



# Een inclusieve samenleving begint bij onszelf

---

DOOR KRISTEL YUAN TING KAN

*Een aanbeveling voor cluster Handhaving  
van de Gemeente Rotterdam*

BELEIDSTUK / 26 OKTOBER 2021

## Een inclusieve samenleving begint bij onszelf

De concepten diversiteit, anti-discriminatie en inclusie/uitsluiting komen op het moment veel in de samenleving voor. Alle grote bedrijven en organisaties lijken er mee bezig te zijn en op de sociale media is #D&I (diversiteit & inclusie) booming. Zo is ook gemeente Rotterdam actief met de onderwerpen diversiteit en inclusie. Maar in de praktijk is het vaak lastig om concrete verandering teweeg te brengen. In cluster handhaving van de gemeente Rotterdam blijkt dat de handhavers het lastig vinden om de complexiteit van diversiteit en inclusie om te gaan. Zij krijgen niet de juiste handvaten om hier een positieve bijdrage aan te leveren in hun werk. Als gevolg hiervan is het advies aan het management team van Handhaving om 1) een traject te volgen over diversiteit, inclusie, en de rol van handhaving en 2) een platform te ontwikkelen waarin handhavers hun ideeën, perspectieven en ervaringen kunnen delen. Hierdoor kunnen zij op een empathische manier meer handvaten op te doen om met diversiteit en inclusie om te gaan.

### Omgang met diversiteit, discriminatie en inclusie in Rotterdam

Eén van de organisaties waar diversiteit en inclusie belangrijke onderwerpen moeten zijn, is de gemeente Rotterdam. Het belangrijk dat de ambtenaren diversiteit vieren en inclusie bevorderen aangezien zij de diversiteit aan Rotterdammers representeren en bedienen. Specifiek zijn de handhavers een belangrijke groep ambtenaren die aandacht moeten besteden aan de onderwerpen diversiteit en inclusie. De handhavers in de stad dragen bij aan een veilige en leefbare samenleving en hebben in hun werk direct contact met de Rotterdammers die in de stad wonen en werken. Vanwege hun cruciale rol in de leefbaarheid van de stad wordt er verwacht dat de handhavers bepaalde sensitiviteit ontwikkelen omtrent diversiteit, anti-discriminatie en inclusie/uitsluiting. Echter zijn deze concepten ingewikkeld voor iedereen. Door die complexiteit kan het zijn dat de exacte implementatie niet correspondeert met het beleid of de verwachting hoe handhaving om gaat met diversiteit, discriminatie en uitsluiting in de stad.

In de afgelopen twee jaar heeft de gemeente Rotterdam twee beleidsdocumenten gepubliceerd betreft diversiteit en inclusie in de stad. In 2019 was dit het document Relax Dit is Rotterdam en in 2020 publiceerden zij Rotterdam tegen racisme. Specifiek wil de gemeente het gevecht tegen racisme en discriminatie aan gaan en een inclusievere samenleving creëren. Ondanks dat de gemeente

doelen heeft geformuleerd voor meerdere actoren in de Rotterdamse samenleving is de aanpak tegen discriminatie en voor inclusie voor velen nog onbekend terrein. Men vraagt zich af; Waar moet ik, als individu/organisatie, beginnen om diversiteit te waarborgen, discriminatie tegen te gaan en inclusie te stimuleren? En hoe implementeren we die beleidsdoelen in onze organisatie?

Naar verwachting geldt het onbewust zijn, ongemak of onbegrip voor de onderwerpen diversiteit en inclusie ook voor de meeste handhavers in Rotterdam. Belangrijk is om na te gaan welke rol de organisatie hierin kan spelen om de handhavers helpen dit beter te implementeren in hun werkzaamheden. Hierom is er onderzoek gedaan naar hoe de Rotterdamse handhavers omgaan met diversiteit, discriminatie en uitsluiting in de stad en hoe zij dat vormgeven in hun dagelijkse werk.

### Het onderzoek

- Case study uitgevoerd in april, mei en juni 2021 in samenwerking met de cluster handhaving Rotterdam Noord en de ESSB van de Erasmus Universiteit.
- 16 semigestructureerde interviews met 16 verschillende handhavers afgenomen
- - Analyse en codering van de interviews volgens valide onderzoeksmethoden

# Een inclusieve samenleving begint bij onszelf

## De implementatie van ...

Binnen cluster handhaving is diversiteit aan mensen heel gewoon. De teams bestaan uit handhavers met verschillende etnische en culturele achtergronden, leeftijden en genderidentiteiten.

Ondanks dat de teams divers zijn, wordt er intern weinig aandacht besteed aan de diversiteit, discriminatie en uitsluiting in de samenleving. De meeste handhavers zijn niet bekend met de beleidsstukken of beleidsdoelen gepubliceerd door de gemeente. Hierdoor is het dus lastig om concreet beleid te implementeren. Echter kunnen de belangrijkste beleidsdoelen voor handhaving geïmplementeerd worden zonder de beleidstukken te kennen. Deze doelen zijn:

- 1) sensitiviteit voor diversiteit
- 2) sensitiviteit voor vooroordelen
- 3) sensitiviteit voor kwetsbare groepen.

In dit onderzoek is gekeken in welke mate de Rotterdamse handhavers sensitief zijn voor deze drie pijlers in hun dagelijkse werkzaamheden en dus hoe zij het beleid implementeren in hun dagelijkse werk. Deze drie pijlers worden verder toegelicht in tabel 1.

### Sensitiviteit voor diversiteit

Alle burgers in hun diversiteit respecteren en proberen te begrijpen, en zo nodig hun houding of taalgebruik aanpassen

### Sensitiviteit voor vooroordelen

Bewustzijn van vooroordelen en de bereidheid om vooroordelen met collega's en burgers te bespreken

### Sensitiviteit voor kwetsbare groepen

Bewustzijn van de achtergronden en posities van kwetsbare burgers en de bereidheid om hen te steunen en te helpen

Tabel 1



## De ervaringen van de handhavers

Uit de interviews is gebleken dat de beleidsdoelen; sensitiviteit voor diversiteit, vooroordelen en kwetsbare groepen, op verschillende manieren worden geïmplementeerd. Er is hier geen sprake van goed of fout. Sommige handhavers acteren op deze zichtbare effecten van diversiteit en andere handhavers laten de vertoning van diversiteit, vooroordelen of kwetsbaarheid langs zich heen gaan.

Allereerst, de omgang met diversiteit in de samenleving is bepaald door te kijken naar het bewust zijn en het respecteren van diversiteit onder de burgers samen met het gebruik van houding en taal tegenover de burger. De meeste handhavers erkennen de verschillen tussen burgers en collega's maar enkelen geven aan niet op de verschillen te letten omdat iedereen gelijk is. Betreft de bejegening van de burger geeft de helft van de handhavers aan iedereen hetzelfde te behandelen terwijl de andere helft aangeeft hun houding en taalgebruik aan te passen om zo beter contact te leggen met de desbetreffende burger.



Daarnaast is de omgang met vooroordelen bepaald door het bewust zijn van de aanwezigheid van vooroordelen en de bereidheid om dit bespreekbaar te maken met collega's of burgers. Uit de interviews blijkt dat de meeste handhavers dit een lastig onderwerp vinden om mee om te gaan. Ze zijn zich wel bewust dat iedereen vooroordelen heeft, maar in hun werk denken ze er eigenlijk nooit aan. Ook geven de meeste handhavers aan het lastig te vinden om vooroordelen en hieruit voortvloeiende opmerkingen bespreekbaar te maken omdat ze niet weten hoe.

## Een inclusieve samenleving begint bij onszelf

Verder is de omgang met kwetsbare groepen bepaald door het bewust zijn van de achtergronden van kwetsbare groepen in de samenleving en de bereidheid om deze burgers te helpen en ondersteunen. In de gesprekken met de handhavers laten zij allemaal de bereidheid om kwetsbare burgers; daklozen en jeugd, te ondersteunen zien. Echter is kwetsbaarheid met betrekking tot het inclusie beleid gericht op een breder publiek. Hiermee wordt bedoeld dat iedereen die karakteristieken heeft waarop hij of zij gepest, gediscrimineerd of uitgesloten wordt, behoort tot de kwetsbare groep. Dit kan op basis van huidskleur, afkomst, sociaaleconomische positie, seksuele voorkeur etc. zijn. Hier waren de handhavers van Rotterdam Noord niet of minimaal mee bezig.

Verder laten de bevindingen zien dat de cultuur binnen handhaving redelijk hiërarchisch is. Hierdoor hebben de burgemeester, wethouder en het management sterke invloed op het bepalen van de focus van handhaving. De verwachting zou zijn dat de handhavers zich hierdoor afzetten van het beleid, maar door de discretionaire bevoegdheid die elke handhaver heeft om te acteren zoals zij denken dat juist is in de situatie zorgt ervoor dat zij het beleid sneller omarmen. Ook kunnen we concluderen uit de interviews dat de individuele normen, overtuigingen en meningen een grote invloed hebben op het werk van de handhaver. Bijna iedere respondent gaf aan dat, door discretionaire bevoegdheid, persoonlijke normen en overtuigingen grote invloed hebben hoe het werk op straat vormgegeven wordt.



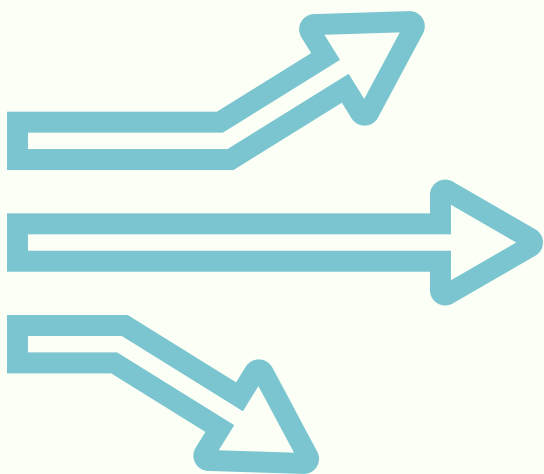
Interessant is dat handhavers aangeven dat ondanks vrijheid in het doen en laten, zij het lastig vinden om met diversiteit, vooroordelen en kwetsbare groepen om te gaan. Enerzijds omdat andere onderwerpen binnen cluster handhaving worden geprioriteerd over het inclusie beleid en zij daardoor moeten weinig ruimte hebben om deze onderwerpen aan te kaarten. Anderzijds hebben sommige handhavers het idee geen waarde toe te voegen in de samenleving of voor sommige burgers omdat zij het lastig vinden om met diversiteit, vooroordelen of kwetsbare groepen om te gaan. Bovendien liet de meerderheid van de handhavers zien dat zij diversiteit, vooroordelen en kwetsbare groepen simplificeren om het te begrijpen en erop te acteren. Dit zorgt er alleen voor dat de handhavers de onderwerpen niet in de volledigheid kunnen aanpakken of mee om kunnen gaan.

### Het gat tussen doelstelling en uitwerking

Binnen handhaving wordt diversiteit in de samenleving gezien als een gegeven. Sommigen focussen zich hierbij op de verschillen tussen mensen en anderen juist op de gelijkheid van alle burgers, maar over inclusie en uitsluiting wordt niet persé gepraat. Waar ook minder aandacht aan wordt gegeven zijn vooroordelen die mensen over elkaar hebben, zeker in zo'n diverse samenleving als in Rotterdam. Wetende dat iedereen bepaalde onbewuste vooroordelen heeft, gaven de handhavers aan niet te weten hoe zij dit en hieruit voortvloeiend gedrag zoals discriminatie en uitsluiting bespreekbaar kunnen maken. Bovendien hebben grote aantallen Rotterdammer bepaalde karakteristieken waarop zij gepest, gediscrimineerd of uitgesloten worden. Zij vallen gezien het diversiteitsbeleid binnen de kwetsbare groep. Interessant is dat geen van de geïnterviewde handhavers kwetsbaarheid koppelt aan slachtoffers van discriminatie of uitsluiting. Eigenlijk gaven alle handhavers aan ondersteuning te willen geven aan daklozen en jeugd.

## Een inclusieve samenleving begint bij onszelf

Wat we hieruit kunnen halen is dat er een gat zit tussen de intentie van de beleidsdoelen; sensitiviteit voor diversiteit, vooroordelen en kwetsbare groepen, en de realiteit hoe hier mee wordt omgegaan. Allereerst ligt de prioriteit van handhaving niet bij het adresseren van deze onderwerpen en anderzijds spelen de persoonlijke normen en overtuigingen een grote rol. Het is hierin belangrijk dat handhavers 1) begeleiding krijgen vanuit het management om deze onderwerpen op de agenda te zetten en 2) verschillende perspectieven en handvaten krijgen om goed met diversiteit, vooroordelen en kwetsbare groepen om te gaan. Op die manier kunnen de handhavers ook van waarde zijn in de strijd tegen racisme en discriminatie en in het creëren van een inclusievere samenleving.



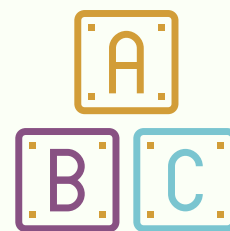
### De juiste handvaten

Allereerst, moeten de onderwerpen omgang met diversiteit, vooroordelen en kwetsbare groepen hoger op de agenda komen binnen handhaving. Het makkelijkst zou zijn als de wethouder en het management meer aandacht geven aan de onderwerpen diversiteit en de omgang met de burger. Dit kan gerealiseerd worden met een training voor het volledige management zodat zij de inspiratie op doen om dit onderdeel van de organisatiecultuur te maken en dit gedachtengoed als een olievlek over cluster handhaving te verspreiden.

Gebaseerd op de bevindingen van dit onderzoek wordt het de gemeente aangeraden om het management een training te laten volgen van één dag.

Tijdens die training zullen de volgende onderwerpen aan bod komen.

**De basiskennis:** Wat is diversiteit en inclusie? Waarom hebben we vooroordelen en hoe beïnvloeden die ons gedrag?



**In perspectief:** Welke problemen ervaren wij in een diverse stad zoals Rotterdam? En wat voor rol speelt handhaving hierin?

**Vanuit andermans schoenen:** Uitwisseling van elkaar ervaringen als burger en als handhaver om verschillende belevingen te belichten en empathie te stimuleren.



Ten tweede is het wenselijk om een platform te creëren waar verhalen en ervaringen worden gedeeld vanuit de handhavers. Aangezien handhavers hun individuele normen en overtuigingen een grote rol spelen in de uitvoering van de dagelijkse activiteiten, is het belangrijk om ook de handhavers de handvaten te geven om met de diversiteit in de stad om te gaan. Door perspectieven en ervaringen vanuit verschillende professionele en persoonlijke achtergronden met elkaar te delen, kunnen de handhavers in andermans schoenen stappen en ontwikkelen zij zo betere empathische vaardigheden. De ontwikkelde empathie en compassie beïnvloed en ontwikkelt hun sensitiviteit voor diversiteit, vooroordelen en kwetsbare groepen en ook hun werkwijze binnen die discretionaire bevoegdheid. Zodoende hebben handhavers meer informatie en handvaten om hun sensitiviteit voor diversiteit, vooroordelen en kwetsbare groepen te ontwikkelen en op een doordachte en inclusieve manier te handelen binnen de discretionaire bevoegdheid.

## Een inclusieve samenleving begint bij onszelf

Concreet gezien zou er een nieuwe functie of takenpakket gecreëerd kunnen worden waar de desbetreffende persoon verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van een digitale omgeving waar elke handhaver toegang tot heeft en het stimuleren van delen van ervaringen betreft diversiteit in de stad door middel van interne campagnes of andere interne communicatie dat eigenaarschap bij de medewerkers aanwakkert.

Het mooie van deze aanbevelingen is dat beide te repliceren zijn voor andere afdelingen binnen de gemeente. Aanbeveling twee kan zelfs geïmplementeerd worden op het niveau van de hele gemeentelijke organisatie als je dit platform voor alle Rotterdamse ambtenaren toegankelijk maakt.

