhouden. Daarnaast vormt professionaliteit een belangrijke waarborg, in de vorm van gestelde functie-eisen, inwerking, coaching, trainingen, cursussen en examens om de vereiste kennis bij te brengen en bij te houden. Bij alle organisatieonderdelen geven wettelijke kaders, beleidsrichtlijnen, gestructureerde werkprocessen, werkinstructies en dergelijke richting aan de uitoefening van de bevoegdheden van de ambtenaren. Boa's, handhavingsspecialisten van Wenl en horeca-inspecteurs werken hoofdzakelijk meldings- en signaalgestuurd, en controleren dus niet proactief burgers en cliënten. Ook wordt er veel overlegd binnen teams, over moeilijke casussen en om op een lijn te zitten. Daarnaast zijn er andere

controlemechanismen of checks and balances binnen de organisatie. Overal wordt gewerkt met het "vier-ogenprincipe", van wisselende tweetallen en wordt gespard met collega's. Beslissingen moeten geregistreerd en verantwoord worden. Ook is sprake van functiescheiding; zo geeft een handhaver bijstandsfraude een advies aan het beheerteam, dat vervolgens een besluit neemt.

Het risico van vooringenomenheid bij de keuze van locaties voor handhavingsacties wordt beperkt door dezelfde waarborgen die hierboven zijn genoemd. Bij THOR en THBO bepalen vooral meldingen de locaties van handhavingsacties, in combinatie met handhavingsstrategieën en data. Meldingen kunnen vervuild zijn door vooringenomenheid van de melder, maar handhavers gaan altijd ter plekke de situatie bekijken en beoordelen. Bij bestuurlijk aangewezen aandachtsgebieden vormt democratische controle door de gemeenteraad een waarborg. Bij het pilotproject Interventieproject Wijkgerichte Aanpak Overvecht zijn veel extra waarborgen, zoals een ethisch assessment en dat alleen met gegevens op adresniveau wordt gewerkt.

Het risico van *vervulde persoonsgegevens en informatie van andere instanties* wordt beperkt doordat er een eigen beoordeling door de uitvoerende ambtenaren tussen zit. Gegevens worden nooit klakkeloos overgenomen, zelfs niet in het datagedreven, risicogestuurde verscherpte toezicht van het horecateam. Ook zijn er voorschriften die aangeven welke gegevens gebruikt mogen worden voor welk doel. De gegevens die Wenl en Bibob-onderzoekers gebruiken zeggen ze altijd zelf te beoordelen, en indien mogelijk te controleren. Tevens zouden ze verschillende gegevens van verschillende instanties combineren en vergelijken in hun onderzoek. Ze sparren bij twijfel met collega's. En er zijn mogelijkheden voor de cliënten of aanvragers om onjuistheden in de gebruikte informatie voor het advies recht te zetten. Bij handhaving bijstandsfraude wordt gewerkt met hoor en wederhoor; bij de Bibob-procedure kan de aanvrager aan het eind van het traject een zienswijze indienen. Daarnaast zijn er mogelijkheden om een bezwaar in te dienen en in beroep te gaan. Bij uitwisseling van informatie met andere instanties in samenwerkingsverbanden, zoals het Interventieproject Wijkgerichte Aanpak Overvecht, moet de uitwisseling van informatie aan allerlei eisen voldoen. Informatie wordt in dit geval uitgewisseld onder strikte, van tevoren vastgestelde en getoetste voorwaarden.

Het is moeilijk te beoordelen of de waarborgen die bij de vier organisatieonderdelen in kaart zijn gebracht ook voldoende zijn om de risico's op ongelijke behandeling te beperken. De beste test hiervoor is de praktijk zelf. Als het mis gaat met de waarborgen, moet dat bijvoorbeeld terug te zien zijn in de klachten en bezwaarschriften die worden ingediend, en het beroep dat wordt aangetekend tegen besluiten. Dit zijn belangrijke formele controlemechanismen. Indien we afgaan op gevonden aanwijzingen voor institutioneel racisme in dit onderzoek, dan hebben we alleen duidelijke tekorten in de waarborgen opgemerkt bij toezicht en handhaving in de openbare ruimte.

8.2.4 Verdere beperking van risico institutioneel racisme

4. Hoe kan (het risico van) institutioneel racisme worden voorkomen voor dit beleidsterrein?

In gesprekken en focusgroepen met medewerkers werden suggesties gedaan en besproken voor extra waarborgen tegen institutioneel racisme op de betreffende beleidsterreinen (uitgezonderd Bibob). Wij hebben deze suggesties verder uitgewerkt en aangevuld met enkele andere voorstellen op basis van de zes typen van waarborgen die worden onderscheiden in de KIS-publicatie over 'wat werkt in de aanpak van institutioneel racisme' (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). De zes typen betreffen waarborgen die verband houden met (1) de sociale normen binnen de organisatie, (2) eerlijke processen inclusief goed functionerende klachtenprocedures, (3) verantwoording afleggen door professionals en de organisatie over gemaakte keuzes, (4) wetgeving, (5) bewustwording binnen de organisatie en bij professionals en (6) ontmoeting met groepen die zich ongelijk behandeld voelen. Hieronder geven we alleen kort enkele suggesties aan voor aanvulling en versterking van de waarborgen. In de paragraaf met aanbevelingen gaan we uitgebreider in op mogelijke extra waarborgen.

Extra maatregelen ter versterking van de sociale norm van non-discriminatie lijken vooral nodig bij THOR. Zo vonden medewerkers van dat team dat leidinggevenden meer aandacht moesten hebben voor ervaringen met vervelende grappen en discriminatie op de werkvloer en voor het bespreekbaar maken ervan, bijvoorbeeld in werkoverleggen.

Extra waarborgen voor eerlijke processen die werden genoemd waren onder meer betere inwerking en (verdere) professionalisering van boa's bij THOR. Ook werden meer specifieke vormen van professionalisering genoemd in relatie tot het omgaan met een diverse bevolking. Trainingen cultuursensitief werken werden door sommige medewerkers (van THOR, Wenl en THBO) nuttig genoemd. Ook werd door sommige geïnterviewde medewerkers meer aandacht voor onderwerpen als discriminatie en racisme en het bespreekbaar maken ervan in de organisatie nodig geacht. Dat sluit aan bij de waarborg van bewustwording.

Er zijn verder suggesties gedaan die aansluiten bij de extra waarborg van ontmoeting. Bij THOR merkte een medewerker op dat het bij de omgang met bepaalde groepen jongeren zou helpen als boa's al met hen contact hebben voordat zich 'problemen' voordoen. Dat zou een meer proactieve, minder meldingsgerichte wijze van werken impliceren, zoals nu al gebruikelijk is bij wijkboa's. Een geïnterviewde medewerker van THBO suggereerde dat inspecteurs en beleidsadviseurs met de winkeliers en ondernemers die veel over hen klagen in gesprek zou kunnen gaan om onder meer duidelijk te maken hoe de inspecteurs werken. Er blijken namelijk misverstanden onder ondernemers te zijn

over hoe zij handhaven. De discrepantie tussen de opgehaalde ervaringen van burgers en ondernemers over boa's en horeca-inspecteurs en hoe de betreffende ambtenaren zelf er tegenaan kijken vormen in ieder geval een reden voor dergelijke vormen van 'ontmoeting'. De gemeente zou op dit punt meer moeten investeren in communicatie naar de groepen die een negatief beeld over ambtenaren hebben en met hen in gesprek gaan, stelden sleutelfiguren voor.

Ten slotte gaven sleutelfiguren aan dat er op bestuurlijk niveau meer bewustzijn moet komen over de consequenties van bestuurlijke besluiten, zoals het aanwijzen van bepaalde hotspots en aandachtsgebieden. De bedoelingen hierbij zijn om de situatie in de gebieden te verbeteren, maar ze kunnen ook negatieve gevolgen hebben op de beeldvorming (stigmatisering) en het dagelijks leven van ondernemers en burgers.

8.3 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk en de eerdere hoofdstukken zijn verschillende verbeterpunten beschreven voor de verschillende beleidsterreinen en voor de gemeentelijke organisatie. Deze verbeterpunten zijn gebaseerd op suggesties en ideeën van sleutelfiguren, ondernemers en ambtenaren van de gemeente Utrecht zelf. Het zijn geen wetenschappelijke onderbouwde aanbevelingen. In deze paragraaf formuleren we als onderzoekers aanbevelingen, gebaseerd op onze inzichten uit het onderzoek en op basis van de suggesties van respondenten over mogelijke oplossingsrichtingen. Tevens onderbouwen we onze aanbevelingen hier en daar met enkele relevante inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Benadrukt moet worden dat onze aanbevelingen niet een compleet antwoord bieden. Er is waarschijnlijk meer voor nodig om de risico's op institutioneel racisme te beperken. Het voert echter te ver om voor alle genoemde knelpunten en kwetsbaarheden oplossingen aan te dragen. Het zou een studie op zichzelf zijn om na te gaan wat werkt bij het aanpakken en voorkomen van institutioneel racisme. Daarom beperken we ons vooral tot punten die genoemd zijn door de respondenten en aan de orde kwamen in de focusgroepen en reflectiesessies. Los van onderstaande aanbevelingen geven de conclusies van dit onderzoek al aanknopingspunten voor de aanpak van institutioneel racisme op de vier beleidsterreinen. Geconstateerde kwetsbaarheden dienen verkleind te worden en de al aanwezige waarborgen dienen omarmd en waar nodig versterkt en verder ontwikkeld te worden.

1. Investeer in training en begeleiding van medewerkers

Professionalisering blijkt een belangrijke waarborg voor eerlijke processen en tegen willekeur en ongelijke behandeling. Daarom is het van groot belang te investeren in opleiding, training en begeleiding. Daarin wordt al veel geïnvesteerd door de organisatie. Toch gaven ambtenaren in gesprekken soms aan dat een betere inwerking, opleiding en

begeleiding van nieuwe medewerkers de kwaliteit van het werk ten goede zou komen. Ook gaven ze soms aan dat zij of anderen baat zouden hebben bij training en cursussen om hun kennis te verdiepen en verder te ontwikkelen. In het kader van het voorkomen en verkleinen van institutioneel racisme zijn in het bijzonder in-company trainingen of workshops gericht op cultuursensitief werken, omgaan met vooroordelen en communicatie en omgaan met mensen met verschillende culturele achtergronden relevant. Uit onderzoek naar hulpverleners is bekend dat effectief handelen vraagt om de nodige kennis over culturele diversiteit en meer 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).

Ook aandacht voor het herkennen van de eigen vooroordelen en van discriminatie zijn relevant als waarborg tegen institutioneel racisme. Uitvoerende ambtenaren geven aan dat ze door burgers te snel en ten onrechte beschuldigd worden van racisme en discriminatie. Dergelijke ervaringen kunnen hen ook in een bepaalde mate immuun maken voor reële ervaringen van ongelijke behandeling en discriminatie, waardoor ze elke klacht hierover al snel afdoen als onzin of onterecht en er verder niet meer over nadenken, zelfs als het wel om terechte klachten gaat. Trainingen over eigen vooroordelen en stereotypen en over discriminatie kunnen hierbij helpen. Training en scholing zouden er vooral aan moeten bijdragen dat ambtenaren beter in staat zijn om vooroordelen niet (onbewust) mee te laten spelen bij de keuzes die ze maken in hun werk. In dit kader wordt eveneens het belang van een divers personeelsbestand genoemd door verschillende respondenten, omdat men veel van elkaar kan leren over communicatie met groepen met een andere achtergrond.

Sommige respondenten benadrukken dat dergelijke trainingen alleen zinvol zijn als het niet beperkt blijft tot enkele bijeenkomsten. Slechts een enkel training hierover zou onvoldoende bekliven. Het is dan ook noodzakelijk dat opgedane inzichten en vaardigheden ook na de training aandacht blijven krijgen, dat medewerkers deze ook leren toepassen in de uitvoeringspraktijk en hierop reflecteren met collega's aan de hand van casuïstiek en in gesprekken met coaches. Zo kan continu leren hierover en leren van elkaar worden bevorderd. De trainingen kunnen op deze wijze onderdeel uitmaken van een breder verandertraject. Het vergt tijd en aandacht om de gewenste veranderingen te realiseren.

2. Investeer in een organisatiecultuur waarin discriminatie, racisme en vooroordelen bespreekbaar gemaakt kunnen worden en bestreden kunnen worden

Het is van belang dat leidinggevendenden bijdragen aan een organisatiecultuur waarin aandacht is voor discriminatie en racisme, zodat signalen van ongelijke behandeling en

ervaringen met discriminatie bespreekbaar kunnen worden gemaakt. Daarbij moeten leidinggevenden – en overigens ook vertrouwenspersonen - zich realiseren dat medewerkers niet snel geneigd zullen zijn om ervaringen van uitsluiting op de werkvloer te delen. Onderzoek maakt inzichtelijk dat de afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de werkgever ervoor kan zorgen dat mensen negatieve ervaringen verzwijgen omdat ze belang hechten aan het behoud van hun baan, inkomen en carrièreperspectieven (Omlo, 2020). Overigens bleek het voor leidinggevenden ook niet altijd eenvoudig om vormen van uitsluiting te herkennen en weten ze niet altijd hoe ze hierop adequaat kunnen reageren. Ook voor hen zouden bijvoorbeeld trainingen over hoe je discriminatie kunt herkennen op de werkvloer relevant kunnen zijn. Daarnaast is het belangrijk dat collega's leren hoe ze elkaar erop aan kunnen spreken.

Niet alleen leidinggevenden en vertrouwenspersonen hebben een rol in het veranderen van de organisatiecultuur. Uitvoerende medewerkers kunnen hierin eveneens een belangrijke rol spelen. Voor verkleining van de risico's op institutioneel racisme is het van belang dat bij het managementteam en uitvoerenden een duidelijk beeld is van wat institutioneel racisme inhoudt en hoe het herkend kan worden. Ook moet binnen de organisatie reflectie en discussie worden bevorderd over mogelijke ongelijke behandeling van burgers. Een belangrijke voorwaarde is dat wordt erkend dat institutioneel racisme voor kan komen in de eigen organisatie. Indien dit stellig wordt ontkennd, is er geen ruimte om signalen hierover op te vangen, het onderwerp bespreekbaar te maken en kritisch te reflecteren op de beroepspraktijk (Felten, Asante, Donker, Andriessen, & Noor, 2021). Trainingen over discriminatie en vooroordelen kunnen helpen dit onderwerp bespreekbaar te maken. Met name onder uitvoerenden merkten we dat ze niet altijd een goed beeld hadden van wat institutioneel racisme inhoudt.

Ook is het van belang om bij trainingen over discriminatie en institutioneel racisme verschillende opvattingen ervan te bespreken. De juridische definitie van discriminatie is smaller dan alledaagse opvattingen over discriminatie. Zo heeft de rechter recentelijk geoordeeld dat etniciteit een onderdeel mag zijn van de selectiecriteria bij controles Mobiel Toezicht Veiligheid van de Marechaussee; daarop kwam vanuit verschillende groepen in de samenleving kritiek, omdat volgens hen wel degelijk sprake is van discriminatie. Ook in ons onderzoek kwam een verschil naar voren tussen percepties van burgers en ambtenaren over gelijke behandeling en discriminatie. Ambtenaren vertrouwen op de procedurele en wettelijke waarborgen voor gelijke behandeling, in combinatie met hun professionaliteit. Daardoor kunnen ze niet altijd begrip opbrengen voor ervaringen van discriminatie in contacten met uitvoerende ambtenaren. Volgens hen is er zelden sprake van discriminatie. Zij kijken (voornamelijk) naar feiten en overtredingen en niet of nauwelijks naar personen. Zich voelen zich daarbij gesterkt door het feit dat er zelden klachten over discriminatie worden ingediend. Er kan inderdaad sprake zijn van verkeerde percepties bij de bevolking over bijvoorbeeld de wijze waarop er gehandhaafd

wordt; dan kan voorlichting hierover helpen. Maar het kan ook gaan om subtiele vormen van uitsluiting en ongelijke behandeling, die bij elkaar opgeteld zorgen voor een gevoel van discriminatie en racisme. Ook daarvoor zou aandacht moeten zijn.

Over het algemeen lijkt er weinig reflectie en discussie over institutioneel racisme en discriminatie te zijn binnen de organisatie. Het onderzoek heeft gezorgd voor aandacht ervoor en discussie erover in de organisatie. Een leidinggevende merkte op dat het onderzoek ervoor heeft gezorgd dat leidinggevenden van verschillende organisatieonderdelen hierover met elkaar in gesprek zijn gegaan. Die aandacht zou moeten worden vastgehouden door er vaker met elkaar over te spreken. En door bijvoorbeeld een leercyclus over dit thema te ontwikkelen en te implementeren.

In dit onderzoek werd duidelijk dat uitvoerende medewerkers lang niet altijd ingrijpen bij discriminatie, stigmatisering of subtiele vormen van uitsluiting van hun collega's of burgers. Ander onderzoek maakt duidelijk dat er verschillende redenen kunnen zijn waarom omstanders niet ingrijpen: ze vinden het niet erg genoeg, zijn onzeker over hun vaardigheden om van betekenis te kunnen zijn, zijn bang voor de dader of denken dat ingrijpen niet nodig is (Broekroelofs & Felten, 2020). In sommige gevallen is er dus sprake van handelingsverlegenheid, zoals ook herkend wordt door enkele gemeenteambtenaren. Ook kunnen ze het moeilijk vinden om een collega erop aan te spreken. Dit kwam ook uit het onderzoek naar voren; ze zijn bang om als een 'zeur' of als 'kleinzerig' over te komen. Trainingen kunnen helpen om verschillende manieren van reageren op discriminatie en vooroordelen bij te brengen. Soms werkt het bijvoorbeeld beter om het op een luchtige manier aan de orde te stellen, en soms juist om feller te reageren.

Het activeren van omstanders door leidinggevenden en door teamgenoten onderling kan een krachtig middel zijn om discriminatie en stigmatisering tegen te gaan. Nelson e.a. (2011) concluderen dat er een (langer termijn) leereffect optreedt bij mensen die gediscrimineerd hebben als omstanders hen daarop aanspreken. Het kan ook leiden tot schuldgevoelens, een drang om het gedrag te herstellen en zich in de toekomst anders op te stellen (Broekroelofs & Felten, 2020; Burns, Monteith, & Parker, 2017; Czopp, Moneith, & Mark, 2006). Ingrijpen door omstanders komt neer op het stellen van een sociale norm waarvan een preventieve werking kan uitgaan. Zodra mensen de indruk hebben dat discriminatie niet sociaal geaccepteerd is op de werkvloer verkleint dit de kans op discriminatie. Dit werkt ook omgekeerd. Als omstanders bij discriminatie toekijken of zelfs meedoen, dragen ze bij aan een normalisering van discriminatie. Dit kan ertoe leiden dat mensen juist meer ruimte voelen om te discrimineren (Broekroelofs & Felten, 2020; Crandall, Eshleman, & O'Brien, 2002). Via training en scholing kan er aandacht worden besteed aan verschillende manieren waarop ambtenaren kunnen interveniëren als collega's door andere collega's of door burgers gediscrimineerd worden. Naast het aanleren van

vaardigheden kan ook ingezet worden op het veranderen van de houding door een verhoogd empathisch vermogen te ontwikkelen (Broekroelofs & Felten, 2020; Charkaoui, 2019; Omlo, 2020). Vooroordelen minder laten doordringen in de uitvoeringspraktijk kan kortom effectief verminderd worden door te investeren in sociale controlemechanismen waarin collega's elkaar durven aan te spreken. Dat verdient de voorkeur boven het inperken van de discretionaire ruimte van medewerkers via allerlei formele vormen van controle en waarborgen. Het laatste heeft namelijk als nadeel dat het leidt tot bureaucrativering met weer andere negatieve gevolgen. En ook als de invloed van menselijke (voor)oordelen wordt uitgeschakeld bij selecteren, met algoritmes, dan kan dit nog steeds leiden tot etnisch profileren. Het risico kan dan zelfs groter worden, omdat er geen controle door een professional meer plaats vindt. De aanpak is veeleer gelegen in een combinatie van versterking van professionalisering en voldoende waarborgen.

3. Maak werk van een sterk diversiteitsbeleid

Een sterk diversiteitsbeleid kan een bijdrage leveren aan het tegengaan van institutioneel racisme. Diversiteit is belangrijk om medewerkers met een migratieachtergrond gelijke kansen te bieden op ontwikkelingsmogelijkheden. Maar ook richting burgers is een divers personeelsbestand binnen de gemeente van groot belang. Het geeft burgers met een migratieachtergrond meer het gevoel dat de gemeente er voor hen is. Burgers kunnen zich makkelijker identificeren met de gemeente. In de uitvoeringspraktijk kan het behulpzaam zijn voor het verbeteren van de culturele sensitiviteit als collega's zonder migratieachtergrond kunnen leren van collega's met migratieachtergrond. In de communicatie met burgers kan het bovendien helpen, omdat men soms letterlijk de taal spreekt van mensen of de emoties van mensen sneller herkent en begrijpt.

Er is kritiek van binnen en van buiten op het diversiteitsbeleid van de gemeente. De gemeentelijke organisatie van Utrecht zou in vergelijking tot Amsterdam, Rotterdam en Den Haag minder divers zijn. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de bevolking van de drie grootste steden ook meer divers is dan die van Utrecht. Kritiek van enkele medewerkers en sleutelfiguren was er vooral op de beperkte diversiteit in de hogere schalen. Daarnaast wordt ook aangegeven dat er medewerkers met een migratieachtergrond zijn betrokken omdat ze de indruk hadden dat ze niet konden doorgroeien vanwege hun afkomst. Anderen zijn gebleven, maar uiten hun frustraties over de beperkte doorgroeimogelijkheden. Enkele respondenten geven aan dat het nodig is dat er concrete stappen worden gezet richting een meer inclusief HRM-beleid. Het vraagt om een planmatige aanpak met heldere doelen en stappen.

Sommige teams zijn op uitvoeringsniveau al heel divers en sommige betrokkenen gaven aan dat dit de genoemde voordelen oplevert. Andere minder diverse teams en afdelingen kunnen ook leren van dergelijke afdelingen. Daarbij moet wel opgemerkt

worden dat een divers personeelsbestand een bijdrage kan leveren aan meer bewustzijn over dit onderwerp, maar zeker geen voldoende waarborg vormt tegen institutioneel racisme. Juist binnen de meest diverse afdeling van een organisatieonderdeel dat we hebben onderzocht (THOR) hebben we wel enkele (elementen van) aanwijzingen voor institutioneel racisme gevonden.

Overigens benadrukken sommige ambtenaren van andere afdelingen ook positieve ontwikkelingen ten aanzien van inclusie. Zo zou uit het tevredenheidsonderzoek blijken dat het aantal medewerkers die zich gediscrimineerd voelt, is afgenomen in de afgelopen jaren.

4. Minder meldingsgericht werken en meer proactief werken

Minder meldingsgericht en meer proactief werken kan voor sommige organisatieonderdelen bijdragen aan vermindering van ongelijke behandeling van burgers. Voor de onderzochte organisatieonderdelen geldt dit met name voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Verschillende respondenten van THOR denken dat het verstandig zou zijn om meer wijkboa's in te zetten zodat er meer proactief en outreachend gewerkt kan worden. Meldingsgericht werken blijft eveneens van belang, maar aangezien veel meldingen onterecht blijken te zijn en soms voortkomen uit burenruzies en vooroordelen kan overwogen worden om het meldingsproces minder laagdrempelig te maken, een verandering die recentelijk bij Wenl al in gang is gezet. Meer outreachend en proactief werken in de wijk door als boa's zichtbaar aanwezig te zijn in de wijk kan escalatie van problemen – bijvoorbeeld bij jongeren die overlast veroorzaken - in een vroegtijdig stadium voorkomen of beperken. Genoemd wordt het belang om juist ook spontaan contact te maken met jongeren op het moment dat er nog geen problemen spelen of niets aan de hand is. Zo kan er gewerkt worden aan een vertrouwensband en wordt het ook eenvoudiger om gesprekken te voeren met jongeren als er wel problemen zijn. De wijkboa's kunnen ook voor andere buurtbewoners een vertrouwd gezicht worden in de wijk door zichtbaar aanwezig te zijn. Het biedt de mogelijkheid om persoonlijk contact te maken en goed benaderbaar te zijn voor mensen. Zo kunnen zij bij buurtbewoners vertrouwensrelaties ontwikkelen waardoor mensen hun zorgen en problemen, bij voorkeur in een vroegtijdig stadium, delen (Van Doorn, Omlo, Van Etten, & Gademan, 2019). Deze aanbevelingen gaat alleen over boa's van THOR; op andere terreinen bleek minder meldingsgericht werken niet zo goed mogelijk te zijn. Meer proactief werken kan op sommige terreinen ook meer risico's met zich meebrengen, zoals de politie laat zien: etnisch profileren bij het aanhouden van burgers omdat ze op zoek zijn naar bijvoorbeeld burgers die wapens dragen. Dat blijft wel een aandachtspunt en kan voor een deel ondervangen worden met de eerste twee aanbevelingen.

5. Maak melden van discriminatie toegankelijker en laagdrempeliger

Een toegankelijk, laagdrempelige mogelijkheid om discriminatie te melden en een professionele klachtafhandeling zijn van groot belang om signalen van racisme en discriminatie op te vangen en goed af te handelen (Nationale Ombudsman, 2021). Dat versterkt het vertrouwen van burgers - ook die met een migratieachtergrond - in de overheid. Bovendien vormen deze klachten een belangrijke input om als organisatie te leren en meer inclusief te worden.

Bij de gemeente Utrecht zijn weinig formele meldingen binnengekomen van ervaringen met discriminatie. Dat is niet direct reden tot optimisme. Uit onderzoek is bekend dat discriminatie weinig gemeld wordt (Andriessen, et al., 2020; Butter, Heilbron, Kromhout, & Omlo, 2020; Ens, 2016; Omlo & Butter, 2020; Omlo, 2020). Dat heeft talloze redenen. Mensen zijn lang niet altijd bekend met de mogelijkheid om meldingen te kunnen doen en waar zij dit kunnen doen. Ook kunnen mensen opzien tegen het gedoe of verwachten ze dat melden geen zin heeft. Om de meldingsbereidheid te vergroten is het belangrijk om het systeem laagdrempeliger te maken. Dat kan op verschillende manieren. De gemeente zou bijvoorbeeld online voorlichting kunnen geven op de gemeentelijke website over de mogelijkheden om discriminatie te melden. Een andere mogelijkheid is om het ook mogelijk te maken voor getuigen om te melden, zoals dat nu al mogelijk is bij anti-discriminatievoorzieningen (Omlo & Butter, 2020).

Aangezien mensen vaak niet het nut inzien van melden is het tot slot zinvol om zichtbaar te maken dat melden wel degelijk zin kan hebben. Zo noemen sleutelfiguren in een onderzoek naar ervaren moslimdiscriminatie in Utrecht dat de gemeente online voorbeelden zou kunnen delen waarbij meldingen bij de gemeente of bij Art.1 Midden Nederland concrete resultaten hebben opgeleverd. Een andere mogelijkheid die genoemd wordt is om als gemeente duidelijk uit te dragen dat de waarde van melden niet alleen zit in eventuele vervolging, maar ook in het krijgen van inzicht in de mate waarin burgers in Utrecht discriminatie ervaren, zodat de gemeente op basis hiervan beter kan anticiperen en gericht beleid kan ontwikkelen (Omlo & Butter, 2020). Dergelijke maatregelen kunnen mogelijk de meldingsbereidheid van burgers doen groeien.

Verder is het ook belangrijk om meldingen van discriminatie zorgvuldig af te handelen. Er zijn hiervoor zorgvuldige procedures bij de gemeente, maar het is belangrijk dat de gemeente ook nagaat bij melders of ze tevreden zijn over de afhandeling van de melding. Door na te gaan of melders zich serieus genomen voelen en te vragen naar eventuele verbeterpunten, kan de gemeente mogelijk zinvolle lessen trekken. Onderzoek laat zien dat het allerminst evident is dat het omgaan met discriminatiemeldingen door diverse instituties naar tevredenheid verloopt. Sterker nog, mensen spreken over teleurstellende ervaringen. Zo krijgen ze soms geen hulp, ervaren slechte service of voelen

zich onvoldoende veilig om hun verhaal te doen. Melden van discriminatie resulteert soms ook in ontkenning, relativering en bagatellisering van het voorval (Omlo, 2020). Overigens wordt ook door enkele respondenten opgemerkt dat het binnen de organisatie ingewikkeld is om als slachtoffer te spreken over ervaringen van stigmatisering en discriminatie. Zij krijgen dan eveneens te maken met verwijten dat ze zeuren en in de slachtofferrol kruipen. Ook zagen verschillende ambtenaren het als een goed teken dat er weinig klachten zijn van discriminatie en dat de klachten die ze krijgen bijna altijd ongegrond worden verklaard. Een degelijke tevredenheid kan samen gaan met onvoldoende openheid voor ervaringen onder de bevolking en om van klachten te leren.

6. Investeer in het versterken van het vertrouwen

Er is al heel lang veel bezorgdheid binnen onder meer de islamitische gemeenschap en bepaalde etnische groepen; die voelen zich in de steek gelaten, ze komen niet bij bijeenkomsten die de gemeente organiseert voor inspraak en zeker de jongeren niet. Ze hebben geen vertrouwen dat naar hen wordt geluisterd, vanwege eerdere ervaringen met discriminatie, racisme en uitsluiting, aldus enkele sleutelfiguren. Daarom moeten extra inspanningen worden gedaan om hen weer erbij te betrekken.

De negatieve ervaringen onder de bevolking dienen serieus genomen te worden. Met name de negatieve ervaringen en beeldvorming van burgers met een migratieachtergrond over boa's vormen een imago probleem voor de gemeente. Procedures kunnen op orde zijn, maar als mensen dat niet zo ervaren, is er toch een probleem. Indien procedures van de gemeente niet als rechtvaardig worden ervaren door bepaalde segmenten onder de bevolking, moet daarmee in gesprek worden gegaan. De gemeente zou meer moeten investeren in communicatie naar groepen die dit beeld hebben en met hen in gesprek gaan. Dat kan door gesprekken aan te gaan met sleutelfiguren, ondernemers en burgers met een migratieachtergrond die negatieve ervaringen hebben. Ook wordt genoemd dat het belangrijk is dat de gemeente helder communiceert over beleidskeuzes en daarin transparant is naar burgers. Verder kan de gemeente bijdragen aan een positieve beeldvorming over groepen met een migratieachtergrond. Dat kan een tegenwicht bieden tegen mogelijke stigmatisering door bijvoorbeeld de gebiedsgerichte aanpak in wijken zoals Overvecht.

7. Monitor processen binnen de organisatie en uitkomsten ervan

Het is 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. Met dit onderzoek is daarmee een

begin gemaakt, door te verkennen wat mogelijkheden zijn om cijfers te verzamelen voor een proportionaliteitsanalyse. Hieraan bleken veel haken en ogen te zitten, vanwege voorschriften uit de AVG en andere wetgeving, maar ook omdat sommige gegevens niet worden bijgehouden. Uiteindelijk heeft de eerste poging enkele tabellen opgeleverd, die in dit rapport zijn gepresenteerd. Deze cijfers gaven soms disproportionele uitkomsten aan. Dat kan een aanwijzing zijn voor institutioneel racisme, maar er kunnen ook hele andere oorzaken zijn die zulke verschillen kunnen verklaren. Deze ervaring kan benut worden als een eerste stap naar het ontwikkelen van een uitvoerbare en betekenisvolle monitor per beleidsterrein. 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.

8. Suggesties voor vervolgonderzoek

Het onderzoek was exploratief en beperkt van aard. We hebben geen ander onderzoek kunnen vinden naar institutioneel racisme bij gemeentelijke organisaties. Daardoor was het soms een zoektocht, naar wat wel en niet mogelijk was, en wat betekenisvolle informatie op zou leveren, binnen de kaders van onder meer de AVG en die van het onderzoeksproject. Het onderzoek heeft daardoor ook kennis opgeleverd voor hoe een dergelijk onderzoek beter uitgevoerd zou kunnen worden, en ideeën voor vervolgonderzoek.

Het onderzoek heeft concreet gemaakt hoe de definitie van institutioneel racisme van KIS-onderzoekers gebruikt kan worden bij het zoeken naar aanwijzingen en in kaart brengen van risico's en waarborgen met betrekking tot institutioneel racisme. Het onderzoek maakte ook duidelijk dat de definitie handvatten biedt voor een dergelijk onderzoek, maar dat ze nog aanvulling behoeft. De rol van risico's en waarborgen heeft geen plaats in de definitie, terwijl ze essentieel blijken te zijn bij onderzoek naar institutioneel racisme in een organisatie. Institutioneel racisme hangt vaak samen met gebrekkig functionerende of afwezige waarborgen tegen bepaalde risico's.

De vele interviews en groepsgesprekken met medewerkers waren zeer zinvol. Bij een volgend onderzoek bij andere organisatieonderdelen of andere gemeenten zou het goed zijn de opzet aan te vullen met intensieve en langdurige observaties van de uitvoeringspraktijk, uitgebreider dossieronderzoek en meer interviews met betrokken burgers en ondernemers, eventueel aangevuld met een enquête. Dit zou bijdragen aan een completer beeld en meer inzicht geven in de mate waarin processen van uitsluiting zich voordoen. In ons onderzoek bleken bepaalde onderzoeksactiviteiten niet of moeilijk uitvoerbaar door technische en juridische (privacy) belemmeringen.

Het huidige onderzoek heeft zich gericht op een beperkt aantal beleidsterreinen. Onderzoek naar institutioneel racisme bij andere terreinen, zoals bijvoorbeeld naar bijstandsarrangementen, kan eveneens beleidsrelevant zijn. Ook relevant is onderzoek naar hoe ambtenaren – als slachtoffer of omstander - omgaan met discriminatie en stigmatisering in de werkpraktijk. En wat zij nodig hebben om de problematiek beter te signaleren en er op een professionele manier mee om te gaan. Op een meer organisatorisch en beleidsmatig niveau zou onderzoek verricht kunnen worden naar *good practices* om een overzicht te bieden van beloftevolle en effectieve manieren om (institutioneel) racisme te voorkomen en te verminderen. Enkele respondenten stelden voor om onderzoek te doen naar de effecten van het beleid van de gemeente en na te gaan hoe inclusief het beleid is in dit opzicht. In dit verband wordt genoemd dat de gemeentelijke visie wel inclusief is – zie bijvoorbeeld het collegeprogramma Utrecht voor iedereen – maar in de daadwerkelijke aanpak zijn er volgens verschillende respondenten knelpunten. Beleid kan indirect groepen discrimineren en soms wordt de inclusieve visie onvoldoende doorvertaald in concrete beleidsontwikkeling die ook daadwerkelijk bijdraagt aan inclusie. Een concreet voorbeeld dat genoemd werd, is de manier waarop subsidiemogelijkheden voor burgers nu is ingericht. In principe kan iedereen een aanvraag indienen, maar volgens enkele ambtenaren is het indirect toch discriminerend doordat er te hoge eisen worden gesteld aan taal en kwaliteit van de onderbouwing met als gevolg dat de aanvragen van hoogopgeleiden mogelijk sneller worden gehonoreerd.

Onderzoek, monitoring en evaluatiestudies kunnen op verschillende wijzen bijdragen aan de ontwikkeling naar een inclusieve organisatie die aandacht heeft voor het beperken van institutioneel racisme. De pogingen die de gemeente in de toekomst onderneemt om de organisatie inclusiever te maken en (institutioneel) racisme te voorkomen verdienen zorgvuldige evaluaties. Daarbij is het belangrijk dat deze evaluatiestudies niet worden ingezet in de vorm van een afrekenmechanisme.⁴⁰ Als evaluaties voornamelijk worden ingezet om de gemeente af te rekenen op prestaties dan wordt het leerproces ondermijnd. Het is juist belangrijk dat er binnen de evaluatie volop ruimte is om niet alleen van successen te leren maar juist ook van falen. Zoveel mogelijk dient voorkomen te worden dat betrokkenen zich strategisch en sociaal-wenselijk opstellen en alleen maar spreken over de successen in het werk en problemen vermijden. Om dit mogelijk te maken dient evaluatie vooral ingezet te worden als feedbackmechanisme. Onderzoek fungeert dan als startpunt voor dialoog over mogelijke verbeterpunten en als een middel om zowel te leren van succes als falen. Bovendien gaat het bij dergelijke evaluaties niet uitsluitend om de vraag of en hoe het werkt, maar ook om de vraag hoe het (nog) beter kan. Deze laatste vraag kan de bruikbaarheid en toepasbaarheid van het onderzoek versterken.

⁴⁰ Jurriaan Omlo, Gebruik onderzoek niet als afrekenmechanisme, maar als feedbackmechanisme, mei 2015, <https://www.bureauomlo.nl/>

Literatuur

- Amnesty International. (2013). *Proactief politioptreden vormt risico voor de mensenrechten: Onderkennen en aanpakken*. Amsterdam: Amnesty International.
- Andriessen, I. (2020). Institutioneel racisme in Nederland. *S&D* 77(5), 11-21.
- Andriessen, I., & Wittebrood, K. (2021). *Discriminatie op de woningmarkt. Een praktijkgericht onderzoek naar de aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Andriessen, I., Hoegen Dijkhof, J., Van der Torre, A., Van den Berg, E., Pulles, I., Iedema, J., & De Voogd-Hamelink, M. (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, I., Van Rooijen, M., Day, M., Van den Berg, A., Mienis, E., & Verweij, N. (2021). *Ongelijke kansen op de stagemarkt. Onderzoek naar onobjectief vastgestelde en ervaren stagediscriminatie in het mbo in Utrecht*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Autoriteit Persoonsgegevens. (2020). *Belastingdienst/Toeslagen: de verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*. Autoriteit Persoonsgegevens.
- Autoriteit Persoonsgegevens. (2016). *Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: de rol van toestemming*. Den Haag: Autoriteit Persoonsgegevens.
- Bezemer, W., & Leerkes, A. (2018). *Waarom komen jongeren met een migratieachtergrond vaker voor in politieregistraties?* Opgehaald van Controlaltdedelete.nl: www.controlaltdedelete.nl
- Biekman, B. A. (2021). Brief aan KIS over *Onderzoek Institutioneel Racisme in Nederland; Bijlage*. Den Haag: Landelijk Platform Slavernijverleden/Stichting Nationaal Monument Nederlands Slavernijverleden.
- Boonstra, W. (2020, maart 5). *Ondermijningsartikel APV Utrecht als 'last resort'*. *Binnenlands Bestuur*.
- Broekhuizen, J., Van Kapel, M., Steketee, M., & Roetman, L. (2018). *Vertrouwen in een rechtvaardige behandeling door de politie. Een analyse van de ISDR-3: een grootschalig onderzoek onder scholieren*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Broekroelofs, R., & Felten, H. (2020). *Ingrijpen bij discriminatie als omstander: het nut, de noodzaak en de tips*. Opgehaald van KIS: <https://www.kis.nl/>
- Burns, M., Monteith, M., & Parker, L. (2017). Training away bias: the differential effects of counterstereotype training and self-regulation on stereotype activation and application. *Journal of Experimental Social Psychology* 73, 97-110.
- Butter, E., Heilbron, M., Kromhout, M., & Omlo, J. (2020). *Naar een meer inclusieve straatnaamgeving in Amsterdam*. Gemeente Amsterdam.
- Çankaya, S. (2012). *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie. Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma.
- Carmichael, S., & Hamilton, C. (1967). *Black Power: The Politics of Liberation*. New York: Random House.
- Castles, S. (1993). Racism: a global analysis. *Occasional Paper 28*. University of Wollongong, Centre for Multicultural Studies.
- Charkaoui, N. (2019). *Racisme. Over wonden en veerkracht*. Antwerpen: Epo uitgeverij.
- College B&W. (2019a). Beantwoording schriftelijke raadsragen 2019, nr. 203 over Meldpunt Bijstandsfraude, 29 oktober 2019. *Bijlage bij vergadering Commissie Mens en Samenleving 13-02-2020, agendapunt 10, Handhaving Werk en Inkomen (iBabs Online)*. Gemeente Utrecht.
- College B&W. (2019b). Raadsbrief Interventieproject Wijkgerichte Aanpak Overvecht, 11 december 2019. *Bijlage bij vergadering Commissie Mens en Samenleving 13-02-2020, agendapunt 10, Handhaving Werk en Inkomen (iBabs Online)*. Gemeente Utrecht.
- College voor de Rechten van de Mens. (2021, januari 20). *Nooit meer een toeslatenaffaire: pak discriminatie aan*. Opgehaald van mensenrechten.nl: <https://mensenrechten.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.
- Czopp, A., Moneith, M., & Mark, A. (2006). Standing up for a change: Reducing bias through interpersonal confrontation. *Journal of Personality and Social Psychology* 90(5), 784-803.
- Ens, A. (2016). *Discriminatie melden bij de politie?* Den Haag: Nationale Politie.
- Esajas, M., Gabriela, A., & Brotto, I. (2021). *Witboek Actieonderzoek naar anti-zwart racisme in Amsterdam*. Amsterdam: The Black Archives.
- Essed, P. (1984). *Alledaags racisme*. Feministische uitgeverij Sara.
- 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.
- Felten, H., Does, S., De Winter Kocak, S., Asante, A., Andriessen, I., Donker, R., & Brock, A. (2021). *Institutioneel racisme in Nederland. Literatuuronderzoek naar de aanwijzingen voor institutioneel racisme op de domeinen arbeidsmarkt, woningmarkt, onderwijs en politiek*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Gemeente Utrecht. (2011). *Handhavingstrategie Horeca*. Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht. (2016). *'Wel verschillend, niet apart'*. *Utrechtse Antidiscriminatie Agenda 2016-2020*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

- Gemeente Utrecht. (2018). *Handhavingsvisie Werk en Inkomen 2019-2023. Handhaven met hart voor de burger*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht. (2020). *Bejegeningprotocol Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht. (2021). *Utrechtse Antidiscriminatie-agenda*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht. (z.j.). *Handhavingsprogramma 2020-2023. Openbare ruimte en bebouwde omgeving*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Hekelaar, A., & Omlo, J. (2018). *Lol in cultuursensitief werken. Evaluatieonderzoek 'Live Online Leren training in cultuursensitief werken bij kwetsbare migrantenjeugd'*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam, Onderzoek en Business Intelligence.
- Hoogenbosch, A., & Fiere, B. (2021). *Gelijke kansen op een huurwoning in Nederland? Monitor discriminatie bij woningverhuur*. Art.1/RADAR.
- Hutten, W., & Nawal, M. (2021). Onderken ook de rol van institutioneel racisme in het migratierecht. *Nederlands Juristenblad* (25), 2041-2046.
- Landelijk Bureau Bibob. (2020). *Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob*. Den Haag: Ministerie van Justitie, LBB.
- Landman, W., & Kleijer-Kool, L. (2016). *Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden*. Amersfoort: Politie & Wetenschap/Twynstra Gudde.
- Lucassen, L. (2021, 02 01). *Wat vindt Rutte nou echt van etnisch profileren?* Opgehaald van rtlnieuws.nl.
- Masselink, R., De Haan, J., Hugenholtz, N., Van Rossum, M., & Schwippert, R. P. (2020). *Veranderen met Appreciative Inquiry Waarderend actieonderzoek in de praktijk*. Amsterdam: Boom.
- Ministerie van JenV. (2020). *Jaarverslag 2019 Landelijk Bureau Bibob*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Ministerie van JenV. (2021). *Jaarverslag 2020 Landelijk Bureau Bibob*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Mutsaers, P. (2014). An ethnographic study of the policing of internal borders in the Netherlands. Synergies between criminology and anthropology. *British Journal of Criminology*, doi:10.1093/bjc/azu033.
- Nationale Ombudsman. (2018). *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling. Werken aan oplossingen en leren van klachten*. de Nationale ombudsman.
- Nationale Ombudsman. (2021). *Verkleurde beelden. Hoe moet de overheid omgaan met klachten over etnisch profileren?* Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nelson, K., Dunn, K., & Paradis, Y. (2011). 'Bystander' Antiracism: A review of the literature. *Analysis of Social Issues and Public Policy* 11(1), 263-284.
- Omlo, J. (2020). *Verzetten, vermijden of veranderen? Reageren op discriminatie en stigmatisering*. Rotterdam: Art.1/RADAR.
- Omlo, J., & Butter, E. (2020). *Cijfers en verhalen over discriminatie en stigmatisering van moslims in Utrecht*. Utrecht: Bureau Omlo.
- Schol, M., & Winter, H. (2012). *Toezichthouder: beroep, professie of specialisatie?* Groningen: Pro Facto, Rijksuniversiteit Groningen.
- SCP. (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Soudager, R. (2021a, 07 06). De vergeten fraudejacht op Somalische Nederlanders. *One World*.
- Soudager, R. (2021b, 07 09). *Hoe gemeenten etnisch profileren op basis van geboorteplaats*. Opgehaald van One World.
- Staatssecretaris van BZK. (2021a). *Brief aan de Tweede Kamer over Voorstel voor onderzoek naar opruimen van vervulde persoonsgegevens, 8 april 2021; kenmerk 2021-0000185935*.
- Staatssecretaris van BZK. (2021b). *Brief van de Staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer over de voortgang en uitvoering van de moties Marijnissen c.s. en Klaver c.s., 21 oktober 2021, kst.-26643-790*.
- Svensson, J., Sollie, H., & Saharso, S. (2012). *Proactief handhaven en gelijk behandelen*. Den Haag: Reed Business/Politie & Wetenschap.
- Valk, G., & Ketelaar, T. (2020, 05 14). Nationale Ombudsman ziet etnisch profileren in alle lagen van de overheid. *NRC Handelsblad*.
- Van der Leun, J. P., & Van der Woude, M. (2011). Ethnic profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers, ethnic profiling and a changing social and political context. *Policing and Society* 21(4), 444-455.
- Van der Leun, J., Van der Woude, M., Vijverberg, R., Vrijhoef, R., & Leupen, A. (2014). *Etnisch profileren in Den Haag? Een verkennend onderzoek naar beslissingen en opvattingen op straat*. Leiden: Universiteit Leiden, Faculteit Rechtsgeleerdheid.
- Van Doorn, L., Omlo, J., Van Etten, Y., & Gademan, M. (2019). *Outreached werken. Basisboek voor werkers in de eerste lijn*. Bussum: Coutinho.
- Van Rooijen-Mutsaers, K., & Ince, D. (2013). *Wat werkt bij migrantenjeugd en hun ouders?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Wekker, G. (2017). *Witte onschuld*. Amsterdam: AUP.

Bijlage 1: Interviews en focusgroepen

Interviews en focusgroepen per beleidsterrein:

THOR

- 14 Interviews met medewerkers THOR (afdelingshoofd, teamleiders, klachtcoördinator, teamleider, toezichthouder, (wijk-)boa's, beleidsmedewerker) en een focusgroep met uitvoerende medewerkers van THOR en een focusgroep met het management van VTH
- Interviews met sleutelfiguren over handhaving door boa's
- Interview met onderzoekers van de Nationale Ombudsman over hun rapport over etnisch profileren door o.a. boa's.

Wenl

- Interviews met 16 medewerkers van Wenl, 14 met medewerkers van het team Handhaving (afdelingshoofd, teamleider, klachtcoördinator, handhavingsspecialisten, internetonderzoeker, ondersteuner), een interview met de teamleider van het team Nieuwe Aanvragen en een interview met de programmamanager LSI. We hebben een focusgroep gehouden met handhavingsspecialisten en een ondersteuner en een focusgroep met leden van het management van Wenl (afdelingshoofd Wenl, hoofd van de unit Inkomen en hoofd van het team Handhaving).
- Interviews met sleutelfiguren over handhavingsacties op het terrein van bijstandsfraude

THBO

- 7 Interviews met medewerkers THBO en een focusgroep met het management van VTH
- Interviews met ondernemers en sleutelfiguren over horecahandhaving

Bibob

- Interviews met 4 medewerkers op dit terrein (Bibob en OOV).
- Interviews met ondernemer en sleutelfiguur over onder andere ervaringen met Bibob-

Reflectiesessies:

- Met management: 8 deelnemers van verschillende teams/afdelingen
- Met beleidsadviseurs: 4 deelnemers van verschillende teams/afdelingen

Interviews met sleutelfiguren en ondernemers:

- 5 ondernemers

INSTITUTIONEEL RACISME BIJ DE GEMEENTE UTRECHT?

Verkennde studie naar processen van uitsluiting op vier beleidsterreinen

- 10 sleutelfiguren gesproken: 8 sleutelfiguren individueel gesproken + een groepsgesprek met sleutelfiguren (waaronder 5 sleutelfiguren die we ook individueel hebben gesproken + 2 sleutelfiguren die we alleen bij het groepsgesprek hebben gesproken)

Met de ondernemers hebben we gesproken over hun ervaringen met horeca-inspecties en de Bibob-procedure (slechts 1 had ervaring met deze procedure). Met de sleutelfiguren hebben we gesproken over hun ervaringen en die vanuit hun netwerk met alle vier de beleidsterreinen.

Bijlage 2: Lijst met afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Bibob (wet)	Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur
BSN	burgerservicenummer
BRP	Basisregistratie Personen
Citycontrol	computersysteem gebruikt door handhavers, onder andere om wetten en regels na te slaan, proces-verbalen uit te schrijven en meldingen door te geven over de openbare ruimte.
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
LBB	Landelijk Bureau Bibob van het Ministerie van J&V.
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams.
OOV	afdeling Openbare Orde en Veiligheid
PGB	Persoonsgebonden budget
RIEC	Regionale Informatie- en Expertise Centrum.
THBO	afdeling Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving
THOR	afdeling Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte
TNA	Team Nieuwe Aanvragen
VTH	Vergunningen Toezicht en Handhaving. VTH bestaat uit drie afdelingen: Vergunningen, Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving (THBO) en Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR)
Wenl	Werk en Inkomen, uitvoeringsorganisatie van de gemeente, voor uitvoering Participatiewet, handhaving (naleving Participatiewet, werk en inkomen, re-integratie)

Bijlage 3: Proportionaliteitonderzoek

Leeswijzer van Onderzoek & Advies van de gemeente Utrecht

Proportionaliteitsanalyse

In het voorjaar 2021 heeft Bureau Omlo, uitvoerder van het onderzoek naar institutioneel racisme bij de gemeente Utrecht, voorgesteld om een proportionaliteitsanalyse uit te voeren.

De analyse is bij Onderzoek & Advies van de gemeente Utrecht belegd, omdat dat de toegang tot bestanden vereenvoudigd en privacygevoelige bestandsuitwisselingen voorkomt. De werkwijze van Onderzoek & Advies is conform de statistische richtlijnen van de Vereniging voor Onderzoek en Statistiek en wordt ondersteund door een DPIA waarin de werkzaamheden en procedure zijn vastgelegd.

De analyse richt zich op bijstand en APV (openbare ruimte en horeca).

Werkwijze

Om migratieachtergrond van personen te bepalen is een combinatie van de Basisregistratie Personen (BRP) nodig met de gegevens van Werk en Inkomen (W&I, bijstandsfraude) en Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH, APV openbare ruimte en horeca). In die bestanden is migratieachtergrond niet opgenomen.

Onderzoek & Advies verkrijgt standaard jaarlijks het BRP bestand met migratieachtergrond voor statistische doeleinden en informatievoorziening. De migratieachtergrond is bepaald aan de hand van de CBS-definitie. Die is als volgt: mensen die in het buitenland zijn geboren (de eerste generatie) en degenen die in Nederland geboren zijn en van wie ten minste een van hun ouders immigrant was (de tweede generatie) betitelt het CBS als inwoners met een migratieachtergrond.

De bestanden betreffen de onderzoeksperiode van 2016 t/m 2019.

Werk en Inkomen leverde een bestand over de bijstandspopulatie, personen die te maken hadden met een bijstandsfraudeonderzoek en personen die een boete opgelegd kregen. Voor APV is gebruikgemaakt van administratie van uitgeschreven combibonnen. Voor de analyse is een selectie van incidenten gemaakt die te maken (kunnen) hebben met jongerenoverlast. Daarnaast is een selectie gemaakt van incidenten die te maken (kunnen) hebben met foutparkeren; in dit geval gaat het niet om APV-feiten.

We hebben alle bestanden 'uniek' gemaakt, dat wil zeggen dat personen maar één keer voorkomen. Dit betekent dat situaties waarbij personen meerdere keren onderdeel waren van bijvoorbeeld fraudeonderzoeken of combibonnen maar één keer zijn meegeteld. We hebben niet alles kunnen verbinden aan de BRP. We hebben gewerkt met bestanden van peilmomenten 1 januari 2016 t/m 2020. Personen die gedurende het jaar zijn verhuisd vanuit Utrecht naar elders buiten de stad, kunnen we dus niet aan de bestanden verbinden. In de praktijk lijkt dit te gaan om een beperkt aandeel dat niet 'matcht'.

Belangrijke extra informatie bij duiding

Bij de aanvraag was een nieuwe WRR-migratie-indeling gewenst met 18 herkomstregio's. De vertaalsyntaxen zijn echter (nog) niet publiekelijk beschikbaar. We hebben daarom gezien de beperkte tijd die beschikbaar was, gekozen voor een klassieke CBS-indeling met westers en niet-westerse categorieën. Hoe zeer we weten dat deze nu ter discussie staat en op termijn vervangen wordt door een nieuwe definitie.

We hebben bij de APV bestanden over jongerenoverlast een selectie moeten maken van 'incidentcodes' die te maken kunnen hebben met jongerenoverlast. Dit geldt ook voor foutparkeren. Bij jongerenoverlast-codes is verder verbijzonderd naar de leeftijdsgroep 15 t/m 29 jaar. Omdat we geen precieze koppeling hebben kunnen maken tussen datum van de combibon en precieze leeftijd van de persoon op dat moment, is de leeftijdsgroep niet helemaal zuiver en biedt een inschatting van de groep jongeren met een zekere 'foutmarge'.

De analyse is een klassiek onderzoeksvoorbeeld waarbij goed rekening moet worden gehouden met het begrip correlatie en causaliteit. Mogelijk zijn er andere redenen waarom de verschillen zijn zoals ze zijn. Bovendien hebben we niet altijd kunnen corrigeren, denk bijvoorbeeld bij foutparkeren aan autobezit e.d. Het zijn dus indicatieve analyses.

De insteek was om een eerste inschatting te maken van mogelijke verschillen. De tijd was te kort om tot diepergaande analyses en selecties over te gaan, dus de informatie geeft wat Onderzoek & Advies van de gemeente Utrecht betreft eerste indicaties en moet met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Vooral ook omdat tijd is genomen om privacy-technisch alles te waarborgen en vervolgens bestanden te leren kennen die eerder niet voor dergelijke analyses zijn gebruikt.

Niet opgenomen: analyse horeca

Voor handhaving van de horecaverordening geldt dat voor de statistische informatie de relatie met migratieachtergrond niet direct gelegd kan worden. Horecaondernemers zijn doorgaans rechtspersonen, verder is er bijvoorbeeld geen registratie van leidinggevenden van horecaondernemingen waarmee contact is geweest tijdens handhaving.

We hebben daarom een poging gedaan om voor iedere horecaonderneming een migratieprofiel op te stellen (bijv. 40% migratieachtergrond, 60% niet-migratieachtergrond). Dit profiel wilden we maken op basis van de leidinggevenden die staan bijgeschreven op de exploitatievergunning en van wie de BSN bekend is. Omdat de statistische informatie zich richt op de jaren 2016-2019, en de gegevens van de exploitatievergunning (volgens de door de gemeente vastgestelde selectielijsten) één jaar na het vervallen van het belang moeten worden vernietigd, is een selectie gemaakt van nu nog de actieve horecaondernemers in die jaren.

We hebben tijdens de analyse geconstateerd dat zeker een derde van de leidinggevenden buiten Utrecht woont en van wie we derhalve geen migratieachtergrond kunnen bepalen. Ook de genoodzaakte selectie van horeca met een lopende vergunning, vertroebelt mogelijk het hele beeld over de periode 2016 t/m 2019. Verder zagen we dat de horecavestigingen en leidinggevenden-aantallen sterk varieerden, waarmee een eenduidig presentabel beeld ernstig werd bemoeilijkt.

Omdat Onderzoek & Advies staat voor betrouwbare informatie en een discussie op basis van onderbouwde feiten, hebben we daarom geadviseerd om de resultaten van deze analyses verder niet te benutten voor dit onderzoek. Overigens leken die eerste analyses niet te wijzen op grote verschillen.

Tabel 5: Meegenomen codes bij tabel APV Jongerenoverlast

Omschrijving	Feitcode	Aantal
binnen de bebouwde kom zijn natuurlijke behoefte doen buiten daarvoor bestemde plaatsen	F185	2616
aangebroken flessen, blikjes e.d. met alcoholhoudende drank bij zich hebben op een openbare plaats in aangew. geb.	F121b	682
alcoholhoudende drank nuttigen op een openbare plaats binnen een door het college / burgemeester aangewezen gebied	F121a	507
de weg als slaappleats gebruiken	F114b	267
zonder redelijk doel in portiek/poort ophouden, op/tegen raamkozijn / drempel v.e. gebouw zitten/liggen	F125a	251
niet voldoen aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden	D517	218
straatafval achterlaten in openbare ruimte zonder gebruik te maken van voorgeschreven bakken, manden e.d.	H022	192
op openbare weg of voor publiek toegankelijke plaats baldadigheid plegen tegen personen of goederen	D505	121
Op een openbare plaats overlast of hinder veroorzaken voor andere gebruikers of bewoners	F120b	87
zich in kennelijke staat van dronkenschap op de openbare weg bevinden	D530	74
zonder daartoe gerechtigd te zijn zich bevinden op grond waarvan toegang op blijkbare wijze was verboden	D537	59
Vuurwerk afsteken buiten de toegestane tijden	H171	37
zonder vergunning/ontheffing de weg of weggedeelte gebruiken anders dan overeenkomstig de publieke functie	F101	33
als persoon jonger dan 18 alcohol aanwezig hebben waar dit niet is toegestaan	E211b	19
in staat van dronkenschap het verkeer belemmeren, de orde verstoren dan wel de veiligheid van een ander bedreigen	D510	16
een publ. toegankelijk portaal/telefoon- cel e.d. voor een daarvoor niet bestemd doel gebruiken.	F130c	16

INSTITUTIONEEL RACISME BIJ DE GEMEENTE UTRECHT?

Verkennde studie naar processen van uitsluiting op vier beleidsterreinen

zich zonder redelijk doel in ge- meenschappelijke ruimte v. flat/publiek toegankelijk gebouw bevinden	F125b	15
als persoon jonger dan 18 alcohol aanwezig hebben waar dit niet is toegestaan	E211a	9
een openbare plaats of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf die plaats zichtbaar is bekrassen of bekladden	F110a	8
op een openbare plaats op een beeld, monument, overkapping, constructie, hek voertuig e.d klimmen of zich bevinden	F120a	8
zich bevinden buiten wegen of paden in/ op bij de gemeente in onderhoud zijnde parken, plantsoenen, groenstroken e.d.	F251	6
Op een openbare plaats vechten	F300	6
zich zonder redelijk doel op hinderlijke wijze ophouden in/op een publiek toeg. portaal / tel.cel / e.d.	F130a	4
In het openbaar iemand uitjouwen, naschreeuwen of lastig vallen met aanstoot gevende taal	F301	3
Veroorzaken van geluidhinder voor een omwonende of de omgeving door/met toe- stellen/(geluids)apparaten/handelingen	H205	3
Op een openbare plaats onnodig opdringen	F055b	2
Op een openbare plaats door uitdagend gedrag aanleiding geven tot ongeregelheden	F055c	2
op of aan de weg, op een andere openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw, softdrugs gebruiken	F171b	1
in de openlucht vuur aanleggen, stoken of hebben	H320	1

Tabel 6 Meegenomen codes bij tabel Foutparkeren

Omschrijving	Feitcode	Aantal
stilstaan op het trottoir, voetpad, fietspad, fiets/bromfietspad of het ruiterspad (niet de rijbaan gebruiken)	R315b	510
een voertuig parkeren waar dat niet mag (bord E1, parkeerverbod(szone))	R584	160
voertuig zodanig op de weg laten staan dat gevaar wordt/kan worden veroorzaakt of verkeer wordt/kan worden gehinderd	R395	72
een voertuig parkeren op een plaats bestemd voor onmiddellijk laden en lossen van goederen	R397h	66
een voertuig stil laten staan waar dat niet mag (bord E2, verbod stilstaan)	R585	55
Parkeren op parkeergelegenheid, terwijl voertuig niet tot aangegeven categorie of groep voertuigen behoorde	R397d	45
een voertuig op een fietsstrook laten stilstaan	R396b	32
Parkeren op gehandicaptenparkeerplaats zonder duidelijk zichtbare geldige gehand. Parkeerkaart	R402b	26
parkeren buiten parkeervak bij één van de borden E4 tot en met E10, E12 of E13 v/d bijlage I van het RVV 1990	R397j	22
een voertuig parkeren voor een inrit of uitrit	R397b	15
een voertuig parkeren langs een gele onderbroken streep	R397g	14
een voertuig naast een gele doorgetrokken streep laten stilstaan	R396i	13
een voertuig parkeren binnen 5 meter van een kruispunt	R397a	12
voertuig laten staan in park, plantsoen, openbare beplantingen of groenstroken	R406	11
Parkeren op parkeergelegenheid met ander doel dan aangegeven wijze	R397ea	10
een voertuig op een kruispunt laten stilstaan	R396a	8
een voertuig dubbel parkeren	R398	8
Parkeren op gehand. parkeerplaats anders dan met het voor die gereserveerde gehand. parkeerplaats bestemde voertuig	R402c	8
Parkeren op parkeergelegenheid op dagen/ uren waarop volgens onderbord verboden	R397f	7

INSTITUTIONEEL RACISME BIJ DE GEMEENTE UTRECHT?

Verkennde studie naar processen van uitsluiting op vier beleidsterreinen

Omschrijving	Feitcode	Aantal
parkeren op parkeerplaats vergunninghouders (bord E9) zonder vergunning voor dat voertuig	R397i	7
een voertuig bij een bord bushalte en naast de geblokte markering van een bushalte laten stilstaan	R396f	4
Parkeren op parkeergelegenheid op andere dan aangegeven wijze	R397e	4
een voertuig op of binnen 5 meter van een oversteekplaats laten stilstaan	R396d	3
een defect voertuig langer op de weg parkeren dan mag	R494	3
Op een aangewezen weg een caravan kampeer/aanhangwagen e.d. plaatsen of hebben langer dan de vastgestelde termijn	R495	3
een voertuig op de rijbaan naast een fietsstrook laten stilstaan	R396c	1
Stilstaan binnen 12 m. van bord bushalte zonder geblokte markering	R396g	1
een voertuig op de rijbaan naast een busstrook laten stilstaan	R396h	1
Binnen een erf parkeren anders dan op een daarvoor bestemde parkeerplaats	R478	1
voertuig parkeren op parkeerplaats voor vergunninghouders in strijd met de aan de vergunning verbonden voorwaarden	R592a	1

Bijlage 4: Privacykaders voor het onderzoek

Deze samenvatting van de privacykaders voor het onderzoek naar institutioneel racisme bij de gemeente Utrecht is op 12 oktober 2021 opgesteld door de gemeente Utrecht.

Hieronder volgt een samenvatting van de privacykaders voor het onderzoek naar institutioneel racisme, uitgevoerd door Bureau Omlo. Bij aanvang van dit onderzoek waren de privacykaders en de mogelijkheden die dit bood voor de onderzoeksmethodologie nog niet uitgewerkt. Tijdens de uitvoering van het onderzoek is daarom de methodologie aangepast aan de mogelijkheden die privacykaders boden en is omgekeerd gezocht onder welke voorwaarden t.a.v. privacy de voorgestelde/bijgestelde onderzoeksaanpak kon worden uitgevoerd.

In dit stuk een overzicht van de kaders die gedurende het onderzoek zijn gewisseld en afgestemd.

Enquête

In het plan van aanpak aan de start van het onderzoek was een enquête onder twee beleidsterreinen opgenomen als onderdeel van het verdiepend onderzoek. Na de verkennende fase werd duidelijk dat bijstandsfraudeonderzoeken en APV verdiepend worden onderzocht.

Op basis van de AVG is het niet mogelijk om de contactgegevens van inwoners die onderwerp waren van een bijstandsfraudeonderzoek (naam, emailadres, telefoonnummer) over te dragen aan de onderzoekers om de respondenten een enquête te sturen. De inwoners zouden hiervoor eerst toestemming moeten geven. Het vragen van toestemming kan alleen door de gemeente gebeuren.

Voor de APV geldt met de Wet politiegegevens (Wpg) een strikter privacykader. Daarbinnen is geen ruimte om de i.h.k.v. van de APV-handhaving verzamelde persoonsgegevens te gebruiken om inwoners te benaderen om toestemming te vragen voor het doorgeven van contactgegevens aan de onderzoekers voor een enquête. Rechtstreeks benaderen van inwoners die een APV-bekeuring hebben gekregen werd daarmee onmogelijk.

Uiteindelijk is in de begeleidingscommissie van 28 april besloten af te zien van een enquête bij Wenl, onder meer omdat de verwachtingen van respons te laag zijn, gebaseerd op eerdere onderzoekservaringen bij deze doelgroep.

Interviews met inwoners en ondernemers

Het voorstel van de onderzoekers was om o.a. raadsleden en sleutelfiguren te vragen mogelijke interviewrespondenten te benaderen waarvan ze signalen hebben ontvangen die mogelijk duiden op institutioneel racisme. De raadsleden en sleutelfiguren vragen toestemming aan de respondenten om naam, telefoon en mailadres door te geven aan de onderzoekers. Omdat deze mensen zelf actief een signaal hebben afgegeven van mogelijk institutioneel racisme, ligt het voor deze mensen in lijn der verwachting dat zij actief benaderd worden voor dit onderzoek. Hiermee pakt de gemeente immers hun signaal op. Voor het doorgeven van contactgegevens aan de onderzoekers is wel toestemming gevraagd, omdat deze doorgifte niet direct in lijn der verwachting ligt. Op dezelfde manier kon de sneeuwbalmethode worden ingezet.

Dossieronderzoek

Onderdeel van het verdiepende onderzoek is dossieronderzoek. In het onderzoek is een aselechte steekproef uit dossiers getrokken om aanwijzingen voor (patronen van) ongelijke behandeling te kunnen vaststellen. De regel van de AVG dat de persoonsgegevens niet mogen worden gebruikt voor een ander onverenigbaar doel dan waarvoor ze verzameld zijn, geldt ook hier.

Dit onderzoek draagt bij aan een belangrijke doelstelling en (zwaarwegend) algemeen belang: om iedereen gelijk te behandelen (art. 1 Grondwet), kansgelijkheid te creëren en racisme door de overheid te voorkomen. Dit artikel is het uitgangspunt voor alle processen van de gemeente. Het onderzoek naar institutioneel racisme draagt eraan bij dat de werkprocessen waarin deze gegevens worden verzameld volgens art. 1 van de Grondwet worden uitgevoerd. Om deze reden is het gebruik van de persoonsgegevens verenigbaar met het doel van deze processen.

Daarbij ligt de focus van het onderzoek en de onderzoeksrapportage op de bedrijfsvoering, werkwijzen en uitvoeringspraktijk van de gemeente. Dat betekent het onderzoek zich dus niet richt op de inwoners zelf. De cijfers, ervaringen en inhoud van dossiers van inwoners dienen om conclusies te trekken over het handelen van de gemeente. De analyse van ervaringen en dossiers is daarom gericht op herkennen van patronen in regels, werkwijze etc. van de gemeente en niet op individuele casuïstiek.

Vanwege het zwaarwegende belang en de focus van het onderzoek (niet op persoonsgegevens en individuele gevallen) is de afweging gemaakt om onder strikte voorwaarden dossierinzage mogelijk te maken. Deze voorwaarden waren:

- Geen dossiers uit te wisselen, maar inzage te geven op het Stadskantoor onder begeleiding van een medewerker die vanwege zijn/haar functie toegang heeft tot deze informatie.

- Namen en adressen en andere direct herleidbare persoonsgegevens worden onherkenbaar gemaakt of niet getoond. Het is de onderzoekers niet toegestaan om deze te noteren, alleen voor het onderzoek relevante feiten mogen worden genoteerd.
- De analyse en rapportage vindt plaats op geaggregeerd niveau (patronen, trends) en niet op individuele dossiers. Er worden dus geen quotes uit dossiers in de rapportage vermeld.
- De onderzoekers hebben een geheimhoudingsverklaring ondertekend met bovenstaande voorwaarden.

In eerste instantie was het verzoek van de onderzoekers om ook de migratieachtergrond apart te vermelden bij ieder dossier, omdat deze niet te vinden is in de dossiers zelf. Dit zou vragen om een extra bewerking, namelijk het koppelen van de dossiers aan de BRP, waarin migratieachtergrond is te achterhalen. Aan de onderzoekers is – met het oog op dataminimalisatie - voorgelegd of deze informatie noodzakelijk is voor het onderzoek naar aanwijzingen voor institutioneel racisme. Het niet vermelden van migratieachtergrond heeft mogelijk als bijkomend voordeel dat objectiever naar de dossiers kan worden gekeken. Als er uit het dossieronderzoek aanwijzingen voor institutioneel racisme blijken, zou de BRP-vergelijking achteraf worden gedaan om de aanwijzingen te toetsen op racisme. De onderzoekers zijn akkoord gegaan met het niet vooraf vermelden van de migratieachtergrond bij de onderzochte dossiers.

Statistische informatie

Om uitspraken te kunnen doen over proportionaliteit, is statistische informatie gegenereerd over twee beleidsterreinen: bijstandsfraudeonderzoeken en APV-handhaving. Dit is gebeurd door lijsten met BSNs uit de registraties van deze drie onderdelen te koppelen aan de BRP, waarin de migratieachtergrond is te achterhalen. De afdeling Onderzoek van de gemeente Utrecht heeft toestemming om de bijzondere persoonsgegevens op deze manier te verwerken tot onderzoeksinformatie (DPIA informatie verstrekken). Publicatie van onderzoeksinformatie vindt plaats in de vorm van geaggregeerde tabellen, waarbij informatie niet herleidbaar is tot individuen. De AVG biedt hiervoor ruimte, net als de Wpg die het generen van statistische informatie t.b.v. onderzoek toestaat.

Op verzoek van het onderzoeksteam is door de coördinator Bibob onderzocht welke mogelijkheden er vanuit de Wet Bibob zijn om persoonsgegevens vanuit het bibob-dossier ter beschikking te stellen als statistische informatie voor het onderzoek naar institutionele racisme. Dit bleek niet mogelijk door de dataminimalisatie die in het proces is ingericht.

De persoonsgegevens die op basis van het Bibob-onderzoek worden opgevraagd zijn bedoeld voor integriteitsdoeleinden. De zaakregistratie bij een Bibob-onderzoek vindt plaats op basis van bedrijfsnaam en adres. In deze registratie worden geen

persoonsgegevens geregistreerd. Om de statistische gegevens voor de proportionaliteitstoetsing aan te kunnen leveren, dienen wij de persoonsgegevens uit afgesloten Bibob-onderzoeken te halen. Hiermee zouden veel meer gegevens dan BSN kunnen worden ingezien, wat strijdig is met de strikte geheimhoudingsplicht van de Wet Bibob.

processen van



bureauomlo

ONDERZOEK & ADVIES