

Controlerende mechanismes bij VTH om discriminatie tegen te gaan

Van:	Jamila Achahchah
Onderwerp:	Verkenning inzet mystery guest en de alternatieven
Datum:	18 juni 2024

Opbouw van de notitie

1. Inleiding
2. Huidige Maatregelen bij VTH om discriminatie tegen te gaan
3. De Inzet van Mystery Guests in het Werkveld van VTH
4. Alternatieven voor controlerende mechanismes bij VTH
5. Conclusie

1. Inleiding

De raadscommissie vraagt het College te inventariseren welke controlerende mechanismen als maatregel mogelijk zijn ter voorkoming van discriminatie bij de afdeling VTH. De raad denkt daarbij aan de inzet van mystery guests. De wethouder geeft aan met een verkenning te komen met daarbij haar bevindingen over inzet van mystery guests.

Het gebruik van het instrument mystery guest binnen het domein Veiligheid van gemeenten is in Nederland nog niet eerder gedaan; We hebben dit ook nog nagevraagd bij experts, en voor zover zij weten wordt de mystery guest nog nergens ingezet bij veiligheid en politie. Daarom zal goed uitgezocht moeten worden hoe het voorstel handen en voeten krijgt. Wat GroenLinks betreft, maakt de gemeente Utrecht daar werk van. In de raadsvergadering van 27 juni heeft GroenLinks, samen met DENK, Een Utrecht, PvdA en Utrecht Solidair, hiertoe motie 282 - Controle op Institutioneel Racisme bij de Afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) ingediend welke is verworpen.

Centraal in deze notitie staat de vraag welke controlerende mechanismen mogelijk zijn om discriminatie bij de afdeling VTH te voorkomen. We onderzoeken daarbij wat de mogelijkheden zijn rond de inzet van mystery guests en kijken tegelijkertijd naar alternatieve werkzame elementen om discriminatie tegen te gaan. Daarnaast maken we de verbinding met onze huidige aanpak om scherp te blijven en waar nodig te verbeteren.

Bij deze verkenning hebben we diverse collega's en experts gesproken, wetenschappelijke bronnen geraadpleegd en gekeken naar organisaties die mystery guests inzetten bij de handhaving.

2. Huidige maatregelen bij VTH om discriminatie tegen te gaan.

VTH hecht veel waarde aan het voorkomen van discriminatie en is om die reden al jaren actief met dit thema bezig. Sinds het verschijnen van het rapport *Institutioneel racisme bij de gemeente Utrecht?* in 2022, heeft VTH een extra impuls gegeven aan het voorkomen van discriminatie.

Ten eerste laat VTH zien dat ze hard werkt aan een inclusief en divers beleid. Dit uit zich o.a. in een sterke groei van een zeer divers personeelsbestand. Onlangs is er ook nog een asielzoeker aangenomen als toezichthouder. Dit maakt dat medewerkers binnen VTH steeds meer vanuit verschillende invalshoeken met elkaar leren, denken en handelen.

Ten tweede heeft VTH, in afstemming met experts en na een grondige analyse van de uitdagingen en behoeften, een breed pakket aan activiteiten ontwikkeld die we hieronder kort en bondig uiteenzetten.

De Tien van THOR

De 10 van THOR is een set van gedragsregels die zijn opgesteld door de medewerkers samen met het afdelingshoofd en de directeur VTH. Deze gedragsregels werken als een kompas voor gewenst gedrag. Door de aanwezigheid van diverse culturen, leeftijden, normen en waarden was er behoefte aan een uniforme gedragslijn om een veilige, respectvolle werkplek te creëren. De Tien van THOR heeft hier sterk aan bijgedragen.

Trainingen gericht op inclusieve werksfeer

- Trainingen diversiteit en inclusie voor leidinggevend. Deze worden jaarlijks uitgevoerd.
- Bedrijfsopvangsteam (BOT): medewerkers worden er proactief op gewezen dat zij terecht kunnen bij het BOT voor professionele ondersteuning na ervaringen met eigen discriminatie op straat.

Trainingen gericht op maatschappelijke sensitiviteit en een professioneel handelingsperspectief

- Alle handhavers hebben in 2023 de Training 'Omgangsvormen en Inclusie op de werkvloer' van Artikel 1 MN gevolgd (inclusief evaluatie in MT).
- Jaarlijkse training cultuursensitief werken voor alle handhavers
- Cultuursensitief werken is vanaf 2023 onderdeel van de functie-eisen voor handhavers.
- Workshop 'blue eyes, brown eyes' is in 2022 uitgevoerd. Deelnemers worden in deze workshop bewust gemaakt van impliciete vooroordelen, zowel van hun eigen vooroordelen als van het bestaan van vooroordelen in de samenleving. Movisie benoemt deze workshop als één van de veelbelovende aanpakken tegen discriminatie.¹
- Workshop 'hanteren van de norm' wordt om het jaar aangeboden.
- Alle handhavers volgen vanaf 2023 jaarlijks e-learning 'omgangsvormen, genderdiversiteit en racisme.'
- Jaarlijkse medewerkersbijeenkomsten over inclusie en diversiteit.
- Trainingen hoe om te gaan met eigen discriminatie: hoe de-escalere ik in situaties waarin ik zelf object ben van discriminatie.

Monitoring van het gedrag van de handhavers (buiten en binnen)

- Medewerkers tevredenheidsonderzoek/ signalen & meldingen discriminatie: monitoring en gesprekken over de uitkomsten van het MTO zijn structureel geborgd binnen het reguliere bedrijfsvoeringsproces.
- Het bejegeningprotocol is een voortdurend terugkomend gespreksonderwerp in de teamoverleggen. Hierbij is er aandacht voor de interne bejegening maar ook de bejegening tijdens de werkzaamheden.
- De teamleiders, hierin ondersteund door assistent Teamleiders en de senior Boa's, hebben een coachende rol in het vergroten van de vakbekwaamheid van de handhavers. Bejegening is onderdeel van deze voortdurende aandacht voor de vakbekwaamheid. Ervaringen doen zij op door diensten samen met de handhavers uit te voeren en vanuit deze ervaringen op groeps- én individueel niveau te coachen.

Klachtenprocedures

- De gemeentelijke klachten- en meldingenprocedure is laagdrempeling. Zowel digitaal, als telefonisch kan een klacht of melding doorgegeven worden. De klachtenprocedure kent een

¹ <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-12/wat-werkt-bij-het-verminderen-van-discriminatie-dec-2022.pdf>.

informele en een formele afdoening. Daar waar de klacht (mogelijk) betrekking heeft op discriminatie wordt altijd het afdelingshoofd en de directeur VTH in kennis gesteld. De klacht wordt onderzocht, er vindt hoor- en wederhoor plaats (waar nodig wordt er een gesprek gearrangeerd met de klager) en bij de formele afdoening worden de brieven ondertekend door de directeur VTH.

3. Inzetten van mystery guest

Het gebruik van mystery guests binnen het domein Veiligheid binnen gemeenten is in Nederland nog niet eerder toegepast. Voordat dit instrument wordt ingezet bij VTH, moet duidelijk zijn dat het:

- A. Geschikt is om te worden toegepast in het werkveld van VTH
- B. Effectief is en toegevoegde waarde heeft die opweegt tegen de kosten

Ad A Beperkte geschiktheid van de inzet van mystery guests in het werkveld van VTH

Het fenomeen van de mystery guest is vooral bekend van mystery shopping. Door zich bijvoorbeeld als 'gewone' minderjarige klant voor te doen, kan een mystery guest objectief waarnemen of er sprake is van bijvoorbeeld het aanbieden van alcohol zonder ID-controle. Ook kan de mystery guest worden ingezet bij woningbouwcorporaties via het doen van calls. Op het gebied van handhaving kun je echter niet op die manier een discriminerend verzoek doen. Het is namelijk niet zo eenvoudig om vast te stellen of een BOA burgers aanspreekt op hun gedrag of zich laat leiden door niet relevante uiterlijke kenmerken. Daarbij komt interpretatie kijken en moet de context in ogenschouw worden genomen.

Daarom komt enkel de vorm van een meer bewerkelijke en tijdrovende "praktijktest" of "situatietest" in aanmerking, zoals omschreven in wetenschappelijke publicaties. Handhavers worden dan geconfronteerd met meerdere mystery guests met onderscheiden doch 'irrelevante' kenmerken die zich in identieke of vergelijkbare situaties identiek gedragen. Om een objectief en representatief beeld van de onderzochte organisatie als geheel te geven, moeten er voldoende gevallen van persoonlijk contact plaatsvinden en worden vastgelegd.

Echter, het is vrijwel onmogelijk identieke situaties te creëren waarbij objectief vastgesteld kan worden of er daadwerkelijk sprake is van etnisch profileren in het contact tussen handhaver en burger. Immers elke situatie kent zijn eigen dynamiek, waarbij meerdere factoren een rol spelen in de wijze waarop de handhaver de burger bejegt. En zelfs wanneer je de testpersonen goed opleidt, zijn er toch nog altijd subtiele verschillen tussen twee personen mogelijk, bijvoorbeeld op het vlak van uitstraling en houding (non-verbale communicatie).

Om een *patroon* van institutioneel racisme aan te tonen, zijn tientallen objectieve vergelijkbare situaties nodig met een voldoende aantal handhavers. Dat is bij dit soort werkzaamheden in de praktijk niet te realiseren. Ook de selectie en instructie van de mystery guests in kwestie is problematisch. Om vergelijkbare situaties te creëren en de in te zetten mystery guests van een bruikbaar 'script' te voorzien, zouden de omstandigheden geheel in scène gezet moeten worden, waarbij de mystery guest een overtreding of een strafbaar feit gaat plegen om het handelen van de handhaver te kunnen beoordelen. Dit lijkt ons een ongewenste situatie.

Ad B Mystery guests als beleidsinstrument "geen wondermiddel"

Mochten we over de beschreven bezwaren heenstappen en toch een experimenteel onderzoek met mystery guests wagen, dan is het belangrijk te weten welk doel de raad daarmee voor ogen heeft. Beperkt het onderzoek tot het in kaart brengen van de mate waarin discriminatie zich bij VTH voordoet (en/of de mate waarin vooruitgang wordt geboekt bij het terugdringen daarvan met de bestaande, eerder opgesomde acties), dan gelden wetenschappelijke maatstaven voor de vormgeving. Bijvoorbeeld dat het in principe met consent uitgevoerd wordt. Wanneer mystery guests worden ingezet als beleidsinstrument en controlemiddel om discriminatie daadwerkelijk terug te dringen, dan rijst bovendien de vraag hoe *effectief* dit kan zijn.

Wat dit laatste betreft, waarschuwen de Gentse onderzoekers Verhaeghe en Van der Bracht dat praktijktesten niet als “wondermiddel” moeten worden gezien. *“In de wetenschappelijke wereld bestaat er reeds een lange traditie van het gebruik van praktijktesten als onderzoeksmethode om discriminatie te bestuderen. Het onderzoek naar praktijktesten als beleidsinstrument staat evenwel nog in haar kinderschoenen.”* Over de effectiviteit ervan kunnen dan ook geen stellige algemene uitspraken worden gedaan.

Dat is anno 2024 nog niet anders, gezien ook de 16 toepassingsvoorbeelden van Fiere en Hoogenbosch. Dit geldt in het bijzonder ook voor de suggestie dat alleen al van de *aankondiging* van een praktijktest een zeker effect uitgaat, in de zin dat de onderzochte organisatie daardoor op voorhand minder discriminerend gedrag vertoont. Hiervoor wordt verwezen naar een onderzoek (met mystery mails) naar etnische discriminatie op de Gentse huisvestingsmarkt dat Verhaeghe en Van der Bracht zelf uitvoerden. Vastgoedmakelaars die persoonlijk waren aangeschreven toonden minder neiging tot discriminatie dan particuliere verhuurders die niet op de hoogte waren gesteld. De onderzoekers wijzen echter op “onduidelijkheden” die het veralgemenen van conclusies niet toelaten. Vergelijkbaar onderzoek naar de Zweedse arbeidsmarkt liet niet en dergelijk effect zien, en de vraag is bovendien of de gedragswijziging niet slechts kortstondig is, namelijk voor de duur van het onderzoek. Periodiek herhalen ervan zou echter grote lasten voor onderzoeker en onderzochte meebrengen.

AD C Instemming WOR

Bij inzet van de mystery guest als controlemiddel komt nog een ander, juridisch aspect in beeld. Het gaat immers om controle door de gemeente van het eigen personeel. Het ligt in de rede om medewerkers op geconstateerde gevallen van discriminatie aan te spreken en te beoordelen. Conform de WOR moet de werkgever instemming van de **ondernemingsraad** vragen voor besluiten over regelingen op het gebied van personeelsbeoordelingen (artikel 27 lid 1 sub g WOR; zie ook de uitspraak van het Gerechtshof Den Bosch, ECLI:NL: GHSHE:2016:5163). Hierover is input gevraagd aan Team Goed Werkgeverschap en zij beamen dat de inzet van mystery guests instemmingsplichtig is. Alleen als geborgd wordt dat over de ervaringen van de mystery guests geanonimiseerd wordt gerapporteerd en dat ze op geen enkele wijze van invloed zijn op de beoordelingen van individuele medewerkers, is de inzet van mystery guests niet instemmingsplichtig. Vraag is alleen hoe effectief de inzet van mystery guest is als er alleen geanonimiseerd over gerapporteerd kan worden. Immers, er kan dan ook geen weerwoord gegeven worden.

Bovendien vinden we het belangrijk naast dit juridische argument ook nog een inhoudelijk argument te benoemen, namelijk die van goed werkgeverschap. Dit betekent o.a. dat een medewerker ervan mag uitgaan dat de organisatie hem of haar op voorhand vertrouwt. Als er aanwijzingen zijn dat er dingen niet goed gaan, ligt het voor de hand dit individueel en/of in een teamsetting te bespreken. Een mystery guest inzetten om een medewerker te controleren zonder dat hij of zij daarvan op de hoogte is, vinden we als werkgever een zeer ingrijpend en zwaar middel. Dit doen we alleen als er zeer zwaarwegende redenen zijn.

AD D Kosten

Tegenover twijfelachtige baten staan zekere hoge kosten. Onderzoeken met mystery guests vergen in het algemeen veel en nauwgezette voorbereiding. Het uitvoeren van een praktijktest naar discriminatie vergt o.m. het opstellen van een zogenaamd test- en controleprofiel en het opleiden en instrueren van testers. Dit legt groot beslag op de ambtelijke capaciteit.

Daarnaast zullen de uitvoeringskosten voor een dergelijke aanpak navenant hoog zijn. Uiteraard zijn de kosten nog hoger indien over langere tijd herhaalde praktijktests nodig zijn. Vraag is waar we deze ruimte en middelen vandaan zouden moeten halen.

4. Alternatieven voor controlerende mechanisme bij VTH

We zijn op zoek gegaan naar alternatieven voor de inzet van mystery guest. Deze hebben we noch in de wetenschappelijke literatuur noch binnen praktijksituaties bij andere gemeenten gevonden. Er is wel een palet aan (niet-vrijblijvende) mogelijkheden, waarbij bewustzijn van vooroordelen een belangrijk thema is. Het rapport van KIS *Wat werkt in de aanpak van institutioneel racisme* (zie de verantwoording), geeft bijvoorbeeld enkele werkzame elementen voor de politie bij het tegengaan van institutioneel racisme. Deze zijn voor een groot deel al verwerkt in de aanpak van VTH (zie hierboven). We stellen voor om samen met VTH de werkzame elementen nader te bekijken en te onderzoeken in hoeverre bepaalde onderdelen binnen VTH verder doorontwikkeld en aangescherpt kunnen worden.

We zetten volledigheidshalve de werkzame elementen die we zijn tegengekomen in de literatuur op een rij:

- Regelmatische trainingen over diversiteit, inclusie en bewustwording van vooroordelen voor alle medewerkers en leidinggevenden. Het inbedden van 'niet handelen naar vooroordelen' zal breed onderdeel moeten zijn van verdere professionalisering. Van belang is de effecten van deze trainingen regelmatig kwalitatief te meten.
- Klachtenprocedures: wees ervan bewust dat bewoners drempels ervaren om een klacht in te dienen en dat de groep die het wel doet vaak het topje van de ijsberg is. Maak daarom gemakkelijk toegankelijke en transparante systemen voor het melden van discriminatie.
- Interne toezichtcommissie: maak een onafhankelijke commissies die klachten onderzoekt en aanbevelingen doet.
- Transparantie: openbaar maken van beleid en procedures en het opstellen van klachtenrapportages over discriminatie om verantwoording af te leggen.
- Functieprofielen: maak aandacht voor diversiteit en inclusie en het omgaan met signalen rond uitsluiting en discriminatie expliciet onderdeel van het profiel van leidinggevenden.
- Community engagement: haal ervaringen van inwoners en collega's op (bijvoorbeeld via focusgroepen). Daarmee ligt het eigenaarschap om te veranderen veel meer bij collega's zelf.
- Het laten meelopen van een trainer is een bewezen en waardevolle tool om meer inzicht te krijgen in het eigen handelen.
- Vignettenstudies zijn uitermate geschikt om inzicht te krijgen in de gedragsintenties van professionals. Het zijn korte verhalen over een fictief personage of een fictieve gebeurtenis waarin het gedrag van het personage in een concrete context geplaatst wordt. Door een vignet kun je onderzoeken hoe een respondent zou handelen als zo'n gebeurtenis zich voordoet, of hoe de respondent denkt dat het geschetste probleem aangepakt zou moeten worden.

5. Conclusie

Op basis van onze verkenning blijkt het volgende:

- De inzet van mystery guest is niet geschikt. De dynamiek van het werkveld VTH leent zich er niet voor om vast te stellen of een handhaver burgers aanspreekt op hun gedrag of zich laat leiden door niet relevante uiterlijke kenmerken. Bovendien, om vergelijkbare situaties te creëren en de in te zetten mystery guests van een bruikbaar 'script' te voorzien, zouden de omstandigheden geheel in scène gezet moeten worden, waarbij de mystery guest een overtreding en strafbaar feit gaat plegen om het handelen van de handhaver te kunnen beoordelen. Dit lijkt ons een ongewenste situatie. De context waarbinnen VTH werkt is te complex voor deze methodiek en de praktijk te complex om mee te geven aan een acteur. Daarbij is er een dimensie van omstanders, die deze methodiek onmogelijk maakt.
- Het ontbreekt in de wetenschap en ook in de praktijk nog aan onvoldoende bewijs of de inzet effectief is. Bovendien is het van belang te weten welk doel de inzet van de mystery guest dient.
- De inzet van een mystery guest moet met consent worden uitgevoerd. Dit betekent ook dat vooraf eerst instemming van de OR (artikel 27 lid 1 sub g WOR) moet worden verkregen. Immers, het ligt in de rede om medewerkers op geconstateerde gevallen van discriminatie aan te spreken en te beoordelen.
- De kosten wegen niet op tegen twijfelachtige baten
- We gaan de genoemde werkzame elementen samen met VTH nader verkennen. Wat kan er beter, wat kunnen we nog aanvullen en op welke onderdelen kunnen we verdieping aanbrengen.
- Tot slot willen we nog benadrukken dat VTH voortdurend streeft naar een aanpak die gericht is op het voorkomen van discriminatie. De huidige aanpak binnen VTH is gebaat bij een sfeer van openheid en vertrouwen. Het is een risico dat de inzet van mystery guests, in plaats van deze aanpak te versterken, hieraan juist afbreuk kan doen. Uiteraard dienen uitingen van discriminatie te allen tijde te worden bestreden, maar niet op een wijze die dit vertrouwen op het spel kan zetten. De methodiek is ethisch niet te verantwoorden en vergroot het stigma naar collega's en omstanders. Bovendien wordt de opgave van institutioneel racisme op deze manier te veel bij een kleine groep (VTH) ambtenaren gelegd. Dit vergroot het draagvlak niet.

Verantwoording

Voor de verkenning zijn onderstaande publicaties geraadpleegd. Deze bronnen (met uitvoerige literatuurlijsten) geven de stand van de kennis op het terrein van praktijktests en mystery guest goed weer.

- Hanneke Felten, Amma Asante, Roelien Donker, Iris Andriessen, Sahar Noor (Kennisplatform Integratie & Samenleving), *Wat werkt in de aanpak van institutioneel racisme. Een literatuuronderzoek*, © Movisie, Utrecht, 2021, https://www.kis.nl/sites/default/files/2022-06/wat_werkt_in_de_aanpak_van_institutioneel_racisme-def.pdf
- Hanneke Felten en René Broekroelofs, *Wat werkt bij het verminderen van discriminatie*, Kennisplatform Inclusief Samenleven, Utrecht 2022, <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2022-12/wat-werkt-bij-het-verminderen-van-discriminatie-dec-2022.pdf>
- Bauke Fiere en Arwen Hoogenbosch, *Praktijktesten of mystery guests om discriminatie aan te tonen. Een overzicht van toepassingen*, Radar/Art. 1, september 2019, <https://radar.nl/publicaties/praktijktesten-of-mystery-guests-om-discriminatie-aan-te-tonen/>

- Pieter-Paul Verhaeghe en Koen van der Bracht, *Praktijktesten: van onderzoeksmethode naar beleidsinstrument tegen discriminatie?* Sociologos, Jg. 2017, Vol. 38, Nr. 1-2, p. 188-206, <https://biblio.ugent.be/publication/8510245> .(Voor andere publicaties van Verhaeghe c.s., zie <https://research.ugent.be/web/person/pieter-paul-verhaeghe-0/publications/nl>.)