



BIJLAGE 2: NULMETING

Knelpunten binnen de huidige inrichting van ADV's in Nederland

20 februari 2023

BIJLAGE 2: **NULMETING**

Knelpunten binnen de huidige inrichting van ADV's in Nederland

20 februari 2023

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Methodiek	5
Analyse focusgroepinterviews	6
Analyse straatinterviews.....	8
Analyse enquêteresultaten.....	9

Inleiding

De afronding van de eerste fase van dit onderzoek is de nulmeting van de knelpunten binnen de huidige inrichting van ADV's in Nederland. Deze fase is opgebouwd uit meerdere activiteiten.

- De documentenstudie heeft de knelpunten over huidige inrichting van ADV's in Nederland in kaart gebracht.
- De focusgroepinterviews, met de brede infrastructuur rond de bestrijding van discriminatie, hebben de knelpunten uit de documentenstudie gevalideerd en verder aangescherpt.
- Er was in de offerte ook een focusgroepinterview voor melders en slachtoffers van discriminatie voorzien. Door het beperkte aantal aanmeldingen hiervoor, is de aanpak gewijzigd naar straatinterviews en een online enquête. Op deze manier zijn meer mensen met ervaring met discriminatie bereikt en betrokken bij dit onderzoek. Voor een verdere toelichting bij de methodiek achter deze nulmeting, zie het volgende hoofdstuk.

In deze nulmeting vatten wij de belangrijkste uitkomsten van de documentenstudie, focusgroepinterviews, de staatinterviews en de enquête samen. De belangrijkste bevindingen van deze nulmeting vormen de basis voor het vervolg van dit onderzoek, dat zich richt op het opstellen van scenario's met toekomstperspectieven.

Methodiek

Focusgroepinterviews

- Doelgroep: De brede infrastructuur rond de aanpak van discriminatie in Nederland.
- Vorm: Digitale focusgroepen met een plenair gedeelte en drie break-out gesprekken: (1) takenpakket en organisatievorm, (2) zichtbaarheid, vindbaarheid en meldingsbereidheid, (3) financiering.
- Deelname: Uitnodigingen zijn meerdere keren uitgestuurd naar ADV's, het maatschappelijk middenveld en gemeenten. Ook is er via discriminatie.nl een oproep uitgegaan voor deelname. Er waren 17 deelnemers op 6 december en 15 deelnemers op 8 december.¹

Straatinterviews

- Doelgroep: Mensen met discriminatie-ervaring.
- Vorm: Persoonlijke straatinterviews op 5 verschillende plekken (Centrale stations in Amsterdam, Breda, Rotterdam, Utrecht en Zwolle) in Nederland, voor enige geografische spreiding.
- Deelname: Willekeurige voorbijgangers zijn geïnterviewd met een korte leidraad met vragen over ervaringen met discriminatie en met ADV's. Er zijn in totaal 213 straatinterviews afgenomen.

Enquête

- Doelgroep: Mensen met discriminatie-ervaring.
- Vorm: Een anonieme online enquête met vijf vragen over ervaringen met discriminatie en met ADV's. De enquête stond van 2 t/m 11 december 2022 open, en is via e-mail en social media proactief gedeeld. Bij de straatinterviews zijn flyers met QR-codes naar de enquête verspreid.
- Deelname: In totaal hebben 467 respondenten de enquête (gedeeltelijk) ingevuld. Het was voor respondenten mogelijk om vragen over te slaan.

Analyse

De focus van de analyse van de straatinterviews en de enquête lag bij het identificeren van eventuele nieuwe knelpunten en bij het verder aanscherpen van al bekende knelpunten. Wij hebben gekozen voor een kwalitatieve analyse van de data om deze focus zo scherp mogelijk inzichtelijk te maken.

Wat betreft de straatinterviews, heeft de verslaglegging in verschillende steden handmatig plaatsgevonden. Deze is naderhand gedigitaliseerd en samengevoegd. De antwoorden op de gesloten vragen zijn geturfd, opgeteld en geanalyseerd. De antwoorden op de open vragen zijn geclusterd aan de hand van de knelpunten uit de documentenstudie. Nu de knelpunten sterk met elkaar samenhangen, hebben wij extra gelet op het vinden en analyseren van eventuele dwarsverbanden.

De enquête is met behulp van Qualtrics XM, een experience management software, online uitgezet en geanalyseerd. De uitdraai met antwoorden op de open vragen zijn gecategoriseerd en geanalyseerd aan de hand van de knelpunten uit de documentenstudie. Ook hier hebben wij rekening gehouden met eventuele dwarsverbanden tussen de knelpunten. Om eventuele nieuwe knelpunten in kaart te brengen, hebben wij hier de categorie 'overig' toegevoegd. Eventuele oplossingsrichtingen zijn apart uitgefilterd en nemen wij mee bij het schrijven van toekomstscenario's.

¹ In bijlagen 1 en 2 staan een overzicht van deelnemende organisaties aan de focusgroepinterviews en een overzicht van enquêtevragen.

Analyse

focusgroepinterviews

Plenair zijn drie hoofdthema's benoemd door deelnemers in relatie tot meerdere knelpunten binnen de huidige inrichting van ADV's.

1. **Kwaliteit:** Het wisselende kwaliteitsniveau van ADV's en het beperkte toezicht hierop baart zorgen. Er is behoefte aan deskundigheidsbevordering en aan een landelijk uniforme minimale kwaliteitsstandaard.
2. **Onafhankelijkheid:** De afhankelijkheidspositie van ADV's naar gemeenten wordt gezien als problematisch en deze staat een effectieve, onafhankelijke bijstand van de Nederlandse burger soms in de weg.
3. **Samenwerking:** Er is volgens deelnemers op dit moment onvoldoende en/of ineffectieve samenwerking tussen ADV's onderling en met andere stakeholders, zoals maatschappelijke organisaties, het OM, de politie en Ombudsmannen voor een goede (gezamenlijke) preventieve aanpak. Meer en verbeterde samenwerking (rolhelderheid en uniformiteit) zou de aanpak van discriminatie in het geheel verbeteren. Over samenwerking op zaakniveau tussen twee ADV's waren verschillende aanwezigen zeer tevreden.

Er was brede overeenstemming over onderstaande punten:

- Het belang van de burger wordt door alle deelnemers voorop gesteld: bij de (her)inrichting van ADV's moet de behoeften van de burger die zich gediscrimineerd voelt centraal staan.
- Discriminatie wordt gezien als een veelkoppig monster en alleen het herinrichten van ADV's zal niet voldoende zijn om de huidige aanpak van discriminatie in Nederland te versterken. Er wordt daarom bij meerdere deelnemers gepleit voor meer en sterker maatschappelijk debat in Nederland over dit thema.

Break-out gesprek: Organisatievorm en takenpakket

- Deelnemers zijn het eens dat het huidige takenpakket onvolledig is omdat er geen wettelijke taak of inspanningsverplichting bestaat voor preventie en voorlichting. Er zijn gemeenten die alleen de opvatting van de wet uitvoeren en financieren. Het huidige takenpakket lijkt onvoldoende afgestemd op de behoeften van mensen die ervaring hebben met structurele discriminatie.
- Daarnaast benoemen sommigen zogenaamde 'witte-vlek gemeenten': dit zijn gemeenten die in de perceptie van sommige ADV's de Wga niet serieus nemen. Dit is mogelijk, omdat gemeenten wettelijk vrij zijn in het inrichten van ADV's.
- Toezicht op de uitvoering van de Wga ligt formeel bij de provincies, maar is in de praktijk niet aanwezig.
- Sommige gemeenten lijken politieke gevoeligheden uit de weg gaan door bepaalde vormen van discriminatie te prioriteren. Deze keuzes staan de gelijke behandeling bij het verlenen van bijstand in de weg.
 - Sommige ADV's zijn binnen de gemeente georganiseerd. Dergelijke constructies worden, ook in recente onderzoeken, sterk bekritiseerd omdat dit niet voldoet aan de onafhankelijkheidseisen van de Wga.
 - Deelnemers erkennen dat er te grote verschillen bestaan tussen ADV's. Minimale kwaliteitsnormen zijn niet voor alle ADV's vastgelegd en er wordt hier niet op gecontroleerd. Tegelijkertijd hechten ADV's veel waarde aan lokale invulling van de aanpak van antidiscriminatie. Er wordt daarom door sommigen de behoefte uitgesproken voor een nationale voorziening met lokale afdelingen dat gedeconcentreerd opereert.
- De registratie van meldingen gebeurt op basis van woonplaats, niet van de locatie waar het incident heeft plaatsgevonden. In die gevallen vraagt dit om goede samenwerking tussen ADV's, iets dat niet structureel het geval is. Ook kan het zijn dat een melding hierdoor wordt doorverwezen, iets dat altijd in afstemming met de melder gebeurt, al verloopt dit proces soms rommelig.

Break-out gesprek: Zichtbaarheid, vindbaarheid en meldingsbereidheid

- Deelnemers zijn het unaniem eens dat ADV's onvoldoende zichtbaar en moeilijk vindbaar zijn. Middelen, mankracht en geld om dit te verbeteren (door bijvoorbeeld lokale campagnes) zijn er op dit moment onvoldoende. Dit hangt nauw samen met het ontbreken van een wettelijk grondslag voor preventie en voorlichting als ADV-taak.
- Deelnemers onderschrijven dat het aantal meldingen laag is. Burgers ervaren meerdere barrières om te melden. Tegelijkertijd vinden meerdere deelnemers dat de lage meldingsbereidheid geen knelpunt hoeft te zijn: sommige mensen hebben andere coping strategieën om met hun discriminatie-ervaring om te gaan, daarin moet iedereen vrij zijn. Het knelpunt binnen de invloedssfeer van de ADV's is de matige meldingstoegankelijkheid.
 - ADV's zijn op dit moment onvoldoende toegankelijk voor gedupeerden die geen Nederlands spreken of die de voorkeur hebben telefonisch of per mail te melden.
 - Ook zijn ADV's onvoldoende ingericht voor het begeleiden van en/of bijstand verlenen aan mensen die structureel discriminatie ervaren. Er wordt geen alternatieve route of begeleiding geboden en de oproep is "blijf het melden".
- De samenwerking tussen ADV's en de brede infrastructuur moet beter:
 - ADV's worden niet structureel meegenomen in campagnes van gemeentes voor meer zichtbaarheid in lokale gemeenschappen.
 - ADV's en sommige maatschappelijke organisaties werken op dit moment niet altijd goed samen.
- Door gebrek aan zichtbaarheid van ADV's moeten meldingen soms worden doorgestuurd: het komt voor dat de politie een melder doorstuurt naar een ADV, omdat zij onvoldoende capaciteit heeft of omdat een melding niet aangiftewaardig is. Hierdoor voelen sommige melders zich niet voldoende gezien, gehoord en serieus genomen.

Break-out gesprek: Financieringssystematiek

- Deelnemers bevestigen dat gemeenten verschillende keuzes maken over de financiering van ADV's. In sommige gevallen leidt dit tot rechtsongelijkheid voor burgers omdat hierdoor het aanbod voor- en de kwaliteit van bijstand verschilt per ADV.
- De huidige financieringscyclus is tijdrovend en arbeidsintensief. Het aanvragen van (aanvullende) financiering bij gemeenten kost ADV's veel tijd en moeite en deelnemers leggen uit dat er hierdoor minder capaciteit over is om te investeren in inhoud. Door het terugkerende jaarlijkse proces voor het verkrijgen van financiering wordt strategische en planmatig werken belemmerd.
- ADV's met lagere budgetten hebben minder capaciteit om samen te werken met partners uit de brede infrastructuur. Dit wordt gezien als problematisch omdat samenwerking van belang is voor de effectieve uitvoering van lokaal antidiscriminatiebeleid.
- ADV's zijn erg afhankelijk van de politieke kleur van gemeenten en de bereidheid om extra financiële middelen beschikbaar te stellen voor antidiscriminatie. Bovendien zijn de financiële keuzes die door gemeenten gemaakt worden soms persoonsafhankelijk: er zijn ambtenaren die dit thema prioriteren en goed aanhaken, anderen doen dit niet of minder.
- Via het Gemeentefonds ontvangen gemeenten op dit moment een richtbedrag berekend op basis van het aantal inwoners. In de literatuur wordt dit gezien als knelpunt, aangezien meer meldingen zo niet automatisch meer financiering betekent. Een deelnemer aan de focusgroepinterviews geeft echter aan dat financiering op basis van aantal meldingen geen optie is, want er zijn op dit moment veel discriminatie-ervaringen die niet gemeld worden.
- Pas bij gemeentelijke begrotingsonderhandelingen (oktober-november) wordt het duidelijk hoeveel ADV's het jaar daarna ontvangen. Dit bemoeilijkt voor ADV's het plannen van inzet en activiteiten voor het volgend jaar.

Analyse straatinterviews

Kwantitatieve resultaten

Totaal (Utrecht, Breda, Rotterdam, Zwolle en Amsterdam)	Ja	Nee
Heeft u wel eens discriminatie ervaren?	118	95
Heeft u van de discriminatie-ervaring melding gemaakt bij een antidiscriminatievoorziening of andere overheidsorganisatie?	12	100
Weet u wat een antidiscriminatievoorziening is?	22	110

Kwalitatieve resultaten - redenen om wel/niet te melden

Redenen om wel te melden	Redenen om niet te melden
Discriminatie tegengaan	Niet van het bestaan van een ADV weten
Discriminatie mag niet ongestraft blijven	Geen vertrouwen in de overheid/onafhankelijkheid
Frequentie van discriminatie	Geen vertrouwen in effect
Bewustzijn voor een specifieke vorm van discriminatie vergroten (bijv. niet zichtbaar anders zijn door mentale ziekte)	Zelf oplossen/opgelost
	Bewijzen van discriminatie is moeilijk

Kwalitatieve resultaten – verwachtingen van ADV / onafhankelijke organisatie

Taken	Randvoorwaarden
<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting • Preventie • Signalering • Bijstand • Samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> • Laagdrempelig/toegankelijk • Luisterend oor/serieus genomen worden • Zichtbaarheid • Vindbaarheid • diversiteit

Wat is de behoefte van mensen op straat als het gaat om bijstand?

Behoefte
<ul style="list-style-type: none"> • Gesprek aangaan met degene die discrimineert. Actie ondernemen richting dader. Bij een aantal klachten richting een bepaalde instantie/persoon actie ondernemen. • Concrete actie ondernemen met de gedane melding. Planmatige aanpak melding gedeeld met melder. • Steun en hulp bij discriminatie. • Terugkoppeling/duidelijke opvolging. Persoonlijk contact in de terugkoppeling. • Handelingsperspectief meekrijgen van de ADV. • Helpen aangifte doen. Ondersteuning bij het strafrecht. • Duidelijk maken wat rechten en mogelijkheden zijn in dit soort zaken. • Zoveel mogelijk helpen: registratie, afhandeling, ondersteuning, preventie, rechtsgang.

Analyse enquêteresultaten

Organisatievorm, takenpakket en financieringssysteem

- Het begrip ADV wordt niet herkend. De enkele respondenten die wel bekend zijn met ADV's zien deze soms als 'papieren tijgers', 'passief', en 'symboolpolitiek zonder mandaat om boetes uit te delen of te straffen'.
- Het beeld van de enquêteresultaten over de rol van een ADV onderstreept het belang van het huidige takenpakket van ADV's: zowel van (de rapportage van) discriminatiemeldingen als van bijstand bij de afwikkeling van klachten. Velen vinden bovendien dat een ADV ook een preventieve taak en een voorlichtingsrol zou moeten hebben. Educatie op scholen wordt vooral benoemd als belangrijke taak ter preventie van discriminatie.
- Zowel gemeenten als de politie worden vaak benoemd als logische meldplekken van discriminatie. Anderen zijn hier juist tegen. Gemeenten en politie worden niet gezien als onafhankelijk. Opvallend is dat meerdere respondenten vinden dat overheidsinstanties zoals gemeenten en politie zich schuldig maken aan discriminatie en dus geen meldpunt kunnen zijn of worden. Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) en de Nationale Ombudsman worden genoemd als instanties waar je wel goed kunt of zou kunnen melden.
- Over de financiering van ADV's zijn in de enquête geen specifieke vragen gesteld, over dit thema is door respondenten ook niets relevant benoemd.

Zichtbaarheid, vindbaarheid en meldingsbereidheid

- Het beeld dat ADV's onvoldoende zichtbaar en vindbaar zijn wordt ook door de enquête bevestigd. Daarnaast is er een grote groep respondenten die niet weet dat discriminatie überhaupt gemeld kan worden.
 - Mensen die wel melden zijn vaak via hun eigen netwerk gewezen op het bestaan van een ADV.
 - Het begrip 'antidiscriminatievoorziening' wordt op straat niet herkend en ADV's worden zelden als zodanig benoemd.
- Uit de resultaten blijkt dat 16% van de personen die discriminatie hebben ervaren, dit (ergens) hebben gemeld.
- Meerdere factoren zijn van invloed op de meldingsbereidheid, de meesten zijn door documentenstudie en interviews in kaart gebracht.
 - Opvallend is dat meerdere respondenten antwoorden geven die te categoriseren zijn als 'wantrouwen in de overheid' of een verwijt van incompetentie van overheidsinstanties. Zij melden niet, omdat zij er niet op vertrouwen dat overheidsinstanties hun serieus nemen en/of omdat zij niet geloven dat overheidsinstanties hun kunnen helpen.
 - Ook vinden veel respondenten dat melden geen nut heeft: zij vinden dat discriminatie bij het leven hoort en dat dit normaal is wanneer je op welke manier dan ook afwijkt van de dominante cultuur in Nederland.

Van knelpunten naar scenario's

- De probleemstelling scherp door documentenstudie, focusgroep- en straatinterviews en enquête:
- Het huidige takenpakket is onvolledig en sluit niet altijd aan op de ervaringen en behoeften van personen die discriminatie ervaren: ADV's hebben geen wettelijke verplichting om te werken aan preventie en voorlichting, en voor structurele discriminatie lijken de ADV's momenteel geen andere mogelijkheden te bieden dan herhaaldelijk melden.
- ADV's zijn momenteel onvoldoende zichtbaar en vindbaar, mensen weten vaak niet dat ze kunnen melden of waar ze dat kunnen doen.
- De organisatie van ADV's is versnipperd en onvoldoende onafhankelijk. Ook zijn ADV's onvoldoende toegankelijk, onvoldoende divers en wisselend deskundig.
- De financiering van ADV's is te afhankelijk van de beleidskeuzes, en in gevallen zelfs van politieke kleur, van gemeenten.
- Het melden van discriminatie is een persoonlijke keuze. Veel personen met een discriminatie-ervaring, ervaren diverse barrières om te melden.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl