

Discriminatiebestrijding in regio Rotterdam-Rijnmond



Auteurs	Saskia Bemer 120312, Judith van Hoof 200617
Universiteit	Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit	Sociale Wetenschappen
Studie	Sociologie
Begeleider	Dr. A. Peper
Tweede lezer	Msc. F. van Houdt
Inleverdatum	29 augustus 2008

Voorwoord

Voor u ligt het sociologisch werkstuk ter afsluiting van de bachelor van de opleiding Sociologie. Dit werkstuk is gemaakt in opdracht van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Het is een uitdagend proces geweest dit stuk te maken. Hierbij willen we iedereen bedanken die heeft meegewerkt aan het tot een goed einde te brengen.

Wij wensen u veel leesplezier!

VOORWOORD	- 1 -
1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	- 4 -
2. THEORIE	- 7 -
2.1 INTERN	- 8 -
2.1.1 Omvang	- 8 -
2.1.2 Leiderschap	- 9 -
2.1.3 Street-level bureaucrats	- 11 -
2.1.4 Randvoorwaarden implementatie	- 12 -
2.2 EXTERN	- 15 -
2.2.1 Onduidelijke wet- en regelgeving en richtlijnen	- 15 -
2.2.2 Kenmerken discriminatie	- 17 -
2.2.3 Omgeving	- 18 -
2.2.4 Samenwerking	- 20 -
2.3 CONCEPTUEEL MODEL	- 23 -
3. DATA	- 24 -
3.1 VELDVERKENNING	- 24 -
3.1.1 Het Openbaar Ministerie	- 24 -
3.1.2 Politie	- 25 -
3.1.3 Gemeenten	- 26 -
3.1.4 Anti-discriminatiebureau RADAR	- 27 -
3.1.5 Art.1	- 27 -
3.1.6 Richtlijnen, wet- en regelgeving	- 28 -
3.1.7 Overzicht	- 29 -
3.2 DATAVERZAMELING	- 30 -
3.2.1 Observatie	- 31 -
3.2.2 Interviews	- 32 -
3.2.3 Validiteit	- 35 -
3.3 OPERATIONALISERING	- 36 -
3.3.1 Afhankelijke variabele	- 36 -
3.3.2 Onafhankelijke variabelen	- 38 -
3.3.3 Overzicht	- 41 -
4. RESULTATEN	- 42 -
4.1 PROBLEEMSTELLING 1	- 42 -
4.2 PROBLEEMSTELLING 2	- 45 -
4.2.1 Intern	- 45 -
4.2.2 Extern	- 56 -
4.2.3 Extra factoren	- 63 -
4.2.4 Overzicht	- 65 -
5. CONCLUSIES	- 66 -
5.1 PROBLEEMSTELLING 1	- 66 -
5.2 PROBLEEMSTELLING 2	- 66 -
5.2.1 Intern	- 66 -
5.2.2 Extern	- 68 -
5.2.3 Extra factoren	- 69 -
5.3 AFSLUITING	- 70 -
6. BRONNEN	- 71 -
7. BIJLAGEN	- 75 -

Tabellenlijst

Figuur 2.1.2.1	Denken over implementatie: cognitieve discrepanties
Figuur 2.1.4.1	Beleidscyclus
Figuur 2.1.4.2	Plan-Do-Check-Act-cirkel
Figuur 2.2.1.1	Invloed onzekerheid
Figuur 2.2.3.1	Invloed omgeving
Figuur 2.2.4.1	Dimensies
Figuur 2.3.1	Conceptueel model
Figuur 3.1.2.1	Politieregio Rotterdam-Rijnmond
Figuur 3.1.3.1	Gemeenten Rotterdam-Rijnmond
Figuur 3.1.7.1	Overzicht onderzoeksveld
Figuur 3.2.2.1	Dataverzameling
Figuur 3.2.3.1	Uitkomsten onderzoek
Figuur 3.3.1.1	Meldingen gemeenten
Figuur 3.3.1.2	Aantal aangiften bij politie Rotterdam-Rijnmond 2000 t/m 2006
Figuur 3.3.2.1	Overzicht onderzoeksveld
Figuur 3.3.3.1	Overzicht variabelen
Figuur 4.1.1	Klachtenaantallen en informatieverzoeken 2001-2006, absolute aantallen
Figuur 4.1.2	Discriminatiegronden 2001-2006, absolute aantallen
Figuur 4.1.3	Cijfers gemeenten
Figuur 4.2.1.1	Het aantal inwoners per gemeente per één januari 2005
Figuur 4.2.1.2	Omvang politiekorpsen landelijk
Figuur 4.2.1.3	Omvang arrondissementsparketten landelijk
Figuur 4.2.1.4	Aandacht burgemeesters
Figuur 4.2.1.5	Aandacht politie
Figuur 4.2.1.6	Aandacht OM
Figuur 4.2.1.7	Mate van actiefheid
Figuur 4.2.2.1	Het aantal allochtone inwoners per gemeente per één januari 2005
Figuur 4.2.2.2	Politieke kleur gemeenten 2005
Figuur 4.2.4.1	Overzicht resultaat en theorie

1. Inleiding en probleemstelling

De laatste jaren zijn incidenten, waarbij discriminatie een rol speelde, in het nieuws geweest.

Een aantal voorbeelden:

- Na de aanslagen van 11 september 2001 hebben er incidenten plaatsgevonden die tegen moslims gericht waren.
- In datzelfde jaar werd door een internetprovider de website van evangeliste Jenny Goeree afgesloten vanwege antisemitische teksten.
- Op twee november 2004 werd filmmaker Theo van Gogh vermoord door Mohammed B., vanwege uitspraken die hij had gedaan over de Islam en de profeet Mohammed.
- Hierop volgde zijn in een maand tijd meer dan twintig pogingen tot brandstichting gedaan, zowel in kerken als moskeeën.
- Ook kreeg het begrip 'Lonsdale-jongeren' bekendheid; groepen jongeren met extreem-rechtse sympathieën. De AIVD presenteerde haar onderzoek hiernaar in mei 2005.
- Meer recentelijk is de discussie over het respecteren van andermans geloof en opvattingen en de eventuele grenzen hieraan weer opgelaaide naar aanleiding van Geert Wilders' film Fitna.

De definitie van discriminatie luidt volgens het Wetboek van Strafrecht artikel 90quater als volgt:

'Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of tengevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijke leven, wordt teniet gedaan of aangetast.' (Sr, Boek 1 titel 9)

In de huidige maatschappij is onderscheid maken tussen mensen en op basis van dit onderscheid mensen anders behandelen strafbaar. Deze maatschappelijke opvatting hangt samen met de wetenschappelijke opvatting dat onderscheid tussen mensen niet berust op de eigenschappen van mensen zelf, maar op de sociale interpretatie daarvan. Kortom de mens kan niet aangesproken worden op zijn/haar eigenschappen ('blaming the victim'). De interpretatie van deze eigenschappen kan wel geadresseerd worden. Deze norm in de huidige maatschappij is niet altijd zo geweest. Over de tijd heen hebben wetenschappelijke stromingen en maatschappijbeelden elkaar opgevolgd en beïnvloed. Zo is in de loop der tijd het accent in de menswetenschappen verschoven van het in eerste instantie indelen en beschrijven van verschillende groepen individuen naar het bestuderen van de maakbaarheid van de samenleving.

Veranderingen in maatschappelijke en wetenschappelijke opvattingen vinden onder anderen hun weerslag in wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn de Universele verklaring van de rechten van de mens (1948) en de Nederlandse grondwet. Deze grondwet is in 1983 uitgebreid met de grondrechten waar ook artikel 1 bij hoort.

Artikel 1 is een grondrecht wat mensen moet vrijwaren van ongelijke behandeling op welke grond dan ook.

Naast wetgeving zijn beleid en richtlijnen opgesteld om discriminatie in de samenleving te bestrijden. De bovenstaande reeks aan incidenten rondom discriminatie heeft o.a. bijgedragen aan het tot stand komen van deze wet- en regelgeving en hebben ook bijgedragen aan politieke druk om deze wet- en regelgeving uit te laten voeren door de verantwoordelijke instanties.

Voor politie en justitie is de Aanwijzing Discriminatie in 2003 in werking getreden. Daarin staat dat bij discriminatiezaken de strafrechtelijke handhaving een wezenlijke bijdrage dient te leveren aan de markering van de wettelijke en morele norm. Discriminatiezaken krijgen vaak media-aandacht en bieden het openbaar ministerie (OM) een goede gelegenheid om de strafrechtelijke bijdrage aan de aanpak van het discriminatieprobleem te leveren. Concreet betekent de aanwijzing dat de hoofdregel is dat bij discriminatie er altijd vervolgd moet worden. Daarnaast wordt ook gesteld dat bij een ander soort delict met discriminatie als achtergrond de strafmaat met 25% verhoogd moet worden. Voor de politie betekent de aanwijzing dat er altijd aangifte moet worden opgenomen van een melding van discriminatie.

Landelijk is in 2003 'Het nationaal actieplan tegen racisme' uitgebracht. In dit plan wordt gepleit voor een gezamenlijke aanpak van discriminatie. Een gezamenlijke aanpak van discriminatie houdt in dat zowel overheidsinstellingen zoals gemeenten, politie, justitie en maatschappelijke instellingen samen moeten werken om discriminatie te bestrijden.

In regio Rotterdam-Rijnmond zijn politie Rotterdam-Rijnmond, het parket Rotterdam, de gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond de instanties vanuit de overheid die zich volgens de wetgeving en richtlijnen bezig moeten houden met discriminatiebestrijding. De regio Rotterdam-Rijnmond heeft een van de grootste politiekorpsen van Nederland (bron: politie Rotterdam Rijnmond) en een parket. Deze regio is als casus gebruikt om te onderzoeken hoe de wet- en regelgeving en de richtlijnen over discriminatiebestrijding in de praktijk terecht zijn gekomen.

Probleemstelling:

- 1. Wordt de wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving uitgevoerd door de politie Rotterdam-Rijnmond, het parket Rotterdam en de 22 gemeenten in de politieregio Rotterdam-Rijnmond?*
- 2. Welke factoren spelen een rol bij deze uitvoering van de wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving?*

Dit onderzoek is van maatschappelijk belang vanwege de politieke aandacht voor integratie en discriminatie. Er is landelijk actie ondernomen door wet- en regelgeving op te stellen, maar wat is daar in de praktijk van terecht gekomen? De resultaten van dit onderzoek kunnen daarom bijdragen aan het opstellen van toekomstig beleid voor de multiculturele en diverse samenleving. In de sociologische literatuur staat tegenwoordig de maakbaarheid van de samenleving buiten kijf. Dit onderzoek laat praktisch zien wat voor factoren van invloed zijn op deze maakbaarheid en in hoeverre de maatschappij is gevolgd in deze wetenschappelijke opvatting.

In dit onderzoek worden eerst theoretische verwachtingen (hypothesen) geformuleerd en een conceptueel model opgesteld. Dit gebeurt in hoofdstuk twee. Daarna komt veldverkenning, dataverzameling en operationalisering van het conceptueel model aan de orde. Dit gebeurt in hoofdstuk drie. De resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd in hoofdstuk vier en tot slot komen de conclusies van dit onderzoek en de betekenis van de conclusies aan de orde in hoofdstuk vijf.

2. Theorie

Onderzoeken naar discriminatiebestrijding door politie en het OM zijn eerder uitgevoerd. Een voorbeeld is een onderzoek uit 1993. In Nederland is er onderzoek gedaan naar de naleving van richtlijnen bestemd voor politie en openbaar ministerie in zake het optreden tegen rassendiscriminatie (Bol en Docter-Schamhardt, 1993). De evaluatie van de richtlijnen was lastig, omdat er weinig discriminatiezaken waren. De onderzoekers hebben dagrapporten van zeven politiebureaus in Nederland geanalyseerd en kwamen tussen de 16.000 rapporten zestien meldingen van discriminatie tegen. Van geen van deze meldingen was een aangifte te vinden.

Uit de literatuur komt naar voren dat als een hate-crime wordt aangegeven bij de politie, deze niet altijd correct geregistreerd wordt zodat moeilijk te achterhalen is dat discriminatie een rol speelde (Cogan, 2002). McVeigh, Bjarnason en Welch (2003) geven een aantal problemen aan met het registreren van hate crimes. Hierdoor is het moeilijk te achterhalen hoeveel zaken van discriminatie behandeld worden. Door deze problemen met de registratie van hate crimes, kan men aannemen dat het aantal gemelde incidenten niet het werkelijke aantal incidenten weergeeft.

De bovenstaande onderzoeken laten zien dat er een verschil kan bestaan tussen de incidenten die gebeuren en de incidenten die geregistreerd worden bij de instanties. Instanties zijn afhankelijk van deze registratie om succesvol zaken af te kunnen handelen. Wanneer er geen zaak is om te behandelen, kunnen de richtlijnen die bestaan om de zaak te behandelen niet uitgevoerd worden.

Hypothese 1

De wet- en regelgeving voor discriminatiebestrijding wordt niet uitgevoerd, omdat er geen geregistreerde meldingen van discriminatie zijn.

Dit onderzoek richt zich op de uitvoering van beleid door drie instanties of organisaties. Binnen de organisatiesociologie zijn verschillende theorieën te vinden over factoren die van invloed zijn op de processen binnen een organisatie. Deze theorieën staan soms tegenover elkaar. In dit onderzoek wordt een aantal theorieën getoetst.

De eerste discussie is die van intern versus extern. De interne factoren in een organisatie kunnen invloed op de uitvoering van beleid hebben, maar het kunnen ook de externe factoren zijn. Wanneer interne factoren de organisatie beïnvloeden kan dat betekenen, dat de organisatie geen harmonieus geheel is. Er zijn verschillende partijen binnen een organisatie die macht uitoefenen (partijenmodel van o.a. Lammers, 2000). Er is een discussie welke van deze partijen de meeste invloed heeft in een organisatie. Er zijn theorieën over de invloed van de omvang van de organisatie, de invloed van de leiding in een organisatie, de invloed van de werkvloer en de invloed van kennishniveau. Er zal onderzocht worden welke van deze factoren van invloed zijn op de uitvoering van beleid. De organisatie als geheel kan beïnvloed worden door de omgeving (Lawrence&Lorsch, 1967). Turbulente politieke omstandigheden kunnen de organisatie beïnvloeden.

Samenwerking met andere instanties is een andere factor in de omgeving die van invloed kan zijn.

Deze visie op een organisatie als een sociaal-cultureel systeem valt binnen het systeemmodel (o.a. Lammers, 2000). Deze visie gaat uit van de organisatie als geheel met bepaalde functionele vereisten. De medewerkers binnen de organisatie zijn gericht op saamhorigheid en op het belang van de organisatie. Deze tweedeling tussen het systeemmodel en het partijenmodel is een houvast om verschillende theorieën in te kunnen delen. Er zijn echter veel varianten of combinaties te vinden van deze modellen. Het is geen strikte scheiding. De koppeling tussen de scheiding van interne en externe factoren en de scheiding tussen het partijenmodel en het systeemmodel is niet sluitend. In dit onderzoek is een theorie over de omvang van de organisatie besproken. Dit is een interne factor, maar de organisatie wordt als geheel beschouwd.

Hierna zullen eerst de interne factoren aan de orde komen en daarna zal de invloed van de omgeving op de uitvoering van beleid besproken worden.

2.1 Intern

2.1.1 Omvang

De omvang van de organisatie heeft invloed op het invoeren van beleid zoals anti-discriminatiebeleid. De grootte van de organisatie heeft een positieve invloed heeft op de invoering van veranderingen (Dahl, 2006). Dahl voert twee verklaringen aan voor dit verband. De eerste verklaring is afgeleid van Mintzberg (1983). Grote organisaties hebben beleid en regels nodig om te kunnen functioneren. Een grote organisatie is gewend aan normen voor uitvoering. Invoering van nieuw beleid en dus nieuwe normen, sluit aan bij de behoefte van de grote organisatie. Een tweede verklaring is afgeleid van Cohen & Levinthal (1990). Grote organisaties hebben meer beschikking over menselijk kapitaal en financieel kapitaal. De aanwezigheid van menselijk kapitaal is een voorwaarde om veranderingen door te voeren. Een grote organisatie heeft dus beschikking over meer kapitaal en heeft meer behoefte aan regulering dan een kleinere organisatie. De uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding zal eerder door een grotere organisatie gebeuren dan door een kleinere organisatie.

Hypothese 2

Een grotere organisatie zal de wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving meer uitvoeren dan een kleinere organisatie.

2.1.2 Leiderschap

Managers en werknemers staan verschillend tegenover veranderingen (Sproull, 1986). Wanneer een manager een idee heeft, treden drie processen op. De manager doet aan interpretatie. Dat houdt visualisatie in van de nodige activiteiten en veranderingen. Ten tweede is er attributie. Er wordt vooraf bedacht wat mogelijke obstakels zijn. Ten derde is er inferentie. Het nut van de implementatie wordt ingezien. Wanneer de manager het idee presenteert aan andere medewerkers, heeft deze manager al een proces doorgemaakt en leeft het idee al bij de manager. De manager gaat er daarom van uit dat de medewerkers het idee begrijpen, het nut ervan inzien en dat ze gemakkelijk veranderingen aanbrengen in hun gedrag.

De medewerkers hebben echter alleen de presentatie als middel om het idee te beoordelen. De medewerkers begrijpen daarom het idee niet helemaal, zien het nut er niet van in en denken vanuit hun oude routines. De medewerkers zien veel problemen om het idee in te voeren.

Figuur 2.1.2.1 Denken over implementatie: cognitieve discrepanties

Cognitief Element	Manager	Deelnemers
Eerste kennis	Hoog	Laag
Levendige informatie	Sterk	Zwak
Ingeschat nut voor deelnemers	Sterk	Zwak
Probleem toekenning	Persoon	Situatie
Ingeschatte moeite om de routines van deelnemers te veranderen	Makkelijk	Moeilijk

(Bron: Sproull, 1986: 48)

In het overzicht is te zien dat managers voorlopen bij de implementatie van veranderingen.

Op het hoogste niveau van de organisatie worden de belangrijkste strategische beslissingen genomen (Katz & Kahn, 1978). Goed leiderschap brengt een veranderingsproces tot een succes in een organisatie (Kotter, 1996). Een leider is niet hetzelfde als een manager. Een manager heeft taken als plannen, budgetteren, organiseren, controleren en problemen oplossen. Management bestaat uit een aantal processen, dat moet zorgen dat een complex systeem van technologie en mensen soepel verloopt. Leiderschap echter bestaat uit een aantal processen dat organisaties creëert of aanpast aan veranderende omstandigheden. Door leiderschap wordt de toekomst gedefinieerd. Mensen worden op een lijn gebracht en geïnspireerd door leiderschap om de visie uit te voeren. Deze factor visie is een belangrijke factor in een veranderingsproces. Deze visie moet ook vertaald worden naar de werkvloer. Kotter stelt, dat wanneer er geen prioriteit gegeven wordt door de leider, een verandering niet ingevoerd kan worden in een organisatie.

De leidinggevenden op het hoogste niveau hebben een doorslaggevende rol bij een veranderingsproces (Boonstra c.s., 2005). Er moet aan een aantal voorwaarden voldaan worden om veranderingen succesvol te implementeren:

- leidinggevenden moeten een visie hebben
- deze visie moet gedeeld worden.
- er moet een brede participatie zijn
- wanneer de visie geïmplementeerd wordt in een organisatie, moet de leidinggevende beïnvloedingstactieken gebruiken om de weerstand tegen de verandering op te lossen.

Er wordt gesteld, dat voor een succesvol veranderingsproces een leidinggevende communicatieve, cognitieve en gedragsvaardigheden nodig heeft. Dit sluit aan bij de theorie van Kotter. Dit is een groot aantal eisen en zeker niet iedere manager zal hier aan voldoen. De minimale eis om een veranderingsproces te laten slagen is een actieve opstelling van het topmanagement. Alleen op dit niveau kunnen de belangrijke beslissingen genomen worden en de steun van de leidinggevenden is dus nodig. In de literatuur is te vinden dat de leidinggevenden een voorbeeldfunctie vervullen.

Zoals uit de bovenstaande theorieën blijkt, moet een manager over een groot aantal persoonlijke eigenschappen bezitten om medewerkers te motiveren en inspireren. Deze eigenschappen zullen in verschillende mate te vinden zijn bij managers. Om een verandering in een organisatie tot stand te brengen is een actieve opstelling of prioriteit geven wel noodzakelijk. Wanneer de leiding op het niveau waar de belangrijkste beslissingen genomen worden geen prioritering aan bepaald beleid geeft, kan de werkvloer niet gemotiveerd raken een verandering uit te voeren. Politieagenten kunnen onwelwillend zijn om een hate-crime te melden als er vanuit het management geen aandacht aan wordt besteedt of juist een motivatie wordt gegeven om de cijfers laag te houden (McVeigh, Bjarnason en Welch 2003).

Hypothese 3

Wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving worden door een organisatie uitgevoerd wanneer leidinggevenden prioriteit geven en niet uitgevoerd wanneer leidinggevenden geen prioriteit geven.

2.1.3 Street-level bureaucrats

Binnen dienstverlenende organisaties hebben medewerkers op de werkvloer direct contact met cliënten. Deze uitvoerende medewerkers worden in de literatuur ook wel street-level bureaucrats genoemd.

De medewerkers van de werkvloer of street-level bureaucrats hebben een unieke positie binnen de organisatie. Deze medewerkers hebben kennis van de interne organisatie en ook kennis van de leefwereld van de cliënten. Doordat de medewerkers deze grensoverschrijdende kennis hebben, bezetten ze een strategische positie (Prottas, 1979). De leiding van de organisatie heeft namelijk niet de kennis van de wereld van de cliënten en de cliënten hebben niet de kennis van de interne organisatie. Door deze positie is de invloed van de street-level bureaucrats groot in een organisatie.

Publieke dienstverleners of street-level bureaucrats hebben per definitie banen met een grote mate van beslissingsvrijheid (Lipsky, 1980). Ze hebben deze beslissingsruimte nodig, omdat ze veel interactie hebben met de cliënten. Echter middelen schieten altijd tekort om alle taken uit te kunnen voeren. Beslissingen moeten meestal worden genomen onder tijdsdruk en met een tekort aan informatie. Verder neemt de vraag naar diensten toe naarmate het aanbod van diensten stijgt. Meestal is de vraag hoger dan het aanbod en moeten cliënten ontmoedigd worden om beroep te doen op de dienstverlenende instanties. De publieke dienstverleners hebben ook te maken met doelen van de organisatie die vaag omschreven zijn en soms elkaar tegenspreken. Het bereiken van deze doelen en het uitvoeren van taken is bij het werk van publieke dienstverleners ook nog eens moeilijk te meten.

Door deze tegenwerkende krachten kunnen street-level bureaucrats mechanismen ontwikkelen om toch zin te geven aan hun functie.

Volgens Lipsky bestaan de strategieën uit:

- het aanpassen van het werk, het herdefiniëren van functie en herdefiniëren van cliënt
- het zoeken naar bevestiging van gemaakte keuzes en het negeren van informatie die daarmee in strijd is
- het naar beneden bijstellen van de professionele idealen.

Deze aanpassingsstrategieën hebben tot gevolg dat een discrepantie bestaat tussen het officiële beleid en de uitvoeringspraktijk. Op basis hiervan zegt Lipsky dat de implementatie van beleid in de praktijk neerkomt op deze aanpassingsstrategieën. De aanpassingsstrategieën zijn het beleid. Volgens Lipsky heeft het officiële beleid beperkte invloed op de uitvoerende werknemers.

Ook bij een zeer gecentraliseerde organisatie blijft de invloed van de medewerkers gelden (Ricucci, 2005). Dit komt doordat de medewerkers zich niet vereenzelvigen met de prioriteiten en doelstellingen van het beleid. Dit leidt tot verschillen in de uitvoering van beleid. In Engeland bijvoorbeeld werd beleid bij de arbeidsvoorziening niet uitgevoerd door de medewerkers (Blackmore, 2001). De medewerkers waren het niet eens met het beleid en het leverde bovendien veel extra werk op. Wanneer medewerkers

hun beleidsvrijheid gebruiken om van bovenaf bepaald beleid niet uit te voeren is er sprake van een implementatieleemte.

Hieruit kan opgemaakt worden dat de street-level bureaucrats bepalen of beleid wordt uitgevoerd. De uitvoering van anti-discriminatiebeleid wordt beïnvloed door de medewerkers op de werkvloer.

Hypothese 4

Wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving worden door een organisatie uitgevoerd wanneer street-level bureaucrats prioriteit geven en niet uitgevoerd wanneer street-level bureaucrats geen prioriteit geven.

2.1.4 Randvoorwaarden implementatie

De aanwijzingen en richtlijnen van het OM gelden voor de gehele regio Rotterdam-Rijnmond. De medewerkers van de organisaties moeten de wet- en regelgeving en richtlijnen uitvoeren. Hiervoor moeten ze wel op de hoogte zijn van het bestaan en de inhoud van deze wet- en regelgeving en richtlijnen.

Politieagenten moeten ter plaatse bepalen of er sprake is van discriminatie of een vooroordeel (McVeigh, Bjarnason en Welch, 2003). De politieagenten moeten de benodigde expertise hebben om discriminatie te herkennen.

Centraal (landelijk) opgestelde wet- en regelgeving en richtlijnen moeten geïmplementeerd worden binnen de organisaties om het beleid te kunnen uitvoeren. Implementatie van beleid is één van de fasen van de beleidscyclus.

Figuur 2.1.4.1 Beleidscyclus



Bron: SBO (Sector Bestuur Onderwijsarbeidsmarkt) 2008

Het beleidsproces is een dynamisch proces en de grenzen en volgorde van de verschillende fasen liggen niet vast (Hill, 2004). Een model zorgt voor overzicht, maar is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Er wordt bij de beleidscyclus uitgegaan van vier stappen:

1. beleidsvoorbereiding en bijstelling
2. vaststelling beleid
3. beleidsimplementatie
4. evaluatie beleid.

Deze fasen worden ook onderscheiden in veranderingsprocessen (Boonstra c.s., 2005). Er zijn vijf fasen:

1. Oriëntering
2. Diagnose
3. Doelbepaling
4. Verandering
5. Evaluatie

Ad 1 Bij oriëntering wordt het probleem geformuleerd door een bepaalde groep in een organisatie. Deze groep legt het probleem uit aan andere groepen in de organisatie. Wanneer meerdere groepen het probleem erkennen, zal men zich gaan oriënteren op de mogelijkheden het probleem op te lossen.

Ad 2 Bij de diagnose wordt gekeken naar de stand van zaken in de organisatie. Op basis van de diagnose wordt de richting bepaald van het veranderingsproces. Door de diagnose worden meer groepen in de organisatie op de hoogte gebracht van ideeën en visies.

Ad 3 Tijdens de doelbepaling wordt de gewenste situatie geformuleerd. Er worden kaders opgesteld voor het veranderingsproces. Er wordt voor de verschillende onderdelen van de organisatie gespecificeerd wat de te ondernemen acties zijn in het veranderingsproces.

Ad 4 In de fase verandering worden de opgestelde plannen ingevoerd. Tijdens de verandering is de aandacht gericht op het ontwikkelen van de structuur, cultuur, technologie en de taken van mensen. De oude werkwijzen moeten veranderd worden.

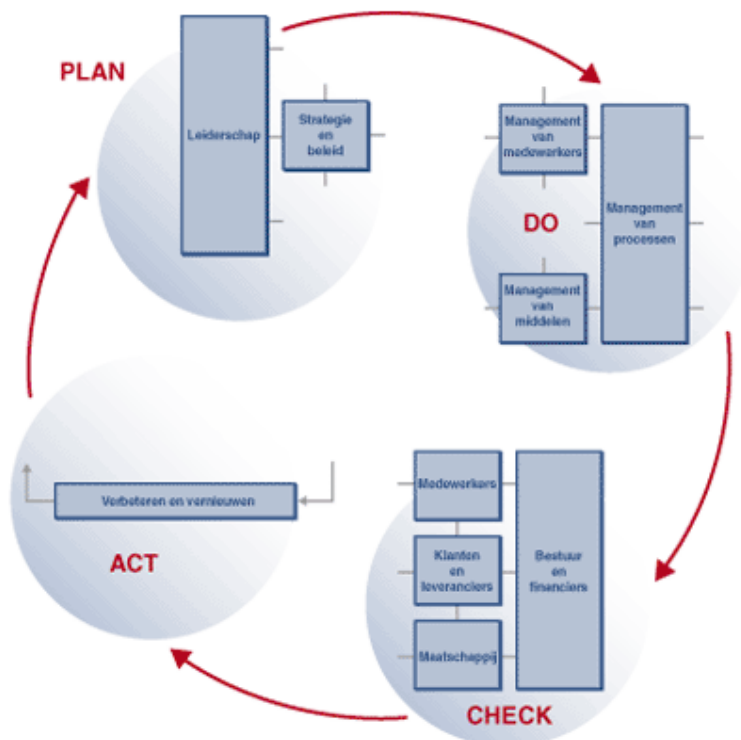
Ad 5 Tijdens de evaluatie wordt het veranderingsproces geëvalueerd. Er moet ook gekeken worden of er verbeteringen mogelijk zijn.

Uit de bovenstaande modellen blijkt dat implementatie of verandering een unieke bijdrage levert aan het beleidsproces of het veranderingsproces. Implementatie kan gezien worden als een tussenstap tussen beleidsvaststelling en evaluatie. In de implementatiefase spelen echter verschillende actoren en situaties een rol. De implementatie beïnvloedt zelf het beleid en verandert de uitkomsten van beleid (Majone&Wildavsky, 1984). Het implementeren van nieuw beleid in een organisatie hoeft dus geen vaste uitkomst te hebben.

Bij het model van Boonstra kwam al naar voren, dat bij de verandering de aandacht gericht is op de het ontwikkelen van de structuur, taken van mensen en technologie. In het INK-model (Instituut Nederlandse Kwaliteit) zijn vier fasen. Eerst is er de bepaling van het beleid. Daarna komt er actie en vindt de verandering plaats. Na deze actie is er controle van de resultaten en evaluatie van de verandering. Op basis van de evaluatie zullen er verbeteringen of verandering geformuleerd worden.

Hieronder is het model te zien.

Figuur 2.1.4.2 Plan-Do-Check-Act-cirkel



Bron: INK 2007

Er zijn nu drie modellen aan de orde gekomen. Hieruit is gebleken dat de implementatie van beleid apart bekeken kan worden, maar niet uitgesloten kan worden dat beleidsvaststelling en evaluatie hier ook spelen. Uit de modellen is afgeleid wat er nodig is voor verandering:

- De structuur moet aangepast worden. Hierbij gaat het om veranderingen in de organisatiestructuur.
- De technologie moet aangepast worden. Er moeten nieuwe werkprocessen komen.
- De medewerkers moeten nieuwe kennis en vaardigheden krijgen.
- Er moeten middelen vrijgemaakt worden. Er kan nieuwe technologie nodig zijn en de medewerkers moeten ook tijd krijgen om het nieuwe beleid uit te voeren.

De medewerkers moeten ondersteuning krijgen vanuit de organisatie om het nieuwe beleid uit te kunnen voeren.

Hypothese 5

Wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving worden uitgevoerd door een organisatie, als de organisatie aan de randvoorwaarden van implementatie heeft voldaan.

2.2 Extern

2.2.1 Onduidelijke wet- en regelgeving en richtlijnen

Uit onderzoek kwam naar voren dat wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding onduidelijk zijn (Bol en Docter-Schamhardt, 1993). Een gevolg van de onduidelijkheid is dat de uitvoerende instanties niet weten wat ze precies moeten doen.

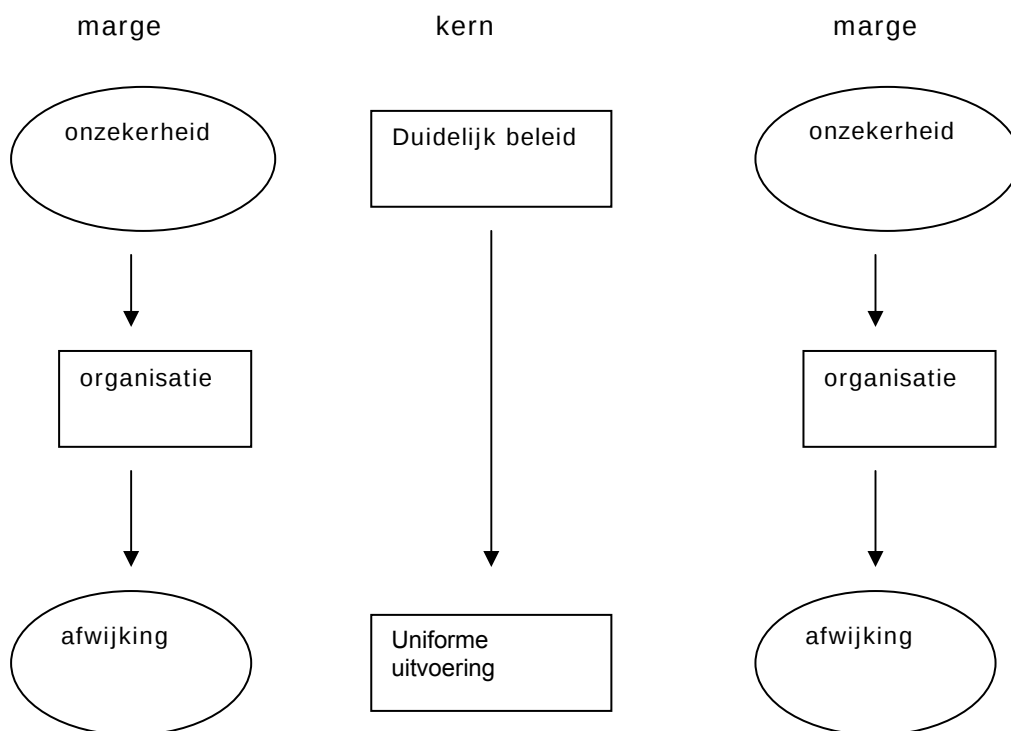
Volgens Franklin (2002) ontstaan initiatieven voor het opstellen van anti-hatecrime wetgeving in de Verenigde Staten vaak door een samenloop van politiek lobbyen door pressiegroepen, specifieke gebeurtenissen en constante media-aandacht. Tot slot waarschuwt Franklin voor het feit dat anti-hatecrime wetten politici een makkelijke manier verschaffen om aan te tonen dat ze iets doen aan een zichtbaar sociaal probleem, terwijl ze voorbij gaan aan de complexe achtergronden van vooroordeel en geweld in de Amerikaanse maatschappij.

In recente studies wordt gesuggereerd dat hoewel de FBI zorgt voor deskundigheidsbevordering op lokaal niveau, dat de verschillende gewoontes van individuele politie-organisaties een enorme invloed hebben op de rapportage van hoeveelheden en patronen van hate-crimes. Eén van de belangrijkste problemen bij het vervolgen van hate crimes is het feit dat haat of vooroordeel als primaire motivatie moeilijk te bewijzen is. Waar het de problemen van het OM betreft om te bewijzen dat een misdrijf is gepleegd uit onverdraagzaamheid, geeft Cogan (2002) aan dat dit kan worden vergemakkelijkt door gebruik van onverdraagzaamheidsindicatoren.

De relatie tussen incidenten van discriminatie, meldingen en statistieken is ingewikkeld (Ray en Smith, 2004). Deze onderzoekers zeggen, dat ook al is de onderliggende motivatie duidelijk racistisch, wat als racisme uiteindelijk vervolgd wordt komen niet overeen. Internationaal bestaan problemen met aantonen van discriminatie. Een melding van discriminatie die bij bureau RADAR binnen komt hoeft niet een melding van discriminatie volgens juridische begrippen te zijn. Dit komt omdat een incidentbeschrijving overeen moet komen met de formulering en eisen zoals in een wetsartikel staat. Dit is een voorwaarde om het incident succesvol te kunnen vervolgen. De formuleringen van wet- en regelgeving sluiten aan bij een politieke en juridische omgeving. Deze omgeving hoeft niet hetzelfde te zijn als een praktische situatie in de samenleving. De wet- en regelgeving sluit daarom niet altijd aan bij deze praktische situatie.

Zoals eerder bleek is een de invoering van beleid afhankelijk van verschillende stappen. De eerste stap is de visie en het beleid zelf formuleren. Wanneer bij deze eerste stap onduidelijkheden zijn wordt eigenlijk een valse start aan het veranderproces gegeven. Wanneer er onzekerheden zijn in beleid, heeft de organisatie ruimte om eigen interesses en werkpraktijken te gebruiken bij de uitvoering van het beleid (Goodrick&Salancik, 1996). Deze onzekerheden zorgen voor meer invloed van de organisatie en voor verschillen in de uitvoering. Hieronder is deze theorie in een overzicht gezet.

Figuur 2.2.1.1 Invloed onzekerheid



Hieruit blijkt dat wanneer er op hoog niveau abstract beleid bepaald wordt, er in de uitvoering bij de onderdelen van organisaties of verschillende partijen verschillen gaan ontstaan in de uitvoering van beleid. Het centraal bepaalde beleid wordt niet eenduidig uitgevoerd.

Hypothese 6

Wanneer wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding onduidelijk geformuleerd zijn, belemmert dat de uitvoering van deze wet- en regelgeving en richtlijnen.

2.2.2 Kenmerken discriminatie

Onderzoek toont aan dat hate-crimes minder snel gemeld worden dan “gewone” misdrijven (Cogan, 2002). Waar het om geweld tegen homoseksuelen gaat komt dit deels door de angst bij het slachtoffer dat de politie zelf homofoob is en niets zal doen met een melding. Ook speelt in deze gevallen mee dat sommige slachtoffers verborgen willen houden dat zij homoseksueel zijn. Tevens speelt angst voor wraak door de dader een rol. Ondanks duidelijke bewijzen van het bestaan van discriminatie stappen slachtoffers van discriminatie zelden of nooit naar het gerecht (Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, 2004). Vooral de toegang van de slachtoffers tot de justitie wordt belemmerd. Onderzoek op dit gebied geeft aan dat slachtoffers van discriminatie vaak geen juridische stappen ondernemen omdat zij vrezen dat het nagenoeg onmogelijk zal zijn om hun beschuldigingen te bewijzen, of omdat zij niet geloven dat eindresultaat bevredigend zal zijn. Velen weten niet dat zij bepaalde rechten hebben of hebben advies en ondersteuning nodig. Het slachtoffer geeft niet altijd aan of er sprake is van discriminatie. Slachtoffers kunnen onwelwillend zijn om een hate crime te melden. Ze kunnen bang zijn niet begrepen te worden door de politie en door de gemeenschap (McVeigh, Bjarnason en Welch 2003).

Uit een onderzoek bij de politie Leiden-Voorschoten bleek dat het aantal aangiften van discriminatie laag is (Keleman, 2004). Onderrapportage vindt bij alle soorten delicten plaats. De aangiftebereidheid onder de bevolking ligt volgens de Politie-monitor Bevolking op ongeveer 40%. Het proces van het doen van aangifte kent een aantal selectiemomenten. Bij elk selectiemoment valt een aantal klachten af. Deze selectiemomenten zijn het indienen van een klacht, het ontstaan van conflicten met de tegenpartij over de erkenning van de klacht, het contact opnemen met advocaten en het voeren van een rechtszaak. Discriminatie is een aanval op de persoonlijke kenmerken van het slachtoffer. Vanwege deze persoonlijke aard van het delict is de aangiftebereidheid lager dan bij andere delicten. Opgestelde wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding worden uitgevoerd voor zaken waar het slachtoffer zich heeft gemeld.

Hypothese 7

Vanwege de kenmerken van het delict discriminatie en de kenmerken van het slachtoffer van discriminatie, wordt de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving minder goed uitgevoerd.

2.2.3 Omgeving

Een organisatie kan als organisme gezien worden (Morgan, 1986). Tussen de organisatie en haar omgeving bestaat een uitwisseling. De organisatie past zich aan aan de veranderingen in de omgeving om te overleven. Bureaucratieën zijn verbonden met de kenmerken van de omgeving (Shover c.s., 1984). De bureaucratie maakt deel uit van een sociale matrix. Deze sociale matrix kan de strategie bepalen van een organisatie.

De omgeving van een organisatie kan simpel of complex zijn en stabiel of turbulent (Katz & Kahn, 1978; Pfeffer & Salancik, 1978). Complexiteit geeft de hoeveelheid van actoren aan waarmee een organisatie te maken heeft en de mate van interactie tussen deze actoren. Turbulentie is een indicator van het tempo waarmee wijzigingen optreden in opvattingen en coalitievorming van de actoren.

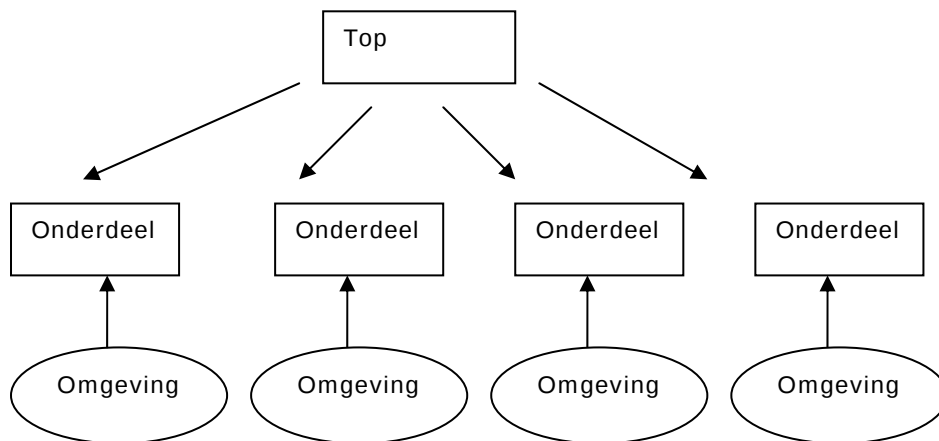
Een organisatie moet zich dus aanpassen aan de omgeving. Dit geldt echter niet voor elk onderdeel van de organisatie in dezelfde mate. Verschillende onderdelen van de organisatie hebben te maken met verschillende onzekerheden in de omgeving (Lawrence & Lorsch, 1967). De auteurs stellen dat de afdeling productie binnen een organisatie te maken heeft met de minste onzekerheid in de omgeving. De afdeling verkoop heeft een middenpositie. De afdeling onderzoek en ontwikkeling heeft te maken met de meeste onzekerheid in de omgeving. Deze onzekerheid komt voort uit de verschillende bronnen van informatie waar de onderdelen gebruik van maken. De afdeling productie heeft technische en economische informatie nodig. Deze gegevens zijn weinig veranderlijk. De afdeling verkoop baseert zich op marktgegevens. De markt is wel onderhevig aan veranderingen, maar de markt is een vaste bron van informatie. De afdeling onderzoek en ontwikkeling maakt gebruik van wetenschappelijke informatie en past deze toe op de eigen bedrijfstak. Dit is de meest onzekere bron van informatie. Het is niet voorspelbaar of er wetenschappelijke informatie voor de bedrijfstak beschikbaar zal zijn en de wetenschappelijke informatie biedt geen concrete handelwijzen.

De onderdelen van de organisatie zullen verschillende taakstellingen moeten hanteren om succes te kunnen behalen. Het gaat niet alleen om taakstelling, maar ook om de formele opbouw van het onderdeel en de instelling en werkwijze van de medewerkers. Er is geen succesformule voor de hele organisatie. Elk onderdeel zal een eigen aanpak en inrichting moeten hebben om om te gaan met de verschillen in onzekerheid in de omgeving van de organisatie.

Wanneer beleid van bovenaf wordt ingevoerd, heeft dat voor elk deel van de organisatie een andere uitwerking. De organisatie van elk onderdeel is aangepast aan de omgeving. Hoe meer onrust in de omgeving, hoe meer aanpassing van een onderdeel.

Hieronder is de invloed van de omgeving weergegeven.

Figuur 2.2.3.1 Invloed omgeving



De onrust in de omgeving heeft invloed op de invoering van bovenaf vastgesteld beleid. Door de invloed van de omgeving kan dit beleid voor elk onderdeel van de organisatie anders uitpakken.

Een gemelde hate crime kan ook gezien worden als een succesvolle mobilisatie van sociale krachten. (McVeigh, Bjarnason en Welch, 2003). Sociale groeperingen en pressiegroepen kunnen door hun invloed zaken op de politieke agenda krijgen. Door druk op politici zelf, maar ook door het leiden van de publieke discussie is het de groeperingen gelukt om de maatschappij, de politiek en de politie het groeiende probleem van hate crime te laten onderkennen. De hoeveelheid gemelde hate crimes kan een indicatie zijn van de aandacht die aan het onderwerp gegeven wordt in een regio en de aandacht van politieagenten voor dit soort misdaden (McVeigh, Bjarnason en Welch, 2003). In de V.S. speelt de angst om stemmen van bepaalde kiezersgroepen te verliezen. In regio's waar de kiezers progressief stemmen (democratisch) zullen de autoriteiten meer open staan voor belangenorganisaties. Dit komt doordat de leden van belangenorganisaties doorgaans ook progressief stemmen. In regio's waar meestal conservatief gestemd wordt, zullen de autoriteiten minder open staan voor de agenda van belangenorganisaties. De autoriteiten kunnen bang zijn hun traditionele achterban te verliezen. Regio's waar de bevolking weinig heterogeen is zullen minder te maken hebben met geweld tussen mensen van verschillende afkomsten. Regio's met een grotere diversiteit kunnen meer te maken hebben met geweld.

De omgeving van een organisatie heeft invloed op de processen binnen de organisatie. Deze invloed verschilt per onderdeel van de organisatie, omdat de omgeving verschillend is per onderdeel. De omgeving kenmerkt zich door verschillende partijen waar de organisatie mee te maken heeft en wijzigingen in opvattingen en onderlinge relaties tussen de partijen. Uit eerder onderzoek bleek dat politieke indeling van de omgeving en diversiteit voorbeelden zijn van omgevingsfactoren die van invloed zijn op gemelde discriminatiezaken.

Hypothese 8

Een organisatie die te maken heeft met een rustige omgeving, voert wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebeleid beter uit dan een organisatie die te maken heeft met een onrustige omgeving.

2.2.4 Samenwerking

Slechte communicatie en samenwerking tussen instanties draagt bij aan een slechte implementatie van beleid (Noordhuizen, 1996).

Er zijn vier vormen van samenwerking tussen organisaties (Godfroij, 1989):

- uitwisselingsnetwerken
- circuits
- belangenbehartigingnetwerken
- beleidsnetwerken.

Ad 1 Bij uitwisselingsnetwerken gaat het om duurzame relaties waar de samenwerking betrekking heeft op het primaire proces van de organisaties. Een voorbeeld hiervan is samenwerking met leveranciers van grondstoffen.

Ad 2 Bij een circuit gaat het om een keten van samenwerking die in de gezondheidszorg te vinden is. Het gaat dan om samenwerking op basis van doorverwijzing van bijvoorbeeld huisarts naar specialist.

Ad 3 Bij belangenbehartigingnetwerken sluiten organisaties zich bij elkaar aan om sterker te staan tegenover een derde partij en politieke druk uit te kunnen oefenen.

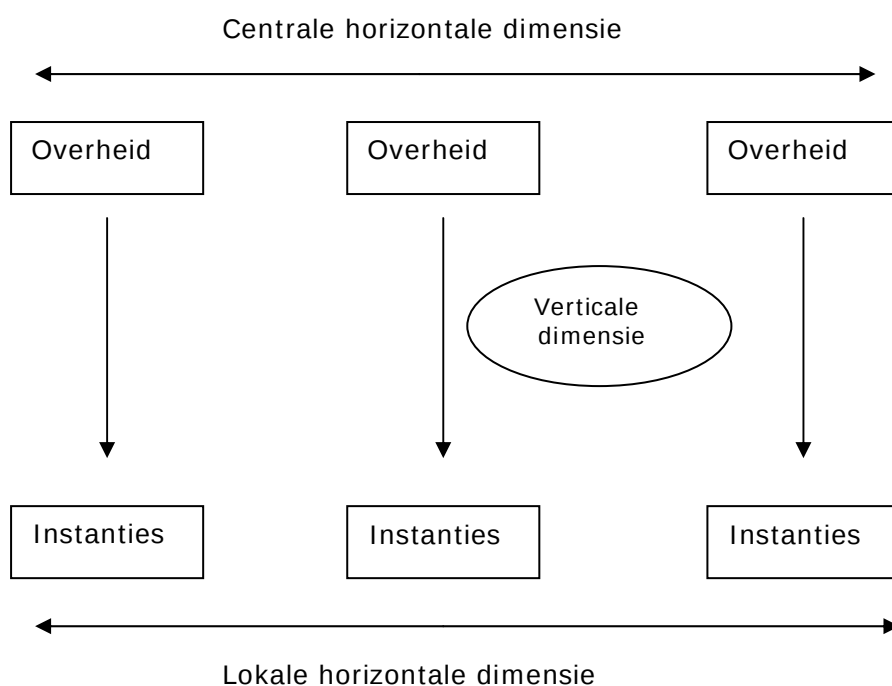
Ad 4 Bij beleidsnetwerken gaat het om samenwerking tussen overheidsinstanties. Deze samenwerking kan duurzaam en geformaliseerd zijn, maar heeft vooral tot doel bepaald beleid of een bepaald programma uit te kunnen voeren. In dit onderzoek gaat het om deze vorm van samenwerking.

Succesvol beleid bestaat uit duidelijke doelen, mechanismen om deze doelen te bereiken en voldoende middelen om het beleid uit te voeren (Exworthy&Powell, 2004). Naast deze drie factoren, namelijk beleid, proces, middelen, moet rekening gehouden worden met drie dimensies. Deze dimensies zijn de verticale dimensie (top-bottom), de horizontale dimensie op centraal niveau (centrale samenwerking) en de horizontale dimensie op decentraal niveau (lokale samenwerking). Bij de verticale dimensie moet voor de factor beleid rekening gehouden worden met een goede vertaling van de doelen van de top van de organisatie naar de bottom van de organisatie. Bij de factor beleid binnen deze dimensie gaat het om de verantwoordelijkheid.

Welke deel van de organisatie is eigenaar van het probleem en voelt zich er verantwoordelijk voor? Wanneer een probleem te groot is en niet alleen is op te lossen door een onderdeel, voelt men zich ook niet verantwoordelijk voor het probleem en wordt er geen actie ondernomen. Bij de factor middelen in deze dimensie gaat het om het toekennen van budget. Veel budgetten liggen vast en zijn van bovenaf bepaald. Er zal toch geschoven moeten worden met budget om beleid uit te voeren.

Bij de horizontale dimensies kan beleid beter geïmplementeerd worden naarmate er samengewerkt wordt. Beleid is dan duidelijk geformuleerd, de verantwoordelijkheden worden verdeeld tussen de instanties en er moet geschoven worden met budgetten. Op centraal niveau is de meeste bevoegdheid aanwezig en samenwerking op dat niveau is veel onderzocht. Samenwerking tussen organisaties of departementen op het centrale niveau verbetert de implementatie van beleid. Ook op lokaal niveau is samenwerking echter belangrijk. Op dit niveau houdt men zich meer bezig met de uitvoering van beleid en samenwerking met andere organisaties of onderdelen van organisaties kan deze uitvoering verbeteren.

Figuur 2.2.4.1 Dimensies



Deze theorie houdt niet alleen rekening met de beleidskenmerken, maar ook met de actoren die met de uitvoering van beleid te maken hebben. Wanneer op centraal niveau en op lokaal niveau samengewerkt wordt, kan beleid succesvol geïmplementeerd worden. De actoren op centraal en lokaal niveau moeten wel allen doordrongen zijn van het belang van het beleid. Samenwerking is van belang, omdat maatschappelijke problemen zelden opgelost kunnen worden door een enkele organisatie. Wanneer landelijk geformuleerd beleid op regionaal niveau uitgevoerd wordt, is het van belang dat de regionale partijen samenwerken.

De horizontale samenwerking tussen instanties kan ook gezien worden als een reactie op onzekerheid (Koppenjan&Kleins, 2004). Deze reactie van een overheidsinstantie heet een 'governance-reactie'. Om de onzekerheden te beheersen wordt er een horizontaal netwerk gecreëerd waar verschillende overheidsinstanties en ook private instanties samenwerken. Deze samenwerking zorgt voor een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, biedt nieuwe inzichten en levert ook ondersteuning van de partners op.

Hypothese 9

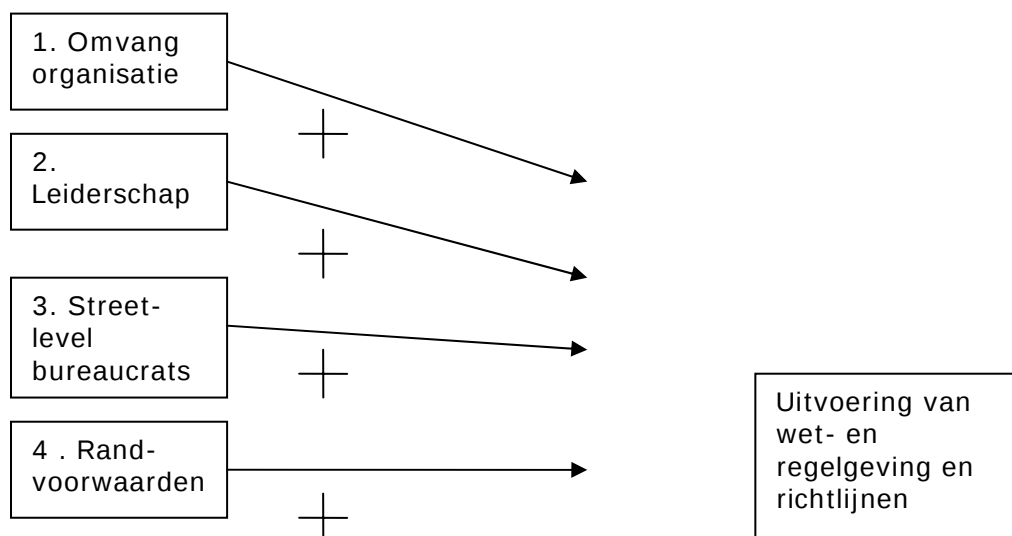
Samenwerking op lokaal niveau bevordert de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving.

2.3 Conceptueel model

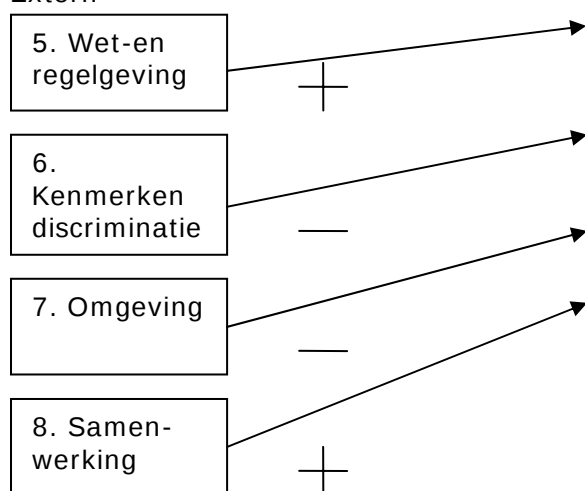
Vanuit de wetenschappelijke theorieën zijn negen hypothesen opgesteld. Deze negen verwachtingen worden getoetst met behulp van de resultaten van dit onderzoek. De hypothesen zijn geordend in interne en externe factoren die een rol spelen bij de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving.

Figuur 2.3.1 Conceptueel model

Intern



Extern



3. Data

Om een analyse te kunnen doen zijn data nodig. Eerst wordt het onderzoeksveld besproken. Daarna zullen de methoden van dataverzameling en operationalisering van de variabelen aan de orde komen.

3.1 Veldverkenning

Voor dit onderzoek hebben de onderzoekers te maken gehad met meerdere partijen. Het gaat hierbij om het Openbaar Ministerie (OM), politie Rotterdam-Rijnmond, de 22 gemeenten binnen deze politieregio, het anti-discriminatiebureau RADAR en Art.1 (voorheen Landelijk Bureau tegen Discriminatie, LBR). Het veld waarin dit onderzoek is verricht bestaat niet alleen uit verschillende organisaties maar bevat ook richtlijnen en wet- en regelgeving. Hieronder zullen deze onderdelen afzonderlijk besproken worden.

3.1.1 Het Openbaar Ministerie

Algemeen

Het OM is de enige instantie in Nederland die verdachten voor de strafrechter kan brengen. Het OM zorgt ervoor dat strafbare feiten worden opgespoord en vervolgd. Daarvoor wordt samengewerkt met de politie en andere opsporingsdiensten. De officier van justitie leidt het opsporingsonderzoek. Het OM is in de rechtszaal vertegenwoordigd door de officier van justitie in de rol van openbare aanklager.

De officieren van justitie beslissen onder meer hoe de politie haar tijd moet verdelen. Zij houden daarbij rekening met het landelijke beleid, maar ook met de problemen in hun eigen gebied. Deze beslissingen neemt het Openbaar Ministerie samen met de politie en de burgemeester. (Bron: www.om.nl)

Parket Rotterdam

Het arrondissementsparket Rotterdam staat onder leiding van de hoofdofficier van justitie. Bij het parket Rotterdam werken ongeveer 300 mensen: officieren van justitie, parketsecretarissen en administratief medewerkers. De officieren van justitie vertegenwoordigen het Openbaar Ministerie (OM) bij de rechtbank. Het werkterrein van het parket Rotterdam omvat de politieregio Rotterdam Rijnmond. Deze regio bestaat uit een aantal districten en het parket Rotterdam werkt gebiedsgebonden.

Er zijn vier regionale teams en deze zijn gekoppeld aan één of meer politiedistricten. Elk team heeft een teamhoofd. Ieder regioteam is verantwoordelijk voor de afdoening van alle strafzaken uit het betreffende gebied.

3.1.2 Politie

Algemeen

De taken van de politie en de kernopdracht aan de politie staan beschreven in de Politiewet uit 1993 (Hoofdstuk 2, artikel 2). De kernopdracht luidt: 'De politie heeft tot taak om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. De kerntaken van de politie zijn: opsporing van strafbare feiten en gedragingen; handhaving van de openbare orde; en noodhulpverlening. Daarnaast houdt de politie zich bezig met dienstverlening en service; en het adviseren van andere organisaties over veiligheid.

De Nederlandse politie bestaat uit 25 regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de Nederlandse politie als geheel. Omdat de Nederlandse politie bestaat uit 25 korpsen, is één burgemeester uit een regio de korpsbeheerder. Hij of zij is verantwoordelijk voor het beheer van één van de 25 politiekorpsen en overlegt daarover met de hoofdofficier van justitie. De korpschef heeft de dagelijkse leiding over een korps. Het regionaal college neemt beslissingen over de hoofdlijnen van beleid. In dit college zitten alle burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie.

Politie Rotterdam-Rijnmond

Rotterdam-Rijnmond is één van de grotere politieregio's van Nederland. Er zijn meer dan 5000 politiemannen en -vrouwen werkzaam. De politie Rotterdam-Rijnmond bestaat uit negen regionale districten. Per district zijn de werkzaamheden onderverdeeld in vier primaire processen:

Wijkpolitie

De wijkpolitie richt zich op de lokale vraagstukken. Een wijkagent is het aanspreekpunt in zijn/haar wijk. Aanspreekpunt voor de burgers, maar ook voor de politie voor informatie over de wijk. De negen regionale districten zijn zelf opgedeeld in meerdere wijkteams.

Intake en Service (ISO)

Het proces ISO verleent service aan burgers. De ISO-medewerkers ontvangen publiek, verstrekken informatie, nemen aangiften op aan de bureaus, faciliteren de telefonische en internet aangiftemogelijkheid en handelen telefoonverkeer af.

Directe Hulpverlening (DHV)

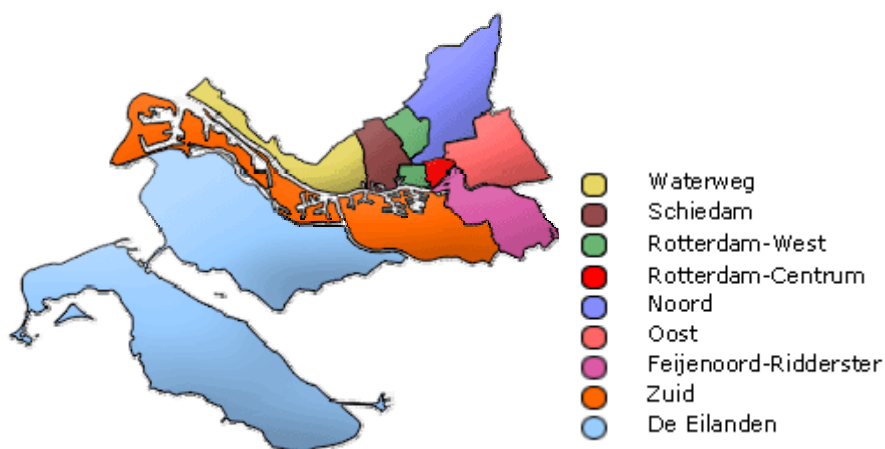
De DHV is het eerste aanspreekpunt bij een incident en zij opereren in de hele regio Rotterdam-Rijnmond op alle tijdstippen van de dag.

Opsporing

De rechercheurs van Opsporing zijn degenen die aangemelde zaken door de andere diensten afhandelen. Na een eerste melding moet de rechercheur onderzoek doen naar een mogelijke dader en bouwt hij/zij een dossier op om over te kunnen dragen aan het OM voor verdere vervolging.

De negen districten van de politieregio Rotterdam-Rijnmond zijn in het onderstaande overzicht te zien.

Figuur 3.1.2.1 Politieregio Rotterdam-Rijnmond



Bron: www.politie-rijnmond.nl 2008

3.1.3 Gemeenten

De politieregio Rotterdam-Rijnmond omvat 22 gemeenten. Elke gemeente heeft een gemeenteraad met raadsleden en een gemeentebestuur dat bestaat uit ambtenaren, raadsleden, wethouders en de burgemeester. Hieronder is te zien welke gemeenten er binnen de regio Rotterdam-Rijnmond horen en onder welk politiedistrict ze vallen.

Figuur 3.1.3.1 Gemeenten Rotterdam-Rijnmond

Politiedistrict	Gemeente
Waterweg	Vlaardingen Maassluis
Schiedam	Schiedam
Rotterdam-West	Rotterdam
Rotterdam-Centrum	Rotterdam
Noord	Rotterdam Bleiswijk Bergschenhoek Berkel en Rodenrijs
Oost	Rotterdam Capelle aan den IJssel Krimpen aan den IJssel
Feijenoord-Ridderster	Rotterdam Ridderkerk
Zuid	Rotterdam Rozenburg Barendrecht Albrandswaard
De Eilanden	Spijkenisse Bernisse Hellevoetsluis Brielle Westvoorne Oostflakkee Middelharnis Dirksland Goedereede

3.1.4 Anti-discriminatiebureau RADAR

RADAR is het anti-discriminatiebureau (ADB) voor onder andere de regio Rotterdam-Rijnmond. RADAR voert de volgende activiteiten uit:

- het behandelen van klachten en meldingen van discriminatie
- de registratie en monitoring van klachten en meldingen
- het doen van onderzoek, analyse en rapportage
- beleidsbeïnvloeding en advisering van instellingen en organisaties
- deskundigheidsbevordering, training en voorlichting.

3.1.5 Art.1

Art.1 (voorheen LBR) is de landelijke vereniging die zich inzet voor het voorkomen en bestrijden van discriminatie op alle gronden.

De hoofdtaken van de landelijke vereniging zijn:

- deskundigheidsbevordering van en kennisoverdracht aan ADB's
- stimuleren en in standhouden van een landelijk dekkend netwerk om discriminatie tegen te gaan
- weerbaarheid en sociale cohesie bevorderen
- beïnvloeden van beleid en regelgeving van overheden en andere relevante partijen
- registratie en monitoring van discriminatie in Nederland.

3.1.6 Richtlijnen, wet- en regelgeving

Het OM gebruikt aanwijzingen en richtlijnen voor het stellen van beleidsregels over de uitoefening van taken en bevoegdheden en betreffen met name het opsporings-, vervolgings- en executiebeleid. Richtlijnen voor strafvordering bevatten dwingende regels op het gebied van strafvordering. De volgende aanwijzingen en richtlijnen waren bij dit onderzoek van toepassing:

Richtlijn voor strafvordering discriminatie

Deze richtlijn ziet op discriminatie zoals bedoeld in art. 137c tot en met 137g en art. 429quater WvSr. Het betreft discriminatie door natuurlijke personen of rechtspersonen op basis van verschillende gronden. Discriminatie moet altijd vervolgd worden en er moet een sanctie opgelegd worden.

Aanwijzing discriminatie

Deze aanwijzing heeft betrekking op:

- de coördinatie tussen het OM, het bestuur, de politie en de Anti-discriminatiebureaus (ADB's)
- de procedure voor aangiften en klachten betreffende discriminatie
- de vervolging van overtreding van discriminatiebepalingen
- de benadering van aangevers/benadeelden (in de zin van art. 51a Sv)
- de terugkoppeling van afdoening van zaken aan de politie en ADB's.

Wetgeving

In artikel 1 van de grondwet staat:

'Allen die zich in Nederland bevinden worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.'

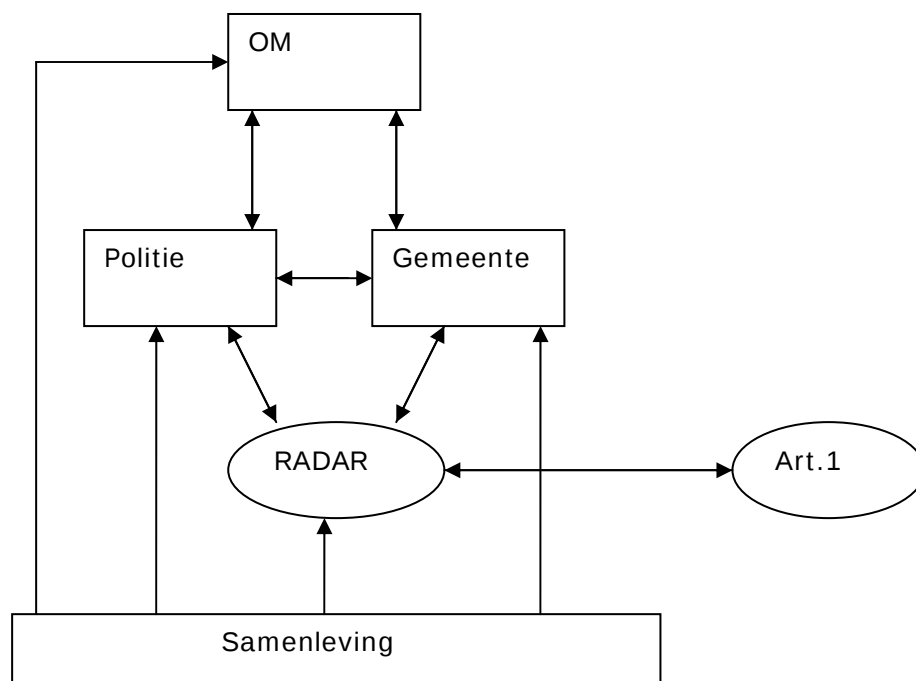
In de artikelen 137c tot en met 137g en art. 429quater van het WvSr zijn de meest zuivere vormen van discriminatie strafbaar gesteld, namelijk het in het openbaar beledigen, het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld en het bij de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf discrimineren van personen wegens ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht of seksuele gerichtheid. Het gaat in deze bepalingen om misdrijven en overtredingen tegen de openbare orde.

Daarnaast worden er vele 'gewone' delicten gepleegd, waarbij - doorgaans als motief op de achtergrond - discriminatoire elementen een belangrijke rol spelen: commune delicten met een discriminatoire achtergrond.

3.1.7 Overzicht

Hieronder zijn de officiële relaties weergegeven tussen de verschillende partijen wat betreft meldingen van discriminatie.

Figuur 3.1.7.1 Overzicht onderzoeksveld



3.2 Dataverzameling

In dit onderzoek is er binnen de organisatie van de politie, van de gemeente en van het OM gekeken. De onderzoeksstrategie is die van de casestudy. Dit is een strategie met als voornaamste kenmerk dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij een of enkele onderzoekseenheden (Swanborn, 1996:22). Om uitspraken te kunnen doen over de onderzoekseenheden zijn verschillende methoden gebruikt. Door verschillende methoden te gebruiken wordt een onderwerp van verschillende kanten bekeken. Dit verhoogt de kans dat men meet wat men wil weten: de validiteit. Door een nauwkeurige verslaglegging van het onderzoek in bijvoorbeeld logboeken, een database en protocollen kan een ander persoon het onderzoek controleren en kan men er van uit gaan, dat bij herhaling van het onderzoek dezelfde metingen worden gedaan: de betrouwbaarheid. Doordat de aantekeningen, opzetten en afschriften bewaard zijn, zou dit onderzoek nog een keer uitgevoerd kunnen worden. Door het gebruik van vragenlijsten kan men dezelfde vragen nog een keer voorleggen. De interviews waren open van aard. Er was wel een leidraad, maar de informatie die verkregen is, hing af van de medewerking van de respondent en de van de vaardigheden van de onderzoekers.

Er zijn verschillende beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten van de organisaties zelf gebruikt om een beeld te krijgen van de aanwezige kennis op het gebied van discriminatiegerelateerde zaken binnen de organisaties en de historie van de verrichte werkzaamheden op dit gebied te leren kennen. Verder zijn ook de websites van de verschillende instanties bestudeerd. Andere methoden die gebruikt zijn zijn observatie en interviews. Deze methoden zullen hieronder toegelicht worden.

3.2.1 Observatie

Bij politie Rotterdam-Rijnmond is gebruik gemaakt van de methode van observatie. Er zijn verschillende manieren om te observeren (Babbie, 2001). Bij naturalistische of afstandelijke observatie worden de respondenten gadeslagen zonder dat de activiteiten van de onderzoekers van invloed zijn op het gedrag van de respondenten. Interactie tussen de onderzoekers en respondenten wordt uitgesloten om zo natuurlijk mogelijk gedrag te kunnen observeren. Bij participerende observatie doen de onderzoekers met de geobserveerden mee. De onderzoeker wil deel gaan uitmaken van de omgeving of van de groep van de geobserveerden. Men went aan de onderzoekers en zo kan er natuurlijk gedrag geobserveerd worden.

In dit onderzoek hebben de onderzoekers zes maanden stage gelopen van februari 2005 tot augustus 2005 op de beleidsafdeling van politie Rotterdam-Rijnmond. In die hoedanigheid zijn verschillende vergaderingen en bijeenkomsten bijgewoond. Ook zijn afspraken gemaakt om de verschillende uitvoerende processen te observeren. De onderzoekers hebben uiteraard niet volledig kunnen participeren met agenten en medewerkers. Het gedrag van de agenten en medewerkers was niet geheel natuurlijk. Dankzij de officiële stageplek en de relatief lange periode van aanwezigheid was er wel toegang tot een collegiale kant van de agenten en medewerkers. De observatie die uitgevoerd is bij politie Rotterdam-Rijnmond had een vorm die zich tussen participerend en naturalistisch bevindt.

3.2.2 Interviews

Interviews kunnen verschillende vormen hebben. Een interview kan een diepte-interview zijn waar er sprake is van een gesprek tussen onderzoeker en respondent. Een interview kan ook gestructureerd zijn en de vorm hebben van een survey.

Diepte-interview

Er zijn 45 respondenten geïnterviewd middels diepte-interviews. In dit onderzoek is een bepaalde vrijheid aangehouden om over bepaalde zaken verder te praten en de discussie aan te gaan. Een aantal kenmerken van een open of diepte-interview zijn, dat de vragen en de volgorde van de vragen afgestemd zijn op personen en situaties, dat de vragen een open einde hebben en er regelmatig wordt doorgevraagd, er oog is voor de kenmerken van de context waarbinnen het interview plaatsvindt en dat de interviewer en respondent gezamenlijk het tempo en de richting van het interview bepalen (Neuman, 2000).

De interviews verschilden van duur. Het ene gesprek duurde een half uur, het andere twee uur. Het waren open gesprekken en de respondenten hadden de ruimte om dieper op bepaalde onderwerpen in te gaan. Van elk gesprek is een afschrift gemaakt en dat afschrift is, waar het gewenst werd, voorgelegd aan de respondent zelf.

De respondenten zijn geselecteerd met een doel. Om een accurate weergave te krijgen van het onderzoeksveld zijn respondenten van elke organisatie benaderd. Er zijn ook gesprekken geweest bij RADAR en ART.1 en informatiebijeenkomsten gevolgd.

In de politieregio Rotterdam-Rijnmond zijn alle 22 gemeenten benaderd. Drie gemeenten zijn niet bezocht voor een interview. Per gemeente is een persoon benaderd die inzicht heeft in beleid, maar ook bevoegdheden heeft op dat gebied. Bij elke gemeente is de burgemeester zelf deze persoon geworden.

Bij het OM wordt er gewerkt in vier teams. Team Oost, Schiedam en Waterweg, team Centrum en West, team Noord, Feijenoord, Ridderster en team Zuid en Eilanden. Van elk team is het teamhoofd geïnterviewd en per team één Politie Parketsecretaris. Deze secretaris is willekeurig gekozen. Daarnaast is ook de discriminatie-officier geïnterviewd. Bij politie Rotterdam-Rijnmond zijn rechercheurs van elk district geïnterviewd. Verder zijn vier proceseigenaren en de portefeuillehouder Diversiteit geïnterviewd. Het gaat hierbij om de diepte-interviews.

Survey

Bij politie Rotterdam-Rijnmond is naast het proces Opsporing ook gekeken naar de hoofdprocessen Intake en Service (ISO), Wijkpolitie en de directe hulpverlening (DHV). Binnen deze processen zijn meer dan 1500 mensen werkzaam. De medewerkers binnen deze afdelingen hebben direct contact met burgers en dus direct te maken met meldingen van discriminatie. Ook de medewerkers van het callcenter van het nummer 0900-8844 hebben een vragenlijst ontvangen. Deze medewerkers hebben telefonisch direct contact met burgers.

Omdat er een groot aantal personen werkzaam is binnen de processen, is een vragenlijst geschikt om zo veel mogelijk respondenten te benaderen. De vragenlijst verandert niet per persoon en de antwoordmogelijkheden liggen vast.

De uitkomsten van een vragenlijst zijn goed onderling te vergelijken. Een nadeel is, dat er niet dieper op de vragen kan worden ingegaan. Er is maar één kans om een vraag te stellen. Een vragenlijst hoort duidelijk te zijn. De respondenten moeten de vragen goed kunnen begrijpen en antwoorden kunnen geven. De twee belangrijkste principes voor vragenlijsten zijn: vermijd verwarring en denk vanuit het perspectief van de respondent (Neuman, 2000). Een vragenlijst moet ingeleid worden en er moeten instructies gegeven worden hoe de lijst ingevuld kan worden. Samen met een logische volgorde en een soepel verloop zorgen deze maatregelen ervoor dat de antwoorden betrouwbaar zijn en gebruikt kunnen worden voor het onderzoek. Er is bij het opstellen van de vragenlijst rekening gehouden met de onderzoeksvragen van de onderzoeker, de vragen van de opdrachtgever en met de kenmerken van de respondenten. Dit betekent dat de vragenlijst bepaalde informatie moest opleveren, maar ook begrijpelijk moest zijn voor de medewerkers.

Om een respons te krijgen moest de lijst ook niet te lang zijn. Door de bekende afkortingen en termen te gebruiken volstond per vraag een korte toelichting. Er is besloten in dit onderzoek al deze medewerkers te benaderen met een elektronische survey. De survey is naar 1612 respondenten gestuurd. De vragenlijst is door 468 respondenten ingevuld. De responsrate is 29,0%. Dit onderzoek was het vierde regionale onderzoek in de laatste paar maanden daarvoor. De vragenlijsten zijn verstuurd in een periode waarin veel vakantie wordt opgenomen. De gemiddelde respons voor onderzoeken binnen de politie-organisatie ligt op 30% (bron: afdeling Onderzoek politie Rotterdam-Rijnmond).

Bij een lage responsrate kunnen de uitkomsten van het onderzoek als niet representatief bestempeld worden. Door triangulatie van methoden toe te passen kan de representativiteit verhoogd worden. Voor wat betreft de uitvoerende medewerkers van de processen is triangulatie echter beperkt toegepast. Er zijn beleidsstukken bestudeerd en er is informatie van de diepte-interviews gebruikt. Er is echter maar één wijkagent benaderd voor een diepte-interview. Het is daarom moeilijk te bepalen hoe representatief de uitkomsten van de survey zijn.

Voor wat betreft de andere respondenten is meer triangulatie toegepast. De informatie van de burgemeesters, het OM en de rechercheurs en proceseigenaren is naast informatie van rapporten, websites en beleidsstukken gelegd. Ook is de respons bij de andere respondenten hoger dan die bij de survey.

De triangulatie heeft ook een tweede doel gediend. Discriminatiebestrijding heeft de laatste jaren in Nederland een politieke lading gekregen. Om te voorkomen dat de informatie uit de interviews een te politiek correct beeld zou opleveren, is deze informatie naast informatie van de andere databronnen gelegd.

Hieronder is te zien hoe de data verzameld is.

Figuur 3.2.2.1 Dataverzameling

		Diepte-interview	Survey	Observatie	Documenten
Politie	ISO, DHV, Wijkpolitie, callcenter		468	v	v
	Wijkagent	1			
	Opsporing	9			v
	Proceseigenaren	4		v	v
	Portefeuillehouder	1			v
Gemeente	Burgemeesters	19			v
OM	Teamhoofden	3*			v
	Parket secretarissen	4			v
	Discriminatie officier	1			v
RADAR	Directeur	1			v
	Beleidsmedewerker	1			v
Art.1	Juridisch medewerker	1			v
	Totaal	45	468		

* Een teamhoofd had twee districten (tijdelijk) onder zijn hoede

3.2.3 Validiteit

Onderzoekers kunnen soms gezien worden als brengers van slecht nieuws (Köbben&Tromp, 1999). Het kan gebeuren dat instanties of personen die met een onwelkome boodschap geconfronteerd worden proberen aan te tonen, dat het onderzoek waarop de boodschap gebaseerd is, slecht is. Als deze poging slaagt, is daarmee de onwelkome boodschap van de baan. De opdrachtgever kan ook de uitkomsten van het onderzoek accepteren.

Kobben en Tromp geven een schematische weergave over de aanvaarding of verwerping van de uitkomsten van een onderzoek.

Figuur 3.2.3.1 Uitkomsten onderzoek

	goed onderzoek	slecht onderzoek
Aanvaarding uitkomst onderzoek	1	2
Bestrijding uitkomst onderzoek	3	4

Bron: Köbben&Tromp, 1999: 12

Voor een onderzoeker kan de acceptatie van de uitkomsten van het onderzoek ook een bevestiging van de validiteit zijn. De onderzoekers hebben als buitenstaanders de organisatie onderzocht en conclusies getrokken.

Na het onderzoek werd door de beleidsafdeling echter aan de onderzoekers duidelijk gemaakt dat politie Rotterdam-Rijnmond eigen conclusies zou trekken en gebruiken.

Na een wetenschappelijk onderzoek, dat door juist gebruik van onderzoeksmethoden en vastlegging voor de betrouwbaarheid en validiteit staat, worden conclusies getrokken en uitkomsten gepresenteerd. Het verdere gebruik van het onderzoek binnen de organisatie is de verantwoordelijkheid van de organisatie zelf.

3.3 Operationalisering

Om data te kunnen analyseren moeten eerst de variabelen worden gespecificeerd. Eerst zal de afhankelijke variabele aan de orde komen en daarna de onafhankelijke variabelen.

3.3.1 Afhankelijke variabele

In het conceptueel model is de afhankelijke variabele de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving.

Politie Rotterdam-Rijnmond, de gemeenten en het OM zijn verantwoordelijk voor deze uitvoering. Wet- en regelgeving en beleid kan worden uitgevoerd op binnengekomen meldingen van discriminatie. Om deze variabele te specificeren, zijn gegevens nodig over deze meldingen. Wanneer een discriminatie-incident plaatsvindt, kan het slachtoffer zich melden bij RADAR, aangifte doen bij de politie of melding doen bij de gemeente. De politie stuurt vervolgens eventueel een proces verbaal door naar het OM voor vervolging. Wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding worden uitgevoerd als meldingen van discriminatie bij de instanties binnen zijn gekomen. De afhankelijke variabele is geoperationaliseerd als het aantal meldingen van discriminatie dat bij de instanties behandeld wordt.

Hieronder is het aantal meldingen van discriminatie dat bij de burgemeesters bekend was te zien. Van de gemeenten Albrandswaard, Bernisse en Rozenburg waren geen gegevens bekend en zij hebben de score 0 gekregen.

Figuur 3.3.1.1 Meldingen gemeenten

Gemeente	Signalen burgemeester
Albrandswaard	0
Barendrecht	0
Bergschenhoek	1
Berkel en Rodenrijs	1
Bernisse	0
Bleiswijk	0
Brielle	0
Cappelle a/d IJssel	1
Dirksland	1
Goedereede	1
Hellevoetsluis	2
Krimpen a/d IJssel	1
Maassluis	2
Middelharnis	3
Oostflakkee	1
Ridderkerk	0
Rotterdam	1
Rozenburg	0
Schiedam	1
Spijkenisse	0
Vlaardingen	3
Westvoorne	1
Totaal	20

Hieronder zijn de aangiften bij politie Rotterdam-Rijnmond te zien.

Figuur 3.3.1.2 Aantal aangiften bij politie Rotterdam-Rijnmond 2000 t/m 2006

Categorie gebied Gem Rotterdam	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aantasting openbare orde	117	40	39	39	46	18	15
Alcohol	15	1					
Bedreiging	1,116	1,109	1,519	1,987	2,407	2,495	2,400
Bijzondere wetten		47	24	29	13	19	8
Brand/ontploffing	360	360	261	269	259	256	232
Diefstal af/uit/van overige voertuigen		724	934	1,156	1,136	904	788
Diefstal uit/vanaf motorvoertuigen	18,638	18,702	21,499	16,938	14,511	10,922	9,633
Diefstal van brom-, snor-, fietsen	4,002	4,541	4,639	5,986	4,953	4,816	4,068
Diefstal van motorvoertuigen	3,438	4,079	3,885	2,963	2,777	1,946	1,750
Diefstal/inbraak bedrijven en instellingen	1,024	3,594	4,975	4,424	4,127	3,301	3,096
Diefstal/inbraak box/garage/schuurtuinhuus		1,300	2,195	3,017	3,302	2,622	2,728
Diefstal/inbraak woning	6,141	6,552	6,301	5,767	4,668	5,034	4,481
Diefstallen		65	82	80	48	59	30
Discriminatie	22	19	14	11	8	8	21
Drugs/drankoverlast	5	4					
Drugshandel		3	2	6	8	5	3
Fraude	1,051	868	963	1,303	1,550	1,559	1,616
Huisvredebreuk	25	40	59	49	60	92	68
Hulpverlening aan instanties						1	
Kinderporno		1					1
Mensenhandel	2	3	7	6	3		2
Mensensmokkel							2
Milieu grijs	2	3			1	1	4
Milieu overig			2			3	
Mishandeling	1,932	2,077	2,284	2,760	2,799	3,007	3,011
Moord, doodslag	432	319	368	371	376	453	328
Openlijk geweld (persoon)	773	462	348	510	645	631	657
Overige vermogensdelicten	16,904	11,286	8,954	8,663	8,262	7,441	7,339
Overval	97	216	292	239	248	222	171
Restcategorie	395	307	347	412	430	308	237
Straatroof	3,359	3,473	3,148	2,706	2,048	1,817	1,543
Verkeersongevallen	5,612	5,434	2,558	1,859	1,858	1,768	1,744
Vernieling c.q. zaakbeschadiging	5,996	6,193	6,096	6,269	6,632	6,700	7,003
Wapenhandel	12	1	2	3	4	4	
Weg overig	31	29	17	37	29	23	25
Winkeldiefstal	2,523	2,628	3,083	2,739	2,310	1,802	1,400
Zakkenrollerij	4,068	4,761	5,938	4,141	3,189	2,902	2,511
Zedenmisdrijf	456	422	416	506	523	483	492
Totaal	78,548	79,663	81,251	75,245	69,230	61,622	57,407

Bron: COS www.rotterdam.nl 2008

Het aantal aangiften van discriminatie daalt tot het jaar 2005 en laat daarna een stijging zien.

Bij het OM behandelt de discriminatie-officier jaarlijks ongeveer 40 meldingen. Dat dit aantal hoger ligt dan het aantal aangiften bij de politie heeft te maken met het feit dat de discriminatie-officier ook rechtstreeks brieven ontvangt van burgers. De parketsecretarissen hebben weinig te maken met discriminatiezaken: één keer per jaar of minder. Eén Politie Parketsecretaris belde de dag na het interview dat hij een discriminatiezaak had ontvangen. De teamhoofden van het OM gaven aan geen zaken tegen te komen.

3.3.2 Onafhankelijke variabelen

In het conceptueel model is een aantal onafhankelijke variabelen genoemd. Deze variabelen moeten nu gespecificeerd worden zodat ze getoetst kunnen worden.

Intern

Omvang organisatie

De omvang van de instanties wordt bij politie Rotterdam-Rijnmond en het Parket Rotterdam bepaald door het aantal werknemers. De organisatie van de gemeente hangt samen met het aantal inwoners per gemeente. Hoe meer inwoners er zijn, hoe meer ambtenaren er zijn bij de gemeente.

Leiderschap

De functie en bevoegdheden van de burgemeester zijn voor elke gemeente hetzelfde. De resultaten van de interviews zijn daarom onderling te vergelijken. Op basis van de interviews is een overzicht gemaakt van de aandacht van de burgemeesters voor anti-discriminatiebeleid

Bij politie Rotterdam-Rijnmond zijn de portefeuillehouder Diversiteit en de proceseigenaren geïnterviewd en deels geobserveerd. Deze respondenten functioneren op het hoogste niveau binnen de organisatie. Beslissingen vanuit de korpsleiding worden direct aan deze respondenten gecommuniceerd. Zij zijn verantwoordelijk voor het verder uitvoeren en prioriteren van beleid. De aandacht van deze respondenten voor discriminatiebestrijding wordt gepresenteerd in de resultaten.

Bij het OM zijn de discriminatie-officier en drie teamhoofden geïnterviewd. De discriminatie-officier is verantwoordelijk voor de afhandeling van alle discriminatiezaken en stuurt daarbij de regionale teams aan. De teamhoofden geven binnen het team aandacht aan het uitvoeren van richtlijnen. De aandacht van deze respondenten voor discriminatiebestrijding wordt gepresenteerd in de resultaten.

Street-level bureaucrats

De invloed van de uitvoerende medewerkers, de street-level bureaucrats, is bij politie Rotterdam-Rijnmond onderzocht. Binnen de regio Rotterdam-Rijnmond zijn de politie-agenten degenen die te maken hebben met meldingen van discriminatie. De informatie van deze street-levelbureaucrats over het uitvoeren van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding wordt als data meegenomen om het conceptueel model te toetsen.

Randvoorwaarden

Randvoorwaarden van implementatie bestaan uit:

1. Visie
2. Middelen
3. Techniek
4. Structuur
5. Kennis

Ad 1. Landelijk zijn wet-en regelgeving en richtlijnen opgesteld voor discriminatiebestrijding. Bij de instanties is gekeken of er lokaal beleid is geformuleerd om dit uit te kunnen voeren.

Ad 2. Om beleid te kunnen uitvoeren moeten er middelen worden vrijgemaakt. Het gaat hierbij om budget dat bij de instanties specifiek voor discriminatiebestrijding is vrijgemaakt.

Ad 3. De meldingen van discriminatie moeten kunnen worden behandeld. Hiervoor moet techniek beschikbaar zijn.

Ad 4. Binnen de organisatie moet de uitvoering van beleid geborgd zijn. Dit betekent dat de structuur van de organisatie aangepast wordt.

Ad 5. Om beleid uit te kunnen voeren, moeten medewerkers kennis hebben van dit nieuwe beleid en hoe ze het moeten uitvoeren.

Deze randvoorwaarden zijn nu gespecificeerd voor de instanties en kunnen worden getoetst aan de uitkomsten.

Extern

Wet- en regelgeving

Om discriminatie aan te tonen moeten de discriminerende bedoelingen van de pleger aangetoond worden. Er kan iets geroepen worden uit boosheid, maar dat maakt het niet per definitie discriminatie. Wet- en regelgeving en richtlijnen worden centraal en landelijk opgesteld. De doelgroep voor het opstellen is anders dan de doelgroep voor het uitvoeren. De informatie van respondenten over de wet- en regelgeving e richtlijnen voor discriminatiebestrijding wordt gebruikt om de duidelijkheid of onduidelijkheid te toetsen.

Discriminatie

Discriminatie is een delict waar een slachtoffer aangevallen wordt op zijn/haar persoonlijke kenmerken. Om de invloed van de kenmerken van discriminatie te onderzoeken wordt gebruik gemaakt van de expertise van RADAR en Art.1. Deze stichtingen beschikken over vele rapportages van meldingen van discriminatie en hebben persoonlijk contact met slachtoffers.

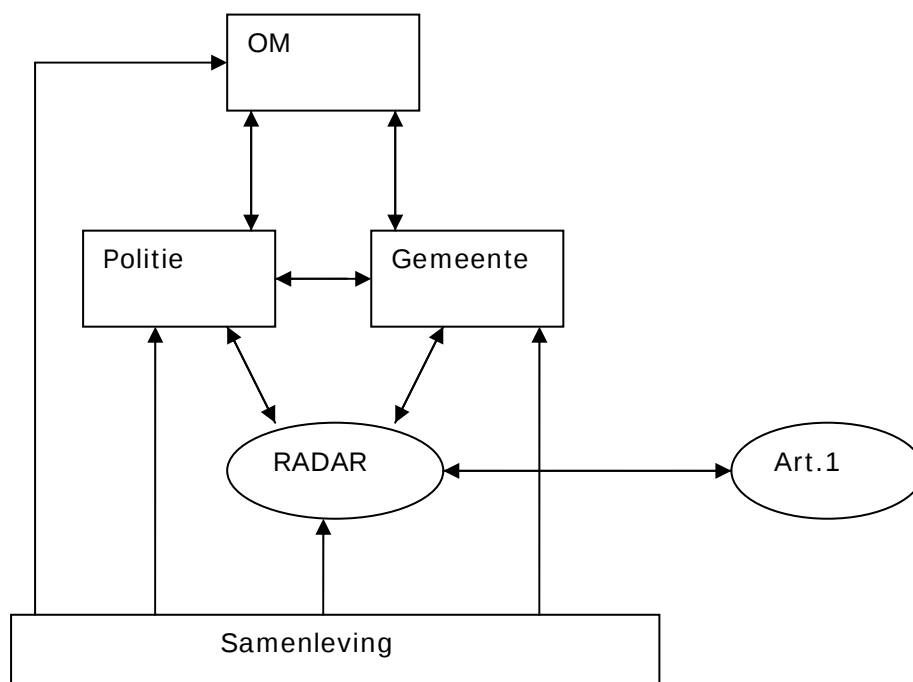
Omgeving

Een omgeving is turbulent of stabiel, simpel of complex. De instanties hebben te maken met een turbulente omgeving als er een diversiteit is aan inwoners van de regio en als er invloed is van politieke ontwikkelingen. De instanties hebben te maken met een complexe omgeving als er veranderingen zijn in het aantal actoren.

Samenwerking

Zoals hieronder te zien is, hebben de instanties relaties met elkaar als het gaat om afwikkeling van discriminatiemeldingen. De samenwerking wordt getoetst door de mening over deze samenwerking van respondenten van de verschillende instanties.

Figuur 3.3.2.1 Overzicht onderzoeksveld



3.3.3 Overzicht

Hieronder zijn de variabele te zien en hoe de data is verzameld voor deze variabelen.

Figuur 3.3.3.1 Overzicht variabelen

Variabele	Item	Databron
Uitvoering wet- en regelgeving	Meldingen discriminatie	Cijfermateriaal, interviews
Omvang organisatie	Aantal werknemers/inwoners	Cijfermateriaal
Leiderschap	Aandacht leidinggevenden	Interviews, observatie
Street-level bureaucrats	Attitudes	Survey, observatie
Randvoorwaarden	Beleid	Documenten
	Budget	Documenten
	Techniek	Interviews, observatie
	Structuur	Documenten, interviews
	Kennis	Survey, documenten, interviews
Wet-en regelgeving	Mening duidelijk/onduidelijk	Interviews
Kenmerken discriminatie	Mening experts	Interviews, documenten
Omgeving	Diversiteit	Cijfermateriaal
	Politieke invloed	Interviews, documenten
	Actoren	Interviews, documenten
Samenwerking	Mening samenwerking	Interviews, documenten

4. Resultaten

Om de probleemstellingen te kunnen beantwoorden is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. De respondenten hebben hun mening gegeven over het onderwerp en daarnaast zijn, zoals vermeld, verschillende databronnen en methoden gebruikt.

4.1 Probleemstelling 1

De eerste probleemstelling gaat over de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding. Deze variabele is geoperationaliseerd als het aantal meldingen dat door de instanties behandeld is.

In regio Rotterdam-Rijnmond is bureau RADAR een aanspreekpunt voor burgers voor discriminatiemeldingen. Discriminatie komt voor in de regio. Dit blijkt uit de cijfers van bureau RADAR.

Figuur 4.1.1 Klachtenaantallen en informatieverzoeken 2001-2006, absolute aantallen

Jaar	Discriminatieklachten en -meldingen	Informatieverzoeken discriminatie	Totaal
2001	624	486	1110
2002	532	376	908
2003	425	430	855
2004	445	384	829
2005	455	509	964
2006	449	440	889

Bron: RADAR klachtenregistratie 2008

In 2002 daalde het aantal meldingen ten opzichte van het jaar daarvoor. Na 2003 steeg het aantal meldingen geleidelijk. Discriminatie op basis van herkomst is de meest voorkomende melding bij RADAR. Dit is te zien in de onderstaande figuur.

Figuur 4.1.2 Discriminatiegronden 2001-2006, absolute aantallen

Discriminatiegrond	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Herkomst	375	372	272	285	267	247
Godsdienst	37	43	30	47	37	44
Levensovertuiging	2	1	4	0	0	1
Politieke overtuiging	2	16	4	4	2	2
Nationaliteit	5	4	6	8	8	7
Geslacht	16	7	7	7	16	20
Seksuele gerichtheid	64	16	10	16	13	20
Leeftijd	14	11	10	22	28	26
Handicap	14	7	9	17	16	15
Burgerlijke staat	0	0	0	0	1	0
Arbeidsduur	0	2	1	0	1	0
Antisemitisme	15	6	19	2	19	17
Overig	80	47	53	37	47	57
Totaal	624	532	425	445	455	458¹

1 Meerdere discriminatiegronden per klacht.

Bron: RADAR klachtenregistratie 2008

De politie heeft de aanwijzing dat van elke melding van discriminatie aangifte moet worden opgenomen en de gemeente heeft te maken met het nationaal actieplan tegen racisme. Het OM heeft te maken met de richtlijn voor discriminatie. Daarin wordt bepaald dat elke discriminatiezaak vervolgd moet worden en dat er een strafverhoging geldt.

Hieronder worden de cijfers van RADAR naast de verkregen informatie van de gemeente gelegd. Verder heeft RADAR de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee onder één noemer geplaatst. De burgemeesters gaven aan hoeveel meldingen van discriminatie er bij hen bekend zijn. Dit aantal is niet alleen van het jaar 2005, maar ook van voorgaande jaren. Desalniettemin blijft het verschil tussen de meldingen bij RADAR over 2005 en de meldingen bij de gemeenten duidelijk bestaan.

Figuur 4.1.3 Cijfers gemeenten

Gemeente	Signalen burgemeester	RADAR	Vershil
Albrandswaard	0	1	-1
Barendrecht	0	3	-3
Bergschenhoek	1	3	-2
Berkel en Rodenrijs	1	1	0
Bernisse	0	0	0
Bleiswijk	0	0	0
Brielle	0	0	0
Cappelle a/d IJssel	1	13	-12
Dirksland	1	1	0
Goedereede	1	1	0
Hellevoetsluis	2	3	-1
Krimpen a/d IJssel	1	2	-1
Maassluis	2	9	-1
Middelharnis	3	1	2
Oostflakkee	1	1	0
Ridderkerk	0	4	-4
Rotterdam	1	267	-266
Rozenburg	0	1	-1
Schiedam	1	11	-10
Spijkenisse	0	10	-10
Vlaardingen	3	11	-8
Westvoorne	1	0	1
Totaal	20	343	-323

Een aantal meldingen bij RADAR is niet te plaatsen bij een specifieke gemeente. Dit verklaart het verschil tussen het totale aantal meldingen bij RADAR van 455 over 2005 en het totaal in deze tabel van 343.

In 2005 zijn 455 meldingen van discriminatie binnen gekomen bij RADAR. Als we de cijfers van 2005 van de politie en van RADAR vergelijken, blijkt er een groot verschil te zijn. Er zijn namelijk acht aangiften bij politie Rotterdam-Rijnmond opgenomen.

In vrijwel alle gesprekken met politiemensen wordt aangegeven dat men op zijn minst een vermoeden heeft dat het probleem van discriminatie op allerlei vlakken veel voorkomt. Ook de media signaleren dit. Een voorbeeld is dat 83% van de wijkagenten zegt dat discriminatie voorkomt in hun wijk.

Als er echter gekeken wordt naar het aantal daadwerkelijke aangiften van discriminatie dan blijkt dat deze nauwelijks te vinden zijn. Het gaat dan om meldingen die niet in het registratiesysteem van de politie staan, maar ook in de papieren archieven worden geen dossiers gevonden. Politiemensen kunnen zich vaak geen concrete gevallen herinneren. Er lijkt dus een discrepantie te zijn tussen de mate waarin het probleem speelt in de maatschappij en het aantal gevallen dat uiteindelijk geregistreerd wordt bij de politie, naar aanleiding van aangifte of vervolging.

De regionale teams van het OM behandelen weinig zaken van discriminatie. Een uitzondering daarop is de discriminatie-officier die rond de 40 zaken per jaar behandelt. Deze zaken leiden niet allemaal tot een vervolging. Vergeleken met de meldingen van RADAR is hier ook een verschil te constateren.

In 2005 kreeg RADAR 455 meldingen van discriminatie binnen. Bij politie Rotterdam-Rijnmond zijn in 2005 acht aangiften gedaan van discriminatie. Gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond krijgen weinig signalen binnen van discriminatie. Het OM behandelt ook weinig zaken. Er is een verschil geconstateerd tussen de meldingen die bij RADAR binnen komen en de meldingen die bij de politie, gemeente en het OM binnenkomen.

Discriminatie komt voor in regio Rotterdam-Rijnmond. Alle respondenten gaven aan te weten dat discriminatie wel voor komt, maar dat er geen meldingen binnen komen. Zonder deze meldingen wordt wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving niet uitgevoerd.

4.2 Probleemstelling 2

De tweede probleemstelling gaat over de factoren die van invloed zijn op de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving. Eerst zullen de interne factoren besproken worden en daarna de externe.

4.2.1 Intern

Omvang

De organisatie van de gemeente hangt ook af van het aantal inwoners. Hoe groter het aantal inwoners hoe groter de organisatie van de gemeente.

De burgemeesters zelf geven aan dat kleinschaligheid van de organisatie van de gemeente betekent dat de afstand van de overheid en de burger klein is. De burgemeesters kennen de inwoners van hun gemeente en er is vaak sprake van direct contact. De burgemeesters van kleinere gemeenten vinden dat ze goed op de hoogte zijn van wat er speelt in de gemeente. Burgemeesters van grotere gemeenten geven aan dat binnen de gemeente-organisatie de taken verdeeld zijn onder portefeuillehouders. Verschillende taken worden ook uitgevoerd door verschillende medewerkers. Deze arbeidsdeling is nodig om de taken van de gemeente uit te kunnen voeren. De afstand tussen de burgemeester en de burgers is daardoor groter.

Figuur 4.2.1.1 Het aantal inwoners per gemeente per één januari 2005

Gemeente	Aantal inwoners
Albrandswaard	20585
Barendrecht	39340
Bergschenhoek	16166
Berkel en Rodenrijs	18068
Bernisse	12653
Bleiswijk	10326
Brielle	16029
Cappelle a/d IJssel	65588
Dirksland	8303
Goedereede	11594
Hellevoetsluis	40161
Krimpen a/d IJssel	28972
Maassluis	32392
Middelharnis	17492
Oostflakkee	10133
Ridderkerk	45074
Rotterdam	569068
Rozenburg	13100
Schiedam	75120
Spijkenisse	74632
Vlaardingen	73227
Westvoorne	14232

Bron: CBS 2005

De gemeenten Capelle a/d IJssel, Vlaardingen, Spijkenisse, Schiedam en Rotterdam zijn de grootste gemeenten.

Korps Rotterdam-Rijnmond is één van de grootste korpsen in Nederland.

Figuur 4.2.1.2 Omvang politiekorpsen landelijk

Korps	Werknemers
Amsterdam Amstelland	6000
Brabant Zuid-Oost	2000
Brabant Noord	1650
Drenthe	1200
Flevoland	nb
Friesland	>1600
Gelderland-Midden	1600
Gelderland-Zuid	1258
Gooi en Vechtsreek	700
Groningen	1800
Haaglanden	>5000
Hollands Midden	nb
Ijsselland	1229
Kennemerland	nb
Limburg Noord	1100
Limburg Zuid	1750
Midden en West Brabant	2900
Noord en Oost Gelderland	1750
Noord-Holland Noord	1600
Rotterdam-Rijnmond	>5000
Twente	>1600
Utrecht	3777
Zaanstreek en Waterland	850
Zeeland	1000
Zuid-Holland Zuid	1400

Bron: www.politie.nl 2008

Uit interviews en observatie kwam naar voren dat de organisatie is ingedeeld naar hoofdprocessen (DHV, ISO, Opsporing en Wijkpolitie) en naar onderwerpen als diversiteit en eerwraak. Deze onderwerpen hebben een eigenaar in de organisatie in de vorm van een portefeuillehouder. Onder deze portefeuillehouders worden beleidsmedewerkers als stuurgroep geplaatst. Voor de portefeuille diversiteit is een stuurgroep van 2 beleidsmedewerkers onder de portefeuillehouder geplaatst. Deze stuurgroep heeft beleidsstukken en vergaderingen georganiseerd over het onderwerp diversiteit. Ook dit onderzoek is aangevraagd door deze stuurgroep. Voor de portefeuillehouder eerwraak is dit echter anders. Deze portefeuillehouder werd op een zekere dag benoemd en er werd een memo opgesteld door een beleidsmedewerker. Verder wordt deze portefeuillehouder hier en daar uitgenodigd voor een vergadering. Er is geen stuurgroep benoemd en over de taken die binnen deze portefeuille horen is niet gecommuniceerd.

De agenten op straat die geïnterviewd en geobserveerd zijn, gaven aan dat de verschillende stuurgroepen of portefeuillehouders moeilijk bereikt worden. Op het intranet van politie Rotterdam-Rijnmond is soms wel en meestal niets over de portefeuilles te vinden. Als er suggesties of vragen zijn van de agenten krijgen ze vaak niet of met vertraging een antwoord. De omvang van het korps heeft tot gevolg dat er snel gereageerd kan worden op politieke of andere belangrijke onderwerpen.

Deze reactie bestaat het opstellen van een portefeuille. Daarmee is niet geborgd dat er verder gevolg wordt gegeven aan het uitvoeren van acties op de verschillende portefeuilles.

Het parket Rotterdam heeft een gemiddelde grootte vergeleken met andere parketten.

Figuur 4.2.1.3 Omvang arrondissementsparketten landelijk

Arrondissementsparket	Aantal medewerkers
Alkmaar	100
Almelo	100
Amsterdam	450
Arnhem	nb
Assen	nb
Breda	nb
's Hertogenbosch	nb
Den Haag	360
Dordrecht	75
Groningen	nb
Haarlem	240
Leeuwarden	nb
Maastricht	160
Middelburg	nb
Roermond	100
Rotterdam	350
Utrecht	220
Zutphen	nb
Zwolle-Lelystad	nb

Bron: www.om.nl 2008

Uit interviews kwam naar voren dat de organisatiestructuur van het parket veelal onveranderd blijft ook al spelen er vraagstukken in de maatschappij. Het is wel zo dat officieren van justitie bepaalde onderwerpen onder hun hoede krijgen zoals discriminatie, jeugd en eerwraak. Deze portefeuillehouders zijn het aanspreekpunt voor deze onderwerpen en werken samen met de regionale teams voor zaken die onder dit onderwerp vallen. Met dit systeem kan gereageerd worden op belangrijke onderwerpen en veranderingen in wet- en regelgeving. Veel respondenten buiten het parket wisten echter niet dat een discriminatie-officier bestaat.

Gebleken is dat de omvang van de instanties er voor zorgt, dat er snel gereageerd kan worden op veranderingen. Een al aanwezige medewerker van een instantie wordt benoemd als portefeuillehouder op dat onderwerp en krijgt soms ook een stuurgroep. Deze reactie op een verandering krijgt echter geen gevolg. De medewerkers weten niet van het bestaan af van de portefeuillehouders en burgemeesters geven aan dat, hoe meer afstand er tussen hen en de inwoners bestaat, hoe minder zij weten wat er precies speelt in de gemeente. De omvang van de instanties is in eerste instantie een voordeel, maar dat voordeel wordt niet verder gebruikt voor de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding.

Leiderschap

De burgemeester is de leidinggevende in de organisatie. De burgemeester is de vertegenwoordiger van de gemeente en een aanspreekpunt. De burgemeester staat boven de politieke organisatie van de gemeente. De burgemeester moet op persoonlijke eigenschappen kunnen bouwen om leiding te geven aan de gemeente. Als aanspreekpunt moet de burgemeester ook standpunten naar buiten toe overdragen. De burgemeester is daarom de persoon om speerpunten van het beleid van de gemeente uit te dragen. Wanneer een burgemeester prioriteit geeft aan de bestrijding van discriminatie, zal dat gevolgen hebben binnen de organisatie en ook buiten de organisatie. Binnen de organisatie van de gemeente worden ambtenaren gestimuleerd oplettend te zijn wat betreft discriminatiebestrijding door de aandacht van de burgemeester. Meldingen en signalen worden opgepikt. Als vertegenwoordiger van de gemeente laat de burgemeester aan de inwoners zien dat discriminatiebestrijding belangrijk is. Dit maakt de inwoners alert en stimuleert ze ook om meldingen te doen van discriminatie. Wanneer de meldingen binnen komen bij de organisatie, kunnen deze afgehandeld worden door de alert gemaakte ambtenaren. De burgemeester kan als de spil van de gemeente gezien worden. De aandacht van de burgemeester voor discriminatiebestrijding heeft invloed op de uitvoering van anti-discriminatiebeleid en kan een verklarende factor zijn voor het verschil in meldingen.

Er was een aantal richtlijnen voor de interviews opgesteld door de onderzoekers, maar er was genoeg ruimte voor de burgemeesters om uit te wijden. Daardoor kon een beeld verkregen worden van de interesses en kennis van de burgemeesters. Elk interview was anders. Zo duurde het kortste interview dertig minuten en het langste een uur en een kwartier. Per gesprek kwamen de interesses van de burgemeesters naar voren. Eén burgemeester was werkzaam geweest op een anti-discriminatiebureau en had veel ervaring met het onderwerp. Andere burgemeesters richtten zich vooral op jeugdbeleid. Op de standaardvragen over discriminatie werd uiteraard geantwoord dat discriminatie niet mag. De scores gegeven in het bovenstaande overzicht hebben te maken met persoonlijke interesse in andere culturen, discriminatiebestrijding en inhoudelijke kennis van discriminatiebestrijding.

Figuur 4.2.1.4 Aandacht burgemeesters

Gemeente	Aandacht
Albrandswaard	laag
Barendrecht	gemiddeld
Bergschenhoek	laag
Berkel en Rodenrijs	gemiddeld
Bernisse	laag
Bleiswijk	hoog
Brielle	hoog
Cappelle a/d IJssel	gemiddeld
Dirksland	laag
Goedereede	gemiddeld
Hellevoetsluis	hoog
Krimpen a/d IJssel	hoog
Maassluis	gemiddeld
Middelharnis	hoog
Oostflakkee	laag
Ridderkerk	hoog
Rotterdam	laag
Rozenburg	laag
Schiedam	hoog
Spijkenisse	laag
Vlaardingen	hoog
Westvoorne	laag

Tijdens het onderzoek zijn 19 burgemeesters in de regio Rotterdam-Rijnmond bezocht. Alle 22 burgemeesters in de regio zijn meerdere malen benaderd door de onderzoekers. Ondanks deze pogingen en een herinnering van de portefeuillehouder van de politie Rotterdam-Rijnmond, werd door de gemeenten Rozenburg, Bernisse en Albrandswaard geen medewerking verleend en is daarom een lage score gegeven. Acht burgemeesters hebben een hoge score gekregen voor hun aandacht voor discriminatiebestrijding.

De portefeuillehouder en de proceseigenaren van politie Rotterdam-Rijnmond gaven aan dat discriminatiebestrijding belangrijk is. Toch schemerde er tijdens het onderzoek ook andere aandachtspunten door die belangrijk zijn voor de specifieke processen.

Figuur 4.2.1.5 Aandacht politie

Respondent	Aandacht
Portefeuillehouder Diversiteit	hoog
Proceseigenaar DHV	gemiddeld
Proceseigenaar ISO	hoog
Proceseigenaar Wijkpolitie	gemiddeld
Proceseigenaar Opsporing	laag

De portefeuillehouder Diversiteit is het aanspreekpunt voor discriminatiebestrijding. De stuurgroep diversiteit doet aan informatievoorziening binnen de organisatie en de portefeuillehouder is bij verschillende bijeenkomsten de vertegenwoordiger van het korps op dit gebied.

De proceseigenaar DHV gaf aan dat opstootjes in het uitgaansgebied onder de aandacht staat van de DHV. Men heeft gemerkt, dat wanneer bepaalde groepen of personen geweigerd worden bij de deur van een uitgaansgelegenheid, er vaak ruzie ontstaat. Het panel deurbeleid is vanuit de gemeente Rotterdam daarom actief om discriminatie aan de deur van de horeca te bestrijden. De DHV heeft meer aandacht voor het handhaven van de orde en veiligheid in de stad en bemoeit zich minder met de oorzaken van de ordeverstoringen.

De proceseigenaar ISO gaf aan dat de mensen van ISO de aanspreekpunten zijn voor de burgers. Zij zitten achter de balie en aan de telefoon en verlenen de eerste hulp en service wanneer iemand een melding wil doen. Het is belangrijk dat dit eerste contact goed verloopt en dat alle meldingen aangenomen worden en op de goede plek terecht komen. De proceseigenaar ISO merkt dat er binnen de organisaties gereageerd wordt op politieke en belangrijke onderwerpen. Wanneer die aandacht er is, wordt ook gevraagd om cijfers van meldingen. De proceseigenaar ziet het als een belangrijke verantwoordelijkheid met deze cijfers en de dienstverlening de organisatie van dienst te zijn.

De proceseigenaar Wijkpolitie geeft aan dat het de taak is van de wijkagent een netwerk op te bouwen in de wijk. Wanneer een netwerk aanwezig is krijgt de wijkagent toegang tot meer informatie over wat er speelt in de wijk. Deze informatie helpt bij het signaleren van problemen en bij het voorkomen van problemen. De proceseigenaar ziet een uitdaging in het benaderen van verschillende bevolkingsgroepen. Er zijn namelijk moeilijk toegankelijke groepen die ook een wantrouwen hebben tegen de politie. Hierdoor ontstaan er gaten in de informatievoorziening en is er een risico voor de veiligheid in de wijk.

De proceseigenaar Opsporing geeft aan dat er weinig tot geen discriminatiezaken met een opsporingsindicatie zijn. Opsporing heeft een aantal prioriteiten. Gewelddelicten, drugszaken en huiselijk geweld zijn de belangrijke onderwerpen.

De medewerkers en officieren van het parket hebben als taak de wet te handhaven. Zaken worden vervolgd zoals wet- en regelgeving dat voorschrijft. Daar kan niet van afgeweken worden. Een discriminatiezaak moet vervolgd worden en de richtlijnen daarvoor worden uitgevoerd.

Bij de interviews kwam naar voren dat er aandacht is voor het onderwerp. Discriminatiebestrijding is erg belangrijk. Door de praktijk van alledag is dit gevoel van prioriteit echter niet altijd aanwezig.

Figuur 4.2.1.6 Aandacht OM

Respondent	Aandacht
Discriminatieofficier	hoog
Teamhoofd 1	gemiddeld
Teamhoofd 2	gemiddeld
Teamhoofd 3	gemiddeld

De discriminatie-officier is degene die voor dit onderwerp het aanspreekpunt is. De officier krijgt de brieven die burgers schrijven over dit onderwerp. Vanuit de politie worden zaken overgedragen aan het parket voor vervolging. Als er een discriminatiezaak binnenkomt, wordt de officier geïnformeerd.

De teamhoofden van de regionale teams zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. Er is prioriteit gegeven aan een aantal onderwerpen. Deze prioriteit betekent dat de zaken een snelle doorlooptijd moeten hebben. De teamhoofden geven aan dat inmiddels zoveel onderwerpen prioriteit gekregen hebben dat de doorlooptijd onveranderd blijft. Alleen voor jeugdzaken geldt dit niet, daar wordt voorrang aan gegeven. Discriminatiebestrijding heeft prioriteit bij het parket, maar door het lage aantal zaken en de vele andere prioriteiten is dit bijna een loze term geworden.

Voor de drie instanties zijn de leidinggevenden geïnterviewd. De aandacht en prioriteit voor discriminatiebestrijding blijkt te variëren. Portefeuillehouders geven prioriteit aan hun eigen onderwerp. Daarnaast zijn lijnmanagers verantwoordelijk voor de uitvoering. Tussen portefeuillehouder en lijnmanager is een verschil in aandacht geconstateerd. Bij de burgemeesters was veel afhankelijk van persoonlijke ervaring en interesse. Daardoor kregen 8 van de 22 burgemeesters een hoge score.

Street-level bureaucrats

De uitvoerende medewerkers van politie Rotterdam-Rijnmond zijn bevraagd middels een survey. Gebleken is dat een groot aantal respondenten de aanwijzing discriminatie niet kent. Wanneer een medewerker actief bezig is met discriminatie, zal de medewerker de aanwijzing gebruiken bij zijn of haar werkzaamheden. Van de respondenten gebruikt 7.3% de aanwijzing in het dagelijkse werk.

Aan de respondenten zijn situaties, waarin discriminatie een rol speelt, voorgelegd om te kijken of een respondent actief bezig is met discriminatiebestrijding.

Figuur 4.2.1.7 Mate van actiefheid

Mate van actiefheid	%
passief	38.1
gemiddeld	34.9
actief	27
totaal	100

Hierboven is te zien dat 27 procent van alle respondenten zegt discriminatie actief te bestrijden.

Van de respondenten van DHV geeft 80% aan op te letten of er sprake is van discriminatie als ze opgeroepen worden voor een incident. De helft van de medewerkers DHV geeft aan dat ze incidenten van discriminatie doorgeven aan de wijkpolitie.

In tegenstelling tot de aanwijzing voor de politie, wordt niet altijd een aangifte opgenomen. Uit de vragenlijsten kwam naar voren dat 25.5% van de medewerkers ISO nooit een aangifte opneemt van discriminatie als iemand aangifte wil doen. Mensen die aangifte willen doen worden of weggestuurd (33%) of naar RADAR gestuurd (37%).

Van de wijkagenten geeft 83% aan dat discriminatie voorkomt in de wijk. Signalen over discriminatie krijgen ze tijdens het werk op straat en in hun contacten met buurtbewoners. De helft van de wijkagenten zegt geen informatie over discriminatie-incidenten te ontvangen van andere processen binnen het korps.

Uit de diepte-interviews bij Opsporing kwam naar voren dat er weinig discriminatiezaken bekend zijn. Het antwoord "soms" werd een paar keer gegeven, meestal werd "bijna nooit" gezegd. Als er aanknopingspunten zoals een naam of kenteken van de dader bekend zijn, gaat een zaak naar opsporing. Men zegt alert te zijn op discriminatie. Het wordt volgens de geïnterviewde medewerkers niet gebagatelliseerd. Er zijn alleen geen zaken om op te pakken.

Uit de survey is gebleken dat veel respondenten wel signalen ontvangen over discriminatie, maar daar verder geen actie op ondernemen.

Randvoorwaarden

Hieronder worden de verschillende randvoorwaarden voor implementatie besproken.

Beleid

Alle burgemeesters gaven aan dat discriminatiebestrijding een belangrijk onderwerp is. De opmerking die daarna vaak kwam was: 'Maar er komt geen melding van binnen'. Zo komt men in een vicieuze cirkel. Burgers weten niet waar ze meldingen moeten doen vanwege het ontbreken van sturing door gemeenten. Er komen dus geen meldingen binnen. Er wordt daarom geen beleid opgesteld. De burgemeesters onderkennen dat discriminatie op straat ongetwijfeld voorkomt, maar meldingen van incidenten krijgen ze nauwelijks. Alleen de gemeente Schiedam had beleid op het gebied van discriminatie en multi-culturaliteit.

Politie Rotterdam-Rijnmond heeft een stuurgroep diversiteit. Deze stuurgroep heeft een aantal memo's opgesteld over discriminatiebestrijding. Het parket Rotterdam voert wet- en regelgeving uit en stelt zelf geen beleid op.

Budget

De begrotingen van alle gemeenten zijn bekeken in dit onderzoek. Vier gemeenten hadden een speciaal budget voor discriminatiebestrijding. Dit zijn de gemeenten Schiedam, Barendrecht, Maassluis en Oostflakkee.

Een portefeuillehouder krijgt een budget binnen politie Rotterdam-Rijnmond. De onderzoekers waren zelf de eerste die gebruik maakten van dit budget voor de portefeuille diversiteit. Het parket ziet de uitvoering van discriminatiebestrijding als een van de basistaken en heeft daarvoor geen apart budget gereserveerd.

Techniek

Om de wet- en regelgeving en richtlijnen uit te voeren moeten in de organisatie aanpassingen gedaan worden in de techniek. Zes gemeenten hebben gebruik gemaakt van internet om informatie te verstrekken over discriminatie. Gemeente Vlaardingse heeft daarnaast een telefoonnummer geopend voor het melden van discriminatie bij de gemeente. Cijfers over die meldingen waren echter niet te achterhalen.

'Meten is weten' is een populaire uitspraak. Helaas is meten niet altijd zo makkelijk. De onderzoekers zijn hier zelf achter gekomen toen de zoektocht naar cijfers over discriminatie begon. In het systeem van politie Rotterdam-Rijnmond, X-pol, komen weinig meldingen van discriminatie voor. Uit interviews is gebleken dat een aangifte van alleen discriminatie weinig ingevoerd wordt. Meestal is een aangifte een combinatie van verschillende feiten. Helaas is discriminatie als bijkomend feit naast bijvoorbeeld geweldpleging niet in te voeren. Daardoor verdwijnt de discriminatoire achtergrond en blijft alleen een aangifte van geweldpleging over. Medewerkers geven ook aan dit expres te doen, omdat ze schatten dat het OM de zaak makkelijker kan vervolgen. Deze vrijheid is typisch voor street-level bureaucrats.

Door het invoeren van aangiften op de zwaardere component verdwijnt de discriminatoire achtergrond. Hierdoor is het moeilijk te meten hoeveel aangiften iets met discriminatie te maken hebben. De techniek bij politie Rotterdam-Rijnmond is niet aangepast om de wet-en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding uit te voeren.

Het parket werkt met een eigen registratiesysteem met een eigen nummering van zaken. Gegevens over aantallen discriminatiezaken moesten uit interviews blijken, omdat de medewerkers dat niet uit het systeem konden opmaken.

Structuur

Eerder is gebleken dat de drie instanties allen reageren op ontwikkelingen in de politiek door het aanstellen van portefeuillehouders. Bij de gemeenten kwam dat alleen voor bij de grotere gemeenten. Deze reactie in de organisatie is een structuuraanpassing. Op het hoogste niveau worden mensen aangesteld als toezichthouder op een bepaald onderwerp. Zo is er een discriminatie-officier bij het parket en een portefeuillehouder met twee beleidsmedewerkers voor de portefeuille diversiteit bij politie Rotterdam-Rijnmond.

Deze structuuraanpassing op hoog niveau wordt echter niet vertaald naar een lager niveau. Daardoor bevinden de portefeuillehouders zich op een eiland binnen de organisatie. Binnen politie Rotterdam-Rijnmond kan een specifiek voorbeeld illustreren, waarom de verdere aanpassing van de structuur lastig is.

Het Korps Rotterdam-Rijnmond is een hiërarchische organisatie. De korpsleiding bepaalt de koers van de organisatie en rangen en standen zijn erg belangrijk. Dit uit zich onder meer in het dragen van uniformen waarbij het aantal strepen op de schouder de rang aangeeft. Dit komt ook tot uiting in de organisatiestructuur. Voordat een beslissing genomen kan worden, moet iedereen die bevoegdheid heeft daarvoor toestemming geven. Een voorbeeld hiervan is een brief aan alle burgemeesters die de onderzoekers wilden sturen. Deze brief mochten de onderzoekers niet zelf opstellen. Eerst moest de beleidsafdeling een afspraak maken met de afdeling Communicatie. Toen een brief opgesteld was moest deze goedgekeurd worden door Communicatie en daarna naar de portefeuillehouder Diversiteit voor goedkeuring en ondertekening. Deze portefeuillehouder moest eerst overleggen of er wel een brief uit mocht vanuit de politie naar de burgemeesters en of dat dan de brief mocht zijn zoals die opgesteld was.

Uiteindelijk was er toestemming om de brief te versturen naar de burgemeesters. Dit moest dan wederom via de afdeling Communicatie geregeld worden, die vervolgens de burgemeesters ging bellen dat de bewuste brief er aan zou komen. Tussen het moment van de vraag om een brief te versturen en het moment dat de brief daadwerkelijk verstuurd was, zat 2.5 maanden.

Dit voorbeeld laat zien, dat door de structuur van de organisatie zelf met vele hiërarchische rangen en standen en verdeelde bevoegdheden een structuuraanpassing moeilijk doorgevoerd kan worden. Een portefeuillehouder wordt aangesteld, maar moet rekening houden met de bestaande organisatie.

Kennis

De burgemeesters is gevraagd of zij zelf en/of hun medewerkers training hebben gekregen over discriminatiebestrijding. Alleen bij gemeenten Vlaardingen en Capelle a/d IJssel krijgen alle ambtenaren informatie over discriminatie. Bij gemeente Vlaardingen wordt bovendien een gedragscode getekend waar discriminatie in is opgenomen. De medewerkers van de gemeente Hellevoetsluis die zich bezighouden met minderheden en emancipatie hebben hier cursussen voor gevolgd. De medewerkers bij de stadswinkel krijgen een cursus omgaan met publiek. De burgemeesters zelf hebben meestal geen cursussen gevolgd in hun huidige functie als burgemeester. Men geeft aan dat het aankomt op de persoonlijke vaardigheden en intuïtie. Er worden wel cursussen aangeboden over dit onderwerp aan de burgemeesters.

De medewerkers ISO van politie Rotterdam-Rijnmond geven aan dat er problemen zijn met het invoeren van aangiften van discriminatie. Van de medewerkers zegt 38.5% niet te weten hoe ze een aangifte van discriminatie moeten invoeren in het systeem. Het OM signaleert ook deze problemen. De kwaliteit van de ingevoerde aangiften zijn slecht en er moet beter doorgevraagd worden bij het opnemen van de aangifte. Het OM geeft aan dat er meer informatie moet worden verstrekt aan de medewerkers over het opnemen van discriminatieaangiften.

De medewerkers van de politie hebben ondersteuning vanuit de organisatie nodig om hun werk uit te kunnen voeren. Medewerkers hebben informatie nodig om te weten wat te doen bij een melding van discriminatie en hoe om te gaan met cultuurverschillen. Deze informatie valt onder de portefeuille diversiteit. Uit de survey kwam naar voren dat 51.9% van alle respondenten vindt, dat men niet genoeg informatie vanuit de organisatie heeft gekregen. Van de respondenten wil 47% duidelijke richtlijnen over wanneer iets discriminatie betreft. Ook willen medewerkers meer ondersteuning vanuit de organisatie om met cultuurverschillen om te gaan. Van de medewerkers van DHV bijvoorbeeld zegt 62% geen informatie te hebben gekregen van de organisatie om met cultuurverschillen om te gaan. 45% heeft hier wel behoefte aan. Verder heeft 88% van de DHV medewerkers geen informatie gekregen om racistische graffiti te herkennen.

Dat er niet genoeg informatie wordt verstrekt aan de medewerkers blijkt ook uit de bekendheid van de aanwijzing discriminatie. Bijna 88% van de respondenten kent de aanwijzing niet. Zoals eerder besproken is het voor veel medewerkers niet duidelijk hoe aangifte van discriminatie moet worden opgenomen of hoe men een discriminatiezaak moet behandelen.

Uit de diepte-interviews bij Opsporing bleek dat de aanwijzing discriminatie bij twee personen van de negen niet bekend is. Ook was bij niemand bekend dat er een discriminatie-officier bestaat.

Bij het parket wordt naast algemene bijscholing geen extra cursus gegeven op het gebied van discriminatiebestrijding.

Op de vijf randvoorwaarden voor implementatie wordt mager gescoord door de instanties. Er wordt soms beleid opgesteld en de structuur wordt aangepast om een portefeuillehouder aan te stellen. Er is daarna soms budget aanwezig om actie uit te kunnen voeren, maar de actie zelf blijft uit. De implementatie van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding blijft steken op alle randvoorwaarden bij de gemeenten. Op het gebied van techniek en kennis blijft de implementatie steken bij politie Rotterdam-Rijnmond en het parket.

4.2.2 Extern

Wet-en regelgeving

Uit de interviews bij het OM kwam naar voren, dat, als er een discriminatiezaak is, dit als ernstig wordt gezien en er gedagvaard wordt. Veel aangiften worden onder de noemer belediging geplaatst. Ook als er iets over bijvoorbeeld huidskleur gezegd wordt. Belediging wordt makkelijker toegegeven dan discriminatie. Het is moeilijk om de in het wetsartikel vereiste elementen aan te tonen. Discriminatie is daarom moeilijk te bewijzen. Het artikel is op verschillende manieren te interpreteren. Er moet daarom goed doorgevraagd worden bij het opnemen van de aangiftes.

Volgens het OM wordt de discussie over discriminatiebeleid landelijk op een abstracte manier gevoerd. Er worden geen tools aangeleverd voor de praktijk. Discriminatiezaken hebben vaak geen opsporingsindicatie, omdat het om pamfletten of graffiti gaat. Deze zaken leiden dan tot een sepot en dat is frustrerend. Discriminatie wordt vaak door de politie als belediging of mishandeling opgenomen. ISO-medewerkers moeten letterlijk opschrijven wat er gebeurd is. De beoordeling er van volgt later. Van de medewerkers ISO zegt 17% het lastig te vinden om een discriminatiezaak te behandelen.

De respondenten van het OM gaven aan dat er problemen zijn met het bewijsbaar maken van discriminatie. Het zijn vaak één op één zaken en men moet aantonen dat er opzet was om te discrimineren.

Kenmerken discriminatie

Het is mogelijk dat slachtoffers van discriminatie daar geen of nauwelijks aangifte van doen. Uit interviews komt naar voren dat mogelijke redenen voor de lage aangiftebereid onder slachtoffers kunnen zijn:

- Discriminatie is persoonlijk en kwetsend: sommige slachtoffers praten er liever niet over en/of willen het zo snel mogelijk vergeten.
- Wantrouwen tegenover de politie: sommige (minderheids-)groepen hebben vanuit hun cultuur een wantrouwende houding tegenover de politie en komen liever niet in contact met de politie.
- Slachtoffers weten soms al uit eerdere ervaringen dat discriminatie moeilijk wettelijk is aan te tonen en dat aangifte doen zelden tot vervolging leidt. Om die reden wordt ook lang niet altijd een aangifte opgenomen. Vanuit het gezichtspunt van het slachtoffer heeft aangifte doen geen zin.
- Slachtoffers die na eerdere incidenten aangifte wilden doen, hebben soms het idee dat ze niet serieus genomen worden door de politie of behandeld worden alsof ze lastig zijn.

In het geval van discriminatie van homo's komt het voor dat het slachtoffer niet openlijk uitkomt voor zijn geaardheid. Deze mensen doen vaak geen aangifte uit angst dat hun omgeving hun homoseksualiteit ontdekt.

Veel slachtoffers melden zich in eerste instantie bij Radar. De medewerkers geven aan dat het aan RADAR vertellen van de ervaring vaak al dusdanig oplucht dat het slachtoffer een incident makkelijker uit het hoofd kan zetten en afziet van aangifte. Hierbij spelen vaak weer bovenstaande redenen mede een rol.

Het is ook mogelijk, dat wat door de slachtoffers als discriminatie wordt ervaren in feite (ten minste in juridisch opzicht) geen discriminatie is. Het maatschappelijke concept van discriminatie is veel ruimer dan het juridische begrip waar de politie mee werkt.

Omgeving

Diversiteit

In regio Rotterdam-Rijnmond zijn verschillen in het aantal allochtone inwoners.

Figuur 4.2.2.1 Het aantal allochtone inwoners per gemeente per één januari 2005

Gemeente	Aantal allochtonen
Albrandswaard	2380
Barendrecht	5588
Bergschenhoek	2202
Berkel en Rodenrijs	2068
Bernisse	1000
Bleiswijk	1200
Brielle	1797
Cappelle a/d IJssel	17337
Dirksland	332
Goedereede	465
Hellevoetsluis	6900
Krimpen a/d IJssel	3554
Maassluis	7374
Middelharnis	923
Oostflakkee	476
Ridderkerk	6078
Rotterdam	268677
Rozenburg	2290
Schiedam	23341
Spijkenisse	16291
Vlaardingenv	16857
Westvoorne	1245

Bron: CBS 2005

Gemeente Rotterdam heeft de meeste allochtone inwoners.

Uit de interviews kwam naar voren dat burgemeesters van mening zijn, dat, wanneer er weinig inwoners zijn in een gemeente, de inwoners meer bekend zijn met elkaar. Deze hechtheid van een gemeenschap kan er voor zorgen dat discriminatie minder voorkomt. Wanneer men iemand elke dag tegen komt en persoonlijk kent, zal men minder snel geneigd zijn deze persoon te discrimineren. Bij gemeente Berkel en Rodenrijs is door deze sociale controle het ontstaan van zogenaamde 'Londsdale-jongeren' in de kiem gesmoord. Uit de interviews kwamen voor- en nadelen naar voren van kleinschaligheid van de gemeente. Het voordeel is de hechtheid van de gemeenschap en de sociale controle die daar mee gepaard gaat.

Een aantal burgemeesters van gemeenten met een grote kerkelijke traditie geeft echter aan, dat juist die hechtheid zorgt voor een afgesloten gemeenschap en een 'eilandcultuur'. Elke buitenstaander wordt als vreemdeling bestempeld. Voor allochtone bewoners is het extra moeilijk te integreren in de gemeenschap. De christelijke traditie heeft een grote invloed binnen vijf gemeenten. Dit gaat over gemeenten op de eilanden, maar ook over gemeente Ridderkerk en gemeente Vlaardingen. Door deze kerkelijke achtergrond is de sociale controle nog sterk aanwezig. Dit heeft tot gevolg dat elke persoon van buiten de gemeenschap als vreemdeling wordt bekeken. Ook gemeente Middelharnis en gemeente Oostflakkee melden dat er sprake is van een gesloten gemeenschap. Een uitzondering hierbij is de gemeente Bleiswijk waar wel sprake is van kerkelijke invloed, maar door sociale controle discriminerende uitlatingen juist niet getolereerd worden.

De opvatting van een aantal burgemeesters was, dat, hoe meer allochtone inwoners er binnen een gemeente zijn, hoe groter de kans is dat één van deze inwoners gediscrimineerd wordt. Dit heeft vooral betrekking op grote gemeenten zoals gemeente Rotterdam. De gemeente is te groot om van een hechte gemeenschap te kunnen praten. Wat opvallend is, dat burgemeesters ingingen op de geschiedenis van de gemeenten. Sommige gemeenten zoals gemeente Rotterdam en gemeente Schiedam hebben vanwege de industrie en de haven al sinds lange tijd te maken met verschillende culturen en allochtone inwoners. Uit de interviews kwam naar voren, dat volgens de burgemeesters de allochtone inwoners mede hierdoor goed ingeburgerd zijn.

Politie Rotterdam-Rijnmond is regionaal ingedeeld in districten. Veel van deze politiedistricten bestrijken een deel van Rotterdam en de gemeenten die het dichtst bij dat stadsdeel liggen. Elk district van de politie heeft daardoor te maken met een diversiteit aan inwoners zoals uit de cijfers van CBS blijkt. De wijkagenten geven vooral aan moeite te hebben met het omgaan met verschillende culturen. Voor het uitoefenen van hun taak bouwen wijkagenten een netwerk op in hun wijk. Meer dan de helft zegt dat niet alle bevolkingsgroepen en culturen daarin evenredig vertegenwoordigd zijn.

Het parket heeft vier regionale teams die op hun beurt aansluiten bij de politiedistricten. De diversiteitscijfers zijn daardoor ook van toepassing op deze teams. De diversiteit van inwoners heeft echter geen invloed op de behandeling van discriminatiezaken. Deze behandeling is voor elke zaak hetzelfde.

Politieke invloed

Progressieve stromingen in de maatschappij zullen meer aandacht hebben voor discriminatie dan conservatieve stromingen. Deze opvattingen in de samenleving zijn terug te zien in het stemgedrag van de inwoners. Er is bij de gemeenten gekeken naar de verdeling van de zetels in de gemeenteraad. Naast de landelijke politieke partijen zijn er ook lokale partijen. Bij lokale partijen is waar mogelijk gekeken op de websites naar de standpunten van de desbetreffende partij. Deze lokale partijen komen meestal op voor het behoud van de authentieke kenmerken van de gemeente. Slechts enkele lokale partijen hebben een volledig verkiezingsprogramma. De lokale partijen die alleen opkomen voor lokale belangen worden niet ingedeeld in progressief of conservatief met twee uitzonderingen. In Middelharnis spreekt de partij Vooruitstrevend Dorpsbelang '78 zich sterk uit voor diversiteit en verdraagzaamheid. Deze partij wordt als progressief meegeteld. De partij Leefbaar Rotterdam is de partij waar Pim Fortuijn begon. Deze partij wordt als conservatief meegeteld. Verder worden de confessionele partijen tot conservatief gerekend. Om tot een tweedeling te komen zijn de partijen als volgt ingedeeld:

conservatief

VVD

CDA

SGP

CU

progressief

GroenLinks

D66

SP

PvdA

Figuur 4.2.2.2 Politieke kleur gemeenten 2005

Gemeente	Conservatief/progressief
Dirksland	Rood
Oostflakkee	Rood
Bleiswijk	Rood
Goedereede	Rood
Bernisse	Rood
Rozenburg	Geel
Bergschenhoek	Rood
Westvoorne	Rood
Brielle	Geel
Berkel& Rodenrijs	Rood
Middelharnis	Rood
Albrandswaard	Rood
Krimpen a/d IJssel	Geel
Maassluis	Geel
Barendrecht	Rood
Hellevoetsluis	Geel
Ridderkerk	Rood
Capelle a/d IJssel	Geel
Vlaardingenv	Geel
Spijkenisse	Geel
Schiedam	Geel
Rotterdam	Rood

Rood staat voor conservatief

Geel staat voor (gelijk) verdeeld

Geen van de gemeenten kan aangemerkt worden als progressief. Alleen in gemeente Schiedam hebben de progressieve partijen een kleine meerderheid met twee zetels verschil. De politieke kleur van een gemeente bepaalt wat voor onderwerpen aandacht krijgen binnen een gemeente. Burgemeesters gaven vaak aan wat die specifieke onderwerpen per gemeente zijn. Veel aandacht gaat uit naar het jeugdbeleid. Maar ook toerisme en zelfs stropen waren onderwerpen die naar voren kwamen. Wanneer vanuit de politieke partijen geen aandacht aan discriminatiebestrijding wordt gegeven, zal de gemeente als organisatie dat ook niet doen.

Zowel de gemeenten als politie Rotterdam-Rijnmond en het parket Rotterdam hebben te maken met landelijke politieke invloed. Rotterdam en de omliggende regio's is een gebied wat veel aandacht krijgt. Rotterdam is een van de grootste steden in Nederland. Vooral na de opkomst van de partij van Pim Fortuyn is Rotterdam het centrum van aandacht voor onderwerpen als discriminatie, multi-culturaliteit en radicalisering geworden. Hierdoor is vanuit de instanties veel aandacht op wat er op politiek gebied gebeurt en welke de landelijke ontwikkelingen zijn. Men weet dat er gekeken wordt naar de reactie van Rotterdam en er moet daarom actie ondernomen worden.

Actoren

Op het gebied van actoren waar de instanties mee te maken hebben komt uit interviews naar voren dat daar moeilijk grip op te krijgen is. RADAR en Art.1 zijn bekende partijen en deze bestaan ook al langere tijd. Daarnaast worden vele kleinere en lokale actiegroepen opgericht. Een actiegroep kan gaan om een bepaald onderwerp, maar er zijn ook groepen voor de verschillende bevolkingsgroepen. Respondenten van de wijkpolitie geven aan dat met deze wisselende groepen ook wisselend contact kan worden gelegd. Voordat men weet wie het aanspreekpunt is, kan het zijn dat de groep alweer opgeheven is. Voor de gemeenten en politie Rotterdam-Rijnmond is het belangrijk te weten welke actoren er zijn. Het OM krijgt informatie van deze actiegroepen binnen. Daarbij gaat het meer om de kwaliteit van de informatie en of er vervolgd kan worden dan om welke groep het is.

De omgeving van Politie Rotterdam-Rijnmond en het parket Rotterdam is zowel turbulent als complex. Er is diversiteit van de inwoners, er zijn politieke invloeden en veel wisselende actoren. Vooral de respondenten van politie Rotterdam-Rijnmond geven aan afhankelijk te zijn van deze omgevingskenmerken in de uitvoering van wet-en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding.

Voor de gemeenten is een tweedeling te zien. Er is bij bijna elke gemeente een conservatieve politieke invloed. Gemeente Rotterdam heeft het meeste te maken met diversiteit, politieke invloed en wisselende actoren. De kleinere gemeenten hebben een meer rustige omgeving. De burgemeesters van de kleinere gemeenten geven aan dat een overzichtelijke en hechte gemeenschap betekent dat er er weinig belemmeringen zijn in het uitvoeren van hun werk. Een turbulente en complexe omgeving is voor de gemeenten een factor die van invloed is op de uitvoering van wet-en regelgeving voor discriminatiebestrijding. Politie Rotterdam-Rijnmond heeft te maken met een turbulente en complexe omgeving. Uit het onderzoek is gebleken dat dit van invloed is op de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding. Het parket heeft ook te maken met de turbulente en complexe omgeving. Het vervolgen van zaken is echter qua procedure niet afhankelijk van deze omgeving.

Samenwerking

De instanties in de regio Rotterdam-Rijnmond die te maken hebben met discriminatiebestrijding zijn de gemeenten, politie Rotterdam-Rijnmond, het parket Rotterdam en bureau RADAR. Er zijn formele overlegstructuren aanwezig tussen de gemeenten, politie en justitie. Op het gebied van discriminatiebestrijding zijn deze structuren er echter niet.

De gemeenten in regio Rotterdam-Rijnmond zijn in te delen in gebieden. Ten zuiden van Rotterdam bevinden zich gemeenten op de eilanden. Deze gemeenten hebben regelmatig overleg met elkaar. Ook de onderwerpen zoals discriminatie en deurbelid worden onderling besproken. Boven Rotterdam is er de drie-B-hoek met gemeenten Berkel en Rodenrijs, Bleiswijk en Bergschenhoek. Dit zijn ook gemeenten die met elkaar contact hebben. Deze drie gemeenten hebben gezamenlijk een open dag gehad van de Marokkaanse gemeenschap in de gemeenten. De andere gemeenten hebben echter geen formele groep. Ook zeggen bijna alle omringende gemeenten geen structureel contact te hebben met gemeente Rotterdam. Vaak kwam het commentaar, dat gemeente Rotterdam zijn eigen gang gaat zonder overleg. Naast gemeente Rotterdam heeft geen van de burgemeesters contact met RADAR.

Politie Rotterdam-Rijnmond heeft vier hoofdprocessen en negen regionale districten. Bij de kleinere gemeenten helpen politie-agenten mee in een schooladoptie programma. Een agent komt voorlichting geven op scholen over tolerantie en discriminatie. Bij verschillende kleine gemeenten wordt ook aangegeven dat de informatievoorziening vanuit de politie beperkt is. Vanwege privacywetgeving kan niet over elk discriminatie-incident volledig gerapporteerd worden aan de burgemeester. Sommige burgemeesters worden direct aangesproken door burgers en het komt voor dat men dan niet weet waar de burger over praat. Verder heeft alleen de stuurgroep diversiteit contact met RADAR. Er zal een structureel overleg worden opgezet tussen de gemeente Rotterdam, de discriminatie-officier, de portefeuillehouder diversiteit en RADAR. Er is echter geen datum genoemd wanneer dit overleg zal plaatsvinden voor het eerst.

Uit dit onderzoek is gebleken dat respondenten van de politie, gemeenten en RADAR het idee hebben dat het OM in een ivoren toren zit. Communicatie verloopt moeizaam. Uit diepte-interviews kwam naar voren dat er knelpunten zijn met het OM. De werktijden komen niet overeen, de computersystemen zijn niet gekoppeld en de hiërarchie bij het OM is volgens de respondenten ouderwets. Er is geen contact met de discriminatie-officier. Dat er een discriminatie-officier is, was niet bekend bij alle respondenten bij de politie. Voor rechercheurs zijn zaken, die overgedragen zijn, ook niet te traceren vanwege verschillende registratiesystemen. Er is geen structurele communicatie en samenwerking. Door de officieren werd aangegeven dat er niet veel discriminatiezaken binnen komen bij het OM. Deze zaken zijn bij het parket Rotterdam voor 75% afkomstig van de politie. De rest komt binnen in de vorm van een rechtstreekse brief aan het parket. Het OM koppelt niet structureel discriminatiezaken terug naar de politie. Het kan zijn dat het OM uit zichzelf terugkoppeling geeft, maar het kan ook op het verzoek van de politie gebeuren.

Ook werd vanuit het OM wordt aangegeven dat overleg met de andere instanties nog in een beginfase is. Men ziet wel het nut van meer overleg in en gaat ook informatie geven aan de politie over het opnemen van aangifte van discriminatie.

Tussen de verschillende instanties en ook RADAR is nauwelijks sprake van structureel overleg over discriminatiebestrijding. Respondenten gaven aan dat hierdoor de informatievoorziening tussen de partijen erg stroef verloopt.

4.2.3 Extra factoren

Uit het onderzoek kwamen naast de resultaten op de vooraf geformuleerde verwachtingen ook andere resultaten naar voren.

Lipservice

De korpsleiding is niet alleen bezig met het aansturen van de organisatie. Zij moet ook omgaan met politieke druk. Deze politieke druk kan over onderwerpen gaan die aansluiten bij het opgestelde beleid van de organisatie. Het kan ook een onderwerp betreffen dat geen beleidsonderwerp is, terwijl vanuit de politiek wel de verwachting wordt uitgesproken dat de politie-organisatie een plan van aanpak maakt voor dat specifieke onderwerp. Zo ontstaat er ad-hoc beleid binnen de politie-organisatie dat niet aansluit bij de organisatie-indeling en cultuur. Een voorbeeld hiervan is, dat een onderzoeker ineens tot portefeuillehouder eerwraak benoemd werd. Deze onderzoeker wist daar tot op de dag van benoeming niks van af en heeft er daarna ook niets meer over gehoord. Het sloot echter wel aan bij een ad-hoc beleidsplan om eerwraak aan te pakken. Dit beleidsplan kwam voort uit politieke druk op dit onderwerp.

Eerder is besproken dat de instanties te maken hebben met een politieke omgeving. En dat de reactie van het benoemen van een portefeuillehouder een eerste stap op weg naar implementatie van het beleid was. Uit interviews kwam naar voren dat het ontbreken van verdere actie na de benoeming of eerste beleidsstuk ook een tactiek kan zijn.

Toen de onderzoekers aan het onderzoek begonnen was een veel gehoorde reactie: 'Weer een onderzoek hiernaar?'. Respondenten gaven aan dat discriminatiebestrijding een belangrijk onderwerp is, maar vooral ook een politiek onderwerp. Er is discrepantie tussen de uitspraken van de beleidsmedewerkers en de proceseigenaren en de uitspraken van de uitvoerende medewerkers. De uitvoerende medewerkers hebben het contact met de burgers en zien wat er op straat gebeurt. De beleidsmedewerkers en proceseigenaren opereren binnen de organisatie in een meer politieke omgeving. Een onderzoek naar discriminatiebestrijding in de tijd na de moord op Theo van Gogh is dan ook een onderzoek gewenst vanuit politieke overwegingen. Van de uitvoerende medewerkers kwam het beeld van een beleid op diversiteit dat los staat van de werkelijke politie-organisatie.

Interne discriminatie

Een andere factor die naar voren is gekomen is interne discriminatie. Tijdens de interviews met politiefunctionarissen werd door een aantal respondenten opgemerkt, dat ze eerst dachten dat het ging om een onderzoek naar discriminatie binnen het korps. Nadat er gezegd werd dat dit niet het geval was, werd door een aantal respondenten aangegeven, dat het daar wel eens tijd voor werd. Ook gaf een wijkagent een aantal voorbeelden van discriminatie tussen collega's die in zijn team speelden of gespeeld hadden.

Dat dit probleem speelt, of althans door een deel van het korps zo ervaren wordt, blijkt ook uit de survey. De vraag of de politiemedewerkers zichzelf wel eens gediscrimineerd voelen werd door een substantieel aantal positief beantwoord. Het kan hierbij gaan om discriminatie binnen de organisatie of discriminatie tijdens het dagelijks werk.

Van de medewerkers van het Callcenter gaf 34,7 % aan zich wel eens gediscrimineerd te voelen. 8,3 % gaf aan dat het specifiek ging om discriminatie op basis van ethnische achtergrond. De overige 26,4% gaf andere gronden waarop zij zich gediscrimineerd voelden aan waarvan de voornaamste waren: sekse (met name door vrouwelijke respondenten) uiterlijke verschijning en seksuele geaardheid.

Bij de DHV gaf 8,8% aan zich wel eens gediscrimineerd te voelen vanwege hun ethnische achtergrond, 18,7% voelde zich om andere redenen gediscrimineerd. Veel genoemd werden (in verschillende bewoordingen) "het als Nederlander gediscrimineerd worden door allochtonen", sekse en leeftijd.

Bij ISO gaf 28,6% aan zich wel eens gediscrimineerd te voelen, met als belangrijkste gronden etnische afkomst (6.3%), het "maar administratieve kracht zijn" en sekse. Dat laatste heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat op de afdeling ISO voornamelijk vrouwen werkzaam zijn.

Tenslotte gaf bij de wijkpolitie 29,1% aan zich wel eens gediscrimineerd te voelen, waarvan 10,3% op basis van etnische afkomst. Andere redenen die relatief veel genoemd werden waren (in verschillende bewoordingen): "Het voortrekken van minderheden binnen de organisatie" en sekse.

Wanneer medewerkers van politie Rotterdam-Rijnmond zelf zich binnen de organisatie of tijdens hun werk gediscrimineerd voelen, belemmert dat de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatie bestrijding in de samenleving.

4.2.4 Overzicht

De resultaten zijn gepresenteerd. Deze resultaten betekenen ook iets voor de vooraf geformuleerde hypothesen. Deze hypothesen waren gebaseerd op bestaande wetenschappelijke literatuur.

Hieronder is te zien welke hypothesen bevestigd zijn en welke niet en op welke theorie de hypothesen gebaseerd waren.

Figuur 4.2.4.1 Overzicht resultaat en theorie

Variabele	Hypothese	Theorie	Resultaat
Omvang organisatie	2	Cohen&Levinthal 1990, Dahl 2006, Mintzberg 1983	Bevestigd
Leiderschap	3	Boonstra c.c. 2005, Katz&Kahn 1978, Kotter 1996, McVeigh, Bjarnason en Welch 2003	Bevestigd
Street-level bureaucrats	4	Blackmore 2001, Lipsky 1980, Prottas 1979, Ricucci 2005	Bevestigd
Randvoorwaarden	5	Boonstra c.c. 2005, Hill 2004, Majone&Wildavsky 1984, INK	Bevestigd
Wet- en regelgeving	6	Bol en Docter-Schamhardt 1993, Cogan 2002, Franklin 2002, Goodrick&Salancik 1996, Ray&Smith 2004	Bevestigd
Kenmerken discriminatie	7	Cogan 2002, Keleman 2004, McVeigh, Bjarnason en Welch 2003	Bevestigd
Omgeving	8	Katz & Kahn 1978, Lawrence & Lorsch 1967, McVeigh, Bjarnason en Welch, 2003, Morgan 1986, Pfeffer & Salancik 1978, Shover c.c. 1984	Bevestigd
Samenwerking	9	Exworthy&Powell 2004, Koppenjans&Kleins 2004, Noordhuizen 1996	Bevestigd

Alle vooraf geformuleerde hypothesen zijn bevestigd. Daarnaast zijn ook twee extra factoren naar boven gekomen.

Aan de scheiding tussen interne en externe factoren waren respectievelijk het partijenmodel en het systeemmodel van Lammers c.s. (2000) gekoppeld. In dit onderzoek zijn zowel interne als een externe factoren van invloed op de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen. Dit betekent, dat een scheiding tussen de theorieën waar de organisatie of als verdeeld in partijen wordt gezien of als één geheel, niet bevestigd wordt.

5. Conclusies

De probleemstelling van dit onderzoek is:

1. *Wordt de wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving uitgevoerd door de politie Rotterdam-Rijnmond, het parket Rotterdam en de 22 gemeenten in de politieregio Rotterdam-Rijnmond?*
2. *Welke factoren spelen een rol bij deze uitvoering van de wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving?*

Er zijn negen hypothesen geformuleerd. De data-analyse heeft plaatsgevonden en nu moet worden gekeken wat deze analyse heeft betekend voor deze vooraf geformuleerde hypothesen.

5.1 Probleemstelling 1

Bij probleemstelling 1 hoort de eerste hypothese.

Hypothese 1

De wet- en regelgeving voor discriminatiebestrijding wordt niet uitgevoerd, omdat er geen geregistreerde meldingen van discriminatie zijn.

Bij elk van de instanties zijn meldingen bekend van discriminatiezaken. Als deze aantallen naast de aantallen die bekend zijn bij bureau RADAR gelegd worden, blijkt er een groot verschil te zijn. De wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving worden beperkt uitgevoerd.

5.2 Probleemstelling 2

Er zijn acht hypothesen geformuleerd over factoren die van invloed zijn op de uitvoering. Deze hypothesen hebben betrekking op interne en externe factoren.

5.2.1 Intern

Hypothese 2

Een grotere organisatie zal de wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving meer uitvoeren dan een kleinere organisatie.

Bij de instanties geeft de omvang van de organisatie in eerste instantie een voordeel. Door de aanwezige routines en middelen kan snel gereageerd worden op de omgeving door bijvoorbeeld een portefeuillehouder aan te wijzen of een afdeling op te richten. Dit voordeel wordt alleen niet verder uitgewerkt in actie. De hypothese is bevestigd.

Hypothese 3

Wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving worden door een organisatie uitgevoerd wanneer leidinggevenden prioriteit geven en niet uitgevoerd wanneer leidinggevenden geen prioriteit geven.

Bij elke instantie variëerde de aandacht van de leidinggevenden voor discriminatiebestrijding. De portefeuillehouders gaven prioriteit aan het onderwerp. Dit hoort bij de functie-omschrijving. De lijnmanagers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het dagelijks werk deelden echter deze prioriteit niet altijd. Bij de vertegenwoordiger van de gemeente, de burgemeester, hing de prioriteit erg af van de eigen invulling die men gaf aan zijn/haar functie. Door de verschillende prioriteringen aan de top wordt de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding belemmerd. Hypothese 3 is bevestigd.

Hypothese 4

Wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving worden door een organisatie uitgevoerd wanneer street-level bureaucrats prioriteit geven en niet uitgevoerd wanneer street-level bureaucrats geen prioriteit geven.

De uitvoerende medewerkers van de politie zijn degene die op straat verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid. In die situatie hebben zij persoonlijke vrijheid om dat beleid uit voeren. Uit het onderzoek is gebleken dat een kwart van de uitvoerende medewerkers actie onderneemt inzake discriminatiebestrijding. Dit, terwijl alle respondenten aangaven signalen van discriminatie te ontvangen. Wanneer deze signalering niet omgezet wordt in actie, worden de wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding niet uitgevoerd. Deze hypothese is bevestigd.

Hypothese 5

Wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving worden uitgevoerd door een organisatie, als de organisatie aan de randvoorwaarden van implementatie heeft voldaan.

De randvoorwaarden voor implementatie zijn gespecificeerd als beleid, budget, techniek, structuur en kennis. Uit het onderzoek bleek, dat er soms beleid is opgesteld en de structuur is aangepast om een portefeuillehouder aan te stellen. Er is daarna soms budget aanwezig om actie uit te kunnen voeren, maar de actie zelf blijft uit. De implementatie van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding blijft steken op alle randvoorwaarden bij de gemeenten. Op het gebied van techniek en kennis blijft de implementatie steken bij politie Rotterdam-Rijnmond en het parket. Doordat niet aan alle randvoorwaarden is voldaan, kunnen de wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding niet goed worden uitgevoerd. Hypothese 5 is hiermee bevestigd.

5.2.2 Extern

Hypothese 6

Wanneer wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding onduidelijk geformuleerd zijn, belemmert dat de uitvoering van deze wet- en regelgeving en richtlijnen.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat het moeilijk is om de in het wetsartikel vereiste elementen aan te tonen. Discriminatie is daarom moeilijk te bewijzen. Het artikel is op verschillende manieren te interpreteren. Volgens het OM wordt de discussie over discriminatiebeleid landelijk op een abstracte manier gevoerd. Er worden geen tools aangeleverd voor de praktijk. Hierdoor is in de praktijk moeilijk te werken met deze wet- en regelgeving. Door deze onduidelijkheden wordt het uitvoeren van de wet- en regelgeving belemmerd. Deze hypothese is bevestigd.

Hypothese 7

Vanwege de kenmerken van het delict discriminatie en de kenmerken van het slachtoffer van discriminatie, wordt de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving minder goed uitgevoerd.

Discriminatie is een delict dat het slachtoffer op persoonlijke kenmerken aanvalt. De aangiftebereidheid bij slachtoffers van discriminatie is daardoor lager dan bij andere delicten. Daarnaast willen slachtoffers soms verborgen houden waarop zij juist gediscrimineerd worden. Deze kenmerken van discriminatie en het slachtoffer belemmeren de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding. Hypothese 7 is bevestigd.

Hypothese 8

Een organisatie die te maken heeft met een rustige omgeving, voert wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebeleid beter uit dan een organisatie die te maken heeft met een onrustige omgeving.

Een omgeving kan stabiel of turbulent zijn, simpel of complex. Deze dimensies zijn gespecificeerd als politieke invloed in de omgeving, diversiteit in de omgeving en verschillende actoren in de omgeving. De omgeving van Politie Rotterdam-Rijnmond en het parket Rotterdam is zowel turbulent als complex. Voor de gemeenten is een tweedeling te zien. Er is bij bijna elke gemeente een conservatieve politieke invloed. Gemeente Rotterdam heeft het meeste te maken met diversiteit, politieke invloed en wisselende actoren. De kleinere gemeenten hebben een meer rustige omgeving. Voor de gemeenten en politie Rotterdam-Rijnmond gaven de respondenten aan hinder te ondervinden van de turbulente en complexe omgeving. De respondenten van het parket gaven aan, dat de omgeving wel de uitvoering beïnvloedt, maar dat procedureel de behandeling van zaken niet verandert. Deze hypothese is deels bevestigd.

Hypothese 9

Samenwerking op lokaal niveau bevordert de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding in de samenleving.

Tussen de verschillende instanties onderling en ook met RADAR is nauwelijks sprake van structureel overleg over discriminatiebestrijding. Respondenten gaven aan dat hierdoor de informatievoorziening tussen de partijen erg stroef verloopt. Deze beperkte informatievoorziening heeft een negatieve invloed op de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding. Deze hypothese is bevestigd.

5.2.3 Extra factoren

Naast de vooraf geformuleerde hypothesen zijn twee extra factoren gevonden.

De factor lipservice is een interne tactiek om te reageren op politieke invloed. Door snel een positie te benoemen en beleidsstukken op te leveren, wordt voldaan aan een wens van de omgeving. De actie voor de uitvoering van deze beleidsstukken wordt echter bewust achterwege gelaten. Deze tactiek belemmert de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding.

De factor interne discriminatie is een interne factor die de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen belemmert. Wanneer de uitvoerende medewerkers van politie Rotterdam-Rijnmond zich gediscrimineerd voelen binnen de organisatie en bij hun dagelijkse werkzaamheden, voeren de medewerkers ook niet de wet- en regelgeving en richtlijnen uit om discriminatie in de samenleving te bestrijden.

5.3 Afsluiting

De probleemstelling van dit onderzoek is nu beantwoord. Wet- en regelgeving en richtlijnen voor discriminatiebestrijding worden beperkt uitgevoerd en er zijn interne en externe factoren van invloed op deze uitvoering.

De vooraf geformuleerde hypothesen zijn gebaseerd op verschillende theorieën uit de sociologie. De gevonden factoren hebben theoretische consequenties. Zowel de interne factoren als de externe factoren zijn van invloed. Hiermee zijn veel theorieën over de verschillende factoren bevestigd. Ook valt op dat de tweedeling tussen intern en extern niet opgaat. Deze tweedeling was gekoppeld aan het systeemmodel en het partijenmodel van Lammers.

Uit dit onderzoek is duidelijk geworden dat beleid formuleren of richtlijnen opstellen een reactie is op politiek gevoelige onderwerpen. Het uitvoeren van dit beleid en de richtlijnen is alleen niet zo vanzelfsprekend. Om anti-discriminatiebeleid uit te voeren dient rekening gehouden te worden met factoren binnen de organisatie en factoren buiten de organisatie. De laatste jaren zijn alle onderwerpen rondom multi-culturaliteit politiek gevoelig geworden. Landelijk wordt prioriteit gegeven aan het opstellen van wet- en regelgeving en richtlijnen voor deze onderwerpen. Dit onderzoek in de regio Rotterdam-Rijnmond is als casus gebruikt om te kijken hoe op lokaal niveau gereageerd wordt op de landelijke prioritering. Wanneer men op landelijk niveau alleen wet- en regelgeving en richtlijnen opstelt en deze naar lokale niveaus duwt, is er geen garantie dat deze richtlijnen daadwerkelijk uitgevoerd worden.

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek geweest bij drie instanties in regio Rotterdam-Rijnmond. Deze casestudie is uitgevoerd met verschillende methoden. De conclusies over de uitvoering van wet- en regelgeving en richtlijnen en de factoren die daarop van invloed zijn, zijn onderzocht vanuit het perspectief van de organisaties. Om deze conclusies aan te vullen kan vervolgonderzoek bijdrage aan een meer compleet beeld van discriminatieproblematiek. Gedacht kan worden aan kwantitatieve data over de factoren en hun invloed. Ook kan vanuit het perspectief van het slachtoffer onderzocht worden hoe hoog de drempel is om aangifte te doen van discriminatie en of kenmerken van het slachtoffer invloed hebben hier op. Respondenten vermoedden dat cultuurverschillen er toe kunnen leiden dat er weinig vertrouwen in de politie is.

In dit onderzoek is gekeken naar discriminatie volgens het wetboek van strafrecht. Ook andere soorten discriminatie dragen bij aan de maatschappelijke beeldvorming over discriminatie. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over arbeidsmarktdiscriminatie.

Tot slot kan ook gedacht worden aan een landelijke benchmark voor dit onderwerp. De conclusies van dit onderzoek kunnen dan vergeleken worden met die van andere regio's.

6. Bronnen

Babbie, E. (2001). *The practice of social research*. Belmont, Wadsworth/Thomson learning.

Berman, P., Wallin McLaughlin, M., (1977). *Federal programs supporting educational change, vol.7: Factors affecting implementation and continuation*. Santa Monica, Rand.

Berger, P.L, Luckmann, T, (1966). *The social construction of reality*. New York, Garden City.

Blackmore, M., (2001). Mind the gap: Exploring the implementation deficit in the administration of the stricter benefits regime. *Social Policy & Administration* 35 (no. 2. may) 135-162.

Bol, M, Docter-Schamhardt, B, (1993). *Politie en openbaar ministerie tegen rassendiscriminatie. Over naleving van richtlijnen*. Arnhem, Gouda Quint bv WODC

Boonstra, J., Steensma, H., Demenint, M., (reds.) (2005). *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties*. Den Haag, Reed Business Information.

Braster, J, (2000). *De kern van casestudy's*. Assen, van Gorcum.

Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen, (2004). *Gelijke rechten in de praktijk. Invloedrijke stemmen*. Luxemburg.

Cogan, J.C, (2002). Hate crime as a crime category worthy of policy attention. *The American Behavioral Scientist*, 46, 1, 173-186.

Cohen, W., Levinthal, D., (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly* 35 (no.1) 128-152.

Dahl, P., Hansen, K., (2006). Diffusion of standards: The importance of size, region and external pressures in diffusion processes. *Public Administration* 84 (no.2) 441-459.

Emery, M., Trist, E., (1965). The causal texture of organizational environment. *Human Relations* 18 (no.1), 21-32.

Exworthy, M., Powell, M., (2004). Big windows and little windows: Implementation in the 'congested state'. *Public Administration* 82 (no.2), 263-281.

Franklin, K, (2002). Good intentions: the enforcement of hate crime penalty-enhancement statutes. *The American Behavioral Scientist*, 46, 1, 154-172.

Gemeente Rotterdam, (1986). *Nota Gemeentelijk Anti-Discriminatiebeleid*. Rotterdam

Goodrick, E., Salancik, G., (1996). Organizational discretion in responding to institutional practices: hospitals and cesarian births. *Administrative Science Quarterly*, 41, 1-28.

Hill, M., (2005). *The public policy process*. Harlow, Pearson Longman

Kastelein, J., Attema, T., Blindeman Krabbenbos, K., Klanderman, J., Bellaar Spruyt, M., (1977). *Management en organisatie in rijksdienst. Een vergelijkende verkenning in 30 eenheden van de centrale overheid*. Amsterdam, Instituut voor bestuurskunde, Universiteit van Amsterdam.

Katz, D., Kahn, R., (1978). *The social psychology of organizations*, 2nd ed. New York, John Wiley & Sons.

Kelemen, H (2004). *Leiden in last. Aangiftebereidheid bij discriminatie*. Leiden, Universiteit Leiden.

Knippers, K, Visser, R (1998). "Met vallen en opstaan". *Discriminatie en racisme: meldingenregistratie politie Rotterdam-Rijnmond 1997*. Rotterdam, politie Rotterdam-Rijnmond.

Koppenjan, J., Klijn, E., (2004). *Managing uncertainties in networks*. London, Routledge.

Kotter, J., (1996). *Leiderschap bij verandering*. Schoonhoven, Academic Service.

Lammers, C., Mijs, A., van Noort, W., (2000). *Organisaties vergelijkenderwijs. Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Utrecht, Het Spectrum.

Lawrence, P., Lorsch, J., (1967). *Organization and environment. Managing differentiation and integration*. Boston, Harvard University.

Lipsky, M., (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, Russel Sage Foundation.

Majone, G., Wildavsky, A., (1984). Implementation as evolution, In: Pressman, J, Wildavsky, A. *Implementation, third edition*. Berkeley, University of California.

Maxwell, J, (1996). *Qualitative research design, an interactive approach*. Thousand Oaks, Sage Publications Inc.

McVeigh, R, Bjarnason, T, Welch, M, (2003). Hate Crime Reporting as a Successful Social Movement Outcome. *American Sociological Review*, 68, 6, 843-868.

Mintzberg, H., (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, Prentice Hall International.

Morgan, G., (1986). *Images of organizations*. Beverly Hills CA, Sage Publications.

Neuman, W, (2000). *Social research methods, qualitative and quantitative approaches*. Boston, Allyn and Bacon.

Pfeffer, J., Salancik, G., (1978). The external control of organizations. New York, Harper & Row.

Prottas, J., (1979). *People-processing: The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington, Lexington Books.

Ray, L., Smith, D., (2004). Racist Offending, Policing and Community Conflict. *Sociology*, 38, 4, 681-699.

Riccucci, N., (2005). Street-level bureaucrats and intrastate variation in the implementation of temporary assistance for needy families policies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (no 1) 89-111.

Sanders, G., Neuijen, B., (1999). *Bedrijfscultuur: Diagnose en Beïnvloeding*. Assen, van Gorcum.

Shover, N., Lynxwiler, J., Groce, S., Clelland, D., (1984). Regional variation in regulatory law enforcement: The surface mining control and reclamation act of 1977. In Hawkins, J., Thomas, J., (Eds.). *Enforcing Regulation*. (121-146). Boston, Kluwer-Nijhoff Publishing.

Sproull, L., (1986). Thinking about implementation. *Journal of Management*, 12 (no. 1) 43-60.

Staps, J., Politie Rotterdam-Rijnmond (2002), Notitie "Aanpak van geweld tegen homoseksuelen".

Stichting Maatschappij en Politie, (1990). *Politie en mensenrechten. Omgaan met discriminatie in het dagelijkse politiewerk*. Werkconferentie Vrije universiteit Amsterdam, Amsterdam.

Van Adelberg, C. (1988). *Politie en racisme. Een visie op het anti-discriminatiebeleid van de gemeentepolitie Rotterdam*. Rotterdam.

Van Ast, A., Maris, M., Zijlmans, A., Visser, R. (2001). *Tobben aan de maas. Politierapportage discriminatieklachten 1999. Een analyse van cijfers*. Rotterdam, politie Rotterdam-Rijnmond.

Van Donselaar, J., Rodrigues, P., (2004). *Monitor racisme & extreem rechts, zesde rapportage*. Amsterdam, De Volharding.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, (1985). *Gemeenten en discriminatie bestrijding, verslag van een studiedag op 14 november 1984*. 's Gravenhage, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Geraadpleegde websites:

www.politie.nl
www.politie-rijnmond.nl
www.om.nl
www.art1.nl
www.radar.nl
www.overheid.nl
www.cbs.nl
www.ink.nl
www.onderwijsarbeidsmarkt.nl

www.albrandswaard.nl
www.barendrecht.nl
www.bergschenhoek.nl
www.berkelenrodenrijs.nl
www.gemeentebernisse.nl
www.bleiswijk.nl
www.brielle.nl
www.capelleaandenijssel.nl
www.dirksland.nl
www.goedereede.nl
www.hellevoetsluis.nl
www.krimpenaandenijssel.nl
www.maassluis.nl
www.middelharnis.nl
www.oostflakkee.nl
www.ridderkerk.nl
www.rotterdam.nl
www.rozenburg.nl
www.schiedam.nl
www.spijkensisse.nl
www.vlaardingeng.nl
www.westvoorne.nl

7. Bijlagen

Richtlijnen interviews

Gemeenten

Is het nationaal actieplan tegen racisme bekend?

Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de vastgelegde onderwerpen van het actieplan binnen de gemeente?

Krijgt de gemeente signalen over discriminatie?

Zo ja, op welke wijze?

Wat is de aard van de discriminatie waarover signalen worden ontvangen?

Als er signalen zijn over problemen rond discriminatie of problemen tussen bevolkingsgroepen, hoe wordt daar dan mee omgegaan?

Op welke manier werkt de gemeente samen met andere partijen?

Vindt er voorlichting over discriminatie plaats binnen de gemeente?

Wat wordt er aan deskundigheidsbevordering van ambtenaren gedaan?

Zijn er gemeentelijke organisatieonderdelen die formele taken of doelstellingen hebben op het gebied van discriminatie?

Zijn er specifieke problemen binnen de gemeente, zoals discriminatie onder jongeren, discriminatie bij sportevenementen, horeca of scholen?

Vindt er registratie dan wel monitoring van klachten en meldingen plaats?

Is er een gemeentelijke voorziening om klachten en meldingen in behandeling te nemen?

Zijn er knelpunten of belemmeringen in uitvoering van beleid als het gaat om de samenwerking met OM en politie?

Openbaar ministerie

Is de Aanwijzing Discriminatie bekend?

Zijn er knelpunten en belemmeringen bij het uitvoeren van de Aanwijzing?

Is er ander beleid of een andere werkwijze betreffende Multi-etniciteit en Discriminatie?

Zo ja, zijn er knelpunten of belemmeringen in uitvoering van dat beleid als het gaat om de samenwerking met politie?

Is er coördinatie tussen OM, het bestuur, de politie en eventueel een antidiscriminatiebureau of meldpunt en hoe?

Is er sprake van direct contact met etnische- en andere minderheidsgroeperingen?

Hoe neemt het OM kennis van bij de politie ingediende aangiften of klachten betreffende discriminatie?

Wat vindt het OM van de manier waarop de politie omgaat met commune feiten met een discriminatoire achtergrond?

Verzamelt de politie voldoende informatie bij het opnemen van een aangifte of klacht?

Hoe wordt invulling gegeven aan de bij commune delicten met discriminatoire achtergrond gestelde strafeis van +25%?

Hoe worden de behandeltermijnen binnen het parket bewaakt?

Welke criteria worden gehanteerd om over te gaan tot dagvaarding, transactie of seponeren van zaken?

Wanneer beleids- of technisch sepot wordt toepast, hoe vindt dan de terugkoppeling plaats?

Hoe wordt de politie op de hoogte gebracht van het technisch sepot ?

Hoe verloopt de terugkoppeling van de afdoening van zaken naar de slachtoffers, de relevante omgeving, andere partners te denken aan bijv. antidiscriminatiebureaus?

Politie Rotterdam-Rijnmond

Vragen Opsporing

Is de Aanwijzing Discriminatie bekend?

Hoe wordt invulling gegeven aan de Aanwijzing Discriminatie?

Zijn er knelpunten en belemmeringen bij het uitvoeren van de Aanwijzing?

Is er sprake van ander beleid of werkwijze wat betreft Multi-etniciteit en Discriminatie?

Zo ja, zijn er knelpunten of belemmeringen in de uitvoering van dat beleid of in de samenwerking met andere organisatieonderdelen van de politie?

Indien er een aangifte wordt gedaan van een commune feit met een discriminatoire achtergrond, hoe draagt Opsporing daar dan kennis van?

Hoe wordt aan zo'n zaak verdere invulling gegeven?

Hoe wordt door Opsporing de behandeltermijnen van discriminatiezaken bewaakt?

Op welke wijze wordt de discriminatieofficier van Justitie van discriminatiezaken op de hoogte gesteld? Is daarbij de discriminatie officier en/of unit officier aanspreekpunt(en)?

Wat is de mening over de manier waarop het OM omgaat met commune feiten met een discriminatoire achtergrond?

Op welke wijze brengt het OM de politie op de hoogte van het technisch sepot?

Is er sprake van rechtstreeks contact met etnische- of andere minderheidsgroeperingen?

Wordt er samengewerkt met de gemeente op het gebied van commune feiten met discriminatoire achtergrond?

Wat wordt er gedaan aan de interne deskundigheidsbevordering?

Vragenlijst, gebruikt gedeelte

Algemeen gedeelte voor alle processen

De volgende vragen gaan over je achtergrond gegevens. Wil je alléén de hokjes aanklikken die van toepassing zijn?

Ben je een man of een vrouw

- ☐ Man
- ☐ Vrouw

In welke leeftijdscategorie val je?

- ☐ Jonger dan 20 jaar
- ☐ 20 t/m 29 jaar
- ☐ 30 t/m 39 jaar
- ☐ 40 t/m 49 jaar
- ☐ 50 t/m 59 jaar
- ☐ 60 jaar en ouder

We zijn benieuwd of politiemedewerkers met een andere etnische achtergrond de lijst anders invullen. Heb jij je wel eens gediscrimineerd gevoeld?

- ☐ Ja, op basis van mijn etnische afkomst
- ☐ Ja, anders namelijk..... :
- ☐ Nee
- ☐ Wil ik niet zeggen

Hoe lang ben je werkzaam bij het korps

- ☐ Kortere dan 1 jaar
- ☐ 1 t/m 5 jaar
- ☐ 6 t/m 10 jaar
- ☐ 11 t/m 20 jaar
- ☐ Langer dan 20 jaar

Binnen welk district of welke dienst ben je werkzaam?

- ☐ Schiedam-Waterweg
- ☐ Rotterdam-Centrum
- ☐ Oost
- ☐ Zuid
- ☐ EXO
- ☐ Rotterdam-West
- ☐ De Noordhoek
- ☐ Feijenoord-Ridderster
- ☐ De Eilanden
- ☐ EXO
- ☐ ZHP
- ☐ RRD
- ☐ RIO

Binnen welk proces ben je momenteel werkzaam?

- . DHV
- . Wijkpolitie
- . ISO
- . Opsporing

Wat voor soort functie heb je?

- . Executief
- . Administratief / Technisch

Heb je een leidinggevende functie?

- . Ja
- . Nee

Welke salarischaal heb je?

- . sk 4 - sk 7
- . sk 8
- . sk 9 of hoger

De volgende vragen gaan over je ervaringen in je werk:

Hoe vaak heb je in je werk contact met mensen uit andere culturen?

- . Dagelijks
- . Een aantal malen per week
- . Minder dan een aantal malen per week
- . Vrijwel nooit

Beschik je over voldoende kennis om met cultuurverschillen om te gaan?

- . Ja
- . Nee

Krijg je informatie over cultuurverschillen vanuit de organisatie?

- . Ja
- . Nee

Heb je behoefte aan ondersteuning vanuit de politieorganisatie om dit contact te verbeteren?

- . Ja
- . Nee

Heb je behoefte aan meer informatie over cultuurverschillen (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Nee
- ☐ Ja, over omgaan met cultuurverschillen (bv man/vrouw verhoudingen of omgangsvormen)
- ☐ Ja, over de Turkse cultuur
- ☐ Ja, over de Surinaamse cultuur
- ☐ Ja, over de Marokkaanse cultuur
- ☐ Ja, over de Antilliaanse cultuur
- ☐ Ja, over de Somalische cultuur
- ☐ Ja, over de Molukse cultuur
- ☐ Ja, over eerwraak
- ☐ Ja, over homoseksualiteit
- ☐ Ja, over een ander onderwerp of andere bevolkingsgroep

Specifiek Callcenter

Heb je in je dagelijks werk te maken met mensen die de Nederlandse taal slecht beheersen?

- ☐ Dagelijks
- ☐ Een aantal malen per week
- ☐ Minder dan een aantal malen per week
- ☐ Vrijwel nooit

Levert dit problemen op voor het uitvoeren van je werk?

- ☐ Ja
- ☐ Soms
- ☐ Nee
- ☐ Niet van toepassing

Zijn er afspraken op de afdeling hoe je hiermee om kunt gaan?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

De volgende vragen gaan over discriminatiebestrijding

Hoe vaak heb je te maken met iemand die specifiek belt over discriminatie?

- ☐ Wekelijks.
- ☐ Maandelijks.
- ☐ Ongeveer 1 keer per kwartaal.
- ☐ Ongeveer 1 keer per half jaar.
- ☐ 1 keer per jaar of minder.

Welke soorten discriminatie kom je naar jouw mening in je werk het meeste tegen?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Ras/afkomst
- ☐ Geloof/Levensovertuiging
- ☐ Homoseksualiteit
- ☐ Geslacht
- ☐ Leeftijd
- ☐ (On)mogelijkheden op de arbeidsmarkt
- ☐ Ik kom geen discriminatie tegen in mijn werk.

Vind je het lastig om discriminatiezaken te behandelen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Wil ik niet zeggen
- ☐ Ik heb er niet mee te maken

Is er iemand bij wie je terecht kunt voor ondersteuning bij het behandelen van discriminatiezaken?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Heb je behoefte aan duidelijkere richtlijnen over wanneer er sprake is van een geval van discriminatie?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Wil ik niet zeggen

Ken je de Aanwijzing Discriminatie die is opgesteld door de Procureur Generaal?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Gebruik je deze aanwijzing in jouw dagelijks werk?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Ik ken de Aanwijzing inhoudelijk niet

Specifiek DHV

Kom je tijdens je surveillance op homo-ontmoetingsplaatsen?

- . Ja
- . Nee

Is er sprake van overlast op deze homo-ontmoetingsplaatsen?

- . Ja
- . Nee

Is er een speciale aanpak om met overlast van homo-ontmoetingsplaatsen om te gaan?

- . Ja
- . Nee

Nog nadere opmerkingen / suggesties ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen?

De volgende vragen gaan over discriminatiebestrijding

Let je er bij een incident op of discriminatie mogelijk een rol speelt?

- . Ja
- . Nee

Welke soorten discriminatie komen naar jouw mening het meest voor in jouw buurt?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- . Ras/afkomst
- . Geloof/Levensovertuiging
- . Homoseksualiteit
- . Geslacht
- . Leeftijd
- . (On)mogelijkheden op de arbeidsmarkt
- . Ik kom geen discriminatie tegen in mijn werk

Bij gevallen dat er sprake is van discriminatie, heb je dan behoefte aan meer kennis om hier mee om te gaan

- . Ja
- . Nee

Heb je kennis van symbolen (b.v. hakenkruizen) die te maken hebben met haat of onverdraagzaamheid?

- . Ja
- . Nee

Heb je voorlichting gekregen over hoe je deze symbolen kunt herkennen?

- . Ja
- . Nee

Bij het aantreffen van racistische of anderszins beledigende graffiti handel ik als volgt:
(meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Ik laat het weghalen
- ☐ Ik maak een mutatie
- ☐ Ik bespreek het in de briefing
- ☐ Ik laat het staan, want het wordt toch opnieuw neergezet
- ☐ Ik tref nooit zulke graffiti aan

Geef je een discriminatie-incident door aan een ander onderdeel van de politieorganisatie?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Ja, aan ISO
- ☐ Ja, aan de Wijkpolitie, buurtagent.
- ☐ Ja, aan Opsporing
- ☐ Ja, aan RIO
- ☐ Ja, verschilt per incident aan welk onderdeel
- ☐ Ja, aan een ander onderdeel dan bovengenoemd
- ☐ Nee

Ken je de Aanwijzing Discriminatie die is opgesteld door de Procureur Generaal?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Gebruik je deze aanwijzing in jouw dagelijks werk?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Ik ken de Aanwijzing inhoudelijk niet

Nog nadere opmerkingen / suggesties ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen:

Ben je bereid om eventueel geïnterviewd te worden over de onderwerpen die in deze vragenlijst aan de orde komen?

(Let op: er zal een beperkt aantal mensen hiervoor worden uitgenodigd.)

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Specifiek ISO

Heb je in je dagelijks werk te maken met mensen die aan de balie komen en de Nederlandse taal slecht beheersen?

- . Dagelijks
- . Een aantal malen per week
- . Minder dan een aantal malen per week
- . Vrijwel nooit

Levert dit problemen op voor het uitvoeren van je werk?

- . Ja
- . Nee
- . Soms
- . Niet van toepassing

Zijn er afspraken op jouw afdeling hoe je hiermee om kunt gaan?

- . Ja
- . Nee
- . Niet van toepassing

Nog nadere opmerkingen / suggesties ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen?

De volgende vragen gaan over discriminatiebestrijding

Hoe vaak heb je te maken met iemand die aangifte wil doen van discriminatie?

- . Wekelijks
- . Maandelijks
- . Ongeveer 1 keer per kwartaal
- . Ongeveer 1 keer per half jaar
- . 1 keer per jaar of minder

Als iemand aangifte wil doen van discriminatie, neem je dan een aangifte op?

- . Altijd
- . Meestal
- . Soms
- . Nooit

Als je geen aangifte opneemt, wat doe je dan? (meerdere antwoorden mogelijk)

- . Niets
- . Ik maak een mutra aan in X-Pol
- . Je verwijst door naar RADAR (anti-discriminatiebureau)
- . Je verwijst door naar een gemeenschappelijk meldpunt
- . Je verwijst door naar Meldpunt Discriminatie Internet
- . Je verwijst door naar de Officier van Justitie
- . Je verwijst door naar een andere dan hier bovengenoemde instantie

Welke soorten discriminatie komen naar jouw mening het meest voor?(meerdere antwoorden mogelijk)

- . Ras/afkomst
- . Geloof/Levensovertuiging
- . Homoseksualiteit
- . Geslacht
- . Leeftijd
- . (On)mogelijkheden op de arbeidsmarkt
- . Ik kom geen discriminatie tegen in mijn werk

Weet je hoe je discriminatiezaken moet invoeren in X-pol?

- . Ja
- . Nee

Heb je hiervoor speciale instructies gekregen?

- . Ja
- . Nee

Vind je het lastig om discriminatiezaken te behandelen?

- . Ja
- . Nee
- . Wil ik niet zeggen
- . Ik heb er niet mee te maken

Is er iemand bij wie je terecht kunt voor ondersteuning bij het behandelen van discriminatiezaken?

- . Ja
- . Nee
- . Weet ik niet

Heb je behoefte aan duidelijkere richtlijnen over wanneer er sprake is van een geval van discriminatie?

- . Ja
- . Nee
- . Wil ik niet zeggen

Ken je de Aanwijzing Discriminatie die is opgesteld door de Procureur Generaal?

- . Ja
- . Nee

Gebruik je deze aanwijzing in jouw dagelijks werk?

- . Ja
- . Nee
- . Ik ken de Aanwijzing inhoudelijk niet

Specifiek Wijkpolitie

De volgende vragen gaan over je ervaringen in je werk:

Hoe vaak heb je in je werk contact met mensen uit andere culturen?

- . Dagelijks
- . Een aantal malen per week
- . Minder dan een aantal malen per week
- . Vrijwel nooit

Vindt je dat je voldoende contacten hebt opgebouwd met de verschillende bevolkingsgroepen?

- . Ja
- . Nee

Zo ja, is er een plan van aanpak opgenomen in een eventueel wijkteamplan?

- . Ja
- . Nee
- . Er zijn geen problemen die te maken hebben met de bevolkingssamenstelling
- . Weet ik niet

De verschillende etnische groepen in mijn buurt zijn in mijn netwerk naar verhouding tot hun aanwezigheid in mijn buurt vertegenwoordigd

- . Eens
- . Oneens

Neem je deel aan overleggroepen met vertegenwoordigers van verschillende etnische groepen en/of homobelangen verenigingen?

- . Ja
- . Nee
- . Niet van toepassing

Zijn er homo-ontmoetingsplaatsen in jouw buurt?

- . Ja
- . Nee

Als er homo-ontmoetingsplaatsen in jouw buurt zijn, geven deze dan overlast?

- . Ja
- . Nee

Is er een speciale aanpak om met overlast van homo-ontmoetingsplaatsen om te gaan?

- . Ja
- . Nee

Zijn er in jouw buurt groepen die moeilijk benaderbaar zijn?

- . Ja, namelijk :
- . Nee

Als er in jouw buurt moeilijk benaderbare groepen zijn, vind je dit dan een probleem?

- . Ja
- . Nee

Nog nadere opmerkingen / suggesties ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen?

De volgende vragen gaan over discriminatiebestrijding

Komt discriminatie voor in jouw buurt?

- . Ja
- . Nee

Zo ja, welke soorten discriminatie komen naar jouw mening het meest voor in jouw buurt? (meerdere antwoorden mogelijk)

- . Ras/afkomst
- . Geloof/Levensovertuiging
- . Homoseksualiteit
- . Geslacht
- . Leeftijd
- . (On)mogelijkheden op de arbeidsmarkt
- . Ik kom geen discriminatie tegen in mijn werk

Hoe weet je of discriminatie voorkomt? (meerdere antwoorden mogelijk)

- . Ik signaleer het tijdens mijn werk op straat
- . Buurtbewoners melden dit aan mij
- . Ik vraag hiernaar bij bewoners
- . Ik hoor het van vertegenwoordigers van belangenorganisaties in de buurt
- . Ik hoor erover van collega's
- . Ik lees het in X-pol
- . Op een andere manier
- . Het komt niet voor

Krijg je specifieke informatie over discriminatiezaken van andere partijen zoals bijvoorbeeld de woningbouwvereniging, huisarts, gemeente?

- . Ja
- . Nee

Van welke diensten of processen binnen het korps krijg je informatie over discriminatiezaken? (meerdere antwoorden mogelijk)

- . ISO
- . DHV
- . Opsporing
- . RIO
- . Geen van deze
- . Anders, namelijk :

Wordt er in jouw buurt voorlichting gegeven over discriminatie?

- . Ja
- . Nee

Bij het aantreffen van racistische of anderszins beledigende graffiti handel ik als volgt:
(meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Ik laat het weghalen
- ☐ Ik maak een mutatie
- ☐ Ik bespreek het in de briefing
- ☐ Ik laat het staan, want het wordt toch opnieuw neergezet
- ☐ Ik tref nooit zulke graffiti aan

Ken je de Aanwijzing Discriminatie die is opgesteld door de Procureur Generaal?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Gebruik je deze aanwijzing in jouw dagelijks werk?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Ik ken de Aanwijzing inhoudelijk niet

Algemene afsluiting bij alle processen

Nog nadere opmerkingen / suggesties ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen:

Ben je bereid om eventueel geïnterviewd te worden over de onderwerpen die in deze vragenlijst aan de orde komen?

(Let op: er zal een beperkt aantal mensen hiervoor worden uitgenodigd.)

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Vul dan hier s.v.p. je naam, district & wijkteam, telefoonnummer in:

Hartelijk dank voor je medewerking. Zo gauw als de onderzoeksresultaten bekend zijn dan wordt hierover bericht gegeven.

Klik nu rechtsboven op het kruisje en je verlaat dit onderzoek. Je kan niet meer terugkeren in dit onderzoek.