

Analyse & advies onderzoeken KIS en Muzus

Amsterdam, 22 april 2024



Kennisplatform
Integratie &
Samenleving



Inleiding

Dit document gaat over een beknopte analyse van twee recente onderzoeksrapporten naar discriminatie en racisme, in relatie tot de werkomgeving van de gemeente Amsterdam. De analyse beschrijft nieuwe en herkenbare inzichten. Daarnaast richt de analyse zich op de aanbevelingen uit de rapporten en laat zien wat we daarvan als gemeentelijke organisatie al van in gang hebben gezet en welke opgepakt worden en hoe.

Recente onderzoeken naar discriminatie en racisme

In het najaar van 2023 verschenen twee rapporten van kwalitatieve onderzoeken naar discriminatie en institutioneel racisme. Het rapport van het Kennisplatform Integratie & Samenleven (KIS) was gericht op institutioneel racisme onder 6 gemeenten waaronder Amsterdam. KIS onderzocht de processen, het beleid en de praktijk van gemeentelijke organisaties die tot meer ongelijkheid tussen de medewerkers van verschillende etnische afkomst, en huidskleur, cultuur of religie leiden. Het rapport van het onderzoeksbureau Muzus was gericht op de ervaren discriminatie op de werkvloer - in de volle breedte - binnen de gemeente Amsterdam. Op basis van de ervaringen van de respondenten worden de volgende categorieën onderscheiden: racisme, zwangerschap/ouderschap, (niet zichtbare) beperking, leeftijd, gender, opleidingsniveau of sociale klasse, LHBTQIA+. Samen geven de onderzoeken een completer en diepgaander beeld van discriminatie in onze dagelijkse werkomgeving.

Resultaten onderzoeksrapporten in vogelvlucht

Als kapstok voor de analyse van de onderzoeken gebruiken we de adviezen van Muzus en vullen dit aan met een paar opvallende inzichten van KIS. Om die reden beginnen we met de inzichten en adviezen van het rapport van Muzus. Daarna volgt een (kortere) omschrijving van opvallende inzichten van het rapport van KIS bij 6 gemeenten, waarvan Amsterdam er 1 was. Omdat het onderzoek van KIS twee jaar heeft geduurd, constateren de KIS onderzoekers

dat - gedurende de onderzoeksperiode - de deelnemende gemeenten de inzichten soms al hebben vertaald in hun aanpak. Dat geldt ook deels voor Amsterdam.

Opbrengsten onderzoeken

Het KIS onderzoek biedt veel verdieping en voorbeelden van vormen die institutioneel racisme kan aannemen. Het rapport geeft echter weinig nieuwe inzichten, concreet handelingsperspectief of aanbevelingen. Veel past in de koers die tot nu toe is ingeslagen. Het rapport van Muzus geeft vier helder onderbouwde adviezen en meer context aan de geluiden in de gemeentelijke organisatie, vooral over de behoeften van de medewerkers bij het ervaren van discriminatie. Net als bij het KIS rapport zijn de inzichten en aanbevelingen die worden gedaan door Muzus deels al terug te zien in de versterkende maatregelen van het antidiscriminatiebeleid en in de uitvoering van de bestuursopdracht 2020-2023.

Herkenbaar beeld

Beide onderzoeksrapporten verschenen op 30 oktober 2023. Zowel het KIS rapport als dat van Muzus bevestigen het beeld dat we al hebben van de gemeentelijke organisatie. We kennen dit beeld onder meer uit de eerste Nederlands Inclusiviteits Monitor (NIM) uit 2019 (één van de redenen voor de start van de bestuursopdracht 2020-2023), maar ook uit de tussentijdse notitie van KIS, het TNO onderzoek uit 2021 naar doorstroom en doorgroei van medewerkers met een migratieachtergrond bij twee organisatieonderdelen en veel gesprekken binnen de organisatie. Denk aan het ervaren van ongelijke kansen bij doorstroom- en doorgroeimogelijkheden, omdat ook objectieve procedures, nog veel ruimte geven aan leidinggevenden om keuzes te maken op basis van subjectiviteit. Ook herkennen we dat medewerkers niet melden, omdat ze onvoldoende vertrouwen hebben in de huidige infrastructuur rondom het melden en vanwege angst voor represailles. Herkenbaar is dat er sprake is van een heersende witte norm, die soms zichtbaar wordt in een gebrek aan culturele sensitiviteit en minder erkenning en waardering voor medewerkers van kleur en/of met een migratieachtergrond.

Onderzoek KIS

Het KIS onderzoek richtte zich op institutioneel racisme binnen 3 kleine en 3 grote gemeenten. Uit de interviews bleek een hoge mate van overeenkomsten tussen de gemeenten in de ervaringen en perspectieven van gedupeerde ambtenaren enerzijds en leidinggevenden anderzijds. De zes gemeenten lijken daarmee een valide beeld te geven van verschillende gemeenten in Nederland, concludeerden de onderzoekers.

Het KIS onderzoek concentreert zich in het bijzonder op ervaringen van ongelijke kansen bij doorstroom- en doorgroeimogelijkheden, en op ongelijke percepties tussen leidinggevenden en medewerkers over de meld- en klachtenprocedures binnen gemeenten. De inzichten overlappen voor een groot deel met de inzichten uit het onderzoek van Muzus. We herhalen de overlap

niet en kiezen er voor om hier alleen een de meest opvallende en aanvullende inzichten uit het KIS rapport te benoemen. Voor de overzichtelijkheid doen we dit niet apart, maar koppelen we deze inzichten aan de adviezen van Muzus, die in het navolgende worden behandeld.

Onderzoek Muzus

Het rapport van onderzoeksbureau Muzus beschrijft de onderzoeksresultaten naar discriminatie en uitsluiting op de Amsterdamse werkvloer. Het onderzoek is uitgevoerd om meer verdieping en inzicht te krijgen over ervaringen van medewerkers rondom discriminatie, pesten, uitsluiting en (micro-) agressie binnen de gemeentelijke organisatie. Er zijn 40 diepte interviews gehouden en drie groepsinterviews afgenomen. De 50 respondenten hebben zichzelf gemeld voor deelname. De ervaringen hebben mogelijk om die reden overwegend een kritisch en negatief karakter, waar teleurstelling, boosheid en verslagenheid in doorklinken. Het rapport is echter opbouwend en constructief opgesteld, omdat Muzus de respondenten naar hun behoeften heeft gevraagd en daarbij een voorstel voor handelen heeft gedaan.

Muzus stelt vast dat een aantal onderwerpen sterker of vaker naar voren komen dan andere.

Deze onderwerpen zijn samengevat in de volgende vier adviezen:

- Waarborg een open en eerlijk sollicitatieproces
- Zorg voor betrokken en handelingsbekwame leidinggevenden
- Handel op meldingen en signalen
- Bied een intern laagdrempelig aanspreekpunt en een extern onafhankelijk meldpunt aan.

I. Waarborg een open en eerlijk sollicitatieproces

1. Transparant sollicitatieproces: de vacature op toegankelijke wijze publiceren zodat iedereen kan reageren, duidelijk maken of de functie tijdelijk of een interim functie is waardoor mensen begrijpen waarom ze er wel of niet voor in aanmerking komen, de sollicitatieprocedure helder beschrijven, en na sollicitatiegesprekken onderbouwen waarom iemand wel of niet doorgaat. Medewerkers in de uitvoering die het niet lukt om door te groeien pleiten er voor om standaard capaciteitstest of karakterschets toe te voegen, de keuze voor kandidaat goed te onderbouwen, en transparant te zijn als er voor een kandidaat wordt gekozen vanwege inclusie & diversiteit.

Dit doen we al. We monitoren een goede naleving.

2. Diversiteit sollicitatiecommissie: zorgen voor diversiteit in de sollicitatiecommissie, om vanuit een breder perspectief een diverser personeelsbestand samen te stellen.

Dit doen we al. We monitoren een goede naleving.

- 3. Kwalitatieve manieren van kijken of een medewerker op de functie past:** het klikgesprek (vaker) vervangen met alternatieven, bijvoorbeeld door een TIO = tijdelijke inname overeenkomst (tijdelijk op andere afdeling werken), of door medewerkers eerst mee laten lopen in het team om erachter te komen of ze geschikt zijn voor een functie, of met een detachering mensen de kans geven om te laten zien wat iemand kan en de hele persoon in beeld kan komen. Focus is op competenties, ervaring komt op de tweede plaats.

Dit doen we voor een deel al. We onderzoeken of we de doorgroeimogelijkheden breder beschikbaar kunnen maken op alle plekken in de organisatie en welke manieren geschikt zijn.

- 4. Rol managers bij instroom en doorgroei:** initiatief leggen bij de manager om medewerkers op de juiste plek te krijgen, omdat de manager moet weten waar iemands competenties en kwaliteiten liggen en welke plek passend(er) zou kunnen zijn. Ook ervoor zorgen dat managers de waarde begrijpen van diverse afdelingen en teams, met extra aandacht voor afdelingen die homogeen zijn.

Dit doen we al. De MAG gesprekken zijn een tool voor de manager om het gesprek te voeren over doorgroeimogelijkheden.

Uit het KIS rapport: Bias bij leidinggevenden: Er zijn leidinggevenden die erkennen dat er mogelijk racisme is binnen de organisatie. Zij noemen daar ook voorbeelden van, maar in elk van die gevallen vindt dat volgens hen niet plaats binnen de eigen afdeling. Interessant is dat de uitspraken van de leidinggevenden in het onderzoek soms stereotyperend zijn en uitgaan van vooroordelen over een groep. Dit maakt volgens de onderzoekers nogmaals duidelijk dat leidinggevenden (nog) niet voldoende bewust zijn van bias in eigen denken en handelen en hun rol in het systeem.

- 5. Loopbaanontwikkeling kandidaat/medewerker:** een sollicitatiecoach inzetten, wanneer een medewerker 3x solliciteert en geen succes heeft, en meer aandacht geven aan het duidelijk leren presenteren van kwaliteiten, zoals de tip van medewerkers in de uitvoering om ervoor te zorgen dat alle cursussen die de medewerker volgt zwart-op-wit staan.

Dit doen we deels. Medewerkers kunnen een coach krijgen om hen te helpen met solliciteren. Aandachtspunt is of we dit op alle plekken in de organisatie gelijk inzetten. Kijken of dit in bestaande acties mee kan worden genomen.

- 6. Netwerken:** uit het Muzus onderzoek blijkt dat medewerkers aangeven dat netwerken de grootste kans op doorgroeien stimuleert, dus nader onderzoeken op wat voor manieren jonge medewerkers hun mogelijkheden tot netwerken kunnen vergroten.

Dit doen we al. De Amsterdamse School geeft trainingen om (beter) te leren netwerken. Meer aandacht geven aan deze mogelijkheid in de MAG gesprekken kan nuttig zijn.

II. Zorg voor betrokken en handelingsbekwame leidinggevenden

7. Betrokken en handelingsbekwame leidinggevenden: geschikte leidinggevenden werven en selecteren die hart hebben voor de mens in al zijn vormen, door uitvoerige selectie en training en door hieraan concretere acties te koppelen, en maak gebruik van het lijstje kwaliteiten dat Muzus in het onderzoek heeft opgehaald. Laat leidinggevenden in de sollicitatieprocedure en daarna in hun functie, concreet maken hoe zij het belang van een inclusieve en diverse organisatie voorop willen stellen en diversiteit en verschillen erkennen, herkennen en omarmen. Ook via aanvullende training en coaching.

Dit doen we al, via onder meer de inclusieve werving- en selectiemethode en we ontwikkelen ons verder met de te maken prestatieafspraken met leidinggevenden en de leiderschapsprogramma's.

8. Grootte teams: het formaat van teams behapbaar houden voor de leidinggevende door te onderzoeken wat de ideale 'span of control', zodat leidinggevenden nog de benodigde betrokkenheid kunnen waarborgen voor elke medewerker. Denk hierbij aan het experimenteren met teamsamenstellingen, functieomschrijvingen en verantwoordelijkheden. Elk type werk en elke context is anders waardoor de ideale span of control en de teamsamenstelling er anders kan uitzien.

Dit doen we al. We kunnen beter monitoren of de huidige richtlijnen worden nageleefd.

9. Handelingsperspectief leidinggevenden: werken aan verbetering van handelingsperspectief voor leidinggevenden, zoals de inzet van een sensitiviteitstraining om te signaleren, en (opnieuw en voortdurend) aandacht vestigen op handelingsperspectieven die er al zijn. Instrument van 360 feedback beoordeling van de leidinggevende inzetten om te ontdekken of de leidinggevende werkt aan een veilige omgeving. Leidinggevenden die deelnamen aan het Muzus onderzoek gaven ook aan dat zij niet altijd weten wat zij moeten doen als het gaat om discriminatie en uitsluiting, ze hebben behoefte aan meer handelingsperspectief.

Dit doen we al. Denk aan de handreiking voor leidinggevenden hoe te handelen bij meldingen van ongewenst gedrag en de getrainde interne gespreksleiders om het gesprek binnen de organisatie te faciliteren.

Uit KIS rapport **Vershil in beleving over klachten:** er is verschil in beleving over klachten die er zijn. Leidinggevenden geven aan dat de klachtenprocedure in orde is, omdat zij geen klachten ontvangen. Medewerkers zeggen dat zij om verschillende redenen niet durven of willen melden, maar dat zij wel klachten over racisme hebben of deze er wel zijn.

Uit het KIS rapport **Vershil in herkenning van racisme:**

Leidinggevenden geven aan altijd in te zullen springen wanneer racisme plaatsvindt, maar dat ze het niet tegen komen in de praktijk. Dat betekent dat een incident dat een medewerker als racistisch ervaart, in de ogen van de leidinggevende gezien wordt als een 'gewoon' conflict. De medewerker voelt dan dat de ervaring gebagatelliseerd wordt. Dit legt de last weer terug

bij het slachtoffer in plaats van bij de pleger. Leidinggevend en schieten volgens de KIS onderzoekers structureel tekort in effectief en inclusief optreden als leider. Onder meer omdat zij denken dat zij zelf of collega's 'kleurenblind' zijn. Dit is een houding die volgens de onderzoeksliteratuur vaak gepaard gaat met juist meer vooroordelen en het niet signaleren van racisme. Het niet (h)erkennen van racisme houdt institutioneel racisme mogelijk in stand.

III. Handel op meldingen en signalen

- 10. Centrale registratie:** inrichten van een centrale registratie voor signalen, met iemand die dit beheert in vertrouwen. Zodat het inzichtelijk is wat er speelt op afdelingen en rondom mogelijke daders. Zo kan er bij meerdere signalen een onderzoek gestart worden. Dit geeft medewerkers de mogelijkheid om krachten te bundelen en gezamenlijk van hun signaal een melding te maken.

Dit doen we al, maar is niet overal in de organisatie bekend. De bekendheid vergroten is daarom van belang.

- 11. Steun medewerkers die melden:** verantwoordelijkheid niet automatisch leggen bij de medewerker die een melding doet, dat voelt alsof iemand er toch alleen voor staat, geef daarover advies aan de leidinggevende zodat deze het kan oppakken. Daarnaast kunnen medewerkers die discriminatie ervaren geholpen zijn met empowerment- of assertiviteitstrainingen.

Dit doen we deels al. Er ligt een duidelijke verantwoordelijkheid bij de leidinggevenden om de medewerker te steunen. Ook een vertrouwenspersoon kan steun geven, dat gebeurt in de praktijk ook vaak. Daarnaast kan de leidinggevende net als de medewerker soms steun nodig hebben. We ontwikkelen hier tools voor, zoals de (al bestaande) handleiding hoe te handelen bij meldingen van ongewenst gedrag.

- 12. Directe opvang:** kijken of het 'bedrijfsopvang-team' zoals ze dit hebben in de uitvoering ook op andere plekken binnen de organisatie kan worden ingericht. Een medewerker kan dan direct met iemand in gesprek over diens ervaringen en gehoord worden. In de uitvoering is er een structuur waar medewerkers 3 keer op een dag kunnen delen wat ze hebben meegemaakt, in de ochtend, in de middag, en 's avonds.

Dit is nieuw. We onderzoeken hoe we de bestaande mogelijkheden voor directe opvang kunnen verbeteren. Medewerkers kunnen ook nu op elk moment van de dag advies vragen bij het Meldpunt van Bureau Integriteit. Dat is niet bij iedereen voldoende bekend.

IV. Bied een intern laagdrempelig aanspreekpunt en een extern onafhankelijk meldpunt aan.

13. Intern laagdrempelig aanspreekpunt: een duidelijke route zichtbaar maken, zodat medewerkers weten wanneer ze waarheen kunnen gaan met welke vraag en welke stappen ze kunnen verwachten. Melden is nu een hoge drempel, ook omdat de medewerker die de melding maakt uit de anonimiteit moet stappen. Het blijkt belangrijk om ervoor te zorgen dat er onderscheid wordt gemaakt in de typen meldingen en dat medewerkers daarvan ook duidelijk weten wat de consequenties daarvan zijn.
Dit doen we al, maar we versterken het door zichtbaarheid vergroten een prioriteit te maken.

14. Privacy Protocol: Bewaak de vertrouwelijkheid van de melding en zorg dat het maken van een melding geen negatieve gevolgen heeft voor (de loopbaan van) de medewerker. Het opstellen en implementeren van een privacy protocol kan voor ons een nieuw middel zijn dat tot gedragsverandering kan leiden. Uiteraard mogen medewerkers verwachten dat er zorgvuldig en integer wordt omgegaan met hun melding. Respondenten hebben behoefte aan een privacy protocol. In de praktijk blijkt dat collega's op de werkvloer op de hoogte zijn van details van de situatie. Een privacy protocol gedrag kan helpen voorkomen dat onnodige en privacy gevoelige informatie op de werkvloer terecht komt.
Dit doen we al, maar we versterken het. De medewerkers van Bureau Integriteit werken volgens het privacyprotocol, hierop worden zij ook getraind. Echter niet alle medewerkers en leidinggevenden kennen de privacyregels en houden zich hier in voldoende mate aan. We geven meer bekendheid aan de afspraken die er al zijn, en er komt meer aandacht voor naleving.

Uit het KIS rapport: Anonimiteit & privacy: Door de respondenten zijn expliciete en concrete uitspraken gedaan die de gedeelde ervaringen met institutioneel racisme kunnen illustreren. KIS heeft het gebruik van quotes vermeden die (mogelijk) herleidbaar zijn tot de respondent, waardoor diens anonimiteit zou kunnen worden aangetast. Bij het doen van onderzoek is dit altijd van belang maar in de context van dit onderzoek geldt dit extra vanwege de angstcultuur die bleek te worden ervaren binnen de gemeenten, zowel door gedupeerde ambtenaren als leidinggevenden. Vele respondenten waren bang voor represailles vanwege het delen van hun ervaringen.

15. Extern onafhankelijk meldpunt: inrichten van een extern onafhankelijk meldpunt waar de medewerker naartoe kan, dat onafhankelijk advies geeft waarnaar gehandeld kan worden in de organisatie. Muzus adviseert om alle meldingen via dat meldpunt te laten lopen en verantwoordelijk te maken voor het verdere verloop van een melding/signaal, het bewaken van de vertrouwelijkheid en objectiviteit. Ideaal ziet Muzus als het externe meldpunt medewerkers hebben die zowel de melder als alle andere betrokkenen kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld door hoor/ wederhoor, gesprekken te faciliteren, mediation aan te bieden of te helpen bij het doen van een formele klacht.

Dit doen we al. Sinds begin 2024 is het MDRA een extern meldpunt voor medewerkers.

- 16. Externe vertrouwenspersonen:** zorgen voor externe vertrouwenspersonen waar medewerkers echt het gevoel hebben van vertrouwen, geven leidinggevenden uit de uitvoering aan. Dit kunnen zowel vertrouwenspersonen buiten de gemeente zijn als vertrouwenspersonen buiten de directie en binnen de gemeente.

Dit doen we al. Die externe vertrouwenspersonen zijn begin 2024 gestart.

- 17. Lotgenoten steun:** de mogelijkheden onderzoeken voor het instellen van slachtoffer- of lotgenotengroepen, omdat respondenten behoefte hebben om (h)erkenning te vinden bij anderen die ook ervaringen hebben met discriminatie.

Dit is nieuw. De mogelijkheden onderzoeken we.

- 18. Twijfel-lijn met inzet ervaringsdeskundigen:** Het openen van een twijfel-lijn gerealiseerd door ervaringsdeskundigen van de gemeente is eventueel een middel waarbij iemand het incident kan bespreken en deels kan toetsen zonder dat daar gevolgen aan zitten. Bij een twijfel-lijn kunnen medewerkers op een laagdrempelige manier terecht met hun vragen als zij twijfels hebben of er sprake was van discriminatie. De stap naar de vertrouwenspersonen blijkt bij twijfel voor de respondenten vaak te groot.

Dit is nieuw. De mogelijkheden hiervoor onderzoeken we, en kijken daarbij of inbedding bij een bestaande structuur mogelijk is, bijvoorbeeld bij het op te richten intern expertise team. We willen daarbij wel voorkomen dat je vaker je verhaal moet doen en advies op advies krijgt. We zetten dus in ieder geval extra in op de bestaande kanalen (interne- en externe vertrouwenspersonen, intern en extern meldpunt).

Tabel overzicht Muzus

N o	Onderwerp advies	Bestaa nd	Aanvulli ng	Nieu w
1	Transparant sollicitatieproces:	X		
2	Diversiteit sollicitatiecommissie	X		
3	Kwalitatieve manier van kijken of een medewerker op een functie past		X	
4	Rol managers bij instroom en doorgroei	X		
5	Loopbaanontwikkeling kandidaat/medewerker		X	
6	Netwerken	X		
7	Betrokken en handelingsbekwame leidinggevenden	X		
8	Grootte teams		X	
9	Handelingsperspectief leidinggevenden	X		
10	Centrale registratie	X		
11	Steun medewerkers die melden		X	
12	Directe opvang			X
13	Intern laagdrempelig aanspreekpunt		X	
14	Privacy Protocol		X	
15	Extern onafhankelijk meldpunt	X		

16	Externe vertrouwenspersonen	X		
17	Lotgenoten steun			X
18	Twijfel-lijn			X
	TOTAAL	9	6	3

Tot slot

In het eerste kwartaal 2024 voeren we in de organisatie een kwantitatief onderzoek uit, door onderzoeksinstituut Verwey Jonker. Dit onderzoek vraagt naar de ervaringen van discriminatie en uitsluiting onder alle medewerkers van de gemeente Amsterdam. In combinatie met de twee kwalitatieve onderzoeken van KIS en Muzus zal dit onderzoek een completer beeld geven van de aard en omvang van ervaringen van discriminatie en uitsluiting binnen de gemeente Amsterdam.

De adviezen uit de KIS en Muzus rapporten die nieuw voor ons zijn - directe opvang, lotgenoten steun, de twijfel-lijn met inzet van ervaringsdeskundigen - zijn gericht op de medewerker. We onderzoeken de mogelijkheden om dit concreet vorm te geven.