



RACISME BIJ HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

EEN VERKENNEND ONDERZOEK

Auteurs:

Jurriaan Omlo, Ahmet Kaya, Saloua Charif, Ewoud Butter, Mayke Kromhout & Kiran Ramlakhan

COLOFON

Auteurs:

Juriaan Omlo, Ahmet Kaya, Saloua Charif, Ewoud Butter,
Mayke Kromhout & Kiran Ramlakhan

Vormgever: MAG gezien

Overname van informatie uit deze publicatie is
toegestaan onder voorwaarde van de bronvermelding:

© Bureau Omlo (Utrecht).

De inhoud van deze publicatie is met grote zorg
samengesteld. Desondanks is Bureau Omlo niet
aansprakelijk voor de eventuele schade die ontstaat door
het gebruik van deze informatie.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	12
1.1 De betekenissen van racisme	14
1.2 Betrokkenheid van ministerie en derden	16
1.3 Leeswijzer	17
2 Aanpak van het onderzoek	19
2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen.....	19
2.2 Een kwalitatieve onderzoekopzet	20
2.3 Interviews en focusgroepen	21
2.4 Selectie van respondenten	23
2.5 Werving van respondenten	24
2.6 Beschrijving van de deelnemers	24
2.7 Interpretatie van de uitkomsten.....	26
3 Racisme op de werkvloer.....	28
3.1 Verbale agressie gebruiken.....	28
3.2 Denigrerend bejegenen	30
3.3 Veroordelen van culturen.....	32
3.4 Beschuldigen en verdacht maken	34
3.5 Misplaatste grappen maken en treiteren	38
3.6 Negeren en overslaan	41
3.7 Buitensluiten en niet mee mogen doen.....	42
3.8 Onderschatten en lage verwachtingen uiten	45

3.9	Collega's de uitzondering op de regel noemen	46
3.10	Collega's niet als Nederlander zien en behandelen	47
3.11	Twifelen aan de loyaliteit van collega's	49
3.12	Gebrek aan culturele sensitiviteit	51
3.13	Onrechtvaardige beslissingen	53
3.14	Insluiting.....	54
3.15	Ervaren omvang van racisme	55
3.16	Impact op medewerkers	57
3.17	Conclusie	61
4	Institutioneel racisme	64
4.1	Oneerlijke processen in de instroming.....	64
4.2	Oneerlijke processen in de doorstroming	70
4.3	Oneerlijke processen die bijdragen aan uitstroming	73
4.4	Afwezigheid van een sterke sociale norm van non-discriminatie	76
4.5	Afwezigheid van een goed functionerende klachtenprocedure	82
4.6	Afwezigheid van een inclusieve organisatiecultuur.....	85
4.7	Conclusie	88
5	Conclusies en aanbevelingen.....	92
5.1	Conclusies.....	92
5.2	Aanbevelingen	94
5.3	Suggesties voor vervolgonderzoek.....	100
	Bronnen	101
	Bijlage 1 Terms of Reference	107

Managementsamenvatting

Racisme is een wijdverbreid fenomeen dat mede als gevolg van de aandacht voor de *Black Lives Matter* beweging in toenemende mate en explicieter op de agenda is geplaatst. Dit geldt ook voor het ministerie van Buitenlandse Zaken dat, om inzicht te krijgen in hoe institutioneel racisme zich manifesteert binnen de eigen organisatie, een extern en onafhankelijke onderzoeksorganisatie (Bureau Omlo) heeft ingehuurd om hiernaar een verkennend, kwalitatief onderzoek te doen. Dit onderzoek beoogt antwoord te geven op twee onderzoeksvragen: (i) In hoeverre is er volgens ambtenaren sprake van racisme binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief de ambassades) en op welke manieren komt dit tot uiting? En (ii) Hoe kan racisme binnen de organisatie volgens ambtenaren voorkomen en bestreden worden?

Aanpak van het onderzoek

Om deze vragen te beantwoorden zijn er 33 individuele diepte-interviews gehouden en 4 focusgroepen georganiseerd waaraan in totaal 47 medewerkers hebben deelgenomen. In de individuele gesprekken is gesproken met mensen die direct ervaring hebben met racisme binnen het ministerie: bi-culture medewerkers werkzaam in den Haag en op ambassades, lokaal aangetrokken medewerkers van kleur op ambassades, en enkele witte medewerkers. In de focusgroepen is gesproken met medewerkers die vanwege de aard van hun functie inzicht zouden kunnen hebben in racisme op de werkvloer, zicht hebben op mogelijke signalen of over specifieke expertise beschikken. Zo is er onder meer gesproken met vertrouwenspersonen, medewerkers van personeelszaken, medewerkers op het gebied van integriteit en een veilige werkomgeving en beleidsambtenaren die zich bezighouden met diversiteit en inclusie.

Patronen van racisme

Het onderzoek maakt duidelijk dat racisme een breed verschijnsel is met uiteenlopende verschijningsvormen – van agressief, direct, openlijk en bewust tot subtiel, indirect, verborgen, onbedoeld of onbewust – en dat bi-culturele medewerkers en lokaal aangenomen medewerkers van kleur die verschillende vormen van racisme ervaren. Zij lopen onder meer aan tegen verbaal geweld, een denigrerende bejegening, cultureel racisme en allerlei beschuldigingen en verdachtmakingen. Medewerkers hebben er eveneens last van dat zij soms overgeslagen, genegeerd, en buitengesloten worden. Zij ondervinden racistische grappen en lage verwachtingen. Zij ervaren dat een deel van hun witte collega's hen ziet als 'de etnische en culturele ander' en niet als een volwaardige

Nederlander of gelijkwaardige collega. De nadruk op de etnische en culturele achtergrond van mensen leidt er toe dat de loyaliteit van medewerkers vanwege hun achtergrond in twijfel wordt getrokken. Verder hebben medewerkers last van de manier waarop er stigmatiserend wordt gesproken over verschillende etnische groepen.

Aangezien de ervaringen met racisme veelvuldig werden genoemd, spraken we van patronen. De optelsom van al deze patronen maakt racisme een probleem waar bi-culturele en lokaal aangenomen medewerkers veel mee in aanraking komen. Racisme wordt door veel respondenten als een structureel probleem ervaren.

Institutioneel racisme

De conclusie dat er sprake is van diverse patronen van racisme en dat veel van de respondenten racisme als een structureel probleem ervaren, riep de vraag op of er ook sprake is van institutioneel racisme. We concluderen dat dit het geval is. We hebben namelijk verschillende processen en mechanismen binnen de organisatie(cultuur) gevonden die ruimte bieden aan racisme en onvoldoende waarborg vormen om racisme te voorkomen. Het gaat hierbij om oneerlijke processen in de instroming en doorstroming van medewerkers en oneerlijke processen die bijdragen aan uitstroming. Daarnaast ontbreekt er een sterke sociale norm van non-discriminatie, een goed functionerende klachtenprocedure en een inclusieve organisatiecultuur.

Institutioneel racisme betekent niet dat er in elke hoek van de organisatie racisme is aan te treffen en dat alle medewerkers zich hieraan schuldig maken. Respondenten geven immers te kennen dat zij naast racisme ook prettige relaties onderhouden met collega's en goede ervaringen hebben opgedaan binnen bepaalde teams. Er zijn bovendien ook verschillen tussen verschillende directies en ambassades. Institutioneel racisme betekent ook niet per definitie dat er altijd sprake is van kwade bedoelingen. Sommige uitsluitende mechanismen kunnen ook blinde vlekken zijn en kunnen onder meer voortkomen uit handelingsverlegenheid en onbewuste vooroordelen.

De conclusies over institutioneel racisme hebben voornamelijk betrekking op ongeschreven, informele regels en de organisatiecultuur. Op basis van dit onderzoek kunnen we geen conclusies trekken of er ook formele, geschreven regels zijn aan te wijzen die ongelijkheid tussen mensen met verschillende etnische achtergronden, huidskleur en/of religie veroorzaken. Aangezien er geen onderzoek is gedaan naar formeel beleid weten we niet of er formeel beleid is dat expliciet en bewust onderscheid maakt tussen etnische groepen. Hier zijn geen directe aanwijzingen voor gevonden, maar we kunnen het ook niet uitsluiten.

Impact racisme

De bevindingen zijn ernstig en zorgelijk. In de eerste plaats omdat racisme schadelijk is voor de medewerkers die dit ondervinden. Deze ervaringen kunnen leiden tot stress, negatieve emoties en een verminderd welzijn. Dit kan nadelig uitpakken voor hun functioneren en het vertrouwen in de organisatie en collega's. Ook kiezen veel medewerkers ervoor om extra hard te werken, zich extra vriendelijk en voorbeeldig te gedragen en cultureel aan te passen aan de organisatiecultuur. Deze vormen van overcompensatie zijn veeleisend en vragen veel extra energie van medewerkers. De ervaren druk om zich te conformeren en assimileren aan de organisatiecultuur en het waargenomen gebrek aan doorgroeimogelijkheden vergroten bovendien het risico dat het ministerie goed functionerende medewerkers in de toekomst gaat verliezen.

In de tweede plaats is racisme schadelijk voor het werk van het ministerie. De resultaten laten een duidelijke discrepantie zien tussen de missie van het ministerie - meebouwen aan een rechtvaardige wereld met kansen, vrijheid en waardigheid voor iedereen - en de praktijk op de werkvloer. De geloofwaardigheid en het imago van het ministerie staat op het spel.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de aangedragen oplossingsrichtingen van de respondenten zelf. Benadrukt dient te worden dat onderstaande aanbevelingen geen compleet antwoord bieden op de vraag hoe de organisatie effectief racisme kan bestrijden. Aangezien dit onderzoek een verkennende studie is, bieden de aanbevelingen een eerste overzicht van mogelijk passende maatregelen. Hieronder geven we een samenvatting van de aanbevelingen.

1. Neem de signalen uit het huidige onderzoek serieus

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek en de suggesties van respondenten is het belangrijk dat het ministerie de signalen uit het onderzoek serieus neemt door de problemen te erkennen en concrete actiepunten te verbinden aan het onderzoek. Dat is hard nodig om het vertrouwen van medewerkers (terug) te winnen, het cynisme en onvrede op de werkvloer te doorbreken en de uitstroom tegen te gaan. Medewerkers zijn al meerdere keren teleurgesteld geraakt in de organisatie, omdat er niets is gedaan nadat zij zich kwetsbaar hadden opgesteld door hun ervaringen te delen met leidinggevenden, vertrouwenspersonen en andere medewerkers.

Een van die actiepunten zou gericht moeten zijn op het bespreekbaar maken van het onderzoek binnen de organisatie. Een constructieve dialoog in de vorm van reflectiesessies is noodzakelijk om de betekenis van het onderzoek voor de organisatie te duiden. Betrek gedupeerden ook bij deze gesprekken, leer van hun ervaringskennis en inzichten en betrek hen bij het formuleren van passende oplossingsrichtingen. Daarnaast is

het aan te raden om op korte termijn al een aantal concrete acties of ambities te formuleren. Daarmee kan de leiding van het ministerie een krachtig signaal afgeven dat het racisme niet tolereert.

2. *Draag de norm van non-discriminatie actief uit*

Respondenten vinden dat leidinggevenden te weinig corrigerend optreden of überhaupt geen acties verbinden als zij gevallen van racisme aanhoren. Sterker nog, een deel van de leidinggevenden en andere collega's hebben eerder de neiging om ervaringen van racisme te ontkennen en te relativiseren. Dat draagt niet bij aan de erkenning van de problematiek en het stellen van duidelijke normen. Het is voor de respondenten dan ook belangrijk dat er consequenties – zoals waarschuwingen en sancties - zijn voor medewerkers die zich schuldig maken aan racisme en dat hier ook op gehandhaafd wordt. Medewerkers vinden het hiernaast belangrijk dat collega's ingrijpen als zij getuigen zijn van een racistische gebeurtenis. De ervaring is dat dit nu nog te weinig gebeurt.

Bovenstaande suggesties van respondenten sluiten aan op het belang van de aanwezigheid van een sterke sociale norm van non-discriminatie en dat deze binnen het ministerie actief wordt uitgedragen. Uit onderzoek is bekend dat een heldere normstelling dat racisme niet wordt getolereerd binnen de organisatie racistisch handelen van medewerkers kan verminderen. Het uitdragen van deze norm is niet alleen een verantwoordelijkheid van leidinggevenden. Zoals ook de respondenten aangeven, is het ook belangrijk dat omstanders ingrijpen. Interventies door omstanders dragen namelijk eveneens bij aan het stellen van een sociale norm waarvan een preventieve werking kan uitgaan. Als medewerkers de indruk hebben dat collega's dergelijk gedrag afkeuren en dat dit gedrag sociaal niet geaccepteerd is, zullen zij zich immers minder snel schuldig maken aan racisme (Broekroelofs & Felten, 2020; Crandall, Esheman & O'brien, 2002; Fermin, e.a. 2021). Dit alles draagt op den duur bij aan een cultuuromslag met meer sociale veiligheid, zowel voor medewerkers die racisme ervaren als voor omstanders die meer ruimte voelen om zich uit te durven spreken tegen racisme. Waar racisme nu nog vooral een probleem is waar minderheidsgroepen een manier moeten vinden om mee om te gaan, kan het zo meer en meer een verantwoordelijkheid worden van de dominante meerderheidsgroep om het te bestrijden. De leiding kan dit proces stimuleren door beleid te ontwikkelen gericht op het activeren van omstanders.

3. *Investeer in training van medewerkers*

Uit onderzoek is bekend dat professionalisering van medewerkers door training en opleiding een belangrijk waarborg kan bieden voor eerlijke processen en tegen willekeur en ongelijke behandeling (Broeklofs & Felten, 2020; Fermin, e.a., 2021). Daarom is het belangrijk om te investeren in ambtelijk vakmanschap. De respondenten pleiten hier ook voor. Gedacht kan worden aan trainingen gericht op constructief omgaan met (onbewuste) vooroordelen, cultuursensitief werken en respectvolle bejegening van bi-

culturele en lokaal aangenomen medewerkers. Maar ook bijvoorbeeld door masterclasses met aandacht voor de betekenis en impact van racisme en hoe zowel slachtoffers als omstanders kunnen reageren op racisme.

Hoewel er al getraind wordt, zijn daar volgens medewerkers nog wel verschillende verbeteringen in door te voeren. Zo benadrukken sommige respondenten dat het belangrijk is dat trainingen niet beperkt blijven tot enkele bijeenkomsten, omdat de opgedane inzichten anders onvoldoende toegepast worden in de praktijk en er zo geen effectief verandertraject ingezet kan worden. De trainingen moeten dus een prominente en structurele plek krijgen in het opleidingsaanbod. Respondenten vinden daarnaast dat het bestaande aanbod nog te vrijblijvend is. Mede hierdoor nemen medewerkers die juist een grote rol zouden kunnen spelen in het bestrijden van racisme niet deel. Het is daarom nodig dat de trainingen een meer verplichtend karakter krijgen.

4. *Investeer in het professionaliseren van meldingsstructuren*

In het onderzoek zijn in de meldingsprocedures verschillende knelpunten gevonden die een belangrijke verklaring bieden waarom medewerkers niet of nauwelijks bereid zijn om ervaringen van racisme te delen bij vertrouwenspersonen, integriteitscoördinatoren, medewerkers van personeelszaken en van de inspectie. Respondenten hechten er belang aan dat zij ervaringen kunnen delen bij een professional die hen begrijpt en die specifieke kennis en expertise heeft van thema's als racisme, diversiteit en inclusie. Dit vraagt volgens respondenten om training van medewerkers en om hoog in te zetten op kennis en ervaring met het thema diversiteit en inclusie bij de werving van nieuwe medewerkers.

Dat er weinig klachten over racisme zijn, is niet een reden om tevreden achterover te leunen. Het is juist reden om de meldingsprocedure laagdrempeliger en eenvoudiger te maken. Andere medewerkers hebben meer behoefte aan een professionele klachtbehandeling: een luisterend oor bieden zonder ervaringen in twijfel te trekken, de garantie de informatie vertrouwelijk te behandelen, verbinden van concrete acties aan een melding en een terugkoppeling bieden wat er gedaan is met de melding.

5. *Investeer in een inclusievere werving- en selectiebeleid*

Om de werving- en selectieprocedures eerlijk te laten verlopen en de negatieve invloed van vooroordelen te beperken, doen respondenten verschillende suggesties. Zo wordt voorgesteld om actief bi-culturele talenten te werven op universiteiten, streefcijfers of quota toe te passen, meer diversiteit te organiseren in sollicitatiecommissies en anoniem solliciteren mogelijk te maken. Het kan daarnaast helpen om de wervingsboodschap af te stemmen op potentiële bi-culturele medewerkers, meer kennis op te doen over de impact van vooroordelen tijdens sollicitatiegesprekken, meer aandacht te besteden aan cultuursensitief handelen bij werving en selectie, een (meer) gestandaardiseerde wijze van werven en selecteren en formats toe te passen bij het voeren van sollicitatiegesprekken,

om zo de invloed van vooroordelen te minimaliseren. Het is verder belangrijk om medewerkers te trainen in het voeren van sollicitatiegesprekken en in het selecteren van kandidaten met specifieke aandacht voor hoe zij eigen vooroordelen kunnen herkennen en daarmee om kunnen gaan.

Volgens respondenten zijn de problemen in de doorstroming groter. Meer diversiteit op gezichtsbepalende functies en betere representatie in de top en in managementteams is volgens betrokkenen hard nodig om vertrek van teleurgestelde medewerkers te voorkomen. Ook is de door groei van medewerkers waardevol, omdat zij als rolmodel kunnen fungeren voor anderen. Om gelijkwaardige groeikansen te versterken, wordt voorgesteld om vroegtijdig managementtrajecten in te zetten voor talenvolle bi-culturele medewerkers en mentorprogramma's op te zetten. Daarnaast wordt aangegeven dat het rechtvaardig zou zijn als lokaal aangenomen medewerkers ook meer en vaker mogelijkheden krijgen om zitting te nemen in het managementteam en door te groeien binnen de organisatie.

6. *Werk aan vertrouwen van lokaal aangenomen medewerkers*

Een volgende aanbeveling is om het gevoelde wantrouwen onder lokaal aangenomen medewerkers van kleur zo veel mogelijk te keren. Respondenten geven aan dat het ministerie proactief ambassades zou moeten benaderen om te polsen wat er speelt in plaats van af te wachten totdat er meldingen van racisme binnenkomen. Werk met andere woorden outreachend en investeer in de relaties met lokaal aangenomen medewerkers. Cruciaal volgens respondenten is het wegnemen van het gevoel dat lokaal aangenomen medewerkers minderwaardig zouden zijn en hen waardering en erkenning te bieden voor het werk dat zij leveren. Verder is het belangrijk om helder uit te leggen wat de redenen zijn om in bepaalde gevallen lokaal aangenomen medewerkers niet uit te nodigen voor informele en formele aangelegenheden. Tenslotte wordt aangegeven dat het gemak waarmee huishoudelijk personeel ontslagen kan worden, aangepast moet worden.

7. *Versterk het lerende vermogen van de organisatie*

Het lerend vermogen van de organisatie ten aanzien van het bevorderen van diversiteit en inclusie en het tegengaan van racisme kan op verschillende manieren versterkt worden. Allereerst is het volgens respondenten van belang om consequent exitgesprekken te voeren met medewerkers die de organisatie verlaten. In het geval van bi-culturele en lokaal aangenomen medewerkers is het dan belangrijk om stil te staan bij de vraag in hoeverre ervaringen van racisme mee hebben gespeeld bij de beslissing om de organisatie te verlaten. Exitgesprekken leveren niet alleen inzichten op in vertrekmotieven van medewerkers. Het is ook een kans om feedback te ontvangen hoe mensen behouden kunnen worden en andere aanbevelingen die kunnen helpen om racisme te voorkomen en aan te pakken. Naast exitgesprekken pleiten respondenten voor het

uitvoeren van trendanalyses en monitors waarin cijfers en trends over diversiteit in de instroming, doorstroming en uitstroming in beeld worden gebracht. Respondenten zijn daarnaast voorstander van evaluaties van de acties die de komende periode opgezet worden.

Suggesties voor vervolgonderzoek

Tot slot zijn er enkele concrete suggesties geformuleerd voor vervolgonderzoek, namelijk:

- Een actieonderzoek waarin de uitkomsten van het huidige onderzoek benut worden om met betrokkenen te reflecteren over implicaties en passende veranderopgaven;
- Onderzoek naar hoe collega's die getuigen zijn van racisme reageren en wat ze nodig hebben om (vaker) in te grijpen en steun te bieden aan slachtoffers;
- Onderzoek naar hoe leidinggevenden omgaan met racisme en wat ze nodig hebben om de problematiek beter te signaleren en passende ondersteuning te kunnen bieden;
- Een literatuurstudie naar effectieve interventies voor het bestrijden van racisme op basis van nationale en internationale literatuur;
- Onderzoek naar andere groepen medewerkers die ervaringen hebben met ongelijke behandeling en vooroordelen, bijvoorbeeld LHBTI, mensen met een beperking, diverse religieuze achtergronden (o.a. joden, hindoes, christenen);
- Een kwantitatieve studie naar ervaren en waargenomen patronen van racisme.

1 Inleiding

Het is de missie van het ministerie van Buitenlandse Zaken om mee te bouwen aan een rechtvaardige wereld met kansen, vrijheid en waardigheid voor iedereen. Om dit te realiseren worden er onder andere internationale afspraken gemaakt over het tegengaan van ongelijkheid. Ook zet het ministerie zich in voor mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking. Het ministerie van Buitenlandse Zaken vertegenwoordigt Nederland met circa 150 ambassades, consulaten en andere vertegenwoordigingen in het buitenland (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2022).

Het ministerie legt vergelijkbare normen op aan de eigen organisatie. In andere woorden, naast de missie om van betekenis te zijn in de wereld, is er ook aandacht voor een veilige werkomgeving voor de eigen medewerkers. Zo stelt het ministerie sinds een aantal jaar zich ten doel om meer diversiteit en inclusie (D&I) te realiseren binnen de organisatie. In de 'Beleidsvisie Diversiteit en Inclusie 2021' wordt geconstateerd dat nut en noodzaak van diversiteit en inclusie erkend worden, maar ook dat er nog een lange weg te gaan is (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021). Daarnaast is in de Gedragscode Integriteit Rijk en de gedragscode van het ministerie opgenomen dat discriminatie niet wordt getolereerd.

Racisme op de agenda bij het ministerie van Buitenlandse Zaken

Onder meer als gevolg van de massale binnen- en buitenlandse aandacht voor de *Black Lives Matter* beweging is het onderwerp (institutioneel) racisme explicieter op de agenda geplaatst. Vanuit het bewustzijn dat er knelpunten zijn en verbetering mogelijk is, heeft het ministerie besloten om een verkennend onderzoek te laten verrichten naar racisme binnen de eigen organisatie. Het onderzoek kan volgens het ministerie mogelijk bijdragen aan het bevorderen van diversiteit en inclusie.

Verkenkend onderzoek naar racisme binnen het ministerie

In de zogenoemde Terms of Reference (ToR)¹ voor dit onderzoek geeft het ministerie aan dat antiracisme een onderdeel vormt van de ambities op het terrein van diversiteit en inclusiviteit (D&I). De Bestuursraad heeft zich uitgesproken en gecommitteerd aan dit onderzoek. Het onderzoek is door Bureau Omlo uitgevoerd namens de secretaris-generaal (SG) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, dhr. Paul Huijts, vertegenwoordigd door Arthur Kibbelaar. Voor het onderzoek heeft het bureau een team samengesteld met ervaren onderzoekers die elkaar goed aanvullen op expertise. Het team bestond uit Ahmet Kaya, Saloua Charif, Ewoud Butter, Mayke Kromhout, Kiran Ramlakhan en Jurriaan Omlo.

¹ De Terms of Reference is als bijlage opgenomen.

Een wijdverbreid probleem

De laatste jaren zijn veel studies verricht naar racisme. Daaruit komt een beeld naar voren dat racisme een wijdverbreid en hardnekkig probleem is binnen de Nederlandse samenleving. Zo wordt er bijvoorbeeld gediscrimineerd op de werkvloer (De Jong, e.a., 2021; Waldering e.a., 2015) en op de arbeidsmarkt (vgl. Andriessen, e.a., 2015; 2020; Berg, e.a., 2017; Blommaert, e.a., 2014; Huijnk, 2016; SER, 2019; Thijssen, e.a. 2019; Van Bon & Fiere, 2020). Stagiaires ervaren discriminatie in hun zoektocht naar een stageplek (Andriessen, e.a. 2014; Klooster, e.a., 2016). Discriminatie is ook aangetoond in de zorg (Nhass & Poerwoatmodjo, 2021; Kolste & Venderbos, 2022), op de woningmarkt (Böcker, e.a., 2019; Felten, e.a., 2021; Hoogenbosch & Dibbits, 2019) en in uitgaansgelegenheden (Andriessen, e.a., 2020). In verschillende studies is verder aangetoond dat er bij de politie etnisch wordt geprofileerd (vgl. Andriessen, 2014; 2020, e.a., Çankaya, 2012; Fra, 2009).

Uit een studie van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat ongeveer de helft van de Nederlanders met een migratieachtergrond discriminatie heeft ervaren. Als ook ervaringen worden meegenomen waarbij mensen twijfelden of er sprake was van discriminatie gaat het om bijna tweederde van de Nederlanders met een migratieachtergrond (Andriessen, e.a., 2020). Uit een recentere studie laat het SCP zien dat 46 procent van de Surinaamse Nederlanders en 43 procent van de Caribische Nederlanders vindt dat discriminatie van personen met een migratieachtergrond (zeer) vaak voorkomt. Ongeveer een derde van de Marokkaanse en Turkse Nederlanders is die mening toegedaan.

De onderzoekers zien in hun onderzoek dat personen met een hoger opleidingsniveau en een relatief hoge participatiegraad meer discriminatie ervaren. Een sterke worteling gaat gepaard met een groot onbehagen met name onder de tweede generatie. De verklaring is dat juist meer participatie en integratie hand in hand gaan met een grotere blootstelling aan uitsluiting, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt (Dagevos, 2022).

Racisme bij overheden

Bij overheden is eveneens racisme geconstateerd. Een recent onderzoek leverde eerste aanwijzingen op voor institutioneel racisme bij toezicht en handhaving door boa's in de gemeente Utrecht (Fermin, e.a., 2022). Het kabinet spreekt eveneens van institutioneel racisme bij een deel van de belastingdienst, onder andere omdat mensen met een migratieachtergrond strenger werden gecontroleerd. Na de verschijning van het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) is besloten om de aanpak van discriminatie en racisme bij de Rijksoverheid te versterken. De bestrijding van discriminatie en racisme is opgenomen als een van de centrale ambities van de rijksoverheid en is onderdeel van het huidige regeerakkoord geworden. Er is een Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) aangesteld en een Staatscommissie tegen discriminatie en racisme zal de

komende jaren onderzoek doen naar discriminatie en racisme in uiteenlopende sectoren van de samenleving, inclusief de overheid.

1.1 De betekenissen van racisme

In met name hoofdstuk 3 werken we de betekenis van racisme aan de hand van de concrete ervaringen van respondenten nader uit. In deze inleiding staan we op hoofdlijnen stil bij de betekenis van racisme.

Juridische benadering van racisme

Discriminatie op grond van onder meer ras, godsdienst en levensovertuiging is in Nederland verboden, zoals artikel 1 van de Grondwet duidelijk maakt. In juridisch perspectief is ook het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie relevant. Dit verdrag werd in 1965 aangenomen door de Verenigde Naties. Racisme wordt hierin omschreven als:

“Elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft 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 gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft”.

Racisme als een veelkoppig monster

Naast een juridische benadering van racisme is er in de sociale wetenschappen veel gepubliceerd over (de betekenis van) racisme. In de wetenschappelijke literatuur is er brede erkenning voor het idee dat racisme een veelkoppig monster is. In navolging van veel andere wetenschappers zien wij racisme dan ook als een breed verschijnsel met uiteenlopende verschijningsvormen. Racisme kan bijvoorbeeld agressief, direct, openlijk en bewust plaatsvinden, maar het kan ook subtiel, indirect, verborgen, onbedoeld of onbewust zijn.²

Wat al deze verschijningsvormen met elkaar gemeen hebben is dat er bedoeld of onbedoeld een legitimering plaatsvindt van bepaalde hiërarchische verhoudingen op basis van (een combinatie van) afkomst, uiterlijke kenmerken, cultuur en/of religie.³ Racisme gaat uit van bepaalde gevoelens en ideeën over de superioriteit van de

² Zie bijvoorbeeld (Essed, 2018; McConahay, 1986; Meertens & Pettigrew, 1997; Solózano & Pérez Huber, 2020; Sue, e.a., 2007; Waters, 1999; Williams, e.a., 2021).

³ Ongelijke behandeling op religieuze gronden is eveneens een vorm van racisme. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

dominante meerderheidsgroep en inferioriteit van verschillende etnische minderheidsgroepen.

Subtiele vormen wordt vaak niet herkend als racisme

Indirecte en subtielere vormen worden vaak niet herkend als racisme. Racisme roept doorgaans uitsluitend associaties op met kwaadaardige en openlijke vormen van haat, agressie en misbruik (Van den Broek, 2020). De veronderstelling heerst dat racisme een extreem verschijnsel is waar slechts een kleine groep zich schuldig aan maakt (Essed, 2018). Een verwijt van racisme wordt ervaren als een zware beschuldiging. Er is mede daarom vaak een sterke weerstand tegen het gebruik van de term 'racisme'. Alleen op incidentele basis wordt het gebruik ervan geaccepteerd. De allergie voor het gebruik van het woord racisme komt ook door het positieve en onschuldige zelfbeeld van witte Nederlanders (Ghorashi, 2015; Wekker, 2020).

Alledaags racisme en microagressie

Het niet herkennen van indirecte en subtiele vormen van racisme heeft te maken met de fixatie op praktijken die juridisch strafbaar zijn of op harde vormen van racisme. Een dergelijke benadering van racisme is een te beperkt perspectief, omdat het voorbij gaat aan de gelaagdheid, complexiteit en diversiteit aan ervaringen van mensen. Essed (1984; 2018) schrijft in dit verband over 'alledaags racisme', waarmee zij doelt op uiteenlopende vormen van onrecht die mensen van kleur ervaren in de alledaagse interacties met witte mensen. Met 'alledaags' wil Essed de aanhoudende, routinematige en dagelijkse aanwezigheid van diverse subtiele vormen van racisme benadrukken. De optelsom van alledaagse subtiele vernederingen accentueren voortdurend het 'anders-zijn' en dat men er niet helemaal bij hoort (vgl. Omlo, 2020).

In internationale publicaties wordt alledaags racisme ook wel in verband gebracht met zogenoemde microagressies (Solózano & Pérez Huber, 2020; Sue, e.a., 2007; Williams, e.a., 2021). Microagressies zijn subtiele, alledaagse ervaringen van racisme die beledigend en kwetsend zijn. Sue e.a. (2007) onderscheiden negen negatieve vooroordelen over iemands intelligentie of betrouwbaarheid, stigmatiserende categorieën aan microagressies, die door Williams e.a. (2021) zijn uitgebreid tot 16 categorieën. Voorbeelden zijn negatieve opmerkingen over etnische groepen, behandeld worden met minder respect, genegeerd worden en racistische grappen (vgl. Omlo, 2020).

Institutioneel racisme

De laatste jaren is er in Nederland een groeiende aandacht voor institutioneel racisme. Hiervan is sprake als "de processen, het beleid en de (geschreven en ongeschreven) regels van instituten leiden tot structurele ongelijkheid tussen mensen met een verschillende achtergrond, huidskleur of religie". Het gaat daarbij om twee typen regels of processen: (1)

“regels of processen die expliciet onderscheid maken en de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren, en (2) regels of processen (geschreven of ongeschreven) die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen, maar er in de praktijk wel voor zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld” (Felten, et al., 2021, p. 7).

Racisme als systeem

Tot slot, wordt in verschillende wetenschappelijke bijdragen de nadruk gelegd op racisme als systeem. De redenering is hier dat racisme een historisch systeem of structuur vormt waarbinnen de meerderheidsgroep beschikt over sociale en institutionele macht en gezag om bepaalde vooroordelen over etnische minderheidsgroepen en ongelijkheden tussen groepen in stand te houden. Racisme is ingebed in de dagelijkse praktijk van een samenleving en haar instituties. In dit systeem beschikken witte mensen in Nederland over bepaalde privileges ten opzichte van mensen van kleur. Dat racisme op systematische wijze witte mensen bevoordeelt en mensen van kleur benadeelt, betekent overigens niet dat witte mensen geen moeilijkheden kennen. Zij ondervinden alleen niet de nadelen van racisme die mensen van kleur wel treffen (Diangelo, 2018; Essed, 1984; Roberts & Rizzo, 2021; Williams, e.a., 2021).

1.2 Betrokkenheid van ministerie en derden

Ambtelijke stuurgroep en referentiegroep

Een ambtelijke stuurgroep en een referentiegroep, beide voorgezeten door de Strategisch Adviseur D&J (SADI) Arthur Kibbelaar, hebben het onderzoek ondersteund. De ambtelijke stuurgroep, bestaande uit ambtenaren van verschillende directies binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken, heeft de onderzoekers geadviseerd en ondersteund tijdens de verkenning. De stuurgroep had vooral een ondersteunende functie: ervoor zorgen dat het onderzoek kan worden verricht en voorspoedig verloopt (identificeren van mogelijke relevante ambtenaren om te interviewen, het verstrekken van (contact) informatie aan de onderzoekers, etc.). De stuurgroep en onderzoekers zijn regelmatig bijeengekomen.

De referentiegroep bestond uit externe en interne leden en had de taak om te reflecteren op de bevindingen en aanbevelingen. De referentiegroep is twee keer bijeengekomen met de onderzoekers. In een eerste bijeenkomst is het conceptrapport besproken en van feedback voorzien. In een tweede bijeenkomst werd er stil gestaan bij de aanbevelingen. De referentiegroep had een adviserende functie; de onderzoekers waren onafhankelijk.

De referentiegroep bestond uit:

- Khadija Azoubai (Programmasecretaris Transitieteam HDPO, Ministerie van Buitenlandse Zaken)

- Steven Collet (ambassadeur bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking en directeur DDE, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Serena Does (Hoogleraar sociale ongelijkheid en veerkracht aan de Vrije Universiteit Amsterdam & onderzoeker bij Verwey Jonker Instituut)
- Astrid Elburg (Docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam, trainer en organisatieadviseur Leiderschap, Ethiek en Inclusie)
- Karwan Fatah-Black (Assistent professor en docent koloniale geschiedenis aan de Universiteit Leiden)
- Kay Formanek (Spreker, coach, adviseur en oprichter Kay Diversity and Performance BV.)
- Paul Scheffer (Hoogleraar Europese Studies aan de Universiteit van Tilburg en publicist voor het NRC)
- Brechje Schwachofer (Hoofd Inspectie, Signalering en Begeleiding bij Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Hester Somsen (Plaatsvervangend Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en directeur Cybersecurity en Statelijke dreigingen en voormalig medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken).

Advies van derden

De onderzoekers hebben verder verschillende wetenschappers om advies gevraagd om kritisch mee te denken over de opzet, uitvoering, analyse en/of rapportage. De volgende personen hebben hierin een rol gehad: Christian Broer, Alfons Fermin, Halleh Ghorashi, Annika Griese, Marleen van der Haar, Jolien Klok, Martijn de Koning, Peter Rensen en Ismintha Waldering. Ook is advies ingewonnen bij Michel Aben (coördinator meldpunt discriminatiezaken) van Art 1. Midden Nederland.

Dankwoord

Wij danken al deze personen die dit onderzoek mede mogelijk hebben gemaakt. In het bijzonder bedanken we alle medewerkers die de moeite hebben gedaan om hun ervaringen en perspectieven met ons te delen in de interviews en focusgroepen. Als onderzoekers waren we onder de indruk van hun verhalen die geregeld vrij heftig waren. Hun bereidheid om zich kwetsbaar op te stellen door nare ervaringen en de daarmee gepaard gaande emoties te delen, zijn van onschatbare waarde geweest voor dit onderzoek om te begrijpen hoe racisme zich manifesteert op de werkvloer bij het ministerie.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk bespreken we de aanpak van het onderzoek met onder meer aandacht voor doelstelling en onderzoeksvragen, de gebruikte onderzoeksmethoden, de selectie en werving van respondenten en de organisatie van het onderzoek. Hoofdstuk 3

en 4 vormen de empirische hoofdstukken. In hoofdstuk 3 werken we uit welke ervaringen respondenten hebben met alledaags racisme. Daarbij onderscheiden we verschillende vormen van racisme. In hoofdstuk 4 gaat de aandacht uit naar de vraag of er ook sprake is van institutioneel racisme. In hoofdstuk 5 formuleren we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 Aanpak van het onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelstelling, onderzoeksvragen, aanpak van het onderzoek en gebruikte onderzoeksmethoden. Ook lichten we toe hoe de respondenten geselecteerd en geworven zijn. Vervolgens beschrijven we de deelnemers aan het onderzoek. We sluiten dit hoofdstuk af met een toelichting op hoe we de uitkomsten van het onderzoek interpreteren.

2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

In de Terms of Reference) heeft het ministerie een aantal doelstellingen en onderzoeksvragen gekoppeld aan de verkenning.

Doelstellingen

De doelstelling van het onderzoek is drieledig:

- 1) In kaart brengen van de verschillende dimensies/kenmerken van het racisme vraagstuk zoals dat wordt ervaren binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken (en eventueel voordat je bij het ministerie binnen kunt komen)
- 2) Het inventariseren van de ervaren omvang van het probleem zoals dat wordt ervaren zowel op het departement in Den Haag als op de posten
- 3) Het doen van aanbevelingen om het probleem aan te pakken, terug te dringen en bij te dragen aan meer diversiteit, inclusie, etc.

Binnen het onderzoek is er zowel ruimte voor de ervaringen van medewerkers in Den Haag als voor medewerkers op de ambassades in het buitenland. Dit onderzoek gaat op zoek naar patronen van racisme op de werkvloer. De nadruk ligt niet op het handelen van individuele medewerkers.

Onderzoeksvragen

In aansluiting op deze doelen, zijn er twee onderzoeksvragen geformuleerd:

- In hoeverre is er volgens medewerkers sprake van racisme binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief de ambassades) en op welke manieren komt dit tot uiting?
- Hoe kan racisme binnen de organisatie volgens medewerkers voorkomen en bestreden worden?

Bij de eerste vraag gaat het om percepties op en ervaringen met racisme. Dit kan gebaseerd zijn op persoonlijke ervaringen, maar ook op basis van verhalen die men van collega's heeft gehoord of gebeurtenissen waarbij men als omstander bij aanwezig was. Ervaringen met racisme kunnen betrekking hebben op verschillende niveaus: individuele ervaringen met een collega, ervaringen met meerdere collega's, doorgroeikansen, de organisatiecultuur en formele procedures en werkwijzen. De vraag 'in hoeverre?' heeft betrekking op de vraag hoe vaak respondenten persoonlijk en hun collega's racisme meemaken, maar ook op hun inschatting of racisme een alledaags verschijnsel is of incidenteel aanwezig.

De vraag naar aanbevelingen en verbeterpunten is voor een belangrijk deel gebaseerd op de inzichten en ideeën van respondenten zelf. Deze aanbevelingen zullen we op basis van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek aanvullen. De aanbevelingen vormen een eerste stap in de zoektocht naar passende interventies.

2.2 Een kwalitatieve onderzoekopzet

Voor het verkrijgen van een gedetailleerd inzicht in de verschillende vormen van racisme binnen het ministerie is een kwalitatieve onderzoeksopzet gebruikt. Het onderzoek is niet gericht op statistische generalisatie en het verkrijgen van inzicht in de getalsmatige verhoudingen waarin bepaalde ervaringen en perspectieven zich voordoen. Het doel bij dit kwalitatief onderzoek is om inhoudelijk te kunnen generaliseren (Dinklo, 2006; Smaling, 2009; 2014). Dat wil zeggen, dat er geprobeerd wordt het totale spectrum aan verschillende type ervaringen met racisme in beeld te brengen. Smaling (2009) spreekt in dit verband over 'variatiedekkende representativiteit.'

Omvang van het probleem

Statistische generalisatie en cijfers zijn dus niet aan de orde, maar dat betekent niet dat we met dit onderzoek niets kunnen zeggen over de omvang van het probleem. Ten eerste vragen we de respondenten zelf om een globale inschatting van de omvang van het probleem te maken. We vragen de respondenten niet om cijfers, maar wel om aan te geven in hoeverre de problematiek structureel en alledaags is of eerder incidenteel en uitzonderlijk. Ten tweede krijgen we ook zicht op de omvang van de problematiek door te zoeken naar patronen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als bepaalde vormen van uitsluiting geregeld worden ervaren door een persoon. Zeker voor medewerkers die al lange tijd bij het ministerie werken, geldt dat zij mogelijk geregeld geconfronteerd zijn met specifieke vormen van racisme. Daarnaast vragen we respondenten ook naar ervaringen van

collega's.⁴ Als er overeenkomsten zijn in al die ervaringen kan er eveneens gesproken worden van patronen.

Kracht van kwalitatief onderzoek

De kracht van kwalitatief onderzoek is dat het inzicht kan bieden in de vraag welke ervaringen en gevoelens er onder mensen leven (vgl. Corbin & Strauss, 2008). Door de mate van detail en diepgang biedt het ook mogelijkheden om patronen op te sporen. Ook is kwalitatief onderzoek geschikt voor het identificeren van mechanismen en processen die de gevonden patronen kunnen verklaren.

2.3 Interviews en focusgroepen

Aangezien racisme in uiteenlopende situaties voor kan komen, is het voor onderzoekers niet mogelijk om deze allemaal te observeren. Dan is het beter om mensen de mogelijkheid te bieden om er uitgebreid over te vertellen (Essed, 2018). Mede daarom is ervoor gekozen om individuele diepte-interviews en focusgroepen (groepsinterviews) onder medewerkers af te nemen.

Online en offline (groeps)interviews

In de interviews hebben we de medewerkers veel ruimte geboden voor het delen van hun ervaringen, perspectieven en gevoelens. Er is een half-gestructureerde vragenlijst gebruikt. Er is de nodige tijd uitgetrokken voor de gesprekken. De meeste gesprekken duurden anderhalf uur. Er zijn enkele korte gesprekken geweest, maar er zijn ook interviews die juist bijzonder lang duurden. Zo was er bijvoorbeeld een interview van 4,5 uur, een interview van 4 uur en een interview van 3 uur.

De meeste interviews zijn online afgenomen, maar enkele gesprekken zijn binnen het ministerie zelf of elders afgenomen. Van de focusgroepen (groepsinterviews) zijn er twee offline afgenomen en twee online. De twee online focusgroepen vonden plaats met medewerkers die op verschillende ambassades in het buitenland werkzaam zijn, waardoor een fysieke bijeenkomst niet tot de mogelijkheden behoorde.

Vertrouwen winnen van respondenten

Er is geïnvesteerd in het winnen van vertrouwen van respondenten aangezien racisme een moeilijk onderwerp kan zijn om over te praten. De onderzoekers maar ook leden van de

⁴ Van Erp e.a. (2012) merken in dit verband op dat mensen meer van dergelijke generieke ervaringskennis ontwikkelen zodra ze reflecties op hun persoonlijke ervaringen uitwisselen met anderen met vergelijkbare ervaringen. In het onderzoek werd duidelijk dat meerdere respondenten ook daadwerkelijk hun ervaringen geregeld bespreken met andere gedupeerden.

stuurgroep hebben korte gesprekjes gevoerd met respondenten om vertrouwen te wekken en mensen de gelegenheid te bieden om vragen te stellen. Er is uitgelegd dat het interview anoniem verwerkt wordt en dat er dus geen namen in het rapport vermeld worden. Ook zijn er afspraken gemaakt over het eventuele gebruik van citaten. Aangegeven is dat eventuele citaten uit het interview eerst voorgelegd kunnen worden als de betreffende respondent daar behoefte aan zou hebben. Dit heeft sommige respondenten geholpen om ondanks eerdere twijfels toch mee te doen aan het onderzoek.

Vaak bereidheid om mee te werken aan het onderzoek

Vrijwel iedereen die wij benaderd hebben, heeft deelgenomen aan het onderzoek. Een beoogde respondent haakte af door privéomstandigheden. Een andere medewerker gaf aan dat het te veel energie kost om over het onderwerp te praten en dat het daardoor te belastend zou zijn. Weer een andere medewerker gaf aan om principiële redenen nooit mee te doen aan onderzoeken. Verder zijn er ook enkele medewerkers benaderd door collega's zonder dat dit resultaten heeft opgeleverd.

Herleidbaarheid beperken

De achtergrondkenmerken van respondenten worden niet of zo min mogelijk genoemd om herleidbaarheid te voorkomen. Zonder de inhoud tekort te doen, worden er soms bepaalde onbelangrijke details aangepast om de herleidbaarheid van verhalen te beperken. Dat is vooral gedaan bij die respondenten die daar belang aan hechten. Verwijzingen naar specifieke directies, ambassades en personen zijn achterwege gelaten. Ook zijn verwijzingen naar medewerkers in bepaalde functies waar mogelijk algemener geformuleerd. Als het voor de context van belang is of als er opvallende verschillen zijn tussen (uitgezonden) bi-culturele medewerkers en lokaal aangenomen medewerkers, zullen we expliciet aangeven of een uitspraak afkomstig is van een lokaal aangenomen medewerker, een bi-culturele medewerker in Den Haag dan wel op de ambassade. Daarnaast wordt soms ook aangegeven als bepaalde uitspraken zijn gedaan door witte medewerkers.

In dit onderzoek is overigens niet gekeken of bepaalde ervaringen samenhangen met specifieke werelddelen, landen of directies. Dat valt buiten het doel van dit onderzoek. Bovendien is het onderzoek hier ook te kleinschalig voor om hier onderbouwde uitspraken over te kunnen doen. Ook is het ingewikkeld vanwege het belang van anonimiteit en herleidbaarheid.

2.4 Selectie van respondenten

Voor de selectie van respondenten is de doelgerichte steekproefstrategie gebruikt. Deze strategie houdt in dat respondenten worden gezocht die zich op een relevante manier verhouden tot het onderzoeksthema.

Betrekken van medewerkers met ervaringskennis

De doelgerichte steekproefstrategie betekent voor dit onderzoek dat het essentieel is om mensen te spreken die beschikken over doorleefde ervaringskennis om zo een diepgaand inzicht te verkrijgen in verschillende uitingsvormen van racisme. Deze methode impliceert dat de onderzoekers niet geïnteresseerd zijn in de mening van allerlei willekeurige medewerkers. Sterker nog, niet elke medewerker is even geschikt om over racisme te spreken (Van Selm, 2007). Witte mensen zijn doorgaans minder goed in staat om het probleem te signaleren, te herkennen en ze zijn zich lang niet altijd ervan bewust dat er sprake is van racisme.

Andersom ontwikkelen slachtoffers van racisme juist een scherp inzicht in uitsluitingsmechanismen (Essed, 2018). Zij beschikken over ervaringskennis en zijn daarom goed in staat om te vertellen over racistische ervaringen binnen de organisatie (vgl. Keuzenkamp, 2017; Omlo, 2020). Om deze reden is er voor de individuele interviews dan ook voor gekozen om medewerkers te zoeken die racisme hebben ervaren in contact met collega's of in geschreven en ongeschreven regels.

Medewerkers betrekken met expertise door hun functie

Voor de focusgroepen zijn ook niet zomaar willekeurige medewerkers geselecteerd. Er is net als in de interviews voor gekozen om medewerkers te selecteren die racisme hebben ervaren. Daarnaast hebben we vooral mensen geworven die vanwege de aard van hun functie inzicht zouden kunnen hebben in racisme op de werkvloer of zicht hebben op mogelijke signalen of over specifieke expertise beschikken. Denk aan medewerkers die een specifieke rol vervullen binnen het ministerie, zoals vertrouwenspersonen, medewerkers van personeelszaken, medewerkers op het gebied van integriteit en een veilige werkomgeving en beleidsambtenaren die zich bezighouden met diversiteit en inclusie of dat in het verleden hebben gedaan. Daarnaast zijn medewerkers geselecteerd die al jaren op verschillende ambassades hebben gewerkt en daardoor mogelijk goed zicht hebben op de problematiek.

2.5 Werving van respondenten

Een deel van de respondenten is geworven via de zogenoemde sneeuwbalmethode. Dat houdt in dat de onderzoekers aan geïnterviewde medewerkers hebben gevraagd om nieuwe respondenten aan te dragen. Een ander deel hebben we geworven met behulp van de convenience sampling methode (Hess-Biber & Leavy, 2006). Dat wil zeggen dat respondenten via verschillende beschikbare kanalen zijn geworven. Zo is er gebruik gemaakt van de ondersteuningsmogelijkheden die het ministerie bood via leden van de stuurgroep.⁵ Op basis van instructies van de onderzoekers hebben de leden geholpen naar het zoeken van geschikte kandidaten. Daarnaast is gebruik gemaakt van zakelijke contacten en kennissen van de onderzoekers zelf. De onderzoekers hebben op vertrouwelijke wijze gesproken over het onderzoek met sleutelfiguren die over een groot netwerk beschikken, waaronder ook netwerken bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Tevens is er online via sociale media gezocht naar medewerkers. Hierdoor is er niet alleen van binnenuit geworven, maar ook van buitenaf.

2.6 Beschrijving van de deelnemers

In totaal zijn er 33 individuele diepte-interviews afgenomen.⁶ Er zijn uiteindelijk meer mensen geïnterviewd dan gepland doordat enkele respondenten zichzelf hebben aangemeld voor een interview. Daarnaast kregen we via de sneeuwbalmethode meer mensen aangeleverd dan verwacht. We hadden zelfs nog meer mensen kunnen spreken, maar moesten met het oog op de planning van het onderzoek sommige gesprekken weigeren. Naast de individuele interviews zijn er ook vier focusgroepen (groepsinterviews) afgenomen. Via de focusgroepen zijn in totaal 47 medewerkers geïnterviewd.

Variëren op achtergrondkenmerken

Zoals aangegeven zijn we op zoek gegaan naar mensen die racisme hebben ervaren. Om variatiedekkende representativiteit te bereiken is er in de werving aandacht geweest voor het zoeken naar medewerkers met mogelijke andere type ervaringen van racisme. Dat hebben we gedaan door te variëren op achtergrondkenmerken die mogelijk van invloed zijn op het type ervaring. Zo hebben we bijvoorbeeld zowel mensen op de ambassades geworven als mensen die in Den Haag werken.

We hebben lokaal aangenomen en uitgezonden medewerkers van ambassades in verschillende werelddelen benaderd: Afrika, Azië, Europa, Noord-Amerika en Zuid-

⁵ De stuurgroep is een ambtelijke werkgroep die is ingesteld voor het onderzoek met als doel strategische reflectie, coördinatie en het bieden van ondersteuning aan de onderzoekers.

⁶ Er waren 22 interviews gepland.

Amerika. In Den Haag zijn mensen geïnterviewd die werkzaam zijn op verschillende beleidsdirecties.

Er is verder gevarieerd op gender, type functie, leeftijd en aantal jaren in dienst. Daarnaast zijn er medewerkers met uiteenlopende etnische achtergronden geïnterviewd. In de laatste fase van het onderzoek zijn er ook nog enkele witte medewerkers geïnterviewd, omdat zij over relevante expertise bleken te beschikken. Aan de focusgroepen hebben ook verschillende witte medewerkers deelgenomen.

Verder hebben we kunnen spreken met mensen die nog niet zo lang werken voor het ministerie tot aan mensen die er al heel lang werken. Ook hebben we enkele mensen geïnterviewd die gesolliciteerd hebben en niet binnen zijn gekomen.⁷ Tot slot zijn er enkele mensen geïnterviewd die jaren gewerkt hebben voor de organisatie, maar inmiddels betrokken zijn.

Het overgrote merendeel van de opgetekende ervaringen dateert van de afgelopen jaren. Doordat we ook medewerkers hebben gesproken die vele jaren voor het ministerie hebben gewerkt, vonden enkele ervaringen meer dan tien jaar geleden plaats. Ook deze ervaringen zijn relevant en hebben een plek gekregen in het onderzoeksrapport. De reden hiervoor is dat dergelijke ervaringen iets kunnen vertellen over de continuïteit van racisme over een langere termijn en daarmee een indicatie geven of de organisatie erin geslaagd is om verbeteringen door te voeren. Bovendien zijn deze ervaringen door de respondenten niet voor niets naar voren gebracht. Het zijn voor hen betekenisvolle ervaringen die nog steeds van invloed zijn op de manier waarop ze het ministerie in het heden ervaren.

Bi-culturele en witte medewerkers

In de Nederlandse literatuur wordt er sinds een paar jaar het begrippenpaar 'mensen met en zonder migratieachtergrond' gebruikt.⁸ Als we deze terminologie zouden toepassen op medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken zou dat veel verwarring oproepen. Witte medewerkers aanduiden met 'medewerkers zonder migratieachtergrond' sluit niet goed aan omdat veel medewerkers juist vaak migreren van ambassade naar ambassade. Andersom zijn er ook bi-culturele medewerkers te vinden die alleen nog maar in Den Haag hebben gewerkt.

In dit rapport onderscheiden we mede daarom bi-culturele en witte medewerkers. De keuze voor deze terminologie is ook ingegeven, omdat deze door respondenten zelf het vaakst gebruikt worden. Dat betekent niet dat deze categorieën zonder problemen zijn. In zijn algemeenheid geldt dat termen als bi-cultureel, migratieachtergrond en allochtoon

⁷ In deze interviews is voornamelijk gesproken over de ervaringen met (meerdere) sollicitatieprocedures bij het ministerie.

⁸ Mensen met een migratieachtergrond is de terminologie die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft voorgesteld vanwege de kritiek op de (beleids)categorie 'allochtoon' (Bovens, e.a., 2016)

de nadruk leggen op het migrant zijn. De term allochtoon betekent zelfs letterlijk “niet van deze bodem”. Het is nogal problematisch om grote groepen Nederlanders die hier zijn geboren en opgegroeid te blijven zien als een vreemde ander of als een migrant, zelfs als zij zelf nooit gemigreerd zijn (vgl. Schinkel, 2008). Het gebruik van dit soort categorieën draagt bij aan het overschatten van de verschillen tussen mensen en het onderschatten van overeenkomsten. Verder zit er ook een zekere overlap in de terminologie, omdat witte mensen ook bi-cultureel kunnen zijn, al is dat wel afhankelijk van de exacte definitie van dergelijke begrippen. Het is een ongebruikelijk begrippenpaar, omdat ze niet elkaars tegenpolen zijn.

Lokaal aangenomen en uitgezonden medewerkers

De medewerkers die op ambassades werken in een land waar zij zelf ook geboren en opgegroeid zijn duiden we aan als lokaal aangenomen medewerkers. Lokaal aangenomen personeel is een juridische categorie en daarmee van een andere orde dan de term ‘bi-culturele medewerker’. Belangrijk om te benadrukken is dat we in dit onderzoek lokaal aangenomen medewerkers van kleur hebben geïnterviewd.⁹ Omwille van de leesbaarheid zullen we de toevoeging “van kleur” niet steeds herhalen. Medewerkers die op tijdelijke basis voor een bepaalde ambassade werken en vanuit Nederland zijn uitgezonden, worden beschreven als (bi-culturele) uitgezonden medewerkers.

2.7 Interpretatie van de uitkomsten

Zoals eerder aangeven staan de ervaringen en perspectieven van medewerkers centraal in dit onderzoek. Het gaat om gebeurtenissen en interacties met witte collega's die zij zelf als racistisch hebben ervaren. Soms heerst er twijfel en onzekerheid bij respondenten over hoe zij een voorval moeten interpreteren. Zij weten dan niet zeker of een onrechtvaardige behandeling te maken heeft met hun achtergrond of dat er andere oorzaken aan ten grondslag liggen. In het rapport zullen we hier ook aandacht aan besteden.

Soms terughoudendheid om racisme in de mond te nemen

Onzekerheid en twijfels leidt soms tot terughoudendheid om de term racisme te gebruiken. Onderzoek laat zien dat dit een veelvoorkomende reactie is op racisme (Verkuyten, 2003; Omlo, 2020). Daar zijn verschillende verklaringen voor. Om te beginnen heeft het te maken met het gegeven dat ook veel slachtoffers racisme associëren met bewuste en kwaadaardige vormen van uitsluiting. Verkuyten (2003) legt daarnaast uit dat het psychologisch belastend is om racisme te erkennen, omdat het een gevoel van persoonlijke controle kan ondermijnen. Er is eveneens een sociale belasting, omdat racisme voor zowel slachtoffer als dader al snel wordt opgevat als een grote beschuldiging. De angst bestaat dat dit sociale relaties kan verstoren. Binnen een

⁹ Lokaal aangenomen personeel bestaat namelijk ook uit witte medewerkers.

organisatiecontext speelt dit mechanisme misschien wel nog sterker, omdat medewerkers tot elkaar veroordeeld zijn op de werkvloer en van elkaar afhankelijk zijn. Daar komt bij dat medewerkers ook bang kunnen zijn voor de persoonlijke consequenties die uitspraken over racisme kunnen hebben voor hen op de werkvloer. Dat maakt dat zij confrontaties liever vermijden. Tenslotte is er door het politiek-maatschappelijk klimaat een taboe op slachtofferschap, waardoor mensen minder snel geneigd zijn om te spreken over ervaringen van racisme (vgl. Charkaoui, 2019; Omlo, 2020; 2011).

Soms durven respondenten wel te spreken over ervaringen waarin zij worden uitgesloten vanwege hun afkomst, cultuur, huidskleur en/of religie, maar door (een combinatie) van bovengenoemde redenen labelen zij niet elke ervaring als racisme. Dit mechanisme kan ervoor zorgen dat respondenten de problematiek van racisme onderschatten. Als respondenten twijfels uiten bij bepaalde gebeurtenissen, is dat voor ons geen reden om zulke ervaringen buiten beschouwing te laten en het niet te classificeren als racisme. Zoals in een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt aangegeven, is het heel goed mogelijk dat mensen een ervaring niet als racistisch ervaren, terwijl er vanuit een sociaalwetenschappelijk perspectief wel degelijk sprake kan zijn van racisme (Andriessen, e.a., 2014). In dit onderzoek gaan we daarom enerzijds uit van de manier waarop medewerkers ervaringen zelf beschrijven. Anderzijds baseren we ons op verschillende wetenschappelijke bijdragen in binnen- en buitenland. In hoofdstuk 3 en 4 zullen we bij het beschrijven van verschillende racismevormen daarom ook geregeld verwijzen naar wetenschappelijke literatuur.

In de beschrijvingen van racisme in dit rapport wordt meestal wel duidelijk waarom er sprake is van racisme. Bij sommige voorbeelden is dat minder duidelijk. In zulke gevallen is het bijvoorbeeld weliswaar helder dat er sprake is van onrecht, maar is het niet duidelijk of medewerkers dit meemaken vanwege hun afkomst, cultuur, huidskleur en/of religie. Dat heeft een aantal redenen. In een beperkt aantal gevallen is context weggelaten om herleidbaarheid te voorkomen. In andere gevallen is een ervaring slechts een onderdeel van een breder verhaal van een respondent waarin er een optelsom van ervaringen met specifieke collega's worden besproken. Het is de accumulatie van deze ervaringen en de perceptie dat witte collega's hier niet of nauwelijks mee te maken hebben dat maakt dat medewerkers racisme en ongelijke behandeling ervaren. Ook met het oog op de leesbaarheid is het niet wenselijk om elk voorbeeld uitgebreid uit te werken.

Uitsluiting op andere gronden

Meerdere keren zijn er ook voorbeelden genoemd van uitsluiting op basis van andere gronden, zoals gender of seksuele voorkeur. Aangezien deze studie zich concentreert op racisme zijn dergelijke ervaringen buiten beschouwing gelaten. Reflecties en ervaringen die iets vertellen over de bredere organisatiecultuur zijn overigens wel meegenomen.

3 Racisme op de werkvloer

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen van bi-culturele en lokaal aangenomen medewerkers met racisme in hun interacties met collega's op de werkvloer in Den Haag en de verschillende ambassades. In de analyse van de interviews zijn we hierbij op zoek gegaan naar patronen, dat wil zeggen ervaringen die geregeld terugkeren in de verhalen van respondenten. Het gaat om ervaringen die meerdere respondenten gedeeld hebben. Dat kunnen persoonlijke ervaringen zijn, maar het kunnen ook ervaringen zijn die respondenten hebben waargenomen of gehoord hebben van collega's. We staan verder stil bij de impact van racisme en de ervaren omvang van racisme.

3.1 Verbale agressie gebruiken

Om te beginnen ervaren respondenten verbale agressie vanwege hun afkomst, huidskleur, cultuur en/of religie. Zo maken zij melding van racistische scheldwoorden. Doorgaans worden de respondenten niet persoonlijk uitgescholden, maar wordt in hun aanwezigheid wel over anderen zo gesproken. Zo vertelt een aantal medewerkers dat mensen vanwege hun huidskleur meerdere keren aangeduid zijn als "apen", "bokito's", "negers" en "zwarte piet". Afrikaanse landen zijn door een medewerker omschreven als "apenlanden." Deze scheldwoorden zijn uitgesproken binnen verschillende directies. Dat het ook voorkomt binnen directies die zich richten op ontwikkelingssamenwerking in Afrikaanse landen noemt een respondent ironisch. Juist in een dergelijke werkomgeving is het volgens deze respondent van groot belang dat medewerkers sensitief zijn in hun taalgebruik.

Het n-woord is vanwege de slavernij en de koloniale onderdrukking een historisch beladen scheldwoord dat door veel mensen in Nederland en in het buitenland als zeer aanstootgevend wordt beschouwd. Toch lijkt dit bewustzijn niet bij alle medewerkers aanwezig. Een respondent vertelt bijvoorbeeld dat een collega het woord bewust gebruikt en van mening is dat hij dit kan en mag gebruiken. Een lokaal aangenomen medewerker geeft aan dat het voor Nederlanders "heel gewoon" is om de term te gebruiken:

"Er wordt gesproken over negers. Soms hoor ik opmerkingen die in Nederland heel gewoon zijn, maar in ons land kun je dat niet maken. Bijvoorbeeld: 'er zit een hele grote neger daar'. Natuurlijk gaat diegene zich dan aangevallen voelen. Als we bij de lunchtafel zitten, dan hoor je dat soort dingen. Mensen beseffen zich niet dat iemand anders aan het luisteren is en dat hun gesprek slecht is. Er is geen filter.

Die personen spreken misschien geen Nederlands, maar ze verstaan het wel”.

Het n-woord en de ander genoemde racistische termen worden volgens een respondent soms in de grappende sfeer gebruikt. Medewerkers zijn er dan niet bewust op uit om anderen te kwetsen. Het laat wel zien dat er een bepaalde gevoeligheid lijkt te ontbreken voor de impact die dergelijk taalgebruik kan hebben op mensen en dat er een uitsluitende werking van uitgaat. De onschuld waarmee het woord wordt gebruikt door sommige witte medewerkers blijkt ook uit onderstaand citaat. In dit geval wordt het woord gekoppeld aan een compliment en is het mogelijk ook goedbedoeld. Tegelijkertijd verradt de opmerking ook een racistisch vooroordeel over groepen en is de persoon kennelijk verrast dat de ander afwijkt van het dominante beeld.

“Een keer zei een collega tegen mij: Jij kunt goed sjoelen voor een neger.”

Grof en agressief taalgebruik

Verbale agressie kan verschillende vormen aannemen. Naast boodschappen die door de zender vooral gekscherend zijn bedoeld, zijn er ook voorbeelden genoemd waarbij het racistisch taalgebruik zeer grof en serieus van toon is. Zo werd tijdens een vergadering door een hooggeplaatste medewerker opgemerkt dat het draagvlak voor het vluchtelingenbeleid beperkt is door onder andere het gedrag van “Kutmarokkanen”. Bij een andere directie werd stelselmatig door een groep medewerkers de term “apen” gebruikt om bepaalde bevolkingsgroepen te omschrijven en belachelijk te maken. Er zijn ook voorbeelden genoemd waarbij inferieure eigenschappen worden toegeschreven aan bevolkingsgroepen, zoals “vieze zwarte man” en “stinkende mensen met hoofddoekjes”.

Er is een voorbeeld genoemd waarbij er op een consulaat agressief taalgebruik werd gebruikt door een uitgezonden medewerker richting Aziaten.

“Er zijn opmerkingen gemaakt door een collega. Ze heeft de deur in het kantoor open staan, dus we horen alles. Ze zegt bijvoorbeeld: ‘je zou die Aziaten terug in hun hok moeten knuppelen. Hang ze op aan de hoogste boom, ze moeten hun plek kennen. De eerstvolgende die ik tegenkom, die sla ik op zijn bek.’ (...) Ik kan heel goed begrijpen dat lokale medewerkers die een aardig woordje Nederlands spreken zich wel direct aangesproken voelen.”

Opvallend is dat deze medewerker zich blijkbaar zodanig op zijn gemak voelt dat zij de deur openlaat, wetende dat anderen kunnen meeluisteren. Ook andere respondenten – zowel lokaal aangenomen als (voormalig) uitgezonden medewerkers - vertellen dat er op

een "hele agressieve toon" wordt gesproken tegen lokaal aangenomen medewerkers, vaak uitmondend in geschreeuw en in het bijzijn van anderen. De toon is heel anders dan wanneer er gesproken wordt met uitgezonden collega's.

Medewerkers in Den Haag hebben aangegeven dat ze niet een vliegtuig willen delen met vrouwen met een hoofddoek. Een respondent vertelt dat hij een keer een collega had met extreemrechtse en "overduidelijk racistische opvattingen". Een andere respondent heeft intimidatie ervaren. Haar leidinggevende bejegende haar op een verbaal agressieve wijze. Ze spreekt over "grof taalgebruik", "razen" en "tieren". Ze werd uitgemaakt voor "zwak en slap". Ze merkte dat haar afkomst en culturele achtergrond hierbij een rol speelden.

Bepaalde groepen zijn niet welkom in Nederland

Verbale agressie kan ook tot uiting komen in opmerkingen die erop duiden dat bepaalde groepen niet welkom zijn in Nederland. Een medewerker heeft bijvoorbeeld gezegd dat "we ze in Afrika hadden moeten laten". Een andere medewerker maakt eveneens duidelijk dat vluchtelingen niet thuishoren in Nederland en noemt het "belachelijk" dat we zoveel mensen uit Afghanistan in Nederland toelaten. Nadat een medewerker over een familielid in Nederland sprak, merkte een leidinggevende op: "wij willen dat soort mensen niet in Nederland". Respondenten vinden het opvallend dat medewerkers zich comfortabel voelen om deze uitspraken te doen en dat het ook mogelijk is:

"Als er over migranten wordt gesproken, wordt er over veerdiensten en het terugsturen van migranten gesproken. Er is een cultuur dat mensen zich op hun gemak voelen om dit soort uitspraken te doen. Soms ook in het bijzijn van collega's met een migratieachtergrond."

3.2 Denigrerend bejegenen

Naast verbale agressie ervaren respondenten een denigrerende en minderwaardige bejegening die voort zou komen uit een superioriteitsgevoel. Zij spreken over een kleinerende, neerbuigende en/of onbeschofte manier van communiceren. Medewerkers ervaren daarbij soms minachting. Een respectvolle en gelijkwaardige bejegening ontbreekt.

Gebrek aan een respectvolle bejegening van huishoudelijk personeel

Meerdere medewerkers die in het verleden op verschillende ambassades hebben gewerkt, gaan in het bijzonder in op de bejegening van huishoudelijk personeel dat werkzaam is in de woningen van ambassadeurs. Soms hebben de klachten betrekking op partners van medewerkers van het ministerie. Die partners sturen het personeel in huis aan.

Het blijkt dat ze soms niet goed behandeld worden. Een respondent geeft in dit verband aan dat huishoudelijk personeel werd "afgeblaff". Deze mensen werden niet voor vol aangezien en niet met respect behandeld.

Neerbuigende bejegening van lokaal aangenomen medewerkers op ambassades

Ook verschillende lokaal aangenomen medewerkers die op de ambassade werken, hebben negatieve ervaringen. Zo hoorde een lokaal aangenomen medewerker dat uitgezonden medewerkers tegen elkaar zeiden dat al het "vieze werk" overgelaten kan worden aan Mexicanen. Een andere ervaring is dat een uitgezonden medewerker denigrerend sprak over lokaal voedsel in het bijzijn van lokaal aangenomen medewerkers waarvan hij weet dat zij dit eten. Een lokaal aangenomen medewerker heeft het gevoel dat uitgezonden medewerkers zich gedragen alsof ze eigenaar zijn van de ambassade, omdat ze "Nederlanders" zijn. De lokaal aangenomen medewerkers zouden daarentegen geacht worden "gasten" te zijn. Sommige medewerkers dragen uit dat ze "beter" zijn en dat de lokaal aangenomen medewerkers er zijn om "hen te dienen". De lokaal aangenomen medewerkers worden door hen als minderwaardig beschouwd.

Verskillende respondenten wijzen op ambassadeurs die verwachten dat lokaal aangenomen medewerkers opstaan als ze de kamer binnenkomen, terwijl dat van uitgezonden medewerkers niet wordt verlangd. Op een andere ambassade klopt de ambassadeur op de muur als deze iets nodig heeft van lokaal aangenomen medewerkers. Een uitgezonden medewerker viel dit op en vond het opmerkelijk dat de ambassadeur het naliet om zijn verzoeken vriendelijk te vragen. Een medewerker die in het verleden is uitgezonden naar meerdere ambassades is ook getuige geweest van een kleinerende opstelling en vertelt daar het volgende over:

"De bejegening is soms onbeschoft en kleinerend. Als mensen iets niet helemaal naar wens doen zoals jij dat gewend bent, dan reageren ze heel kleinerend en schieten ze heel erg uit hun slof. Dat heb ik allemaal zien gebeuren. Ze gedragen zich op een manier die ze niet zouden doen tegenover een blanke collega."

Denigrerende bejegening van bi-culturele medewerkers

Ook bi-culturele medewerkers ervaren op verschillende momenten een denigrerende bejegening. Een genoemd voorbeeld heeft betrekking op het diplomatenklasje van het ministerie. Toen er een keer meer bi-culturele medewerkers zitting namen in het klasje dan in andere jaren, werd dit al snel het "allochtonenklasje" genoemd. Daar zit volgens een respondent een denigrerende ondertoon in alsof de geselecteerde kandidaten allemaal "excusallochtonen" zijn en alleen maar aangenomen zijn om streefcijfers te halen. Een ander merkt op dat ze het gevoel heeft dat bepaalde collega's haar onvoldoende serieus nemen en niet voor "vol" aanzien. In dit verband noemt een respondent dat collega's

soms belachelijk worden gemaakt door hun accent na te doen. Ook een andere medewerker vertelt dat zij zich niet serieus genomen voelde door haar leidinggevende, omdat ze “kleinerend” en als een “klein kind” werd behandeld.

3.3 Veroordelen van culturen

Medewerkers in Den Haag delen ervaringen waarbij de cultuur van verschillende etnische groepen wordt gestigmatiseerd en veroordeeld. Specifieke culturen worden bijvoorbeeld in verband gebracht met “luilakken” en “criminelen”. Er worden geregeld ongepaste opmerkingen gemaakt en het heeft vaak een sterk generaliserend karakter.

Meerdere witte medewerkers spreken over “achterlijke culturen die de moderniteit ingetrokken moeten worden”. Een respondent noemt het heel teleurstellend dat juist diplomaten zich niet neutraler en subtieler konden opstellen. Ze concludeerde dat een dialoog tussen “beschavingen” in een internationale context zeer complex is als een dialoog over beschavingen intern al niet lukt.

Ook op de ambassades doen zich vergelijkbare patronen voor. Respondenten noemen voorbeelden waarin bepaalde groepen omschreven worden als ‘heel lui’, “onbetrouwbaar” en “dom”.

Soms wordt de Nederlandse cultuur in positieve bewoordingen omschreven als “open” en “transparant”, terwijl de cultuur van de ander geproblematiseerd wordt. Medewerkers met bepaalde andere culturele achtergronden zouden “introvert”, “ingetogen” en “stil” zijn en zich “niet durven uit te spreken”.

Islamofobie

Opvallend veel voorbeelden worden genoemd waarbij moslims en hun islamitische gebruiken worden geproblematiseerd.¹⁰ Een respondent schrok toen ze merkte dat alle negatieve opvattingen over de islam in het maatschappelijk debat bij het ministerie eveneens doorklonken. De onderliggende boodschap volgens verschillende respondenten is dat hun collega's van mening zijn dat ze niet zo modern en geïntegreerd zijn, omdat ze moslim zijn. De islam wordt niet geassocieerd met mensen die hoogopgeleid zijn, maar in verband gebracht met een bepaalde “irrationaliteit”, “onderontwikkeling” en “achterstelling”. Het idee is dat moslims niet “goed wijs” en “raar” zijn.

In het verlengde hiervan wordt vasten tijdens de ramadan onnodig en vreemd gevonden, het niet drinken van alcohol zou ouderwets zijn en het niet eten van varkensvlees werd

¹⁰ Islamofobie is ook een vorm van racisme (zie De Koning, 2014; Van de Valk, 2017). De Koning legt bijvoorbeeld uit dat op basis van angsten, stereotype beelden en doemscenario's ‘de ander’ verbeeld wordt als een bedreiging en dat er minderwaardig wordt gesproken over moslims.

aangeduid als “al lang achterhaald” en “al lang niet meer nodig”. Ook reageren collega's vol verbazing als ze horen dat een medewerker vijf keer per dag bidt, geen alcohol drinkt en vast. Soms geven witte collega's ook ongevraagd advies door op te merken dat vasten ongezond is. In onderstaand citaat is te lezen dat een islamitische medewerker in Den Haag wordt verzocht om niet te vasten:

“De eerste keer dat ik ging vasten bij BZ kreeg ik commentaar. Dat is ongezond. Of: wat raar, we dachten dat je zo goed geïntegreerd was. Toch niet dus? Ik ben ook gevraagd om een paar keer niet meer te vasten. Dat kon ik niet bevatten.”

De hoofddoek wordt op verschillende manieren geproblematiseerd. De negatieve opmerkingen die sommige vrouwen krijgen, zorgt voor een oncomfortabele en onveilige werkomgeving. Toen een medewerker op een dag besloten had om een hoofddoek te dragen, kwam een collega in leidinggevende positie stampvoetend de kamer binnen. Deze waarnemingen zijn overigens vooral afkomstig van medewerkers die niet islamitisch zijn en vrouwen zonder hoofddoek.

Soms krijgen mensen uit het niets vragen over hun religieuze identiteit die hen het gevoel geven dat ze zich moeten verantwoorden. Er wordt dan bijvoorbeeld aan een medewerker gevraagd of hij gelooft dat een vrouw een imam mag zijn, of dat zijn eigen vrouw mag werken en wat hij ervan zou vinden als zijn kind homo zou zijn. Dit soort vragen frustreren hem, omdat er een bepaalde insinuatie achter zit. Een andere respondent ervaart dat ze zich bijna moet verantwoorden voor gepercipieerd inconsequent gedrag. Niet-islamitische collega's spraken haar erop aan dat ze seculier is gekleed. Dat vinden ze merkwaardig voor iemand die “zo praktiserend” is. Een praktiserende, “correcte” moslima hoort in hun beleving een hoofddoek te dragen. Wie daarvan afwijkt, is in deze redenering seculier. Ruimte voor het maken van individuele keuzes staan hierdoor voor haar onder druk.

Het veroordelen van cultuur en/of religie krijgt soms een spottende vorm. Een respondent vertelt hoe een collega iedereen gelukkig nieuw jaar wenst, behalve bij de respondent zelf. Aan haar werd gevraagd of hij de nieuwjaarswens wel mag uitspreken of dat zijn hoofd er dan wordt “afgehakt”.

Cultuur als verklarende factor

De focus op cultuur en religie maakt soms dat medewerkers het individu niet meer zien. Impliciet lijken zij er vanuit te gaan dat de keuzes en gedragingen van hun collega's verklaard kunnen worden op basis van hun culturele en religieuze achtergrond. Dat kan er soms toe leiden dat men gedrag denkt waar te nemen op basis van culturele stereotypes waar bi-culturele medewerkers zichzelf helemaal niet in herkennen. Of dat witte medewerkers vinden dat hun collega partijdig is vanwege zijn of haar etnische of

religieuze achtergrond. Doordat zij door een religieuze of etnische bril bekeken worden, wordt over het hoofd gezien dat zij beschikken over bepaalde expertise en kennis. Om niet beschuldigd te hoeven worden van partijdigheid doen sommige collega's aan "zelfcensuur". Ze hebben het gevoel dat er geen veilige werkomgeving is om bepaalde politieke standpunten in te nemen.

Cultureel racisme

In de wetenschappelijke literatuur worden bovengenoemde patronen ook wel omschreven als cultureel racisme. Niet zozeer uiterlijke kenmerken en afkomst, maar de afwijkende cultuur van de ander vormt de belangrijkste aanleiding om over te gaan tot ongelijke behandeling en stereotiepe uitspraken. Er vindt uitsluiting plaats op basis van vermeende cultuurverschillen (vgl. Blokland & Hondius, 2003; Gilroy, 1987; Ghorashi, 2006; Gowricharn, 2000). Volgens Barker (1981), Essed (2018) en Witte (2010) is dit ook een vorm van racisme, omdat 'cultuur' veelal wordt verondersteld op basis van uiterlijke kenmerken, zoals huidskleur, afkomst en nationaliteit. De cultuur van de ander wijkt af van de norm en wordt veroordeeld en gediskwalificeerd als primitief, onderontwikkeld en minderwaardig. De culturele identiteit van de ander wordt als iets negatiefs getypeerd, als iets waar je je voor zou moeten schamen (Williams, e.a., 2021). Cultuur wordt bovendien gebruikt als een verklarende factor voor bepaald gedrag (Schinkel, 2008).

3.4 Beschuldigen en verdacht maken

Een veelvoorkomende stigmatiserende en/of discriminerende ervaring is dat mensen op basis van hun afkomst of huidskleur beschuldigd of verdacht gemaakt worden (vgl. Omlo, 2020; Williams, e.a., 2021). In de interviews werd duidelijk dat bi-culturele en lokaal aangenomen medewerkers van allerlei verschillende zaken beschuldigd worden.

Beschuldiging van criminele, politiek 'foute' en terroristische banden

Soms worden medewerkers bijvoorbeeld beschuldigd van criminele, politiek 'foute' of terroristische banden. Zij worden bijvoorbeeld in verband gebracht met het moslimbroederschap en de Gülenbeweging. Zo kreeg een medewerker tijdens een sollicitatiegesprek de vraag of hij banden heeft gehad met de Gülenbeweging. Hij vraagt zich af of deze vraag ook aan andere kandidaten is gesteld.

Ook heeft een respondent meegemaakt dat er vanuit werd gegaan dat zij zelf, haar familie of iemand uit haar omgeving wel eens achter tralies moet hebben gezeten. Toen de respondent dit ontkende, werd er vol verbazing gereageerd.

In andere gevallen worden niet zozeer persoonlijke beschuldigingen geuit, maar worden bevolkingsgroepen beschuldigd van crimineel gedrag. Een andere respondent vertelt dat

zijn leidinggevende vroeg of de organisatie wel een "achtergrondcheck" bij hem heeft gedaan. Achter deze vraag ging ook een verdachtmaking schuil, de respondent noemt de vraagstelling ook "best wel racistisch getint".

Beschuldiging van gevaarlijke of radicale opvattingen

Beschuldiging van gevaarlijke of radicale opvattingen komt eveneens voor. Een respondent vertelt dat hij door hooggeplaatste medewerkers anders werd bekeken en behandeld vanwege het dragen van een langere baard. Het viel hem tegelijkertijd op dat toen een witte collega een langere baard kreeg collega's dit juist "geweldig" en "hip" vonden. Deze medewerker concludeert dan ook dat het een wezenlijk verschil uitmaakt wie een baard draagt. Bij hem leek de suggestie gewekt te worden dat er sprake zou zijn van radicalisering. Een ander vertelt dat collega's vragen stellen over de islam die bedoeld zijn om te achterhalen hoe fanatiek de religie wordt beleefd.

Veel genoemd is dat er na een aanslag aan islamitische medewerkers gevraagd wordt wat ze ervan vinden. Vaak moeten zij aanslagen veroordelen om hun onschuld te bewijzen. Collega's willen weten of ze instemmen met terreur. Ook verschillende witte niet-islamitische collega's herkennen dit patroon. Zo merkt een deelnemer in een focusgroep op dat "heel islamitisch BZ zich na een aanslag moet verantwoorden dat ze er tegen zijn". Voor de islamitische medewerkers is het een grote teleurstelling om op deze manier verdacht gemaakt te worden door collega's. Een medewerker met een islamitische achtergrond werkzaam in Den Haag zegt er het volgende over:

"Na de aanslagen in Parijs was er een droevige stemming op kantoor. Ik zat aan een tafel in een kantoorruimte met eilanden. Het was echt muisstil. Ik start net op. Een collega vraagt aan mij: ik ga het je toch vragen. Wat vind jij nou van die aanslagen? Er zit echt een vervelende ondertoon in die insinueert dat ik er een andere mening op na houdt dan mijn witte collega's. Dan proef je gewoon, daar zit een bias in. Of het bewust of onbewust is weet ik niet. Het zijn verdachtmakingen. Ik heb het gevoel dat je continu 1-0 achterstaat en je steeds moet bewijzen. Dat je hard op moet uitspreken dat je niet zo bent als die groep terroristen. Dat is zo vermoeiend. Je hoort het overal in de samenleving wat vind jij ervan en jij, maar je verwacht het niet van collega's met wie je heel intensief samenwerkt. Je hebt het idee dat je elkaar goed kent en dan toch vervolgens zo'n vraag stellen."

Een andere concrete ervaring die voor een gevoel van onbehagen zorgde is van een vrouw die op een van haar eerste werkdagen in Den Haag haar tas had laten liggen bij de deur naast de directie die zich bezighield met terrorisme en dreiging. Toen ze terugkwam, keken vier mannen heel bezorgd naar die tas. Ze kreeg een "stevige tik op de vingers", want "zeker iemand als zij moet daarmee uitkijken". Hoewel deze respondent de

context begreep omdat er in die tijd spanningen waren, vond ze de reactie ook overtrokken en gênant.

Beschuldiging van spionage

Een bi-culturele uitgezonden medewerker deelt in een anonieme mail – via een collega – aan de onderzoekers mee dat hem plotseling de toegang werd ontzegd tot zijn eigen documenten. De reden was dat hij door een nieuwe collega “niet Nederlands genoeg” werd bevonden en daarom een spion zou kunnen zijn. Ook een andere medewerker vertelt hoe zij in Den Haag door collega's werd aangezien voor een spion. Dit werd openlijk uitgesproken. Het was voor meerdere medewerkers reden om die collega van bepaalde informatie te onthouden.

Beschuldiging van een gebrek aan integriteit

Andere beschuldigingen die medewerkers meemaken hebben betrekking op gebrek aan integriteit. In het bijzijn van collega's is aan Marokkaans-Nederlandse medewerkers in Den Haag gevraagd of zij informatie hebben gelekt naar Marokko. Het was vooral pijnlijk doordat dit niet aan andere collega's is gevraagd. Daarnaast is het zoals een andere respondent aangeeft een “heftige aantijging”.

Een medewerker geeft aan dat er op een ambassade angst bestaat dat lokaal aangenomen medewerkers gevoelige informatie lekken. Een dergelijke vorm van wantrouwen noemt hij discriminatie. De medewerker oordeelt dat “als er geen vertrouwen is, dan moet je mensen niet aannemen.” Verder constateren respondenten dat lokaal aangenomen medewerkers beschuldigd worden van luiheid, omdat ze niet de volle uren zouden werken en de ramadan zouden misbruiken om niet te hoeven werken.

Beschuldiging van diefstal

Het wantrouwen komt daarnaast tot uiting in beschuldigingen van diefstal. Op een ambassade is een lokaal aangenomen medewerker hiervan beschuldigd door een collega. Hoewel de collega haar verloren voorwerp weer terug had gevonden, heeft ze nooit excuses gemaakt voor haar onterechte beschuldiging. Teleurstellend voor de respondent was ook dat de leidinggevende niet heeft ingegrepen door deze medewerker hierop aan te spreken. Het heeft de respondent veel stress bezorgd, omdat haar reputatie op het spel stond. Een andere respondent vertelt hoe er op de ambassade de neiging bestond om lokaal aangenomen medewerkers als verdachten te behandelen. Zo werd er goed in de gaten gehouden of er geen bestek naar huis werd meegenomen. Een medewerker telde het bestek om dit te controleren.

Beschuldiging van fraude

Het kan ook voorkomen dat de partners van medewerkers beschuldigd worden. Zo vertelt een uitgezonden medewerker een voorbeeld van een partner die voortdurend zijn

onschuld moest bewijzen. Partners krijgen een uitkering als een compensatie voor inkomstenverlies. De voorwaarde is wel dat de partner een aantal maanden per jaar niet naar het buitenland reist en een bepaalde periode op de standplaats moet wonen. Een collega heeft een melding gedaan waarin een verdenking stond dat haar partner zich niet aan de voorwaarde heeft gehouden. Sindsdien moest de medewerker om de zoveel weken aan het ministerie rapporteren en het paspoort van haar man overleggen met daarin de in- en uitreisstempels. Zij moest "telkens bewijzen dat haar man niet fraudeerde." De medewerker in kwestie vond het onrechtvaardig dat zij de enige op de ambassade was aan wie dit werd verzocht. Ze heeft hier ook vragen over gesteld, maar er nooit antwoord op gekregen. Ze denkt dat het is vanwege haar afkomst.

Beschuldiging van onverdiend succes en oneerlijk verkregen posities binnen de organisatie

Waar bi-culturele medewerkers nog meer tegen aanlopen is dat ze de beschuldiging krijgen dat hun positie binnen de organisatie oneerlijk is verkregen, dat wil zeggen niet op basis van goede prestaties, maar vanwege hun etnische achtergrond. Het is een beschuldiging dat er sprake zou zijn van onverdiend succes, positieve discriminatie en dat mensen hun baan alleen maar te danken hebben aan het diversiteitsbeleid en de druk om bepaalde targets te halen. Daarmee trekken medewerkers de capaciteiten en professionaliteit van hun bi-culturele collega's in twijfel.

Toen een medewerker bijvoorbeeld promotie kreeg, suggereerde een hooggeplaatste collega dat hij dit te danken heeft aan zijn afkomst. Een andere medewerker ervaart dat sommige witte collega's ervan uit zijn gegaan dat zij een functie heeft gekregen, omdat ze zichtbaar bi-cultureel is. Ze heeft daar meerdere keren opmerkingen over gekregen. Een respondent vertelt dat er tegen haar werd gezegd dat ze een "streepje voor heeft als vrouw van allochtone afkomst" en dat er voor mensen zoals haar "een rode loper wordt uitgelegd". Zelf heeft ze juist het tegenovergestelde ervaren, omdat ze vaak hard is aangepakt door haar leidinggevende en haar afkomst juist een reden was om haar het leven zuur te maken. Ook een andere respondent legt uit dat de beschuldiging dat bi-culturele medewerkers worden voorgetrokken verre van juist is:

"Er werd tegen mij gezegd: jij gaat het waarschijnlijk wel maken, want je hebt een dubbel rugnummer. Ik snapte er helemaal niks van. Ik dacht dat ze verwezen naar voetbal, dus ik vroeg heel naïef wat bedoel je dan? Nou, je bent vrouw en allochtoon, dus dat gaat wel lekker. Een medewerker van personeelszaken zei tegen mij: het is wel jammer dat je niet ook lesbisch of invalide bent, want dan had je nog een paar andere vinkjes. Ik had zo iets van: ok, waar slaat dit op? Ze kijken ook anders naar mij omdat ik Marokkaans ben en daardoor anders wordt behandeld. Terwijl ik juist vier keer zo hard mijn best moet doen om te laten zien dat ik goed ben."

De beschuldiging van onverdiend succes van bi-culturele medewerkers gaat (impliciet) gepaard met de boodschap dat men vindt dat witte medewerkers onrechtvaardig behandeld worden en nadeel ondervinden. In de literatuur wordt dit ook wel gezien als een racistische microagressie en aangeduid als “reverse-racism hostility (Williams, e.a., 2021). Het gaat volgens deze auteurs gepaard met gevoelens van jaloezie en vijandigheid. Dit doet zich soms ook voor bij het ministerie. Toen een medewerker bijvoorbeeld een mooie nieuwe functie kreeg, merkte ze dat het haar niet gegund werd en dat verschillende collega's het “niet konden hebben.” Een ander vertelt dat er wel eens opmerkingen worden gemaakt dat de in- en doorstroming van bi-culturele medewerkers “ten koste gaat van witte jongemannen.” Tot slot geeft een respondent aan dat een collega de komst van bi-culturele medewerkers zag als een bedreiging voor de zittende elite binnen de organisatie.

Beschuldiging van misbruik van visa

Een medewerker die in het verleden op een ambassade werkte, vertelt een ervaring van een lokaal aangenomen medewerker die geen visum kreeg, omdat er angst was dat de desbetreffende persoon zou vluchten en van de radar zou verdwijnen. Hier lijkt sprake van een bepaald wantrouwen richting een lokaal aangenomen medewerker. Een lokaal aangenomen medewerker legt uit ook uit dat ze daadwerkelijk wantrouwen voelt:

“Ik ging naar Den Haag en ik wilde mijn man en kinderen meenemen. Toen ik een visum aanvraag werd er eerst heel enthousiast gereageerd. Later kreeg ik echter de boodschap dat mijn familie niet mee mocht. Dit gaf mij het signaal dat zij niet welkom zijn en dat ze ons niet vertrouwen. Ze denken dat ik in Den Haag kom werken om mijn familie permanent in Nederland te krijgen. Dit soort opmerkingen zijn frustrerend. Als ik dat had gewild, had ik dat in het verleden al lang kunnen doen. Dit soort beleid geeft een hele vervelende boodschap af”.

3.5 Misplaatste grappen maken en treiteren

Racisme kan ook tot uiting komen in de vorm van stigmatiserende grappen (vgl. Omlo, 2020; Williams, e.a., 2021; Wekker, 2020). Een respondent noemt grappen een vorm van provoceren. Verschillende respondenten hebben in bepaalde situaties het gevoel dat humor als een soort schild functioneert waar mensen zich achter kunnen verschuilen om te discrimineren. Of zoals een van de respondenten het formuleert: “humor is een verkapte manier om bepaalde boodschappen over te brengen. In elke grap schuilt een kern van waarheid.” Dat maakt het ook moeilijk om er tegen in te gaan.

De ernst van een grap is afhankelijk van de context

Het is niet zo dat humor per definitie kwetsend en racistisch is. Als er bijvoorbeeld een goede band is met de collega die een grap maakt, is het anders. Dan zit er "geen kwaad" in. Een respondent stelt dat hij goed kan aanvoelen of iets gepast is en of het al dan niet met kwade intenties gebeurt. Zodra humor misplaatse vormen aanneemt, ontaardt een grapje in het pesten en uitsluiten van mensen. Vaak gaat het om het gebruiken van negatieve stereotypes over etnische groepen die uitgesproken worden naar een individu met dezelfde of een vergelijkbare etnische afkomst.

Veel witte medewerkers denken dat grappen onschuldig zijn en dat bi-culturele medewerkers zich er niet druk om moet maken. Verschillende respondenten geven echter aan dat ze deze grapjes steeds moeten aanhoren en dat ze deze als kwetsend, vermoeiend en frustrerend ervaren. Zoals een uitgezonden medewerker aangeeft "zuigen" grappen energie. Een groot deel van de frustratie zit ook in het repeterende karakter ervan. De grappen keren steeds weer terug, dag in en dag uit.

Veel grappen over criminaliteit en terreur

De grappen kunnen op verschillende stereotype kenmerken betrekking hebben. Een medewerker kreeg in de kantine veel eten op haar bord opgescheept. Een collega zei toen: "ze zagen een Afrikaan die honger had". Ze noemt deze opmerking "bizar" en ze voelde zich "heel vervelend".

Andere grappen hebben als boodschap dat de ander onveilig of verdacht is vanwege een bepaalde afkomst. Zo kreeg een medewerker vanwege zijn langere baard een grap te horen dat hij een vertegenwoordiger is van de Taliban. Een respondent was getuige van een leidinggevende die er plezier in had om grappen te maken over diefstal en drugscriminaliteit van Marokkaanse Nederlanders in het bijzijn van een stagiaire met Marokkaanse roots. Omstanders lachten ook mee. Toen een medewerker per ongeluk een pen meenam, volgde een grap van een collega:

"Dat heb je nou altijd met die Marokkanen. Die roven alles onder je ogen vandaan."

Bij een ambassade maakte een witte medewerker een grap tegen een uitgezonden bi-culturele medewerker dat hij goederen steelt voor zijn familie. Een ander krijgt van collega's de grap te horen dat hij niet in aanmerking zou komen voor het reguliere veiligheidsonderzoek van het ministerie vanwege de wijk waarin hij woont. Andere grappen gericht aan individuele collega's gaan over de islam of kroeshaar.

Grappen over etnische groepen

Geregeld zijn grappen niet zoals in bovengenoemde voorbeelden gericht op het individu, maar hebben de grappen betrekking op een etnische of religieuze groep. Zo worden er botte grappen gemaakt die groepen in diskrediet brengen door ze te bestempelen als onveilig, door te spreken over "piraten", "maffia" en ze in verband te brengen met drugscriminelen. Andere grappen hebben betrekking op de islam en het dragen van een hoofddoek. Deze grappen worden in het bijzijn gemaakt van bi-culturele medewerkers. Een witte medewerker vertelt dat hij weet dat andere "witte mannen onder elkaar keiharde grapjes maken". Dit wordt inmiddels niet meer gedaan in zijn aanwezigheid, omdat zijn collega's weten dat hij daar niet van gediend is. Deze respondent vertelt dat mensen het "leuk" vinden om grapjes te maken gebaseerd op vooroordelen en onbewuste vooroordelen. Soms zijn ze zich er niet van bewust dat het kwetsend kan zijn.

Een respondent vertelt over een gemaakte grap waarmee de capaciteiten van bi-culturele medewerkers belachelijk worden gemaakt:

"Er zijn onlangs twee mensen met een halve migratieachtergrond (gemengde afkomst met een Nederlandse vader of moeder) aangenomen voor het diplomatenklasje. De eerste grappen kwamen al: ze hebben er vorig jaar zoveel aangenomen en die hebben het niet gemaakt, ze hebben het verpest voor de andere allochtonen. Nu nemen ze alleen nog maar mensen met een halve migratieachtergrond aan. Het zijn van die onnozele opmerkingen. Het wordt gebracht als een grapje."

Treiteren

Grappen hebben soms een heel duidelijk treiterend karakter. Zo vertelt een respondent over een vrouw op een ambassade die voortdurend werd gepest vanwege de etnische afkomst van haar man. "Aan de lopende band" moest ze aanhoren dat ze getrouwd is met een uitkeringstrekker en een drugsdealer. Naast grappen had ze ook de indruk dat haar collega's haar treiterden. Een andere respondent vertelt dat er "vooral op de ambassades" collega's "bijna zijn weggepest". Ook in Den Haag maken meerdere medewerkers melding van getreiter door collega's. In sommige gevallen belemmert het gedrag van hun collega's hen zodanig dat het ten koste gaat van hun functioneren. Een collega kreeg voortdurend te horen dat ze zich er niet mee zou moeten bemoeien zodra ze iets wilde zeggen. Een ander kreeg te maken met een leidinggevende die heel controlerend werd, mails wilde inzien, overging tot roddelen, niet op komen dagen bij functioneringsgesprekken en wekelijkse overleggen vlak van tevoren uit de agenda liet halen door de secretaresse.

3.6 Negeren en overslaan

Veel respondenten spreken over situaties waarin ze genegeerd en overgeslagen worden. Dit kan een gevoel geven van onzichtbaar zijn en niet gezien en erkend worden. Dit wordt volgens een respondent door diverse lokaal aangenomen collega's vaak ervaren. Meerdere respondenten laten in dit verband weten dat uitgezonden medewerkers hen negeren door geen gedag te zeggen, zoals in onderstaand citaat naar voren komt:

"Misschien denken ze dat je geen gedag hoeft te zeggen in de wandelgangen. Er zijn ook collega's die je al vier maanden niet gezien hebt en geen gedag zeggen. In het begin zei ik nog wel gedag, maar als je dat twee of drie keer hebt gedaan en je krijgt geen reactie, dan denk je ok...Of ik geef een keer een glimlach. Dan denk ik: ben ik niet belangrijk genoeg? Als ze tegen mij geen gedag zeggen, dan doen ze het zeker niet tegen de schoonmaker. Of tegen mensen die onzichtbaar zijn in de maatschappij in het algemeen".

Ook in Den Haag is er een medewerker die geen reactie krijgt als ze gedag zegt. Net zoals in het citaat hierboven is te zien, proberen medewerkers verklaringen en rechtvaardigingen te zoeken waarom de ander niets zegt. De respondent in Den Haag merkt bijvoorbeeld op dat de ander "misschien druk bezig" is. Een respondent schat in dat lokaal aangenomen medewerkers bewust genegeerd worden. Of het nou bewust of onbewust is, het geeft mensen een vervelend gevoel. Een respondent stelt dat ze hierdoor het gevoel heeft dat anderen haar niet serieus nemen.

Negeren van ideeën en negeren tijdens vergaderingen

Negeren kan verschillende vormen aannemen. Naast geen gedag zeggen, kan het bijvoorbeeld ook voorkomen dat mensen tijdens een vergadering genegeerd worden. Een medewerker in Den Haag werkt er nog niet heel lang en merkt dat hij door collega's niet wordt aangekeken tijdens vergaderingen en ze hem "gewoon volledig negeren, alsof je niet mee doet" en "weinig te zeggen hebt". Dat bezorgt hem een gevoel dat hij er niet toe doet. Een ander vertelt in een focusgroep hoe haar ideeën werden weggewuifd, terwijl een witte collega dezelfde suggestie opperde en dat werd wel goedgekeurd. Deze medewerker voelde zich hierdoor "gepasseerd".

Niet in gesprek gaan met lokaal aangenomen medewerkers

Een lokaal aangenomen medewerker vertelt dat zij wordt genegeerd tijdens borrels, omdat geen enkele collega naar haar toekomt om met haar te praten. Alleen de partner van een collega die net als haar geen Nederlandse achtergrond heeft, ging met haar in gesprek. Hoewel ze de mogelijkheid oppert dat het misschien aan haar ligt, is het een patroon dat we, zoals we hieronder nog zullen zien, veel vaker wordt genoemd. Een andere respondent vertelt dat de ambassadeur niet met lokaal aangenomen

medewerkers in gesprek wil gaan. Ze voelt zich hierdoor miskend, omdat haar lokale kennis en expertise en toegang tot relevante netwerken onvoldoende op waarde wordt geschat. Ook geeft het hen het gevoel dat ze gewantrouwd worden door de organisatie.

Overgeslagen worden

Diverse geïnterviewden vertellen dat ze zijn overgeslagen. Het betreft onder meer medewerkers die iets willen zeggen tijdens een vergadering, maar daartoe – ondanks een opgestoken hand – niet de kans voor krijgen, medewerkers die niet uitgenodigd worden om mee te denken en ideeën in te brengen op een thema dat hen juist interesseert en op andere manieren ergens niet in betrokken worden. Een respondent vertelt dat het ministerie een netwerkorganisatie is en dat het daarom belangrijk is om te sparren met collega's over een mogelijke nieuwe functie. Zij vertelt dat zij om deze reden aan meerdere collega's advies heeft gevraagd. Haar collega's gaven haar echter geen advies, omdat zij dit volgens hen niet nodig heeft aangezien zij als bi-culturele vrouw afkomst vanzelf wel goed terecht zou komen. Een andere respondent vertelt dat vertegenwoordigers van een externe organisatie hadden geklaagd over lokaal aangenomen medewerkers. Deze medewerkers ervaren het als frustrerend dat er niet geluisterd wordt naar hun kant van het verhaal.

Volgens Lamont e.a. (2016) is negeren en overslaan niet per definitie een agressieve daad, maar het kan wel beschouwd worden als een stigmatiserende ervaring. Het geeft de boodschap dat mensen minder of geen aandacht krijgen of niet mee mogen doen vanwege hun etnische of religieuze achtergrond (Omlo, 2020). Williams e.a. (2021) typeren duiden dergelijke ervaringen als een racistische microagressie.

3.7 Buitensluiten en niet mee mogen doen

Vaak genoemd is dat medewerkers expliciet ergens van worden uitgesloten. Lokaal aangenomen medewerkers worden geregeld niet uitgenodigd voor sociale events, zoals borrels, diners en feestjes. Dat gaat soms zelfs zo ver dat ze het feestje mogen voorbereiden, maar er tijdens de bijeenkomst zelf niet bij mogen zijn. Een respondent stelt dat het soms functioneel is, maar heldere communicatie hierover is van belang en blijft soms achterwege:

“Er zijn borrels en vergaderingen voor alleen uitgezonden medewerkers. Soms is dat functioneel en een zakelijke afweging. Onderscheid maken kan en mag, maar de achterliggende reden moet je goed kunnen uitleggen. Je moet wel voorzichtig zijn met het uitsluiten van hele groepen. Soms kan het niet anders. Soms is de uitleg voldoende. Maar niet altijd. Soms zit het in de houding van mensen.

Maar vaker in het onderbewustzijn. Dat ze niet door hebben dat ze het onvoldoende of ongelukkig communiceren. Of ze laten het communiceren over aan het onder-opperhoofd, terwijl de baas het beter zelf kan communiceren."

Uitsluiting van medewerkers van belangrijke bezoeken en vergaderingen

Lokaal aangenomen medewerkers worden bij sommige ambassades eveneens uitgesloten van deelname aan belangrijke bezoeken en recepties. Dat is volgens een medewerker die in het verleden op verschillende ambassades heeft gewerkt een gemiste kans, omdat deze werknemers over belangrijke lokale informatie beschikken. Volgens deze respondent worden ze minder belangrijk gevonden en gewantrouwd.

Op verschillende ambassades mogen lokaal aangenomen medewerkers ook niet deelnemen aan stafvergaderingen. Daardoor krijgen zij geen toegang tot bepaalde informatie en dat is volgens een respondent een bron van problemen. Een respondent spreekt van een "cultuur van gescheiden meetings". Als "excuus" wordt genoemd dat de voertaal Nederlands is en dat de lokaal aangenomen medewerkers er om die reden niet bij kunnen zijn.

Een uitgezonden medewerker werd een keer gevraagd om de vergadering te verlaten, terwijl er een dossier werd besproken waar hij bij betrokken is. Het frustreert hem, omdat het hem het gevoel geeft dat zijn collega's hem niet volledig vertrouwen. Hij vermoedt dat zij hem verdenken van een gebrek aan loyaliteit, omdat hij mogelijk ook een band heeft met het land in kwestie. Het irriteert hem dat ze hem niet als een Nederlandse collega zien die over het vermogen beschikt om objectief te zijn, ongeacht een eventuele culturele binding met een land.

Fysieke segregatie tussen uitgezonden en lokaal aangenomen medewerkers

Medewerkers spreken van segregatie en gescheiden werelden. Die fysieke segregatie doet zich volgens een respondent ook voor bij lunches. Er is een duidelijke scheiding. De lokaal aangenomen staf zit aan de ene kant en de uitgezonden staf aan de andere kant. Lokaal aangenomen medewerkers zijn hier niet blij mee. Een andere medewerker vertelt dat het schoonmaakteam en de chauffeurs elders eten, omdat ze via een extern bedrijf zijn ingehuurd. Deze respondent vindt dat vreemd, omdat het altijd dezelfde chauffeurs en schoonmakers zijn die voor de ambassade werken. Ook de werkplekken zijn op sommige ambassades gescheiden. Een respondent vertelt dat lokaal personeel in de kelder werkt en dat de uitgezonden medewerkers op een andere verdieping werken. Een andere respondent vertelt dat de lokaal aangenomen medewerkers "in een kluitje in een hoek zijn gedrukt", terwijl de uitgezonden medewerkers in "mooie kamers" hun werk kunnen doen.

Bepaalde informatie achterhouden

Een volgende veelvoorkomende manier waarop lokaal aangenomen medewerkers worden uitgesloten, is dat bepaalde informatie niet met hen wordt gedeeld. Zo worden zij bijvoorbeeld in meerdere gevallen niet meegenomen in mailverkeer. Verschillende medewerkers in Den Haag leggen uit dat dit te maken heeft met het gegeven dat bepaalde informatie vertrouwelijk is. Lokaal aangenomen medewerkers – ook witte lokaal aangenomen medewerkers – mogen bepaalde informatie daardoor niet inzien. Bepaalde informatie mag alleen gedeeld worden met personen met een VGB (Verklaring van Geen Bezwaar). Dat is ook bedoeld om de mensen zelf te beschermen, omdat ze door anderen gebruikt kunnen worden. Het ministerie probeert te voorkomen dat gevoelige informatie wordt doorspeeld. Als mensen over bepaalde informatie beschikken, kunnen ze makkelijker onder druk gezet worden om het te delen. Dat is inherent aan het werk bij het ministerie, omdat er ook wordt gespioneerd. In sommige landen is lokaal aangenomen personeel verplicht om informatie aan de veiligheidsdienst te geven als dit wordt gevraagd.

Bovenstaande rechtvaardigt echter niet de wijze waarop mensen soms van informatie worden onthouden. Een lokaal aangenomen medewerker vertelt bijvoorbeeld dat ze soms via taal wordt buitengesloten in mails. Als zij zelf in het Engels mailt, krijgt ze een mail terug in het Nederlands terwijl ze deze taal niet spreekt en begrijpt. Ze voelt zich hierdoor buitengesloten en niet serieus genomen. Volgens deze medewerker is deze vorm van uitsluiting genormaliseerd binnen de organisatie aangezien andere collega's dit ook is overkomen. Ook wordt haar soms iets gevraagd, maar krijgt ze daarna geen reactie of terugkoppeling meer.

Niet alleen lokaal aangenomen medewerkers noemen dat er informatie voor hen wordt achtergehouden. Zowel in Den Haag als op de ambassades hebben ook meerdere bi-culturele medewerkers ervaren dat zij bijvoorbeeld uit de mailwisseling werden gehaald, terwijl de berichten wel degelijk relevant waren voor hen.

Uitsluiting van lokaal aangenomen medewerkers bij besluitvorming

Lokaal aangenomen medewerkers zouden volgens verschillende respondenten ook niet of nauwelijks betrokken worden bij besluitvorming en ideeën in mogen brengen. Doordat de uitgezonden medewerkers alles beslissen voelen lokaal aangenomen medewerkers zich uitgesloten. Daar waar zij zelf overtuigd zijn van hun meerwaarde en deze graag zouden willen inzetten, wordt hier door hun collega's onvoldoende gebruik van gemaakt. Een uitgezonden medewerker heeft van veel lokaal aangenomen medewerkers op verschillende ambassades te horen gekregen dat zij zich door dit soort processen “tweederangs werknemers” voelen.

3.8 Onderschatten en lage verwachtingen uiten

Medewerkers worden veelvuldig geconfronteerd met lage verwachtingen, onderschatting en weinig geloof in hun capaciteiten. Meerdere bi-culturele medewerkers vertellen bijvoorbeeld dat ze geregeld 'lager' worden ingeschat qua functie. Een voorzitter van een vergadering werd aangezien voor een medewerker die de koffie brengt, een diplomaat werd aangesproken als secretaresse, een andere diplomaat werd aangezien voor een beveiliging, een uitgezonden medewerker werd aangezien voor een bediende en een beleidsmedewerker wordt geregeld benaderd als een stagiaire of trainee. Een medewerker werd bij het aanmelden bij de receptie zonder navraag te doen bij voorbaat doorverwezen naar de legalisatiebalie. Haar collega zag haar aan voor een "buitenlands persoon" die bij het ministerie komt om een document te legaliseren. Het was een frustrerende ervaring dat ze vanwege vooroordelen niet zoals collega's benaderd wordt als een medewerker van het ministerie.

Twijfelen aan de kwaliteiten van bi-culturele medewerkers

Er wordt openlijk getwijfeld over de kwaliteiten van bi-culturele medewerkers. Een hooggeplaatste medewerker gaf een relatief nieuwe medewerker mee dat ze het "toch niet gaat maken" bij het ministerie. Soms spreken collega's hun verbazing uit als zij goed blijken te functioneren. Een leidinggevende heeft een medewerker bijvoorbeeld verteld dat zij niet verwacht had dat hij "zulk goed werk zou leveren", omdat hij niet zo "overkomt." Medewerkers krijgen ook vaak verbaasde reacties en complimenten dat ze zo goed Nederlands spreken. Voor deze medewerkers zelf is hun taalbeheersing vanzelfsprekend aangezien ze doorgaans in Nederland zijn geboren en opgegroeid en daarom zijn zulke complimenten weliswaar goedbedoeld, maar ook misplaatst. Ze verraden opnieuw de lage verwachtingen die men heeft van hun bi-culturele collega's. Sommige medewerkers merken dat er getwijfeld wordt aan hun taal en dat ze sneller gecorrigeerd worden op versprekingen en "kleine typefouten".

Verder wordt er soms in algemene zin laetdunkend gesproken over bi-culturele medewerkers alsof zij de meest basale zaken niet zouden beheersen. Een hooggeplaatste medewerker heeft een keer gesuggereerd dat het misschien noodzakelijk is om de criteria naar beneden bij te stellen om zo de etnische diversiteit te kunnen vergroten.

Lage verwachtingen ten aanzien van lokaal aangenomen medewerkers

Ook lokaal aangenomen medewerkers lopen aan tegen lage verwachtingen. Zo zou er op hen neergekeken worden. Een respondent vertelt dat een leidinggevende lage verwachtingen heeft van de competenties van medewerkers. Een andere respondent noemt dat mensen met een bepaalde etnische achtergrond door hun uitgezonden collega's als dom worden beschouwd. Een uitgezonden medewerker die op verschillende ambassades heeft gewerkt, vertelt in dit verband dat verschillende uitgezonden medewerkers van mening zijn lokaal aangenomen medewerkers bepaalde zaken "niet

kunnen en niet snappen en niet op hun niveau zitten". Lokaal aangenomen medewerkers voelen verder dat de waarde van hun lokale kennis en expertise wordt onderschat. Het contrast met hoe uitgezonden stagiaires worden behandeld is groot. Zij worden in vergelijking met lokaal aangenomen medewerkers als experts beschouwd.

Achterstandsdiscours

Onderschatting en lage verwachtingen wordt in de wetenschappelijke literatuur ook wel aangeduid als het achterstandsdiscours. Dit discours verwijst naar het vooroordeel dat bi-culturele Nederlanders een achterstandspositie innemen in de maatschappij. Het wordt ook wel getypeerd als een microagressie aangezien mensen zich laten leiden door negatieve stereotypen over de intellectuele vaardigheden en het opleidingsniveau van mensen op basis van hun culturele en etnische achtergrond (Ghorashi, 2006; Omlo, 2020; Williams, e.a., 2021).

3.9 Collega's de uitzondering op de regel noemen

In veel van de genoemde voorbeelden worden medewerkers individueel gestigmatiseerd of uitgesloten vanwege hun afkomst, huidskleur, cultuur of religie. Ook hebben we gezien dat er stigmatiserend wordt gesproken over etnische of religieuze groepen. Respondenten ervaren geregeld dat er na een groepsstigmatisering tegen hen wordt gezegd dat de negatieve opmerkingen geen betrekking hebben op hen persoonlijk. Zij zouden namelijk de uitzondering op de regel vormen. Dit wordt ook wel het uitzonderingsdiscours genoemd (Charkaoui, 2019, Omlo, 2020).

Individuele collega's als goede voorbeeldmigranten

De mogelijk geruststellende en goedbedoelde opmerking "ja, maar jij bent anders" na een misplaatst etnisch grapje of het gebruik van een scheldwoord, voelt voor medewerkers allesbehalve onschuldig. Wat hun collega's onvoldoende lijken te beseffen is dat de stigmatiserende boodschappen wel degelijk pijnlijk en frustrerend kunnen zijn, omdat zij betrekking hebben op een gemeenschap waar zij zich mogelijk verbonden mee voelen. Het is de religieuze en etnische identiteit van hun ouders, familie en mogelijk ook vrienden die geproblematiseerd wordt. Een respondent merkt dat zij door collega's wordt gepositioneerd als de "goede voorbeeldmigrant" en daarmee wordt gecontrasteerd met mensen die wel dezelfde achtergrond delen, maar minder progressief, religieus, integer en intelligent zouden zijn. Soms klinkt er verbazing als mensen erachter komen dat hun collega toch niet tot de uitzondering blijkt te behoren.

Specifieke etnische groepen als modelmigranten

Naast individuele medewerkers verheffen tot de positieve uitzondering wordt dit soms ook gedaan op groepsniveau (vgl. Omlo, 2020). In dit geval worden etnische groepen met

elkaar vergeleken. Bepaalde etnische groepen worden voorgesteld als zogenoemde modelmigranten. Zij functioneren als voorbeeld voor andere groepen die minder succesvol zijn en voor allerlei problemen zouden zorgen. Mesman (2021) legt uit dat de mythe van modelmigranten op twee manieren schadelijk is. Ten eerste kunnen positieve stereotypen resulteren in extreem hoge verwachtingen van mensen die tot de modelmigranten worden gerekend. Ten tweede worden deze succesvolle groepen gebruikt als een stok om andere etnische groepen mee te slaan. Mesman concludeert dat groepen op deze manier tegen elkaar worden uitgespeeld.

Uitzonderingen binnen groepen

Tot slot worden er ook uitzonderingen gemaakt binnen groepen. In dit geval wordt bijvoorbeeld aangegeven dat een (klein) deel van de etnische groep zich in positieve zin onderscheidt van de etnische groep die doorgaans bijvoorbeeld veel gebruik zou maken van de bijstand. Een ander voorbeeld is dat vrouwen en meisjes de uitzondering vormen binnen een etnische groep. Mannen en jongens zijn vooral probleemgevallen.

3.10 Collega's niet als Nederlander zien en behandelen

Op de ambassades ervaren verschillende uitgezonden bi-culturele medewerkers dat zij door hun collega's niet als Nederlanders worden gezien en behandeld. Een medewerker vertelt hoe zij in gesprek was over een persoonlijke kwestie en ineens uit het niets te horen kreeg dat ze geen echte Nederlander is.

"Toen zei ze: 'Ja maar, dat begrijp je niet, jij bent geen echte Nederlander'. Je bent een vertegenwoordiger van Nederland als diplomaat. Je draagt een speldje met een Nederlandse vlag. En dan hoor je dit van je collega. Je bent aan de andere kant van de wereld om dit land te vertegenwoordigen in teamverband. En dan zegt je collega doodleuk in jouw gezicht 'Ja, maar jij bent geen echte Nederlander'. Het demotiveert echt zo hard. (...) Het is geen veilige organisatie. Je bent anders. Je blijft anders. Hoe goed je ook je best doet. Je zal altijd anders worden benaderd."

Er ligt een vergrootglas op de (veronderstelde) etnische afkomst van de ander en dat resulteert constant in vragen over het herkomstland. Een uitgezonden bi-culturele medewerker laat in een anonieme mail - via een collega - aan de onderzoekers weten dat hij in Nederland is geboren, in Nederland heeft gestudeerd en de Nederlandse taal vloeiend beheerst. Desondanks zien collega's hem niet als Nederlander. Een collega heeft hem zelfs laten weten dat hij nooit Nederlands genoeg zal zijn voor de ambassade. De nadruk op de etnische achtergrond van de ander leidt bij een uitgezonden bi-culturele Nederlander ertoe dat zij zich "regelmatig vier keer opnieuw moet voorstellen aan

dezelfde persoon". Hij wordt namelijk gezien als een van de vele lokale inwoners van het land. Doordat medewerkers er vanuit gaan dat hij vanwege zijn etnische afkomst een inwoner is van het desbetreffende land, wordt hij bij het voorstellen ook niet begroet in het Engels of Nederlands, maar in de lokale taal.

De bi-culturele medewerker als exotische ander

Ook bi-culturele medewerkers in Den Haag delen vergelijkbare frustraties. De focus op hun etnische afkomst zorgt ervoor dat hun collega's hen niet erkennen als Nederlander en hen soms zien als de "exotische" ander. Zij krijgen vaak de vraag waar ze vandaan komen. Door bepaalde collega's worden zij in de eerste plaats gezien als "de moslim" of als iemand met een bepaalde etnische identiteit en niet zozeer als collega. Een voorval in dit verband was dat meerdere Marokkaanse Nederlanders in een ruimte aan het werk waren. Toen een voor hen onbekende witte collega dat opmerkte, zei hij: "zo, is het klein Marokko hier?" Een andere Marokkaans-Nederlandse medewerker had een vergelijkbare ervaring toen hij "toevallig" met een collega met Marokkaanse roots aan het werk was in een kamer. Toen een hooggeplaatste medewerker de deur van de kamer opende, zei hij: "Ik was op zoek naar twee collega's, maar het zijn twee Marokkanen." In beide voorbeelden werden de medewerkers benaderd alsof ze geen gelijkwaardige collega's zijn. In plaats van hen als professionals te benaderen, werd hen etnische identiteit benadrukt in een situatie waarin dat niet relevant is.

Gezien worden als buitenstaander

De genoemde ervaringen geven sommige medewerkers het gevoel dat ze in de ogen van bepaalde collega's nooit een echte Nederlander kunnen worden. Veelzeggend is dat de eerste associatie die sommige medewerkers hebben bij een bi-culturele collega is dat ze te maken hebben met een lokaal aangenomen medewerker. Dit geeft hen het signaal dat hun witte collega's hen zien als "de ander", "een buitenlander", "een buitenstaander" en "een bezoeker". Ook geeft het hen de indruk dat hun collega's blijkbaar zo weinig gewend zijn aan diversiteit op de Haagse werkvloer dat ze mensen met een kleur direct aanzien voor iemand uit het buitenland. Het betekent dat er op recepties bijvoorbeeld geregeld Engels wordt gesproken tegen bi-culturele medewerkers. Een respondent vertelt dat hij in het verleden als enige niet in het Nederlands werd begroet door een oud-minister. Een andere respondent vertelt dat er "heel erg verbaasd" wordt gereageerd als ze Nederlands terugspreekt:

"Huh, waar heb je Nederlands geleerd? Ik ben gewoon in Nederland geboren jongens. Dat heerst nog wel heel erg."

Migratiediscours

De neiging om bi-culturele Nederlanders te benaderen vanuit een migratiediscours is ook in andere studies gevonden en wordt onder meer omschreven als het migratiediscours

(Charkaoui, 2019; Omlo, 2020). Met verwijzingen naar het 'thuisland' of 'herkomstland' maken mensen (on)bedoeld duidelijk dat zij de ander zien als een persoon die eigenlijk ergens anders thuishoort. De ander is van elders en niet van hier. Het migratiediscours komt tot uitdrukking in de stelselmatige vraag waar de ander (oorspronkelijk) vandaan komt. Met name voor mensen die in Nederland zijn geboren, is deze vraag niet of nauwelijks relevant. Integendeel, het geeft een vreemd gevoel dat ze tot migrant worden gedefinieerd, terwijl ze nooit naar Nederland zijn gemigreerd. Deze neiging tot 'othering' kan zoals we hierboven hebben gezien ook tot uiting komen in de expliciete boodschap dat de ander geen echte Nederlander is (Sue, e.a., 2007). Het migratiediscours kan mensen het gevoel geven dat ze een outsider zijn er niet helemaal bij horen.

3.11 Twijfelen aan de loyaliteit van collega's

Een specifieke vorm van uitsluiting die we zien bij het ministerie van Buitenlandse Zaken is een loyaliteitsdiscours. Dit discours vertoont verwantschap met het migratiediscours, omdat het ook veel nadruk legt op de etnische achtergrond van mensen.

Twijfels over de loyaliteit van bi-culturele medewerkers aan de Nederlandse belangen

Kenmerkend voor het loyaliteitsdiscours is dat de loyaliteit van bi-culturele medewerkers aan de Nederlandse belangen in twijfel wordt getrokken. Een medewerker legt uit dat dit racisme is, omdat de twijfels over loyaliteit gebaseerd zijn op afkomst. Bij witte medewerkers spelen dit soort kwesties niet. Een respondent zegt dat twijfels over loyaliteit haar "heel erg raken". Een ander stelt dat het hem het gevoel geeft "niet welkom" te zijn. Weer een andere medewerker vertelt dat het soms lang duurt voordat collega's overtuigd zijn dat ze niet meer hoeven te twijfelen aan de loyaliteit van bepaalde bi-culturele medewerkers. Bij sommige collega's heeft de argwaan altijd aangehouden.

Het loyaliteitsdiscours uit zich op verschillende manieren. Geregeld wordt door medewerkers aan hun bi-culturele collega's bijvoorbeeld gevraagd of zij Nederland wel kunnen vertegenwoordigen vanwege hun etnische achtergrond. Zo kreeg een uitgezonden medewerker tijdens een bezoek van een oud-minister de vraag of zij wel geplaatst kon worden op de ambassade waar zij werkzaam was vanwege haar afkomst. Dit was voor deze medewerker een pijnlijke ervaring om zo direct aangesproken te worden door "de hoogste baas van het ministerie". Ook heeft een oud-minister een keer in de wandelgangen gezegd het "niet verstandig te vinden om iemand van Curaçao op de ambassade van Caracas te plaatsen, want dat zou loyaliteitsproblemen geven."

Met twee maten meten

Naast deze oud-ministers maken ook andere medewerkers van het ministerie geregeld opmerkingen dat bi-culturele medewerkers niet op bepaalde ambassades zouden mogen

werken vanwege een dubbele nationaliteit en/of dubbel paspoort. Een enkeling toont hier wel begrip voor, maar verschillende respondenten merken op dat er met twee maten wordt gemeten aangezien allerlei andere collega's met bepaalde Europese achtergronden niet tegen zulke belemmeringen aanlopen. Ook zijn er geen twijfels of medewerkers met een katholieke achtergrond in Rome kunnen werken, terwijl de islamitische achtergrond soms wel aanleiding geeft om medewerkers te wantrouwen.

Een medewerker moest voor het verkrijgen van een bepaalde functie uitleggen of zij wel loyaal zou kunnen zijn aan het Nederlandse migratiebeleid. Deze vraag werd niet gesteld aan witte kandidaten. Een vermeend gebrek aan loyaliteit op basis van afkomst en kleur weegt volgens deze respondent mee in posities die worden verdeeld. Er wordt gesuggereerd dat bi-culturele medewerkers meer "aan de kant staan" van een ander land dan aan de kant van Nederland.

Twijfels over neutraliteit

Verskillende medewerkers ervaren het loyaliteitsdiscours als een vorm van wantrouwen. Ze worden niet gezien worden als "volwaardige Nederlanders". Hierdoor speelt de gedachte vaak mee dat witte medewerkers veronderstellen dat hun bi-culturele collega's een geheime agenda erop nahouden. Zoals we eerder in paragraaf 3.4 ook al zagen, wordt de integriteit van medewerkers in twijfel getrokken en wordt er openlijk afgevraagd of zij wel kunnen omgaan met vertrouwelijke informatie. Daarmee wordt hun professionaliteit ter discussie gesteld. Soms lijkt het ook alsof men bang is dat bi-culturele medewerkers partijdig zijn en dus niet neutraal staan in bepaalde kwesties en daarom niet geschikt zijn.

Een medewerker werd de toegang geweigerd tot een bepaalde directie die zich richt op bepaalde delen van de wereld. De respondent vermoedt dat het voorkomt uit wantrouwen dat zij vanwege haar afkomst een binding heeft met die regio. Dit soort verdenkingen en vermoedens van een gebrek aan loyaliteit kunnen lang voortduren. Bij sommige collega's blijft de argwaan aanhouden.

De argwaan en twijfels over de loyaliteit van medewerkers wordt soms verpakt in grappen. Dan worden er grappen gemaakt dat ze een "mol" zijn of krijgen ze 'grappig' bedoelde vragen of ze wel te vertrouwen zijn en welk land ze vertegenwoordigen. Dit soort grappen komen volgens een respondent "keihard" aan bij stagiaires die nog "onzeker" en "kwetsbaar" zijn, omdat ze hun eerste stappen zetten op de arbeidsmarkt.

Wantrouwen naar lokaal aangenomen medewerkers

Er is overigens ook wantrouwen naar lokaal aangenomen medewerkers of zij wel voldoende loyaal zijn naar Nederland. Er zijn soms twijfels of hun loyaliteit niet voornamelijk ligt bij het land waarin zij wonen en werken. In vergelijking met de ervaringen van bi-

culturele medewerkers is hier door de geïnterviewde lokaal aangenomen medewerkers veel minder over uitgeweid.

3.12 Gebrek aan culturele sensitiviteit

Veel respondenten ervaren een gebrek aan culturele sensitiviteit bij collega's. Ze noemen het een onderbelicht thema binnen de organisatie waar medewerkers onvoldoende in zijn getraind. Culturele sensitiviteit houdt specifieke kennis, attitudes en vaardigheden in die het mogelijk maken om adequaat te communiceren met mensen met een andere culturele achtergrond. Cultureel sensitieve medewerkers beschikken onder andere over algemene kennis van culturen, maar ook inzicht in de diversiteit binnen en tussen groepen, een open, respectvolle en onbevooroordeelde houding en empathisch vermogen (Berger, e.a. 2010; Van de Haterd, e.a., 2010).

Gebrek aan culturele kennis

Gebrek aan culturele sensitiviteit uit zich volgens respondenten in een neiging om zich niet te verdiepen in anderen culturen en landen, waaronder ook soms het koloniale verleden. Sommige medewerkers vinden het moeilijk om zich open te stellen en contact te maken met de lokale bevolking. Het gedrag van lokaal aangenomen medewerkers wordt vaak beoordeeld op basis van criteria en normen die in de Nederlandse cultuur gemeengoed zijn.

"Ze worden vaak gewogen naar de criteria van wat in de Nederlandse cultuur als gewenst gedrag wordt gezien: je moet mondig zijn, hand opsteken als je iets wil zeggen tijdens een vergadering, de manager aanspreken als deze iets gek doet in het openbaar. Dus die hele Nederlandse cultuur van: ik zeg wat ik denk, ik ben mondig, dat is in heel veel landen helemaal niet aan de orde. Dat werkt helemaal niet."

Gebrek aan inlevingsvermogen

Uitgezonden medewerkers vinden het moeilijk om zich in te leven in met name lokaal aangenomen medewerkers. Leidinggevenden zouden op sommige ambassades door een gebrek aan culturele sensitiviteit soms moeite hebben met het aansturen van lokaal aangenomen medewerkers en het begrijpen van hun houding en gedrag. Het gaat gepaard met "ongelukkige" en "onhandige" communicatie. Soms is het "enorm horkerig", "heel bot" en "te direct" en dat valt vaak niet goed. Ze missen een bepaald empathisch vermogen en de wil om rekening te houden met de cultuur van lokaal aangenomen medewerkers.

Gebrek aan culturele sensitiviteit uit zich op de ambassades verder in een focus op Nederlandse feestjes op de ambassades, zoals Sinterklaas en weinig aandacht voor lokale

evenementen. En bij het vieren van Sinterklaas is er op verschillende ambassades en in Den Haag voorbijgegaan aan het racistische karakter van zwarte piet. Er worden dan opmerkingen gemaakt als 'we gaan gewoon zwarte piet vieren' of 'op de ambassades horen wij Sinterklaas gewoon met zwarte piet te vieren.' Soms worden er ook in aanwezigheid van vele collega's warme gevoelens geuit voor zwarte piet en wordt er beklag gedaan hoe onredelijk het is dat er alleen nog maar roetveegpieten ingezet mogen worden.

Problemen nemen toe naarmate de culturele verschillen groter zijn

Sommige respondenten uiten hun zorg over het imago van het ministerie en de Nederlandse samenleving door het gebrek aan culturele sensitiviteit op ambassades. Daarnaast zou het een "voedingsbodem voor conflicten, ontevreden medewerkers, stroefheid en minder output" zijn. Hoe groter de culturele verschillen zijn, hoe groter het probleem van culturele sensitiviteit zich volgens respondenten voordoet. Een respondent merkt overigens op dat ook lokaal aangenomen medewerkers zich moeten openstellen voor Nederlandse normen en waarden. Wel stelt deze respondent dat het management uit Nederland de grootste verantwoordelijkheid heeft om zich te verdiepen in de cultuur van lokaal aangenomen medewerkers.

Weinig rekening houden met islamitische feestdagen en gebruiken

Ook in Den Haag ervaren medewerkers op bepaalde momenten een gebrek aan culturele sensitiviteit bij hun collega's. Zo wordt er bijvoorbeeld een belangrijke borrel -die een keer per jaar georganiseerd wordt – midden in de ramadan gepland. Voor een andere islamitische medewerker werd er een afscheidsborrel georganiseerd tijdens de ramadan. Een respondent vertelt dat collega's sociale druk uitoefenen om "eens gezellig een keer" ook alcohol te drinken. Ook noemen medewerkers dat het vasten geproblematiseerd wordt en dat er gespot werd met het offerfeest.

"Voor het offerfeest wilde ik vrij nemen. Er moest per se een overleg ingepland worden op die datum. Ik heb aangegeven dat ik uiterlijk op een bepaald tijdstip weg moest, anders is de slager dicht en heb ik geen offerfeest. Er werd gezegd: daar ben ik niet van onder de indruk, koop maar broccoli. En dat was een hooggeplaatste medewerker die zogenaamd deed alsof ze diversiteit hoog in het vaandel droeg. Dit kan gewoon echt niet."

3.13 Onrechtvaardige beslissingen

In de voorbeelden die respondenten geven van racisme noemen ze tot slot onrechtvaardige beslissingen. Verschillende lokaal aangenomen medewerkers ervaren dit bij het aanvragen van salarisverhogingen. Een respondent heeft sinds indiensttreding bijvoorbeeld nog geen verhoging gekregen, terwijl de persoon in kwestie er al jarenlang werkt. Bovendien is het takenpakket van deze werknemer veel omvattender geworden. In reactie op het verzoek werd aangegeven dat het een ingewikkeld proces is om salarissen aan te passen. Het maakt de medewerker boos en moedeloos. Een andere lokaal aangenomen medewerker vertelt over een collega die gepest is vanwege een verzoek om een hoger salaris. Het verzoek was gebaseerd op het argument dat de werkzaamheden niet in overeenstemming waren met de salarisschaal. Uiteindelijk kwam er een nieuwe leidinggevende die de verhoging alsnog mogelijk heeft gemaakt. De medewerker heeft er drie jaar op moeten wachten. Nog een respondent vertelt dat lokaal aangenomen medewerkers geen bonus hebben ontvangen waar zij volgens de lokale wetgeving recht op hebben. De medewerkers voelen zich niet serieus genomen, omdat vertegenwoordigers van de ambassade lieten weten dat ze goed betaald worden en de bonus niet verdienen.

Andere voorbeelden van ervaren onrecht hebben betrekking op ziekteverlof. Zo noemt een respondent dat er bij hun op de ambassades verschillende regels gelden. In tegenstelling tot het uitgezonden personeel zijn lokaal aangenomen medewerkers zelf verantwoordelijk voor het vinden van een vervanger die hun werk kan overnemen. Als ze daar niet in slagen dan mogen ze niet thuis uitzieken. Een ander voorbeeld is dat lokaal aangenomen medewerkers bij ziekte twee of drie coronatesten moesten afnemen voordat ze weer terug mochten keren naar kantoor. Toen een uitgezonden medewerker ziek was, hoefde deze persoon zich niet te isoleren. Hij kwam 'gewoon' naar kantoor en bracht daarmee anderen in gevaar volgens de respondent. Een medewerker die in het verleden op een post werkte, vertelt over een vergelijkbare ervaring op een andere ambassade. Daar werd er op medewerkers van kleur meer druk gezet om zichzelf te testen op HIV.

Onrechtvaardige beslissingen in Den Haag

Ook in Den Haag zijn er voorbeelden genoemd van onrechtvaardige beslissingen. Een leidinggevende stelde een positieve beoordeling van een bi-culturele medewerker zonder reden naar beneden bij. Een andere respondent vertelde dat zij als enige niet mee mocht op een jaarlijkse dienstreis naar het buitenland. Een derde voorbeeld betreft een medewerker die als enige niet een cursus mocht volgen, terwijl hij nog veel verlofdagen had en al jarenlang geen cursus meer had gevolgd.

3.14 Insluiting

Dat medewerkers racisme ervaren, sluit niet uit dat zij eveneens ervaringen van insluiting kunnen hebben. Dat resulteert in een zekere 'sense of belonging', een gevoel erbij te horen en onderdeel uit te maken van de organisatie. Respondenten geven ook aan dat het werk bij het ministerie van Buitenlandse Zaken hen sterk aanspreekt en dat het ook geregeld "gezellig" en "plezierig" is.

Partiele insluiting

De insluiting is wel partieel. Zo ervaren medewerkers in Den Haag soms gevoelens van insluiting binnen de eigen afdeling of directie en niet zozeer binnen de hele organisatie. Er bestaan duidelijke verschillen tussen verschillende directies. Sommige directies staan meer bekend om hun aandacht voor diversiteit en inclusie dan andere. Bepaalde departementen worden in dit verband als "heel ouderwets" en "hiërarchisch" omschreven. Enkele medewerkers voelen zich voornamelijk thuis bij verschillende verenigingen en andere sociale verbanden waarbinnen zij actief betrokken zijn, zoals BIND en Vereniging Jong Buitenlandse Zaken. Enkele uitgezonden medewerkers voelen zich meer thuis onder lokaal aangenomen medewerkers dan onder de uitgezonden collega's.

Verschillende respondenten benadrukken dat ze op bepaalde momenten het gevoel hebben erbij te horen dankzij collega's die zich inzetten voor diversiteit en inclusie. Er zijn collega's die zij waarderen, omdat zij zich empathisch, vriendelijk en professioneel opstellen en oprechte interesse tonen in hun culturele achtergrond. Insluiting wordt ervaren als medewerkers erkenning en respect genieten onder hun collega's. Dat draagt bij aan een klimaat van sociale veiligheid en vertrouwen. Een medewerker legt uit dat ervaringen van racisme extra pijnlijk zijn doordat hij graag voor het ministerie werkt en in een leuk team werkt.

"Ik zou niet bij een ander ministerie willen werken. Ik ben groot fan van het type werk. Ik zit in een leuk functionerend team, waar het plezier de boventoon voert dus dat is positief. Het is een leuke club. Daarom doet het extra pijn om aan te lopen tegen vormen van uitsluiting."

Insluiting onder lokaal aangenomen medewerkers

Een deel van de respondenten onder de lokaal aangenomen medewerkers ervaart eveneens op bepaalde momenten insluiting. Soms spreken lokaal aangenomen medewerkers hun waardering uit voor specifieke collega's of initiatieven. Een ander noemt dat er tijdens de coronacrisis online wekelijkse stafvergaderingen werden georganiseerd waar iedereen aan deel mocht nemen, inclusief chauffeurs en keukenstaf. Voor de coronacrisis waren deze vergaderingen alleen bedoeld voor leidinggevenden. Dit initiatief droeg bij aan een zekere cohesie en een groepsgevoel. Een respondent spreekt haar waardering voor haar uitgezonden medewerkers als volgt uit:

"Er is ook meer begrip voor individuele kwesties van lokale medewerkers, maar ook voor de lokale bewoners van ons land. We worden erkend en gerespecteerd. Een voorbeeld, toen een gerespecteerde spreker was overleden, toonde iedereen respect, interesse en medeleven. Ze vroegen ook wat Nederland voor ons zou kunnen betekenen. Of tijdens personeelsbijeenkomsten waarin we worden gevraagd of wij ook wat te melden hebben."

3.15 Ervaren omvang van racisme

Medewerkers ervaren dus naast racisme ook insluiting. Een belangrijke vervolgvraag is hoe wijdverbreid ervaringen van racisme zijn. Aangezien de hierboven beschreven vormen van racisme veelvuldig werden genoemd door de respondenten, spreken we van patronen. De optelsom van al deze patronen maakt racisme niet uitzonderlijk. Het is een probleem waar medewerkers veel mee in aanraking komen.

We hebben ook aan de respondenten zelf gevraagd naar de omvang van het probleem. Om dit te kunnen beoordelen, baseren mensen zich op de mate waarin zij persoonlijk aanlopen tegen racisme op de werkvloer. Zeker medewerkers die al jarenlang voor de organisatie werken, kunnen een beroep doen op een rijke schat aan ervaring. Naast het putten uit persoonlijke opvattingen onderbouwen respondenten hun oordeel met verhalen en ervaringen van meerdere collega's met wie zij ervaringen van racisme bespreken. Verder baseren zij zich op gebeurtenissen die zij als omstander hebben waargenomen. Geïnterviewde witte medewerkers putten vanzelfsprekend alleen uit de tweede en derde type ervaringen. Tenslotte zijn er ook medewerkers die vanwege de aard van hun functie zich bezighouden met racisme en op basis daarvan een inschatting kunnen maken van de omvang van het probleem.

Bi-culturele medewerkers ervaren racisme als een structureel probleem

Respondenten denken dat de organisatie de omvang van het racismeprobleem onderschat. De geïnterviewden noemen racisme "geen incident", "geen uitzondering" en "geen toeval", maar een "groot", "breed", "systematisch" en "alledaags" probleem". Het is een "constante factor" en "iets dat heel veel voorkomt". Een respondent zegt dat er zoveel voorbeelden zijn dat hij er een boek over zou kunnen schrijven. Diverse respondenten merken op dat het "niet één iemand is, maar telkens andere mensen" op verschillende afdelingen in de organisatie en op verschillende niveaus. Verschillende respondenten geven aan dat alle bi-culturele collega's die ze kennen minstens een ongemakkelijke ervaring hebben. Dit noemen respondenten "zorgwekkend" en een

"indicatie dat er iets mis is". Een respondent noemt het een structureel probleem, omdat het 'ingebakken zit in het systeem'.

Enkele respondenten geven zelfs aan dat bepaalde vormen van racisme zo vaak voorkomen, dat ze het vergeten, verdringen, "internaliseren" en "bijna normaliseren". Veel bi-culturele medewerkers vergelijken hun ervaringen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken met andere organisaties. Vaak is dat gebaseerd op persoonlijke ervaringen die zij hebben opgedaan bij andere werkgevers. In andere gevallen is hun oordeel gebaseerd op ervaringen dankzij samenwerking met andere ministeries. Opvallend is dat het ministerie van Buitenlandse Zaken op een enkele uitzondering na in elke vergelijking slechter wordt beoordeeld. Bij andere organisaties ervaren respondenten beduidend minder racisme.

Grote verschillen tussen lokaal aangenomen medewerkers

Het oordeel van lokaal aangenomen medewerkers over de omvang van het probleem loopt sterker uiteen. Een deel van de respondenten ervaart geregeld racisme. Gevoelens van insluiting zijn bij hen beperkt aanwezig of zelfs geheel afwezig. Een respondent geeft aan alleen insluiting te ervaren in de aanwezigheid van andere lokaal aangenomen medewerkers. Een ander ervaart veel racisme en nooit insluiting en waardering. Zij beschrijft het werkklimaat als "toxisch".

Aan de andere kant van het spectrum is een respondent die nog nooit persoonlijk racisme heeft ervaren. Ze legt uit dat ze er nog niet zo lang werkt en noemt dat collega's in het verleden wel racisme hebben ervaren en de ambassade geen veilige werkomgeving was. De situatie is nu verbeterd en er hangt een prettige sfeer op de werkvloer. Ook haar collega's zijn tevreden over de huidige leiding. Door een andere respondent wordt in dit verband aangegeven dat lokaal aangenomen medewerkers soms enthousiast zijn over ambassadeurs die zich inzetten voor inclusie, maar tot hun ergernis zien ze dat hun opvolgers geregeld minder waarde hieraan hechten.

Tussen deze twee uiterste ervaringen in zijn er ook lokaal aangenomen medewerkers die een tussenpositie innemen. Het gaat om medewerkers die weliswaar racisme ervaren, maar tegelijkertijd ook melding maken van positieve ervaringen. Een respondent merkt bijvoorbeeld op dat "niet iedereen een racist is" en een ander stelt dat collega's die zich racistisch opstellen een uitzondering vormen.

Verschillen tussen ambassades

Dat er onder lokaal aangenomen medewerkers grotere verschillen zijn in oordelen over de omvang van racisme is verklaarbaar. Waar bi-culturele medewerkers ervaringen opdoen binnen verschillende directies in Den Haag en diverse ambassades wereldwijd, kunnen lokaal aangenomen medewerkers zich alleen baseren op hun ervaring bij een

ambassade. Dat wijst erop dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen ambassades. Dat wordt ook bevestigd door uitgezonden medewerkers die op meerdere ambassades hebben gewerkt. Het is onder meer afhankelijk van de omvang van de ambassade. Op kleinere ambassades is de sfeer volgens verschillende respondenten doorgaans beter. Een belangrijke factor is daarnaast welke ambassadeur en leidinggevend op een ambassade werken. Verder wijst een respondent erop dat de kans op racisme toeneemt in landen waar de culturele verschillen met de Nederlandse cultuur groter zijn. Tot slot stelt een medewerker dat ambassadeurs op ambassades die ver weg zijn, in "the middle of nowhere", veel kwaad kunnen doen. Dat maakt zulke ambassades kwetsbaar.

3.16 Impact op medewerkers

Ervaringen van racisme zijn allesbehalve onschuldig. Dergelijke ervaringen hebben op verschillende manieren een negatieve invloed op medewerkers. Respondenten spreken over gevoelens van "anders zijn" en "er niet helemaal bij te horen", "hoe zeer je ook je best doet". Dergelijke ervaringen gaan voor diverse medewerkers gepaard met negatieve emoties, zoals boosheid, frustratie en angst. Een oud-medewerker spreekt zelfs over een "verlamdende angst" om fouten te maken en werd heel onzeker.

Negatieve gevolgen voor functioneren

Lokaal aangenomen medewerkers noemen dat racisme demotiverend werkt en het zelfvertrouwen aantast. Ook het vertrouwen in de organisatie en/of leidinggevend neemt af, zowel onder verschillende medewerkers in Den Haag als onder medewerkers op de ambassades. Een respondent geeft zelfs aan dat de lokaal aangenomen medewerkers op hun ambassade "niemand uit Nederland vertrouwen" en dat het "wantrouwen erg groot" is. Een medewerker in Den Haag is zeer teleurgesteld geraakt in de organisatie. Ze ervaart dat ze onrechtvaardig is behandeld door zowel leidinggevende als medewerkers van personeelszaken. Ze had op meer loyaliteit gerekend van de organisatie, maar heeft gemerkt dat ze haar lieten "vallen als een baksteen zonder enige vorm van uitleg of pardon". Dit gaf deze medewerker het gevoel dat ze "helemaal niets waard is voor de organisatie als het erop aankomt." Een andere respondent ziet hoe jonge mensen aan het begin van hun carrière bij het ministerie al geen hoop meer hebben op verbetering. Verschillende respondenten stellen dat racisme en de gevolgen daarvan ook negatieve gevolgen kunnen hebben voor het functioneren van mensen. Het niet of onvoldoende veilig voelen binnen een organisatie door verschillende negatieve ervaringen maakt medewerkers minder productief en effectief volgens betrokkenen.

Extra stress en belasting

De ervaring van racisme gaat voor medewerkers gepaard met onzekerheid en stress. Deze stress komt boven op de algemene werk gerelateerde stress die andere collega's

ook kunnen ervaren. Soms twijfelen respondenten of er sprake is van racisme. Vertwijfeld vragen ze zich af of ze door een collega op een bepaalde manier behandeld worden vanwege hun afkomst of dat er andere aspecten een rol spelen. Gevoelens van twijfel vormen een belasting en vragen extra energie van mensen, omdat het tot onzekerheid leidt (zie ook Verkuyten, 2010).

“De ervaringen leiden soms tot twijfels. Ik denk steeds vaker: waarom zeg je dat? Is dat omdat ik een hoofddoek draag? Ook als ik de laatste tijd meer terugdenk aan situaties denk ik: hé, waarom zei die collega dat eigenlijk?”

Verskillende respondenten wijzen erop dat ervaringen van racisme leiden tot een bepaalde alertheid of waakzaamheid voor mogelijk nieuwe situaties van afwijzing, stigmatisering en uitsluiting. Dat is een extra belasting voor bi-culturele en lokaal aangenomen medewerkers. Een respondent spreekt in dit verband van een “ongezond bewustzijn” dat hem “constant” bezighoudt. Dat zou volgens hem niet moeten, maar het is een “verdedigingsmechanisme”.

Tegelijkertijd kan er ook nog sprake zijn van een ander proces. Zoals we in het inleidende hoofdstuk beschreven, bestaat er om verschillende redenen een tendens bij gedupeerden om niet zo snel te denken aan racisme. Doorgaans zijn mensen daar terughoudend in. Hierdoor bestaat de kans dat respondenten bepaalde ervaringen niet delen en geneigd zijn het probleem van racisme te onderschatten.

Conformerende copingstrategie

Door het alledaagse karakter van het racisme op de werkvloer wordt het een onderdeel van het werk en voelen mensen zich gedwongen om zich te verhouden tot racisme. Zoals Omlo (2020) stelt, is het onmogelijk is om niet te reageren, want ook het negeren van racisme, is een manier van communiceren. In reactie op stressvolle situaties, waaronder racisme, zijn mensen volgens Omlo genooddaakt om zogenoemde copingstrategieën in te zetten. Dat zijn cognitieve, emotionele of gedragsmatige reacties op een stressvolle situatie. Deze strategieën zetten mensen bewust en onbewust in om de stress en de daarmee gepaard gaande negatieve emoties te verminderen, te tolereren of te overwinnen (Lazarus & Folkman, 1984). Een bi-culturele medewerker stelt in dit verband dat medewerkers “verschillende overlevingsstrategieën toepassen om hun integriteit te behouden en het plezier in het werk te behouden.”

Medewerkers van het ministerie passen uiteenlopende copingstrategieën toe, maar het voert binnen de context van dit onderzoek te ver om deze allemaal uit te werken. Van belang is wel dat opvallend veel respondenten aangeven dat zij een conformerende copingstrategie hanteren. Dit houdt in dat medewerkers zich aanpassen aan de situatie in

de hoop zo hun kansen op waardering, acceptatie, respect en een gelijkwaardige behandeling te vergroten en racisme te voorkomen (Omlo, 2020). Conformereren uit zich bij het ministerie in extra hard werken, zich extra vriendelijk, voorbeeldig of grappig gedragen door de “clown uit te hangen”, meer aandacht besteden aan uiterlijke verzorging en zich cultureel aanpassen aan de organisatiecultuur. Meerdere respondenten hebben het gevoel dat het nodig is om een deel van de eigen culturele en religieuze identiteit te “verloochen”. Verschillende bi-culturele medewerkers assimileren zich mede hierom waar anderen besluiten er niet aan toe te geven. Er zijn ook enkele mensen die een deel van de eigen identiteit op de werkvloer verbergen.

De verschillende vormen van overcompensatie zijn veeleisend voor betrokkenen, vragen veel energie en geven een “onrustig gevoel”. Medewerkers zijn steeds bezig met voorzorgsmaatregelen om te bewijzen dat zij “goede” en betrouwbare medewerkers zijn en om nieuwe ervaringen van racisme in de toekomst te voorkomen. Een respondent legt uit dat hij zich weliswaar conformeert, maar is pessimistisch over de kansen op insluiting:

“Het is een minderwaardigheidscomplex waar veel mensen met een migrantenachtergrond mee te maken hebben. Dus ga je overcompenseren. Extra lief doen, grappig doen etc. Dat zorgt ervoor dat je dingen accepteert die je eigenlijk niet hoort te accepteren. Extra lange uren maken, omdat je het gevoel hebt dat je jezelf moet bewijzen. Je hebt het gevoel dat je met een 1-0 achterstand begint. Dat moet je inhalen, maar je haalt het nooit in. Het is een onbereikbaar station. In je hoofd probeer je het wel steeds. Het is ook heel onbewust.”

Medewerkers voelen dat ze onder een “vergrootglas” liggen en ervaren hierbij ook een verantwoordelijkheid voor het collectief waartoe ze (door anderen en/of zichzelf) gerekend worden. Het niet druk hoeven maken om eventuele beeldvorming over de groep is een “luxé” die bi-culturele medewerkers niet hebben. Ze kunnen het zich niet “permitteren” om alleen maar aan zichzelf te denken. Ze willen voorkomen dat andere bi-culturele medewerkers nadeel ondervinden van hun ‘misstappen’. Witte medewerkers hoeven zich geen zorgen te maken om de beeldvorming over ‘hun’ etnische groep te maken. Volgens een respondent zijn zij bevoordeeld zonder dat zij het door hebben.¹¹

Om te voorkomen dat de stigma's over etnische groepen bevestigd worden, zijn medewerkers vaak bezig met beeldvorming. Ze zijn vanuit een “dwangmatige” bewustwording van hoe ze op anderen overkomen, op een obsessieve wijze bezig met de manier waarop zij zichzelf presenteren naar hun collega's. Dat leidt soms tot “panisch

¹¹ Sommige vormen van ongelijke behandeling spelen wel voor specifieke groepen zoals mensen met een LHBTI+ achtergrond en vrouwen, maar bepaalde vormen spelen specifiek alleen voor bi-culturele medewerkers en lokaal aangenomen medewerkers van kleur.

handelen". Een medewerker voelt bijvoorbeeld een druk om altijd vriendelijk te zijn en voelt niet de ruimte om te klagen of een keer chagrijnig te zijn. Veel medewerkers voelen zich genoodzaakt alles in het werk te stellen om "geen steken te laten vallen". Ook wordt opgemerkt dat het maken van fouten een beeld bevestigt dat diversiteit problemen met zich meebrengt. Ze zijn zich bewust van het "afbreukrisico" voor de "zaak inclusie" en daarom willen medewerkers "voorzichtig" zijn, "de perfecte ambtenaar zijn" en het niet "verpesten" voor anderen. Het gevoel leeft dat ze harder moeten werken en zich meer moeten bewijzen. "De lat" ligt "heel hoog". Zo wegen ze hun woorden "zorgvuldig" en controleren ze hun mails meerdere keren op eventuele taalfouten:

"Als ik een spelfout maak in een memo zou het veel sneller gekoppeld worden aan mijn etnische achtergrond. Dat weet ik 100% zeker. Bij een witte collega zou er worden gezegd dat hij minder scherp is of een slechte dag heeft of dat hij slecht heeft geslapen. Dus je checkt je mail drie keer, je bent heel bewust van wat je zegt. Je gaat veel waarde hechten aan taal en je gaat daar heel bewust mee om. Om maar gewoon te voorkomen dat je mensen kansen geeft om te zeggen dat het komt door je achtergrond. Dat je daardoor afgewezen wordt of beperkt wordt in je kansen om door te groeien."

Overcompensatie onder lokaal aangenomen medewerkers

Respondenten vertellen dat lokaal aangenomen medewerkers op ambassades eveneens extra hun best doen, omdat ze "minderwaardig" worden behandeld door de managers. De overcompensatie uit zich vooral in de neiging om zichzelf "heel dienend op te stellen om de lijnmanager maar te behagen." Een andere lokaal aangenomen medewerker levert ook extra inspanningen:

"Ik doe extra hard mijn best, maak overuren, probeer niet op te vallen, omdat ik niet voor schut wil worden gezet en aardig wil worden gevonden."

Vermijdende copingstrategie

Naast conformeren blijken medewerkers vaak een vermijdende copingstrategie toe te passen. In plaats van te proberen om een racistische situatie zelf te veranderen, kiezen medewerkers er in dit geval voor om de situatie, het conflict en de impact ervan te ontwijken en te minimaliseren (Omlo, 2020). Medewerkers kiezen er bijvoorbeeld voor om bepaalde mensen en plekken - waar zij racisme verwachten - te vermijden. Waar de ene medewerker een periode lunches met collega's vermeed, vertelt een ander weg te blijven van borrels vanwege eerdere negatieve ervaringen. Een lokaal aangenomen medewerker noemt dat ze het prettig vindt dat ze sinds de coronacrisis vaker thuis kan werken, omdat ze hierdoor bepaalde collega's niet onder ogen hoeft te komen. Een ander vermijdt een bepaalde afdeling binnen de ambassade. Vermijden komt ook tot

uiting in het niet aangaan van de confrontatie door racisme te negeren met als gevolg dat mensen negatieve ervaringen opkroppen.

3.17 Conclusie

Breed spectrum aan ervaringen met racisme

We concluderen dat bi-culturele en lokaal aangenomen medewerkers een breed spectrum aan ervaringen van racisme te verduren krijgen. Respondenten ervaren verbale agressie en een denigrerende bejegening. Ze ondervinden dat de culturen van verschillende etnische groepen op ongepaste wijze gestigmatiseerd en veroordeeld worden. Medewerkers ervaren ook dat witte collega's hen (bij voorbaat) beschuldigen en verdacht maken. Zij worden onder meer beschuldigd van gevaarlijke of radicale opvattingen, spionage, diefstal, fraude, gebrek aan integriteit en het op oneerlijke wijze verkrijgen van posities binnen de organisatie.

Racisme kan volgens de respondenten tot uiting komen in racistische grappen. Een andere vorm van racisme is genegeerd en overgeslagen worden. Vaak genoemd is dat medewerkers expliciet worden uitgesloten van sociale events, belangrijke bezoeken en vergaderingen. Er vindt ook groepsstigmatisering plaats, waarbij collega's als positieve uitzondering worden benoemd. Dat is wellicht bedoeld als compliment, maar voor de medewerkers in kwestie is het eerder een pijnlijke en frustrerende ervaring aangezien zulke negatieve stigma's betrekking hebben op een gemeenschap waar zij zich in een bepaalde mate mee verbonden voelen. Het is bovendien de religieuze of etnische identiteit van hun ouders, familie en mogelijk ook vrienden die geproblematiseerd wordt. Medewerkers lopen verder aan tegen een gebrek aan culturele sensitiviteit, onrechtvaardige beslissingen, niet gezien worden als Nederlander, lage verwachtingen en onderschatting. Verder ervaren medewerkers dat hun loyaliteit aan de Nederlandse belangen in twijfel wordt getrokken.

Subtiel versus openlijk racisme

Zoals we in de inleiding van dit rapport aangaven kan racisme agressief, direct, openlijk en bewust plaatsvinden, maar het kan ook subtiel, indirect, verborgen, onbedoeld of onbewust zijn. In dit hoofdstuk hebben we bij het beschrijven van de ervaringen dergelijke kwalificaties achterwege gelaten, omdat het niet altijd eenvoudig is vast te stellen of racisme openlijk dan wel subtiel is. De vraag is ook wie dat bepaalt. Is dat afhankelijk van de intenties van de boodschapper of is de manier waarop de gedupeerde het interpreteert en verwerkt bepalend? Duidelijk is dat de context, intenties en interpretaties per situatie kunnen verschillen, waardoor het ingewikkeld is om bepaalde kwalificaties te

verbinden aan de verschillende racismevormen (vgl. Omlo, 2020). In algemene zin kunnen we stellen dat medewerkers zowel subtiel als openlijk racisme ervaren.

Belangrijk om te benadrukken is dat ander onderzoek laat zien dat subtiel racisme kwetsend kan zijn en niet per definitie minder schadelijk is dan openlijk racisme. Vooral als dergelijke ervaringen hardnekkig zijn, is het moeilijker om deze zomaar te negeren. De optelsom van alledaagse ervaringen van racisme kan een ingrijpend en deprimerend effect hebben op het welzijn van mensen (vgl. Essed, 1984). Subtiel racisme draagt de potentie in zich om op den duur een 'sluipend gif' te worden dat veel ongrijpbaarder is en moeilijker om tegen in verzet te komen (Omlo, 2020). Uit verschillende studies blijkt dat deze ervaringen kunnen resulteren in depressie, angst en bezorgdheid, verminderd welzijn en een afname van het zelfvertrouwen (Solorzano, 2014; Williams, e.a., 2021).

Ervaringen van insluiting

Het is niet zo dat elke respondent alle beschreven vormen van racisme ervaart, maar duidelijk is wel dat het om patronen van racisme gaat. Elke vorm van racisme wordt namelijk door veel respondenten persoonlijk ervaren en wordt daarnaast waargenomen bij collega's. Er zijn dus verschillende patronen van racisme gevonden in het contact met witte collega's op de werkvloer.

Racisme als structureel probleem

Veel respondenten geven aan dat racisme een structureel probleem is binnen de organisatie. Daar komt bij dat we uiteenlopende ervaringen met racisme hebben geïdentificeerd. Aangezien deze veelvuldig werden genoemd, spraken we van patronen. De optelsom van al deze patronen maakt racisme een probleem waar bi-culturele en lokaal aangenomen medewerkers veel mee in aanraking komen. Het oordeel van lokaal aangenomen medewerkers over de omvang van het probleem loopt sterker uiteen. Dat lijkt erop te wijzen dat de problematiek sterk kan verschillen per ambassade. Overigens is aangegeven dat dergelijke verschillen zich ook voordoen tussen verschillende directies in Den Haag.

Negatieve gevolgen van racisme

Tot slot hebben we gezien dat racisme verschillende negatieve gevolgen heeft. Racisme resulteert onder meer in onzekerheid, stress, boosheid, frustratie, angst, een verminderd(e) motivatie en zelfvertrouwen. Ook neemt het vertrouwen in de organisatie en collega's af.

In reactie op racisme voelen veel medewerkers zich genooddaakt over te compenseren in de hoop dat zij zo hun kansen op waardering, acceptatie, respect en een gelijkwaardige behandeling te vergroten en racisme te voorkomen. Overcompensatie uit zich onder meer in extra hard werken, zich extra vriendelijk gedragen en zich cultureel aan te passen aan de organisatiecultuur. Meerdere respondenten hebben het gevoel dat het nodig is

om een deel van de eigen culturele en religieuze identiteit te verloochenen. Zij ervaren dat zij harder moeten werken dan hun witte collega's om te bewijzen dat zij betrouwbare en goed functionerende medewerkers zijn. Deze overcompensatie is veeleisend voor medewerkers en vraagt veel energie. Naast overcompensatie passen medewerkers in bepaalde situaties een vermijdende strategie toe door bijvoorbeeld bepaalde mensen en plekken – waar zij racisme verwachten – te vermijden.

4 Institutioneel racisme

In het vorige hoofdstuk lag de focus op ervaren racisme op de werkvloer in de interacties met collega's. Daarbij zagen we dat er verschillende patronen van racisme zijn. Bovendien ervaren veel respondenten racisme als een structureel probleem. In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar verklaringen en staan stil bij de vraag of er ook bepaalde risicofactoren en mechanismen zijn binnen de organisatie die ruimte bieden aan racisme. We onderzoeken of er sprake is van institutioneel racisme. Hiervan is sprake als "de processen, het beleid en de (geschreven en ongeschreven) regels van instituten leiden tot structurele ongelijkheid tussen mensen met verschillende achtergrond, huidskleur of religie". Het gaat daarbij om twee typen regels of processen: (1) "regels of processen die expliciet onderscheid maken en de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren, en (2) regels of processen (geschreven of ongeschreven) die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen, maar er in de praktijk wel voor zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld" (Felten, et al., 2021, p. 7).

Institutioneel racisme kan zowel gevonden worden in formele, geschreven regels als in de meer informele regels die in de organisatiecultuur tot uiting komen (Fermin, e.a. 2021). Aangezien we geen analyse hebben gedaan van formeel beleid, ligt de nadruk in deze verkenning op ongeschreven, informele regels. In dit hoofdstuk hebben we aandacht voor specifieke processen en mechanismen in de organisatiecultuur die racisme mogelijk maken, in stand houden, verergeren of onvoldoende waarborg bieden tegen racisme. Daarbij concentreren we ons op processen in de in, door en uitstroming. Ook hebben we aandacht voor de vraag of er binnen het ministerie een sterke sociale norm van non-discriminatie is. Tot slot kijken we naar de klachtenprocedure en de organisatiecultuur.

4.1 Oneerlijke processen in de instroming

Veel respondenten geven aan dat er een gebrek aan etnische diversiteit is binnen het ministerie. Er worden verschillende verklaringen gegeven voor het gebrek aan diversiteit. Zo zou er vrij laat zijn gestart met een diversiteitsbeleid om de diversiteit van het personeel te vergroten. Er wordt volgens respondenten onvoldoende ingezet op het actief werven van mensen met een bi-culturele identiteit.

Volgens verschillende respondenten is er de laatste jaren wel verbetering te zien in de instroom. In de 'Beleidsvisie Diversiteit en Inclusie 2021' van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 2021 wordt in dit verband vermeld dat de instroom van medewerkers met een bi-culturele achtergrond niet accuraat gemeten kan worden. Er zijn alleen "organisatiebrede cijfers" binnen de Rijksoverheid beschikbaar. Daaruit blijkt dat er vooruitgang is geboekt in de afgelopen jaren en dat het ministerie het binnen de Rijksoverheid niet slecht

doet in vergelijking met andere ministeries. De instroom is volgens het ministerie "in orde". In 2018 zou de instroom van bi-culturele medewerkers 17.4% zijn (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021).

Verboden afwijzingen op basis van afkomst

Het risico op institutioneel racisme kan worden verkleind door eerlijke processen te organiseren in de instroming (zie Felten, e.a., 2021). Oneerlijke processen zijn geschreven of ongeschreven regels en mechanismen die bedoeld of onbedoeld ongelijke behandeling in de hand werken.

We constateren dat er ondanks verbeteringen in de instroom oneerlijke processen een rol spelen. Bij het beoordelen van de sollicitatiebrieven en sollicitatiegesprekken vindt bijvoorbeeld expliciete afwijzing plaats op basis van afkomst, hetgeen wettelijk verboden is. Zo vertelt een respondent dat medewerkers opmerkten dat ze geen mensen meer zouden aannemen met een bepaalde afkomst, omdat ze een keer een "hele slechte hebben gehad" die "de hele tijd taalfouten maakte". Een andere respondent die sollicitatiegesprekken afneemt, krijgt van collega's te horen dat ze iemand niet mag aannemen als stagiaire vanwege haar etnische afkomst. Op de ambassades is een voorbeeld genoemd waarbij een geschikte bi-culturele kandidaat is voorgedragen door een manager en andere teamleden. Een hooggeplaatste medewerker heeft die kandidaat afgewezen, omdat deze expliciet aangaf op zoek te zijn naar "gewoon, een leuk, fris, jong, blond meisje met blauwe ogen." De andere kandidaat is dus niet aangenomen vanwege uiterlijk en afkomst. Een andere respondent vertelt hoe een ambassadeur zwart op wit communiceerde dat "hij niet iemand met een Marokkaanse achtergrond wilde". Uiteindelijk heeft hij de ambassadeur kunnen overtuigen. Bij aankomst op de ambassade werd hij door "de tweede man" zeer duidelijk gemaakt dat hij niet welkom was.

Hoofddoek als reden voor afwijzing

Meerdere respondenten vertellen dat het dragen van een hoofddoek aanleiding kan zijn om een baan niet te krijgen. Er zijn twijfels of medewerkers met een hoofddoek Nederland wel goed kunnen vertegenwoordigen in het buitenland. Ook verschillende witte medewerkers erkennen dat het dragen van een hoofddoek voor bepaalde collega's een reden kan zijn voor afwijzing.

Beoordelen van Nederlands uitgezonden medewerkers

In de beleidsvisie diversiteit en inclusie wordt aangegeven dat er "nog steeds vrij systematisch de voorkeur wordt gegeven aan een sollicitant van Nederlandse afkomst (lokaal of in Nederland geworven), hetgeen negatieve invloed kan hebben op diversiteit en inclusie op de post" (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021: p. 8). Een lokaal aangenomen medewerker geeft aan dit ook te ervaren.

Verdachte en ongepaste vragen en opmerkingen in sollicitatiegesprekken

In meerdere gevallen zijn er verdachte en ongepaste vragen gesteld. Een sollicitant kreeg voor een mogelijke baan in Den Haag bijvoorbeeld vragen hoe zij een eventuele baan zou combineren met de opvoeding van haar kind, omdat zij alleenstaande moeder is:

"Toen ging het ook over mijn gezinssituatie. Er werd gevraagd: hoe moet het dan met je kind? Hoe oud is je kind? Wie past op haar? Dat zijn verboden vragen. Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken zitten genoeg alleenstaande, witte moeders."

Deze kandidaat heeft de baan niet gekregen. Als de gestelde vragen over alleenstaand moederschap enigszins mee hebben gespeeld in de afwijzing, dan is er verboden onderscheid gemaakt. Datzelfde geldt voor vragen over de afkomst van een kandidaat. Een kandidaat noemt dat er gevraagd werd naar haar afkomst en heeft dit als ongemakkelijk ervaren. Ze kreeg daardoor het gevoel dat er bij voorbaat werd getwijfeld aan haar loyaliteit. Deze kandidaat heeft de baan overigens wel gekregen.

Een respondent met Marokkaanse roots werd in het sollicitatiegesprek geconfronteerd met een opstapeling van allerlei vooroordelen over Marokkaanse Nederlanders. Veel andere respondenten maken melding van ongepaste vragen die betrekking hebben op hun islamitische achtergrond. Zo zijn er vragen gesteld of religie niet in de weg staat om in een bepaald land te werken, wat de sollicitant vindt van homoseksualiteit, of de sollicitant alcohol drinkt en of de sollicitant ooit een hoofddoek zou dragen. Het zijn vragen die volgens de respondenten niet relevant zijn voor de functie en die niet gesteld worden aan medewerkers zonder islamitische achtergrond.

Soms wordt sollicitanten gevraagd naar hun politieke opvattingen over het al dan niet terugnemen van 'Syriëgangers', het conflict tussen Palestina en Israël en andere kwesties in het Midden-Oosten. Een respondent noemt dergelijke vragen tot op zekere hoogte legitiem, omdat het als functie heeft erachter te komen of sollicitanten hun standpunten goed kunnen onderbouwen. Het bezwaar dat meerdere respondenten echter uiten is dat ze relatief veel van dit soort vragen krijgen én dat hun witte collega's hier niet of nauwelijks mee te maken krijgen. Het geeft hen het gevoel dat hun loyaliteit aan de Nederlandse samenleving en overheid getoetst moet worden en dat ze hun loyaliteit in het gesprek dienen te bewijzen. Een respondent kreeg de indruk dat er wordt getoetst of je niet te "extreem islamitisch" bent. Een ander merkt op dat er weinig zicht is op regels wat wel en niet gepast is om te vragen in een sollicitatiegesprek. Er wordt geen format toegepast, maar het is afhankelijk van het inzicht van betrokkenen. Hierdoor worden de keuzes voor bepaalde vragen en beslissingen over kandidaten voor een groot deel bepaald door persoonlijke opvattingen en mogelijke vooroordelen. Ook wordt het type vragen

beïnvloed door heersende normen in de organisatiecultuur waar ook bepaalde institutionele voorkeuren en stereotype beelden van invloed kunnen zijn (vgl. Fermin, e.a., 2021). Dit vormt een risico voor ongelijke behandeling.

Onvriendelijke en intimiderende bejegening

Een respondent had sterk de indruk dat ze is afgewezen vanwege haar huidskleur en afkomst, een ervaring die zij nog nooit eerder had meegemaakt in haar leven. Ze geeft aan dat ze onvriendelijke bejegening is tijdens het sollicitatiegesprek. Dat begon al bij de ontvangst toen de blik van de medewerker direct veranderde toen ze de sollicitant zag. De respondent zag een blik van “afgrijzen” en “afwijzing”. Tijdens het gesprek zelf werden de vragen op een onvriendelijke en intimiderende manier gesteld. Soms werd ze in het gesprek ook afgesnauwd. Zoals hierboven al werd genoemd, kreeg ze ook verboden vragen over hoe ze haar werk zou combineren met het alleenstaand moederschap, terwijl er meerdere alleenstaande witte vrouwen bij het ministerie werken. Het was verder een ongemakkelijk en kort gesprek. Aan het eind van het gesprek werd medegedeeld dat ze niet geschikt is voor de functie en werden zelfs het cv en de sollicitatiebrief verscheurd en in de prullenbak gegooid. Er werd op een afstandelijke, kille manier afscheid genomen en ze kreeg geen hand. Aangezien ze zeer gekwalificeerd was, zowel qua opleiding als werkervaring, gaf het snelle besluit en de bejegening die ze als zeer grof heeft ervaren, haar het gevoel dat ze geen eerlijke kans heeft gekregen.

Favoritisme voor de eigen groep

Naast expliciete afwijzing stellen respondenten dat er soms een blinde vlek is bij betrokkenen waardoor potentiële bi-culturele kandidaten niet worden uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek. Zoals Felten e.a. (2021) beschrijven op basis van diverse studies hoeft het uitsluiten van bepaalde groepen niet per definitie voort te komen uit aversie tegen specifieke etnische groepen. Er kan namelijk ook sprake zijn van favoritisme voor de eigen groep, omdat men daar meer mee vertrouwd is.

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken speelt favoritisme ook mee. Dat doet zich op indirecte wijze voor. Vaak zouden medewerkers van het ministerie zich blindstaren op kandidaten die een vergelijkbaar onderwijs-pad hebben doorlopen als de gemiddelde witte medewerker. De ongeschreven regel is dat de ideale kandidaat vwo heeft gedaan, aansluitend een universitaire opleiding volgt, bestuurservaring opdoet en (een deel) van de studie of stage in het buitenland volgt. In een focusgroep benadrukte een respondent dat de eis van ervaring in het buitenland via stages en opleiding inmiddels is opgeheven. In het verleden gold dit wel als eis en het is nog niet bij iedereen bekend dat dit is aangepast.

Uiteraard zijn er ook bi-culturele kandidaten die aan de genoemde criteria voldoen, maar dit is niet vanzelfsprekend. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat bi-culturele

Nederlanders soms uit gezinnen komen waarbij studeren niet de norm is. In sommige gevallen zijn ze de eerste binnen de familie die een hbo of universitaire studie hebben gevolgd. Mede doordat familieleden hen minder goed kunnen informeren, zijn ze niet of minder goed op de hoogte van de mogelijkheden om een studie te volgen in het buitenland en van het belang van betrokkenheid bij een studentenvereniging. Ook financiële omstandigheden kunnen mensen beperken om dergelijke keuzes te maken. Hier zou onvoldoende oog voor zijn bij het ministerie. Tegelijkertijd is er een blinde vlek voor allerlei andere relevante inspanningen, zoals het verrichten van vrijwilligerswerk, mantelzorg en het ondersteunen van hun ouders bij hun administratie.

Verder geven respondenten aan dat bi-culturele Nederlanders vaker een langere schoolcarrière hebben doordat een groter deel van hen stapelaars is. Soms als gevolg van discutabelere lagere schooladviezen hebben zij eerst een mbo- en hbo- studie gevolgd voordat zij een universitaire studie konden volgen. In plaats van dit primair te zien als een teken van een sterk doorzettingsvermogen en wilskracht is dit eerder een reden om te twijfelen aan dergelijke kandidaten. Een respondent vertelt bijvoorbeeld over een voorval waarbij een leidinggevende daadwerkelijk om deze reden een voorkeur had voor een wit persoon boven de bi-culturele kandidaat. Een andere gebeurtenis had betrekking op een kandidaat met een vluchtelingenachtergrond die op latere leeftijd naar Nederland is gekomen. Hoewel deze persoon ook begonnen is met een mbo-studie is zij er uiteindelijk in geslaagd om een universitaire studie succesvol af te ronden. Deze persoon was sterk gemotiveerd om voor het ministerie te werken en heeft dan ook op verschillende manieren geprobeerd binnen te komen. Ondanks verschillende gesprekken is zij om onduidelijke redenen meerdere keren afgewezen.

Racisme door focus op specifieke competenties en ervaringen

Naast het gevolgde onderwijs-pad is er in de werving en selectie ook aandacht voor specifieke competenties. Een respondent vertelt dat er expliciet gezocht wordt naar personen die empathisch zijn, extravert, relatiegericht en die zich sterk kunnen en willen aanpassen aan de dominante normen binnen de organisatie vanuit de ambitie om snel door te groeien. Deze respondent benadrukt – overigens net als een andere respondent - dat medewerkers die aan dit profiel voldoen waardevol en nodig zijn, maar voor de organisatie is het tegelijkertijd een nadeel om in te zetten op één type profiel. Bovendien valt een deel van talentvolle bi-culturele kandidaten, die zich mede door hun culturele achtergrond bescheiden opstelt en zichzelf minder op de voorgrond plaatst volgens deze respondent, al snel buiten de boot.

Een andere houding en zienswijze is volgens diverse respondenten nodig om deze mensen niet bij voorbaat uit te sluiten en daarmee ook ruimte te creëren voor mensen met andere ervaringen en kwaliteiten. Nu is racisme het gevolg van vooringenomenheid over wie er past binnen de organisatiecultuur en bepaalde culturele normbeelden over wat succes

en relevante levenservaring inhoudt. Een van de respondenten formuleert het als volgt:

“Dat brengt ook bepaalde levenskennis, levenservaring, kwaliteiten en talenten met zich mee. Ik heb soms het idee dat er nog onvoldoende oog is voor de extra talenten en de kwaliteiten die mensen van kleur en ook mensen met een andere sociaaleconomische positie met zich mee kunnen brengen. Vaak zijn het mensen die veel zelfredzamer zijn, creatiever zijn in het bedenken van oplossingen. Je bent eigenlijk van jongs af aan al volwassen, dus je hebt heel veel levenservaring. Er wordt te veel gekeken naar cv en te weinig naar wat iemand heeft meegemaakt in het leven. Waar komt iemand vandaan? Dat zegt ook al heel wat over de persoon en de motivatie.”

De focus op specifieke criteria, competenties en ervaringen lijken al met al te wijzen op processen in de instroming waarbij er uit wordt gegaan van bepaalde culturele normbeelden die in de praktijk witte mensen bevoordeelt (Felten, e.a., 2021; Wekker & Lutz, 2001) en bi-culturele mensen benadeelt.

Tokenisme in de instroming

Diversiteitsbeleid kan soms (onbedoeld) resulteren in zogenoemd tokenisme. Daarmee wordt bedoeld dat bi-culturele medewerkers om symbolische motieven worden aangenomen om een beeld te wekken dat de organisatie diversiteit en inclusie serieus neemt. De organisatie lijkt bij tokenisme onvoldoende de meerwaarde van diversiteit en inclusie in te zien. Voor bi-culturele medewerkers betekent tokenisme dat zij onvoldoende gewaardeerd worden om hun persoonlijke talenten en vaardigheden (Ashikali & Fontein, 2022; Weber, e.a., 2018).

Verschillende respondenten noemen dat zij soms tokenisme ervaren of vrezen dat hier sprake van is. Zij spreken het gevoel uit dat het streven naar diversiteit door de organisatie als een verplicht nummer wordt gezien, een norm waar men nou eenmaal aan moet voldoen zonder inhoudelijk de waarde van culturele diversiteit te omarmen. Zij verklaren dat uitspraken over diversiteit vooral voor de “bühne” zijn.

Verschillende respondenten hebben zich afgevraagd of ze zijn gebruikt en strategisch zijn ingezet om aan de buitenwereld een beeld op te roepen dat de organisatie etnische diversiteit hoog in het vaandel heeft staan. Het doet mensen soms twijfelen of ze om de “juiste redenen” ergens voor worden gevraagd of dat er sprake is van “opportunisme”. Medewerkers hopen dat zij ergens bij betrokken worden vanuit een erkenning en waardering van hun talent of omdat de organisatie oprecht overtuigd is van de toegevoegde waarde van diversiteit.

Tokenisme lijkt daarnaast op te treden op momenten dat bi-culturele medewerkers gebruikt worden in promotiemateriaal in het wervingsbeleid, omdat de organisatie een divers imago uit wil stralen. Hier speelt ook mee dat het niet altijd duidelijk is waarom de organisatie dit beeld wil uitstralen. Bij een aantal medewerkers zelf roept het een dubbel gevoel op. Enerzijds willen zij juist ook aan andere mensen met een bi-culturele achtergrond laten zien dat het mogelijk is om bij het ministerie te werken en een voorbeeldfunctie vervullen. Anderzijds willen medewerkers niet dat de organisatie hen alleen maar om symbolische redenen inzet.

4.2 Oneerlijke processen in de doorstroming

Waar de instroom volgens het ministerie cijfermatig op orde is, ligt de uitdaging vooral in de doorstroom van bi-culturele collega's naar hogere beleids- en leidinggevende functies. De 'Beleidsvisie Diversiteit en Inclusie 2021' geeft hierover aan dat harde cijfers ontbreken, maar het ministerie concludeert dat de organisatie op deze niveaus nog onvoldoende presteert (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021).

Ook veel respondenten merken op dat doorgroeien naar hogere functies moeizaam verloopt. Onder ambassadeurs en directeursfuncties zijn er bijvoorbeeld weinig medewerkers te vinden met een bi-culturele achtergrond. Een topambtenaar merkt op dat de bestuursraad nog nooit een bi-culturele medewerker heeft gehad. En andere respondent stelt dat er op het niveau van afdelingshoofden nauwelijks sprake is van etnische diversiteit. Exacte cijfers over de doorstroom ontbreken, zoals genoemd. Duidelijk is wel dat het beeld dat de doorstroming stopt, breed leeft onder de respondenten. Bovendien zijn er net als bij de instroom verschillende oneerlijke processen binnen de organisatie die een verklaring bieden voor het gebrek aan de doorstroming.

Cultuurbehoud belemmert doorstroomkansen

Veel medewerkers in Den Haag en uitgezonden personeel op de ambassades – inclusief witte medewerkers - concluderen dat gebrek aan conformisme en assimilatie aan bepaalde gedragsnormen binnen de organisatie een belangrijke reden is waarom de doorstroming stopt. Wanneer medewerkers te veel vasthouden aan de culturele achtergrond, beperken ze hun carrièrekansen. Een uitgezonden medewerker vertelt hoe culturele vooroordelen een negatieve invloed hebben op de doorgroeimogelijkheden. Zo zijn er beelden zijn dat medewerkers te ingetogen zijn vanwege hun culturele achtergrond.

Het belang van conformeren geldt voor alle medewerkers, waaronder ook vrouwen. Het aantal vrouwen in topposities neemt toe, maar er stroomt volgens een respondent alleen een bepaald type vrouw door naar de top: de "alfa, rode, dominante vrouwen". Mannen

met “zeven vinkjes” (zie Luyendijk, 2022) zijn volgens respondenten de “stilzwijgende norm”. De laatste jaren zijn daar de vrouwen met “zes vinkjes” bijgekomen.

Medewerkers in hogere posities hebben, volgens Luyendijk en verschillende respondenten, de neiging om vooral mensen te selecteren die op hen lijken. Het is voor medewerkers in topfuncties belangrijk dat ze kunnen samenwerken met mensen met wie ze vertrouwd zijn en in wie ze zich kunnen herkennen.

Old boys netwerk en vriendjespolitiek

Geregeld wordt er gesproken over het “old boys netwerk”, “vriendjespolitiek” en het onderling toebedelen van mooie banen aan collega's die ze nog kennen van hun vroegere studentenvereniging. Dit “systeem” beperkt de doorgroeimogelijkheden van veel bi-culturele medewerkers. Conformereren aan de organisatiecultuur vergroot de mogelijkheid voor relatief nieuwe medewerkers om ook toe te treden tot dit netwerk. Medewerkers die hebben deelgenomen aan ‘het klasje’ genieten eveneens privileges. Wie geen onderdeel uitmaakt van het netwerk of “niet het juiste spel speelt”, komt minder snel in aanmerking voor een hogere functie.

De beperkte doorgroeimogelijkheden hangen volgens verschillende medewerkers ook samen met een bepaalde systematiek. Waar vroeger personeelszaken een sterk sturende rol had, heeft zij tegenwoordig weinig invloed. De beslismacht ligt nu bij leidinggevendenden, managers en ambassadeurs. Dat brengt volgens verschillende medewerkers een risico met zich mee dat er meer gehandeld wordt op basis van willekeur. Dit systeem zou de genoemde vriendjespolitiek mogelijk maken en in stand houden.

Harder moeten werken om kwaliteiten te bewijzen

Een ander knelpunt is dat respondenten merken dat zij veel harder moeten werken dan witte collega's om te bewijzen dat ze geschikt zijn om door te groeien. Zij zien dat het voor witte medewerkers soms voldoende is om gemiddeld te presteren om in aanmerking te komen voor verticale doorstroming. Verschillende bi-culturele medewerkers hebben daarentegen het gevoel dat zij uitzonderlijk goed moeten zijn.

“Waarom moet je altijd de beste zijn om het te kunnen maken? Er zijn hier genoeg witte mannen die een hoge functie hebben en gemiddeld functioneren. Niet top of the class. Soms zijn ze prima of zelfs slechte managers. Die ruimte of luxe heb ik niet. Ik moet top of the class zijn anders kom ik er niet. Dat weet ik wel zeker. De Nederlanders met een migratieachtergrond die nu in de top zitten, het zijn er heel weinig, maar het zijn allemaal mensen die top of the class waren. Ze zijn steengoed. Ze hebben zo hard moeten werken om te komen waar ze zijn. Dat is oneerlijk. Er is geen gelijk speelveld.”

In sommige gevallen spelen lage verwachtingen en vooroordelen mee waarom bi-culturele medewerkers niet doorgroeien. Zo geven meerdere respondenten aan dat er opmerkingen worden gemaakt dat bi-culturele medewerkers geen afdelingshoofd kunnen zijn, onder meer vanuit de overtuiging dat ze niet serieus genomen zullen worden door medewerkers.

Kritiek op de gedachte dat diversiteitsbeleid een lange adem vergt

Een ander argument dat door bepaalde medewerkers gebruikt wordt om het gebrek aan diversiteit in de top te rechtvaardigen, is dat het een lange adem vergt. In deze redenering duurt het nog jaren voordat er geschikte bi-culturele kandidaten beschikbaar zijn voor topfuncties. In feite is dat een acceptatie van de status quo en gaat het uit van de aanname dat er op dit moment geen (potentiële) toptalenten zijn binnen de organisatie.

Racisme soms moeilijk te bewijzen in de doorstroming

Verschillende medewerkers geven aan dat het soms moeilijk hard te maken is dat het mislopen van bevorderingen het resultaat is van racisme. Daadwerkelijke motieven kunnen volgens een respondent makkelijk verzwegen worden, omdat leidinggevenden eenvoudig andere argumenten kunnen inbrengen waarom iemand nog niet toe is aan een volgende stap of waarom een ander de voorkeur heeft gekregen. Hoewel het in individuele gevallen soms moeilijk te bewijzen is, is het voor veel respondenten duidelijk dat er problemen zijn in de doorstroom van bi-culturele medewerkers, omdat zij duidelijk zien dat er op collectief niveau weinig diversiteit in de top zichtbaar is.

Racisme in de horizontale doorstroom

Racisme in de horizontale doorstroom is weinig aan de orde gekomen. Wel was er een opvallende ervaring bij een overplaatsing. Zonder dat er overleg had plaatsgevonden moest een medewerker een ambassade vroegtijdig verlaten, omdat deze medewerker te uitgesproken zou zijn. Het overviel deze medewerker, omdat er nooit een startgesprek of functioneringsgesprek was geweest. Bovendien had deze medewerker de indruk dat witte collega's vergelijkbare uitspraken deden en deze werden wel geaccepteerd. De medewerker is teleurgesteld dat personeelszaken het besluit van de ambassadeur overnam zonder er vragen bij te stellen, pogingen te ondernemen om te bemiddelen of een gesprek te stimuleren. Doordat er geen enkele steun was, voelde de betreffende medewerker zich in de steek gelaten door de organisatie.

Tokenisme in de doorstroming

In de instroom en het wervingsbeleid ziet een deel van de respondenten tokenisme. Verschillende medewerkers zien ook tokenisme in de doorstroming. Een respondent legt uit dat het ministerie in bepaalde delen van de wereld bewust een divers beeld wil

neerzetten en daarom sneller geneigd is om bi-culturele medewerkers uit te zenden. In andere delen van de wereld wordt het inzetten van bi-culturele medewerkers om verschillende redenen eerder als een nadeel gezien. Kleur en afkomst spelen volgens deze respondent dus mee in de keuzes die gemaakt worden. Het probleem is dat de motivaties voor dit soort keuzes niet expliciet worden gemaakt en daardoor impliciet en onduidelijk blijven voor medewerkers.

4.3 Oneerlijke processen die bijdragen aan uitstroming

In de nota 'Beleidsvisie Diversiteit en Inclusie 2021' vermeldt het ministerie dat de uitstroom beperkt is in vergelijking met andere departementen (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021).¹² Dat wil echter nog niet zeggen dat de uitstroom ook in vergelijking tot andere organisaties laag is. Maar nog belangrijker, het gaat niet alleen om cijfers. Ook oneerlijke processen die uitstroom van lokaal aangenomen personeel in de hand werken zijn van belang. Hieronder gaan we hier nader op in.

Afhaken vanwege gebrek aan doorgroeimogelijkheden en assimilatiedruk

Door het gebrek aan verticale doorstroming krijgen bi-culturele medewerkers het signaal dat het niet of nauwelijks mogelijk is om door te groeien. Het risico is dat mensen hierdoor niet de kans krijgen om zich verder te ontwikkelen of dat ze zelfs afhaken en de organisatie verlaten. Gesproken wordt over een gebrek aan rolmodellen die als voorbeeld kunnen fungeren voor anderen. Verschillende respondenten wijzen erop dat er ook daadwerkelijk mensen zijn vertrokken vanwege het gebrek aan doorgroeimogelijkheden.

"We zien ook dat leidinggevenden geen mensen van kleur zijn. Dat werkt ook wel een beetje demotiverend. We zijn op zoek naar een idool waar je tegenop kunt opkijken. Je gaat je dan wel afvragen: is het een organisatie waar je decennialang wilt werken als je ziet dat doorgroei in mindere mate mogelijk is voor jou? Je ziet het nu nog niet zo goed gebeuren en de cijfers laten het zien dat de doorgroei er niet is. Dat werkt demotiverend. Hoe lang moet je er werken om door te groeien tot een leidinggevende positie, terwijl je misschien elders bij een andere organisatie meer erkenning en waardering kan krijgen? Er zijn mensen vertrokken, omdat ze het beeld hadden: hier groei je na 7 jaar nog niet door naar een leidinggevende positie."

Een deel van de medewerkers vertrekt of overweegt te vertrekken vanwege de combinatie van een gebrek aan doorgroeimogelijkheden en de ervaren assimilatiedruk:

¹² Er worden geen exacte cijfers vermeld.

"Het is een oer-Hollandse organisatie. Je moet alle mores kennen. Ik heb op een gegeven ogenblik ook besloten: ik wil verder en doorgroeien. Dat kan niet hier. Dat hoor ik ook van anderen die zijn afgehaakt."

"Persoonlijk weet ik niet goed of ik zou willen solliciteren voor een vast contract bij BZ omdat conformisme en ook de vraag om te assimileren ontzettend hoog is, vind ik. Daarbij zou ik persoonlijk te veel moeten inleveren van wie ik ben. Ik merk dat heel veel andere collega's met een niet-westerse achtergrond dat ook hebben."

Ervaringen van racisme en gebrek aan inclusie als vertrekmotief

Anderen noemen dat medewerkers vertrekken door een opeenstapeling van ervaringen met racisme. Een gebrek aan een inclusieve werkomgeving speelt ook mee, omdat mensen zich hierdoor onvoldoende thuis kunnen voelen. Soms zijn er stagiaires die al tijdens hun stage om deze redenen vertrekken. Een respondent noemt dat er ook collega's zijn die zich lang hebben ingezet voor diversiteit en inclusie, maar dat die na verloop van tijd vermoeid en gedemotiveerd raken, omdat ze merken dat er weinig verandert binnen de organisatie. Uit teleurstelling zijn deze collega's vertrokken.

Zwakke rechtspositie van huishoudelijk personeel als risico

Een aantal respondenten wijst op de zwakke rechtspositie van het huishoudelijk personeel van ambassadeurs en het risico dat ze relatief eenvoudig ontslagen kunnen worden. Deze mensen zijn niet in dienst van de ambassade en de rijksoverheid, maar ze worden wel betaald door het ministerie. De ambassadeur sluit een contract met hen af. Ook hun levensomstandigheden zijn niet altijd goed, bijvoorbeeld doordat ze veel te lange dagen maken. Ze vormen een kwetsbare groep. Bij ontslag kunnen ze het land uitgezet worden, omdat ze vaak uit andere landen afkomstig zijn. Door hun zwakke rechtspositie hebben ze "geen poot om op te staan". Als ze het niet treffen, dan moeten ze vier jaar bij de mensen in huis wonen. Ze wonen soms in kelders en bij-kamers. Mensen die in het verleden op verschillende ambassades hebben gewerkt spreken grote zorgen uit:

"Ze kunnen ook zomaar ontslagen worden. In een bepaald land werd al het huishoudelijke personeel één voor één ontslagen. Dat is een drama voor die mensen. Je gooit ze in de armoede. Dat vind ik ontoelaatbaar voor BZ. En als dat gebeurt, dan zou dat met een regeling moeten gebeuren. Dat vind ik wel kwetsbaar. Iedereen in de piramide heeft een bepaalde macht. Onderaan de piramide ben je natuurlijk het meest kwetsbaar. BZ heeft de taak om die mensen te beschermen. Het is een drama voor de mensen. Het is bijna leven of

dood. Waar ik het racisme in zie, is het ontbreken van een gelijkwaardige behandeling. De zorgvuldigheid die je moet betrachten om mij te ontslaan is een hele andere dan de chauffeur, het huishoudelijke personeel of de kok. Die mensen zijn nog harder afhankelijk van die positie dan ik."

"Huishoudelijk personeel is extreem kwetsbaar. Die hebben persoonlijke contracten met de chef de post. Zij kunnen in principe mensen op staande voet ontslaan en dat gebeurt ook regelmatig. Het is een enorme bende: iedereen gaat eruit. Je hebt 10 jaar voor een zaak gewerkt en ineens sta je op straat. Het is afhankelijk van het lokale recht. Dat is op hen van toepassing. Dat stelt niks voor. Dan kun je niks als medewerkers."

Lokaal aangenomen medewerkers zijn bang voor ontslag

Er klinkt ook kritiek op de positie van lokaal aangenomen medewerkers die op ambassades werken. Een medewerker die in het werk veel contact heeft gehad met lokaal aangenomen medewerkers op verschillende ambassades hoorde verhalen dat ambassadeurs dreigen met ontslag als ze iets niet deden. Volgens deze respondent zijn medewerkers niet geneigd om tegen te spreken, verzoeken te weigeren of kritiek te uiten, omdat ze weten dat ze "makkelijk de laan uitgestuurd kunnen worden". Net zoals voor huishoudelijk personeel kan ontslag grote gevolgen hebben. Alternatief werk vinden is in bepaalde landen niet vanzelfsprekend.

Verschillende lokaal aangenomen medewerkers zijn bang om ontslagen te worden als zij hun mond opendoen over ervaringen met racisme. Op sommige ambassades heerst er volgens medewerkers een angstcultuur. Een lokaal aangenomen medewerker beschrijft de kwetsbaarheid en het risico op ontslag als volgt:

"Het maakt mijzelf en anderen kwetsbaar. Je bent afhankelijk van de genade van je manager. Ook al werk je hard, als de manager je niet mag, dan word je contract beëindigd of niet verlengd. De manager is zich hiervan bewust en ze weten ook hoe moeilijk het is om een andere baan te vinden in bepaalde delen van de wereld. Dit wordt tegen je gebruikt: jouw land kan je niet voorzien in een baan, wij wel, dus 'take it or leave it'. Als je de baan niet wil, vinden we wel iemand anders. De lokale medewerkers hier lijden onder de situatie (...) Als zwarte lokale medewerkers fouten maken, wordt met ontslag gedreigd. Als witte lokale medewerkers fouten maken, moeten zwarte medewerkers hen helpen. Hetzelfde geldt voor witte Nederlandse medewerkers. Ons wordt gevraagd om te ondersteunen, maar o wee als wij fouten maken. (...) Ze hebben de keuze: of je ontslaan of je het leven

ondraaglijk maken. Als de ambassadeur je niet mag, dan heb je een probleem."

Risico op machtsmisbruik

Verscheidende respondenten vinden dat ambassadeurs te veel ruimte krijgen om "machtspelletjes te spelen" met het lokaal aangenomen personeel. De ambassadeurs hebben te veel macht en er zou volgens sommige respondenten sprake zijn van (een risico op) machtsmisbruik.

"In feite heb je het gevoel niet in dienst te zijn van het ministerie, maar van de ambassadeur. Want de ambassadeur heeft, als vertegenwoordigster van het ministerie, de macht om je contract te verlengen of te beëindigen. Dat betekent dus dat degene op wie je indruk moet maken, de ambassadeur is en niet het ministerie. Als die ene persoon je wil ontslaan, dan doet die het ook. Het maakt in feite niet uit hoe goed je bent. (...) Er wordt te veel macht gegeven aan mensen. Ze gedragen zich als koningen en presidenten."

4.4 Afwezigheid van een sterke sociale norm van non-discriminatie

Een belangrijk mechanisme dat racisme in de hand werkt, is het ontbreken van een sterke sociale norm van non-discriminatie (Felten, e.a., 2021). Medewerkers zijn minder snel geneigd over te gaan tot racistisch handelen als zij de indruk hebben dat dit streng wordt afgekeurd door de organisatie en haar medewerkers. Als er met andere woorden vanuit de organisatie duidelijk de boodschap doorklinkt dat racisme niet getolereerd wordt, kan dat een gunstig effect hebben op het gedrag van medewerkers.

Gebrek aan erkenning voor racisme als probleem door onschuldig zelfbeeld

Dat medewerkers diverse vormen van racisme ervaren is een teken dat de norm van non-discriminatie onvoldoende in de praktijk onvoldoende wordt uitgedragen. Daar komt bij dat veel respondenten merken dat er binnen het ministerie – zowel in Den Haag als op de ambassades - geen erkenning is voor het bestaan van racisme. De "meerderheid" en de "gemiddelde medewerker" gaan ervan uit dat racisme niet of nauwelijks voorkomt binnen het ministerie. De omvang en ernst van het probleem wordt sterk onderschat.

Het zelfbeeld van de organisatie is volgens respondenten "tolerant", "progressief", "diplomatiek", "onschuldig" en mede door het werken in verschillende landen "open minded". Op basis van dit zelfbeeld kunnen veel medewerkers zich niet voorstellen dat er racisme voorkomt. De organisatie racistisch noemen, wordt als een grote beschuldiging

ervaren. Het roept bij veel mensen de associatie op van openlijk racistisch geweld en agressie, zoals de "Ku Klux Klan". Er is een dus een beperkte interpretatie van wat racisme inhoudt. Er zijn uiteenlopende verschijningsvormen van racisme bestaan en deze zijn zoals eerder aangegeven niet allemaal kwaadaardig en bewust. Medewerkers zien met name subtiel racisme over het hoofd. Daar is een "compleet blinde vlek" voor. Het is dan ook niet per se "onwelwillendheid", medewerkers hebben "totaal geen idee". Ook in twee focusgroepen bestond er bij een aantal deelnemers de neiging om racisme te willen beperken tot de openlijke en agressieve vormen. Deze tendens zorgt ervoor dat racisme een uiterst gevoelig en ongemakkelijk gespreksonderwerp is waar vaak nog een taboe op rust en dat maakt het moeilijk bespreekbaar. Een respondent constateert in dit verband dat "racisme" een verboden woord is.

Een enkeling denkt dat racisme de laatste jaren wel wordt erkend mede door maatschappelijke ontwikkelingen, maar constateert dat er nauwelijks bewustzijn is van de negatieve impact die dergelijke ervaringen op mensen hebben. Daarnaast zouden mensen vooral racisme bij andere medewerkers, directies en ambassades zien en niet zozeer binnen de eigen teams, laat staan bij zichzelf. Er wordt dus naar anderen gewezen en men is "blind" voor de eigen vooroordelen. Enkele medewerkers zien in dit onderzoek een blijk van erkenning van het probleem.

Relativering en ontkenning van racisme

Veruit de meeste respondenten zien dat racisme door de meerderheid niet wordt erkend. Sterker nog, zelfs als medewerkers ervaringen van racisme bespreekbaar proberen te maken, bestaat er een neiging om deze in twijfel te trekken, te relativiseren, te bagatelliseren of te ontkennen. Medewerkers worden verweten dat ze zich niet moeten "aanstellen" of dat ze geen gevoel voor humor hebben.

"Er werd met veel ergernis op gereageerd als je dat probeerde bespreekbaar te maken. Dan was het al heel snel: je zit in een slachtofferrol, er zijn hier genoeg kansen en mensen moeten zich niet aanstellen. (...) Dan was het meteen van: nou ja, niet overdrijven en niet zeuren."

Het niet serieus nemen van de ervaringen van mensen ondergraaft de sociale norm van non-discriminatie.

Passief racisme

Dat de norm van non-discriminatie onvoldoende wordt uitgedragen door medewerkers blijkt ook uit de vele ervaringen van passief racisme. Passief racisme houdt volgens Essed (1984) in het medeplichtig zijn aan racisme dat afkomstig is van anderen als ze niet de moeite nemen om racistisch handelen te veroordelen of op een andere manier in te grijpen op het moment dat het zich voordoet. Slechts een enkeling heeft meegemaakt

dat een omstander wel ingreep en dat gaf hen morele steun. Veel medewerkers ervaren dat hun collega's "wegkijken" en zelden anderen erop aanspreken. Meerdere respondenten geven aan dat er nog nooit iemand voor hen is opgekomen.

"Ik heb nog niet meegemaakt dat omstanders er iets van zeggen. Meestal wordt er een beetje om gelachen. Het valt mij op dat er niks gezegd wordt."

Soms komen collega's op een later moment terug op het voorval om hen steun te betuigen en het gedrag van hun collega te veroordelen. Dat wordt gewaardeerd, maar er is vooral behoefte aan het actief uitdragen van de norm van non-discriminatie op het moment dat racisme zich voordoet. Tegelijkertijd is er ook begrip dat het moeilijk is, omdat het volgens een respondent "veel moed vergt" om zich uit te spreken. Ook voor omstanders ontbreekt een veilige werkomgeving om zich openlijk te uiten over racisme. Vooral als er sprake is van een machtsrelatie of afhankelijkheidsrelatie zijn mensen hier minder snel toe geneigd.

Mogelijke redenen waarom omstanders niet ingrijpen

De respondenten noemen verschillende mogelijke redenen waarom zij denken dat hun collega's niet ingrijpen, zoals angst voor repercussies en de mogelijk negatieve gevolgen voor hun carrière. Ook zouden ze bang zijn niet serieus genomen te worden. Soms is er ook sprake van handelingsverlegenheid. Vanuit positieve intenties willen medewerkers weliswaar hun collega beschermen en steunen, maar ze weten niet hoe of ze twijfelen of hun collega het op prijs zou stellen. Handelingsverlegenheid betekent ook dat medewerkers onzeker zijn over hun vermogen om op een zinvolle manier in te grijpen. In een focusgroep vertelt een witte medewerker dat ze ook wel eens van een collega te horen heeft gekregen dat deze racisme heeft ervaren. Deze respondent heeft behoefte aan handelingsperspectieven. Ze worstelde of ze iets met deze melding moest doen, was onvoldoende bekend met de mogelijkheden en wist niet of ze bepaalde regelgeving moest toepassen.

Omstanders zouden zich ook niet uitspreken, omdat er een feedbackcultuur ontbreekt; elkaar aanspreken op gedrag gebeurt in zijn algemeenheid niet of nauwelijks. Een verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat men bang is dat het van invloed kan zijn op de carrière binnen de organisatie. Naast angst voor de gevolgen, zit het volgens een respondent ook in het karakter van diplomaten:

"Feedback geven, daar zijn we niet goed in. Dat staat in al onze rapporten. Het is moeilijk om elkaar aan te spreken. Dat komt ook door het soort mensen wat we aannemen. We zijn allemaal diplomaten. We zitten in een accommoderende, laverende modus. We zijn geen conflictzoekers. Feedback geven is geen conflict opzoeken, maar dat

wordt wel zo ervaren. We proberen de lieve vrede te bewaren, we zijn gericht op de relatie en op harmonie. Zo maak je diplomatie. Je doet zaken met andere landen, daar moeten we het van hebben. Dat hebben we in de genen. Dat is het soort mensen dat hier werkt. Geen rauwdouwers. Geen marktkoopmannen."

Passief racisme zorgt voor een normalisering van racisme

Passief racisme draagt niet bij aan een versterking van de norm van non-discriminatie. Als omstanders bij racisme toekijken en niet ingrijpen, treedt er een normalisering van racisme op. Dit kan ertoe leiden dat mensen juist meer ruimte voelen om racistisch te handelen (Broekroelofs & Felten, 2020; Crandall, Eshleman, & O'Brien, 2002). Passiviteit houdt racisme met andere woorden in stand. Ook zorgen ervaringen van passief racisme voor gevoelens van teleurstelling. Het maakt ervaringen van racisme extra pijnlijk, omdat mensen merken dat ze niet op steun hoeven te rekenen van anderen. Het geeft hen het gevoel dat ze er alleen voor staan. Daardoor lijkt de minderheid de probleemeigenaar te zijn, terwijl iedereen zich verantwoordelijk zou moeten voelen om de norm van non-discriminatie uit te dragen. Meerdere medewerkers noemen dit een belasting, omdat slachtoffers die reageren op racisme al snel het stempel krijgen een "zeikerig persoon" of een "boze" of "overgevoelige" bi-culturele medewerker te zijn. Een respondent ervaart hierin een dilemma. Enerzijds zegt ze anderen niet nodig te hebben om het voor haar op te nemen, want ze is niet "zielig". Anderzijds kan het juist veel impact hebben als witte collega's zich uitspreken.

Leidinggevend en grijpen onvoldoende in

De sociale norm van non-discriminatie wordt ook onvoldoende uitgedragen door leidinggevend en. Er lijkt maar in beperkte mate sprake te zijn van corrigerende mechanismen. Hoewel sommige respondenten ervaren dat hun leidinggevende racisme erkent, veroordeelt en steun biedt, uiten veel andere respondenten hun teleurstelling dat leidinggevend en niet optreden tegen racisme. Als medewerkers ervaringen delen, wordt racisme doorgaans wel in woorden veroordeeld maar er wordt niet naar gehandeld. Er volgen geen concrete acties naar aanleiding van meldingen of het wordt niet naar tevredenheid afgehandeld.

"Ik ben door een hooggeplaatste medewerker gevraagd om racisme ervaringen te delen. Dan stel je je kwetsbaar op en vervolgens word je gevraagd om het weer te doen bij een andere hooggeplaatste medewerker. Daarna is er geen terugkoppeling wat ze ermee doen. Dan word je wel ontmoedigd."

Een andere medewerker werd een keer door een samenwerkingspartner buiten het ministerie geconfronteerd met de vraag waarom hij gelet op zijn huidskleur geen 'zwarte

piet' kon spelen. Dit heeft hij als racistisch ervaren. Hij heeft daarna onvoldoende steun ervaren van zijn leidinggevende die het voorval niet veroordeelde.

Op een aantal uitzonderingen na, missen medewerkers dus de steun en begrip van hun leidinggevend. Dit geeft sommige medewerkers het gevoel dat leidinggevend zich alleen voor de Bühne uitspreken of simpelweg niet door hebben wat de ernst van de problematiek is. Een dergelijke vorm van passiviteit houdt racisme in stand. In enkele gevallen kunnen medewerkers niet terecht bij leidinggevend, omdat zij zelf de personen waren die racistisch hadden gehandeld. Soms worden ervaringen ook door leidinggevend gebagatelliseerd door op te merken dat de desbetreffende collega "niet zo moeilijk moet doen" of moet "stoppen met zeuren". Zoals een medewerker aangeeft, wordt het niet in dank afgenomen. Een respondent stelt dat leidinggevend het bewust "wegmoffelen".

In een situatie gaf een uitgezonden witte medewerker op een ambassade aan niet te willen praten met iemand, omdat hij "zwart" is. Dat werd geaccepteerd door de betrokken ambassadeur. Toen een andere collega hierover een melding wilde indienen, werd dat "actief" tegengehouden door de ambassadeur. Er werd toen gedreigd dat een dergelijke actie tot "consequenties" zou leiden.

Weinig vertrouwen in leiding draagt bij aan zelfcensuur

Het gebrek aan maatregelen en acties onder leidinggevend resulteert in cynisme en weinig vertrouwen in een goede afhandeling van meldingen. Het is volkomen onduidelijk welke maatregelen er eventueel zijn genomen. Veel medewerkers vinden het dan ook niet (langer) zinvol om ervaringen te delen met leidinggevend of het management. Genoemd wordt dat er geen veilige werkomgeving is om ervaringen van racisme te delen. Medewerkers zijn überhaupt zeer terughoudend om het woord 'racisme' in de mond te nemen, omdat het zoals we eerder aangaven opgevat wordt als een zware beschuldiging. De afwezigheid van een feedbackcultuur en de aanwezigheid van een diplomatencultuur bemoeilijken het nog meer. Zeker lokaal aangenomen medewerkers zouden "geconditioneerd zijn om sociaal wenselijk te spreken", "weg te kijken en lachen" en "zelfcensuur" toe te passen. Sommige medewerkers zouden het alleen aankaarten als racistisch gedrag zeer ernstige vormen aanneemt of lang aanhoudt.

Zowel bi-culturele als lokaal aangenomen medewerkers zijn ook bang dat het delen van racistische ervaringen nadelige gevolgen kan hebben voor hun carrièremogelijkheden binnen de organisatie. Waar voor bi-culturele medewerkers geldt dat zij vrezen voor hun kansen op doorgroei, zijn lokaal aangenomen medewerkers angstig voor mogelijk ontslag. Diverse respondenten spreken van een "angstcultuur". Meerdere respondenten stellen dat deze angst ook terecht is, omdat het in de praktijk ook echt schadelijk is geweest voor verschillende medewerkers die zich hebben uitgesproken. Een lokaal aangenomen medewerker merkt hierover het volgende op:

“Ons vertrouwen is gebroken. De Nederlanders zeggen altijd dat ze direct zijn, maar ze vinden het niet leuk als anderen direct zijn tegen hen. En zeker met onze tijdelijke contracten, ben je beter af door stil te blijven.”

Een andere lokaal aangenomen medewerker concludeert eveneens dat het onverstandig is om je uit te spreken, omdat het consequenties kan hebben voor je dienstverband.

Steun zoeken bij lotgenoten

In plaats van het aan hun leidinggevende te vertellen, delen medewerkers het liever in vertrouwen met hun collega's bij wie ze zich wel veilig voelen. In die gesprekken geeft men elkaar soms ook advies hoe ze met deze ervaringen kunnen omgaan. Het uitwisselen van ervaringen levert soms steun en troost op. Het nadeel is dat de lage meldingsbereidheid niet helpt om de sociale norm van non-discriminatie actief uit te dragen.

Er is al met al om verschillende redenen een hoge drempel voor medewerkers om racisme te bespreken met leidinggevendenden. De ongelijke machtsverhoudingen en de afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de werkgever is een van de belangrijkste redenen dat mensen negatieve ervaringen verzwijgen, omdat ze belang hechten aan het behoud van hun baan, inkomen en carrièreperspectieven (vgl. Omlo, 2020).

Angst om racisme te veroordelen onder gedupeerden

Medewerkers vinden het overigens soms ook moeilijk om de persoon aan te spreken die zich schuldig maakt aan racisme. Doordat de organisatie geen feedbackcultuur kent, is er terughoudendheid om mensen aan te spreken op hun gedrag, omdat de desbetreffende collega in de toekomst hun leidinggevende kan zijn. Er is angst dat het uiten van feedback op een later moment tegen mensen gebruikt kan worden en bij feedback over racisme speelt dat nog in sterkere mate. Bovendien willen medewerkers geen negatieve sfeer creëren. De werkvloer is verder een plek waar mensen structureel verblijven, waardoor collega's tot op zekere hoogte tot elkaar veroordeeld zijn en in de werkrelatie van elkaar afhankelijk zijn.

Weinig urgentie bij organisatie om racisme aan te pakken

Respondenten noemen verder dat de organisatie te weinig urgentie uitstraalt om de aanpak van racisme als beleidspfeerpunt op de agenda te zetten om het effectief te bestrijden en te voorkomen. Genoemd wordt dat er onvoldoende “structurele waarborgen” worden ingezet ter preventie van racisme en dat er te weinig resultaten worden geboekt met het bestrijden van racisme. Een ander mist een “systeem” om

racisme tegen te gaan en daadkracht om toe te werken naar een “antiracistische organisatie”.

“Er is geen bereidwilligheid bij het ministerie om dit probleem bij de wortels aan te pakken. Er zijn zo veel intenties uitgesproken, maar daarvan is niets terecht gekomen.”

Gebrek aan checks en balances

Enkele respondenten leggen uit dat er op ambassades in een “totaal afgeschermd en geïsoleerde omgeving” gewerkt wordt hetgeen resulteert in minder controle. Ook zijn er geen “checks en balances”. Hierdoor kunnen medewerkers minder snel dan in Den Haag aangesproken worden op wangedrag. Bij “goede managers” is dat geen probleem, maar het is een groot probleem bij “slecht functionerende managers”. Hierdoor kunnen problemen “heel lang vervelend doorgaan”. Of racisme wordt aangepakt, verschilt sterk per ambassade en is mede afhankelijk van welk MT er zit.

Exitgesprekken blijven soms uit

Een ander probleem is volgens betrokkenen dat exitgesprekken niet altijd plaatsvinden. Ook is er nog geen systeem waarin de verslagen van deze gesprekken centraal worden opgeslagen en als analytische tool worden gebruikt. Hierdoor beperkt de organisatie zich de mogelijkheid om een scherp inzicht te verkrijgen in vetrekmotieven en feedback te ontvangen hoe mensen behouden kunnen worden.

4.5 Afwezigheid van een goed functionerende klachtenprocedure

Een ander mechanisme dat racisme in stand houdt, is het ontbreken van een goed functionerende klachtenprocedure. Een professionele klachtenprocedure draagt bij aan eerlijke processen binnen een organisatie en kan een waarborg zijn tegen institutioneel racisme (Felten, e.a., 2021). Het biedt medewerkers de mogelijkheid om gehoord te worden en serieus genomen te worden. Voor organisaties is het bovendien een kans om te leren van klachten, omdat het inzicht biedt in knelpunten en aanknopingspunten oplevert voor het doorvoeren van verbeteringen (Fermin, e.a., 2021; Nationale Ombudsman, 2021).

Weinig meldingen van racisme

In een focusgroep en in interviews wordt aangegeven dat er binnen de organisatie weinig meldingen van racisme binnenkomen. Volgens sommige respondenten is dat voor sommigen reden om te veronderstellen dat het racismeprobleem binnen de organisatie te

verwaarlozen valt. Uit de onderzoeksliteratuur blijkt echter dat de bereidheid om discriminatie te melden over het algemeen veel lager is dan de ervaren discriminatie (Andriessen, e.a., 2020; Omlo & Butter, 2020; Omlo, 2020).¹³ Gelet op de vele gedeelde ervaringen van racisme in de interviews en de perceptie dat dit een structureel probleem is, is het lage aantal meldingen eerder een teken dat de klachtenprocedure niet goed functioneert (vgl. Fermin, e.a., 2021).

Respondenten uiten zich kritisch over de meldstructuur. Een respondent neemt het de organisatie kwalijk dat men zich niet afvraagt hoe het mogelijk is dat er zo weinig meldingen binnenkomen. Het geeft hem de indruk dat het ministerie een "ontwijkstrategie" toepast: aangezien er geen ervaringen worden gedeeld, bestaat het niet en hoeven we er ook niets mee te doen.

Gebrek aan vertrouwen in vertrouwenspersonen

Medewerkers ervaren om verschillende redenen een hoge drempel om hun ervaringen te delen met vertrouwenspersonen, integriteitscoördinatoren en medewerkers van personeelszaken. De verklaring hiervoor is dat er weinig vertrouwen in hen is. Genoemd wordt dat gedeelde ervaringen in het verleden niet vertrouwelijk zijn behandeld. Verschillende medewerkers zijn ervan op de hoogte dat er gelect wordt en ze waarschuwen ook andere collega's om hun ervaringen niet te delen.

"In vertrouwenspersonen heb ik nooit vertrouwen gehad. Zogenaamd anoniem. Ze zeggen onafhankelijk te werken."

"Ik werd gewaarschuwd door verschillende mensen die zeiden: kaart het niet aan bij de vertrouwenspersoon, want het blijft nooit vertrouwelijk, dus doe dat niet. Ik heb zelf ook wel een keer een ervaring gehad dat het niet vertrouwelijk bleef."

Ook vinden respondenten dat er niet of nauwelijks iets met hun ervaringen wordt gedaan en dat het onvoldoende serieus opgepakt wordt. Mensen voelen zich niet gehoord en raken teleurgesteld. Sommige respondenten wijzen erop dat de bevoegdheden van vertrouwenspersonen beperkt zijn en dat limiteert hun mogelijkheden om iets te betekenen voor de melder. Ze zijn er om te luisteren en mee te denken over mogelijke stappen. Ook in die begeleiding gaat het echter niet altijd goed. Zo hebben verschillende medewerkers meegemaakt dat er werd getwijfeld aan hun ervaringen. Dat is pijnlijk, maar ook enorm drempelverhogend om in de toekomst opnieuw een ervaring te delen. Een respondent kreeg zelfs een verwijtende reactie en concludeert daarom dat melden "geen enkele zin" heeft. Het gesprek met de vertrouwenspersoon gaf een andere medewerker het gevoel dat ze tegen een "muur" sprak.

¹³ Onderzoekers van het Sociaal en Cultureel Planbureau schatten in dat slechts drie procent van de slachtoffers met discriminatie-ervaringen hier ook daadwerkelijk melding van maakt (Andriessen, 2020).

Net als we eerder zagen, speelt ook hier het taboe op spreken over racisme een rol. Het voelt als een zware beschuldiging waardoor mensen niet de ruimte voelen om hun verhaal in te brengen. Daarbij speelt ook de angst mee dat de ander het niet als racisme erkent, maar eerder zal ontkennen of relativiseren. Men wil niet te boek staan als een "slachtoffer" of "klager" die "zeurt". Een respondent stelt dat vertrouwenspersonen racisme niet begrijpen en niet weten hoe ze ermee om moeten gaan. Ze zijn niet in staat om een veilige omgeving te bieden. Sommige medewerkers vrezen dat het delen van ervaringen negatief uit kan pakken voor hun de carrière binnen de organisatie. Enkele respondenten noemen dat ze bi-culturele vertrouwenspersonen of vertrouwenspersonen met aantoonbare kennis van diversiteit en inclusie missen. Als de bestaande vertrouwenspersonen wel over dergelijke kennis beschikken, zou het helpen om deze expertise duidelijk te vermelden op intranet. Bij dergelijke vertrouwenspersonen zouden ze meer vertrouwen en begrip voelen.

Een laatste probleem dat genoemd is over vertrouwenspersonen is hun toegankelijkheid. Het beperkt aantal gedeelde ervaringen is volgens sommige respondenten te wijten aan onbekendheid waar vertrouwenspersonen zijn te vinden. Dat zou voor veel medewerkers onduidelijk zijn.

Kritiek op integriteitscoördinatoren

Bij integriteitscoördinatoren werkt de procedure anders. Naar aanleiding van een melding kan een onderzoek volgen. Dat levert voor sommigen ook een drempel op, omdat het dan "out in the open" is.

Een respondent geeft aan dat hij namens een collega bij integriteitscoördinatoren melding deed van racisme, maar dat er om onduidelijke redenen toen geen actie volgde:

"Het is altijd zo. Als je bij BZ een melding doet en als je dan checkt of er iets mee is gebeurd, dan blijkt er niets gedaan te zijn. Je zou als integriteitsbureau na zo'n melding naar die afdeling moeten gaan en met mensen moeten praten en onderzoek doen, maar BZ'ers zijn druk bezig met van alles. Dus dat is niet gebeurd. (...) Het toont een beetje de laksheid aan van BZ om met dit soort dingen om te gaan."

De integriteitscoördinator is net als de vertrouwenspersoon niet makkelijk te vinden. De informatievoorziening is niet duidelijk en de coördinatoren zijn onvoldoende zichtbaar. Het is voor mensen onduidelijk bij wie ze moeten zijn als hen iets overkomt. Dat is weliswaar een algemeen probleem, maar wel van belang om te noemen omdat het de toch al lage bereidheid om racisme te melden verder versterkt.

Kritiek op personeelszaken

Ook naar personeelszaken is er onder meerdere respondenten wantrouwen. Een respondent heeft ervaren dat vertrouwelijke informatie over ervaringen van racisme gelekt is. Een oud-medewerker noemt dat ze wel een goed gesprek had met een medewerker van personeelszaken, maar het vervolg stelde haar teleur:

"Ik heb het met personeelszaken besproken. Die heb ik in vertrouwen genomen over de kwestie. Maar het is bij een gesprek gebleven. Ik had op zich een goed gesprek, maar het was jammer....ik had graag gezien dat ik een follow up had gehad. Dat ze mij hadden verteld: we trekken er lering uit of dat ze zouden vertellen wat ze ermee gedaan hebben. Daardoor voel ik mij beschadigd. Het is niet goed afgesloten voor mijn gevoel. Misschien is er achter de schermen wat mee gedaan. Ik heb er niets over gehoord. Als dat er wel was geweest, had ik het beter kunnen afsluiten."

Kritiek op de inspectie

Tenslotte zijn er door twee respondenten ook knelpunten genoemd ten aanzien van de interne inspectie. Een respondent noemt dat er naar aanleiding van inspecties weliswaar acties uitgezet kunnen worden, maar het nadeel is dat de inspectie maar een keer in de vier jaar langskomt op een ambassade. Een hooggeplaatste medewerker noemt dat lokaal aangenomen medewerkers ook geen vertrouwen hebben dat er in Den Haag iets wordt gedaan na inspectierondes. Door dit wantrouwen voelen ze geen behoefte om ervaringen met racisme te melden. Dat geldt ook voor managers, omdat deze willen voorkomen dat zij gezien worden als een "slechte manager" die racisme heeft "toegestaan". Inspecties zijn volgens deze respondent geen adequaat instrument om racisme op te sporen.

Goed functionerende meldingsstructuur ontbreekt

Er ontbreekt al met al een goed functionerende infrastructuur om racisme te melden. De klachtenprocedure helpt niet om inzicht te krijgen in het racismeprobleem en te leren hoe racisme beter bestreden kan worden. Daarmee wordt het probleem dus eerder in stand gehouden dan dat de meldingsstructuur benut wordt voor een effectieve aanpak ter bestrijding en voorkoming van racisme.

4.6 Afwezigheid van een inclusieve organisatiecultuur

In hoofdstuk 3 beschreven we dat veel medewerkers een conformerende copingstrategie hanteren. Dat is voor een belangrijk deel het gevolg van de organisatiecultuur waar een

sterke druk vandaan komt om te conformeren of te assimileren aan de organisatiecultuur van de meerderheid.

"Er wordt assimilatie verwacht. De assimilatiedruk is er. Aan de BZ-cultuur moet je je aanpassen. Er wordt wel verwacht dat je conformeert aan hoe de typische BZ'er is. Het is niet zo dat BZ open staat voor al die verschillende soorten mensen. Ze nemen wel verschillende mensen in dienst omdat het ook wel wordt verwacht om meer diversiteit te hebben, maar eenmaal binnen moet je passen in de mal in hoe de BZ'er wordt geacht eruit te zien."

"Mensen worden in een keurslijf gedwongen, dat vind ik ook een vorm van geweld. Je dwingt iemand om zich aan te passen. Jij bent de norm en je bevestigt maar weer dat jij de norm bent. Ik vond dat zelf zo intimiderend. Die eenheidsworst vind ik heel vreemd, juist als je als ministerie andere landen de les leest over tolerantie, minderheidsrechten, LHBTI tot aan de multiculturele samenleving en dat we hier toch met verschillende groepen prettig samenleven. Dat contrasteert zo sterk met dat je je moet aanpassen aan de codes en de ongeschreven regels. Dat zijn die tegenstrijdigheden die ik zo wonderlijk vond. Als je je niet aanpast, tel je niet mee."

Aanpassing nodig voor sociale acceptatie

De druk voor medewerkers om zich aan te passen, werkt belemmerend voor inclusie en een veilige werkomgeving aangezien mensen hierdoor niet de ruimte krijgen om zichzelf te zijn en hier ook om gewaardeerd worden (vgl. Ashikali e.a., 2020; Holck, 2016). Er is sprake van voorwaardelijke insluiting aangezien mensen pas meetellen en volwaardig mee kunnen doen als zij zich conformeren. Druk zorgt er ook voor dat mensen beperkt worden in hun mogelijkheden om zich thuis te voelen, omdat ze niet zichzelf kunnen zijn. Er ontbreekt met andere woorden een inclusieve organisatiecultuur.

Zoals we eerder kort aanstipten, is aanpassen nodig om geaccepteerd te worden en erbij te horen. Wie afwijkt van de norm zal eerder geconfronteerd worden met de beschreven vormen van racisme in hoofdstuk 3, waaronder cultureel racisme. Andersom ziet een respondent dat racisme ook functioneert als "instrument" om conformering aan de "monocultuur" af te dwingen. Zo zouden vervelende grappen een uiting zijn van deze monocultuur en gebruikt worden om mensen in het "stramien te duwen". Sommige respondenten merken dat assimilatie ook niet afdoende is, omdat bi-culturele Nederlanders er nooit helemaal bij horen.

"Je moet aan bepaalde voorwaarden voldoen, wil je volledig geaccepteerd worden. Ik denk niet dat dit specifiek Buitenlandse Zaken is. Het is een landelijk, Nederlands probleem. Je bent nooit echt een Nederlander. Je kunt je als Marokkaanse Nederlander of Turkse Nederlander integreren wat je wilt, maar je zult nooit gezien worden als volwaardig Nederlander."

Aanpassing nodig om te kunnen doorgroeien

Eerder werd kort aangegeven dat cultuurbewoud de doorstroomkansen van medewerkers beperkt. Aanpassen is dus geboden om te kunnen doorgroeien. Een respondent vertelt over een ambassadeur die een keer een groep aansprak met de boodschap dat "conformisme de weg naar de top" is. De top is ver weg voor mensen die zich niet aanpassen. Doorgaans wordt het niet zo openlijk uitgesproken en is het meer iets wat medewerkers ondervinden als ze zich niet aanpassen. Dan worden ze eerder "tegengewerkt" en "gestraft".

Hoewel de druk om zich te conformeren voor iedereen geldt, vergt het voor bi-culturele en lokaal aangenomen medewerkers over het algemeen een grotere inspanning dan voor de gemiddelde witte medewerker. Zij genieten doorgaans een voorsprong, omdat ze vanwege hun culturele achtergrond en toegang tot bepaalde netwerken al bekend zijn met vele sociale codes. Zij kunnen volgens verschillende respondenten de omgangsvormen bij het ministerie sneller doorgronden en eigen maken (vgl. Luyendijk, 2022).

Aanpassing aan Nederlandse normen en waarden

De verwachting of onuitgesproken norm dat assimilatie en conformering aan de organisatiecultuur gewenst zijn, komt op verschillende manieren tot uiting. Om te beginnen vereist het een aanpassing aan bepaalde Nederlandse normen en waarden aangezien het ministerie "oer-Hollands" is, waardoor er een druk komt te staan op het afwijzen of loslaten van afwijkende culturen:

"Bij BZ is zichtbaarheid wel heel belangrijk in onze werkzaamheden. Er heerst een bepaalde dominante cultuur die van mensen vraagt heel expliciet te zijn over alles wat ze doen en altijd zichtbaar te zijn in meetings en in bepaalde culturen zijn dat dingen die niet hoog in het vaandel staan. (...) Een collega met een niet-westerse achtergrond zei tegen mij: BZ vraagt dingen van je die je soms niet kan en niet wil doen. Niet willen doen, heeft te maken met je culturele achtergrond. Niet kunnen, is ook vaak omdat er iets van je wordt verwacht dat niet bij je persoonlijkheid of culturele achtergrond past."

Aanpassing aan corporale cultuur

Anderen stellen dat het nodig is om te conformeren aan de cultuur van de groep die invloed heeft om door te kunnen groeien. Ook wordt geregeld opgemerkt dat er een "corporale cultuur" is met veel "ongeschreven regels". Als je deze regels niet kent, hoor je er niet bij. Dat maakt de organisatie volgens diverse respondenten niet inclusief. Er is volgens verschillende respondenten weinig ruimte voor tegenspraak. De beleidsterm "loyale tegenspraak" noemt een respondent in dit verband typerend: het mag niet te confronterend zijn.

Aanpassing door islamitische gewoontes los te laten

De verwachting tot aanpassing is eveneens zichtbaar in concrete situaties. Zo werd een medewerker onder druk gezet om in plaats van te vasten, mee te eten vanwege een belangrijk bezoek. In een meer informele setting werd er sociale druk uitgeoefend om vlees van de grill te eten, terwijl er ook varkensvlees op lag wat voor mensen met een islamitische achtergrond niet gebruikelijk is. Een hooggeplaatste medewerker vertelt dat er aan twee collega's met een hoofddoek is gezegd dat zij zonder hoofddoek veel verder zouden komen in de organisatie. Anderen kregen kritiek op hun kleurrijke kleding of juist te conservatieve kleding.

4.7 Conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk stelden we de vraag of er binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken ook sprake is van institutioneel racisme. Hiervan is sprake als "de processen, het beleid en de (geschreven en ongeschreven) regels van instituten leiden tot structurele ongelijkheid tussen mensen met verschillende achtergrond, huidskleur of religie". Het gaat daarbij om twee typen regels of processen: (1) "regels of processen die expliciet onderscheid maken en de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren, en (2) regels of processen (geschreven of ongeschreven) die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen, maar er in de praktijk wel voor zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld" (Felten, et al., 2021, p. 7).

Institutioneel racisme kan zowel gevonden worden in formele, geschreven regels als in de meer informele regels die in de organisatiecultuur tot uiting komen (Fermin, e.a. 2021). Aangezien we geen analyse hebben gedaan van formeel beleid, lag de nadruk in deze verkenning op ongeschreven, informele regels. In dit hoofdstuk hebben we verschillende processen en mechanismen in de organisatiecultuur aangetroffen die (institutioneel) racisme mogelijk maken, in stand houden en verergeren. Er zijn in ieder geval onvoldoende waarborgen tegen racisme.

Oneerlijke processen in de instroming

Bij de aanname van nieuw personeel vinden er wettelijk verboden afwijzingen plaats waarbij medewerkers vanwege hun etnische afkomst als ongeschikt worden beoordeeld voor een functie. Ook worden er in de sollicitatiegesprekken verdachte en ongepaste vragen gesteld. Een ander probleem is favoritisme, dat wil zeggen dat medewerkers zich blindstaren op kandidaten die een vergelijkbaar onderwijs-pad hebben doorlopen als de gemiddelde witte medewerker binnen de organisatie. Verder is er gewezen op tokenisme. Dit houdt in dat bi-culturele medewerkers louter om symbolische redenen worden aangenomen om een imago uit te stralen dat de organisatie diversiteit en inclusie serieus neemt.

Oneerlijke processen in de doorstroming

Veel medewerkers in Den Haag en uitgezonden personeel op de ambassades – inclusief witte medewerkers - concluderen dat gebrek aan conformisme en assimilatie aan bepaalde gedragsnormen binnen de organisatie een belangrijke reden is waarom de doorstroming stopt. Wanneer medewerkers te veel vasthouden aan de culturele achtergrond, beperken ze hun carrièrekansen. Daarnaast zou het "old boys network", "vriendjespolitiek" en het onderling toebedelen van mooie banen aan collega's die ze nog kennen van hun vroegere studentenvereniging de doorgroeimogelijkheden van veel bi-culturele medewerkers beperken. Verder merken respondenten dat zij veel harder moeten werken dan witte collega's om te bewijzen dat ze geschikt zijn om door te groeien. Soms spelen lage verwachtingen en vooroordelen mee waarom bi-culturele medewerkers niet doorgroeien.

Oneerlijke processen die bijdragen aan de uitstroming

Voor sommige medewerkers vormt de assimilatie-druk en het waargenomen gebrek aan doorgroeimogelijkheden een reden om de organisatie te verlaten. Mensen voelen zich hierdoor niet thuis en zijn teleurgesteld dat er weinig mogelijkheden lijken te zijn om door te groeien. Een ander punt van aandacht vormt de zwakke rechtspositie van het huishoudelijk personeel van ambassadeurs en het risico dat ze relatief eenvoudig ontslagen kunnen worden. Verder zijn verschillende lokaal aangenomen medewerkers bang om kritiek te uiten en hun leidinggevende tegen te spreken, omdat ze vrezen voor ontslag.

Afwezigheid van een sterke sociale norm van non-discriminatie

Dat veel medewerkers racisme op grote schaal ervaren en waarnemen wijst op een organisatie(sub)cultuur waarin er een bepaalde ruimte bestaat voor medewerkers om zich racistisch te uiten. In dit hoofdstuk hebben we in dit verband gezien dat respondenten aangeven dat de meerderheid racisme niet erkent als een probleem binnen de organisatie. Sterker nog, als medewerkers ervaringen van racisme bespreekbaar maken, bestaat de neiging om dergelijke ervaringen te relativiseren, te bagatelliseren of te

ontkennen. Bovendien ervaren medewerkers dat hun collega's zelden ingrijpen als zij getuigen zijn van racisme. Ook leidinggevendenden treden volgens hen onvoldoende op tegen racisme. Respondenten zien weinig urgentie binnen de organisatie om racisme als beleidsspeerpunt te agenderen en te bestrijden. Dit alles duidt op de afwezigheid van een sterke sociale norm van non-discriminatie. Felten (e.a., 2021) wijzen erop dat het ontbreken van een dergelijke norm (institutioneel) racisme in de hand werkt. Medewerkers zijn namelijk minder snel geneigd racistisch te handelen als zij percipiëren dat dit duidelijk wordt afgekeurd door de organisatie en haar medewerkers.

Afwezigheid van een goed functionerende klachtenprocedure

Een ander mechanisme dat racisme in stand houdt, is het ontbreken van een goed functionerende klachtenprocedure. Een professionele klachtenprocedure draagt bij aan eerlijke processen binnen een organisatie en kan een waarborg zijn tegen institutioneel racisme (Felten, e.a., 2021). Het biedt medewerkers de mogelijkheid om gehoord te worden en serieus genomen te worden. Voor organisaties is het bovendien een kans om te leren van klachten, omdat het inzicht biedt in knelpunten en aanknopingspunten oplevert voor het doorvoeren van verbeteringen (Fermin, e.a., 2021; Nationale Ombudsman, 2021). In dit hoofdstuk zagen we echter dat de klachtenprocedure niet goed functioneert. Er is een lage meldingsbereidheid, omdat men weinig vertrouwen heeft in een professionele en integere afhandeling van meldingen. Genoemd is onder meer een gebrek aan toegankelijkheid, zich niet voldoende gehoord voelen en het niet vertrouwelijk behandelen van meldingen.

Afwezigheid van een inclusieve organisatiecultuur

De druk om te conformeren en te assimileren aan de organisatiecultuur duidt op de afwezigheid van een inclusieve cultuur binnen het ministerie. Insluiting van medewerkers is voorwaardelijk. Aanpassing van medewerkers is nodig, omdat het de kans vergroot op sociale acceptatie en doorgroeimogelijkheden.

Niet overal racisme en kwade bedoelingen

Tot slot, er is dus sprake van institutioneel racisme bij het ministerie. De verschillende mechanismen bieden een verklaring voor het gegeven dat veel medewerkers structureel racisme ervaren en voor het bestaan van uiteenlopende patronen van racisme. Dit betekent niet dat er in elke hoek van de organisatie racisme is aan te treffen en dat alle medewerkers zich hieraan schuldig maken. In hoofdstuk 3 zagen we al dat respondenten aangeven dat zij naast racisme ook prettige relaties onderhouden met collega's en goede ervaringen hebben opgedaan binnen bepaalde teams. Institutioneel racisme betekent ook niet per definitie dat er altijd sprake is van kwade bedoelingen. Sommige processen kunnen ook duiden op blinde vlekken en onder meer voortkomen uit handelingsverlegenheid en onbewuste vooroordelen.

Op basis van dit onderzoek kunnen we geen conclusies trekken of er formele, geschreven regels zijn aan te wijzen die ongelijkheid tussen mensen met verschillende etnische achtergronden, huidskleur en/of religie veroorzaken. Aangezien er geen onderzoek is gedaan naar formeel beleid weten we niet of er formeel beleid is dat expliciet en bewust onderscheid maakt tussen etnische groepen. Hier zijn geen directe aanwijzingen voor gevonden, maar we kunnen het ook niet uitsluiten.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk presenteren we de belangrijkste conclusies op hoofdlijnen. Daarna volgen verschillende aanbevelingen. We sluiten af met verschillende suggesties voor vervolgonderzoek.

5.1 Conclusies

In dit verkennende onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre er volgens medewerkers sprake is van racisme binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken en op welke manieren dit tot uiting komt. Om deze vraag te beantwoorden is er een kwalitatief onderzoek uitgevoerd onder bi-culturele medewerkers in Den Haag en op de ambassades en onder lokaal aangenomen medewerkers van kleur. De meerwaarde van de gekozen kwalitatieve onderzoeksstrategie is dat het de mogelijkheid bood om patronen van racisme en achterliggende mechanismen en processen bloot te leggen.

Het onderzoek laat zien dat bi-culturele medewerkers en lokaal aangenomen medewerkers van kleur verschillende vormen van racisme ervaren. Zij lopen onder meer aan tegen verbaal geweld, een denigrerende bejegening, cultureel racisme en allerlei beschuldigingen en verdachtmakingen. Medewerkers hebben er eveneens last van dat zij soms overgeslagen, genegeerd, en buitengesloten worden. Zij ondervinden racistische grappen en lage verwachtingen. Zij ervaren dat een deel van hun witte collega's hen ziet als 'de etnische en culturele ander' en niet als een volwaardige Nederlander of gelijkwaardige collega. De nadruk op de etnische en culturele achtergrond van mensen zagen we ook terug in het loyaliteitsdiscours: de loyaliteit van medewerkers wordt vanwege hun achtergrond in twijfel getrokken. Verder hebben medewerkers last van de manier waarop er stigmatiserend wordt gesproken over verschillende etnische groepen.

De conclusie dat er sprake is van diverse patronen van racisme en dat veel van de respondenten racisme als een structureel probleem ervaren, roept de vraag op of er ook sprake is van institutioneel racisme. We concluderen dat dit het geval is. We hebben namelijk verschillende processen en mechanismen binnen de organisatie(cultuur) gevonden die ruimte bieden aan racisme en onvoldoende waarborg vormen om racisme te voorkomen. We hebben daarbij zes mechanismen onderscheiden, namelijk:

1. Oneerlijke processen in de instroming;
2. Oneerlijke processen in de doorstroming;
3. Oneerlijke processen die bijdragen aan uitstroming;
4. De afwezigheid van een sterke sociale norm van non-discriminatie;

5. De afwezigheid van een goed functionerende klachtenprocedure;
6. De afwezigheid van een inclusieve organisatiecultuur.

Institutioneel racisme betekent niet dat er in elke hoek van de organisatie racisme is aan te treffen en dat alle medewerkers zich hieraan schuldig maken. Respondenten geven immers te kennen dat zij naast racisme ook prettige relaties onderhouden met collega's en goede ervaringen hebben opgedaan binnen bepaalde teams. Er zijn bovendien ook verschillen tussen verschillende directies en ambassades. Institutioneel racisme betekent ook niet per definitie dat er altijd sprake is van kwade bedoelingen. Sommige uitsluitende mechanismen kunnen ook blinde vlekken zijn en kunnen onder meer voortkomen uit handelingsverlegenheid en onbewuste vooroordelen.

Het kwalitatieve karakter van het onderzoek betekent dat we geen cijfers hebben over de mate waarin verschillende vormen van racisme voorkomen. Daar staat tegenover dat veel medewerkers de problematiek zelf als structureel ervaren. Bovendien hebben we patronen van racisme onderscheiden en mechanismen in de organisatiecultuur die wijzen op institutioneel racisme. Deze worden ook herkend door geïnterviewde witte experts en omstanders. Deze combinatie van bevindingen maakt het aannemelijk om te veronderstellen dat de problemen een structureel karakter hebben, verankerd zijn in de organisatie en dus ook spelen voor een bredere groep medewerkers die in dit onderzoek niet zijn gesproken.

We beschouwen de bevindingen als ernstig en zorgelijk. In de eerste plaats omdat racisme schadelijk is voor de medewerkers die dit ondervinden. Deze ervaringen kunnen leiden tot stress, negatieve emoties en een verminderd welzijn. Dit kan nadelig uitpakken voor hun functioneren en het vertrouwen in de organisatie en collega's. Ook kiezen veel medewerkers ervoor om extra hard te werken, zich extra vriendelijk en voorbeeldig te gedragen en cultureel aan te passen aan de organisatiecultuur. Deze vormen van overcompensatie zijn veeleisend en vragen veel extra energie van medewerkers. De druk om te conformeren en het gebrek aan doorgroeimogelijkheden vergroten bovendien het risico dat het ministerie goed functionerende medewerkers in de toekomst gaat verliezen.

In de tweede plaats is racisme schadelijk voor het werk van het ministerie. De resultaten laten een duidelijke discrepantie zien tussen de missie van het ministerie - meebouwen aan een rechtvaardige wereld met kansen, vrijheid en waardigheid voor iedereen - en de praktijk op de werkvloer. De geloofwaardigheid en het imago van het ministerie staat op het spel.

5.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de aangedragen oplossingsrichtingen van de respondenten zelf. Benadrukt dient te worden dat onderstaande aanbevelingen geen compleet antwoord bieden op de vraag hoe de organisatie effectief racisme kan bestrijden. Aangezien dit onderzoek een verkennende studie is, bieden de aanbevelingen een eerste overzicht van mogelijk passende maatregelen. De aanbevelingen vormen een voorlopig antwoord op de vraag wat het ministerie zou kunnen doen om verschillende vormen van racisme succesvol te voorkomen en te bestrijden. Het doen van wetenschappelijke onderbouwde aanbevelingen met aandacht voor effectieve interventies vraagt om de nodige zorgvuldigheid en is een studie op zich. Dit neemt niet weg dat we een deel van de aanbevelingen van de respondenten wel aanvullen op basis van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek en een beperkt aantal relevante inzichten uit de wetenschappelijke literatuur.

1. *Neem de signalen uit het huidige onderzoek serieus*

Respondenten benadrukken dat het belangrijk is om de signalen uit dit onderzoek serieus te nemen. Zij zijn al meerdere keren teleurgesteld geraakt in de organisatie, omdat er niets is gedaan nadat zij zich kwetsbaar hadden opgesteld door hun ervaringen te delen met leidinggevenden, vertrouwenspersonen en andere medewerkers. Dat werkt cynisme in de hand en weinig geloof in de bereidheid van het ministerie om organisatieveranderingen door te voeren. Als er geen actiepunten verbonden worden aan het onderzoek bestaat volgens de respondenten het risico dat medewerkers nog terughoudender worden om ervaringen van racisme te delen vanuit de overtuiging dat er toch niets mee wordt gedaan. Het is volgens respondenten van groot belang om nazorg te bieden aan gedupeerde medewerkers die door dit onderzoek situaties herbeleven en daar last van hebben.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek en de suggesties van respondenten bevelen ook wij het ministerie aan om de signalen uit het onderzoek serieus te nemen door de problemen te erkennen en concrete actiepunten te verbinden aan het onderzoek. Dat is hard nodig om het vertrouwen van medewerkers (terug) te winnen, het cynisme en onvrede op de werkvloer te doorbreken en de uitstroom tegen te gaan. Een van die actiepunten zou gericht moeten zijn op het bespreekbaar maken van het onderzoek binnen de organisatie. Een constructieve dialoog in de vorm van reflectiesessies is noodzakelijk om de betekenis van het onderzoek voor de organisatie te duiden. Betrek gedupeerden ook bij deze gesprekken, leer van hun ervaringskennis en inzichten en betrek hen bij het formuleren van passende oplossingsrichtingen. Daarnaast is het aan te raden om op korte termijn al een aantal concrete acties of ambities te formuleren. Daarmee kan de leiding van het ministerie een krachtig signaal afgeven dat het racisme niet tolereert.

Verder is het belangrijk om op basis van de uitkomsten van dit onderzoek een nieuwe visie te ontwikkelen op diversiteit en inclusie en de bestrijding van racisme. In dit onderzoek is duidelijk geworden dat etnische en culturele diversiteit in de praktijk nog te vaak benaderd worden als een risico en bedreiging en te weinig als een kans en een potentiële kracht. In een nieuwe visie is het belangrijk om hier nadrukkelijk afstand van te nemen en juist culturele verschillen te erkennen en waarderen. Respondenten geven in dit verband zelf ook aan dat de organisatie culturele verschillen juist op een positieve wijze zou kunnen benutten. Diversiteit wordt nog te veel gezien als een morele verplichting of als een vorm van positieve discriminatie. De organisatie kan meer strategisch voordeel behalen uit diversiteit voor de Nederlandse diplomatie. Respondenten wijzen erop dat de focus op een mogelijk gebrek aan loyaliteit ervoor zorgt dat de organisatie over het hoofd ziet dat bi-culturele en lokaal aangenomen medewerkers vaak over specifieke vaardigheden en kwaliteiten beschikken die nuttig zijn voor de organisatie. Gedacht kan worden aan cultuursensitief werken, internationale oriëntatie, bruggen kunnen slaan tussen landen en verschillende etnische groepen, beheersing van meerdere talen, toegang tot moeilijk bereikbare netwerken en affiniteit met bepaalde lokale kwesties.

De volgende aanbevelingen kunnen voeding geven aan een concretere en bredere uitwerking van een visie.

2. *Draag de norm van non-discriminatie actief uit*

Respondenten vinden dat leidinggevenden te weinig corrigerend optreden of überhaupt geen acties verbinden als zij gevallen van racisme aanhoren. Sterker nog, een deel van de leidinggevenden en andere collega's hebben eerder de neiging om ervaringen van racisme te ontkennen en te relativiseren. Dat draagt niet bij aan de erkenning van de problematiek en het stellen van duidelijke normen. Het is voor de respondenten dan ook belangrijk dat er consequenties – zoals waarschuwingen en sancties – zijn voor medewerkers die zich schuldig maken aan racisme en dat hier ook op gehandhaafd wordt. Medewerkers vinden het hiernaast belangrijk dat collega's ingrijpen als zij getuigen zijn van een racistische gebeurtenis.

Daarnaast pleiten respondenten voor het belonen van gewenst gedrag via incentives. Managers zouden in evaluatiegesprekken moeten onderbouwen hoe zij bijdragen aan diversiteit en inclusie, hoe zij het onderwerp bespreekbaar maken binnen het team en welke verbeteringen zij willen doorvoeren in de toekomst. Leidinggevenden zouden beoordeeld moeten worden op hoe divers het organisatiedeel is waar zij leiding aan geven. Zij die goed scoren, zouden hiervoor beloond moeten worden. Leidinggevenden die hierin niet of onvoldoende investeren, moeten volgens respondenten sancties krijgen.

Bovenstaande suggesties van respondenten sluiten aan op het belang van de aanwezigheid van een sterke sociale norm van non-discriminatie en dat deze binnen het

ministerie actief wordt uitgedragen. Uit onderzoek is bekend dat een heldere normstelling dat racisme niet wordt getolereerd binnen de organisatie racistisch handelen van medewerkers kan verminderen.

Het uitdragen van de norm van non-discriminatie is niet alleen een verantwoordelijkheid van leidinggevenden. Zoals ook de respondenten aangeven, is het ook belangrijk dat omstanders ingrijpen. Interventies door omstanders dragen namelijk eveneens bij aan het stellen van een sociale norm waarvan een preventieve werking kan uitgaan. Als medewerkers de indruk hebben dat collega's dergelijk gedrag afkeuren en dat dit gedrag sociaal niet geaccepteerd is, zullen zij zich immers minder snel schuldig maken aan racisme (Broekroelofs & Felten, 2020; Crandall, Esheman & O'brien, 2002; Fermin, e.a. 2021). Dit alles draagt op den duur bij aan een cultuuromslag met meer sociale veiligheid, zowel voor medewerkers die racisme ervaren als voor omstanders die meer ruimte voelen om zich uit te durven spreken tegen racisme. Waar racisme nu nog vooral een probleem is waar minderheidsgroepen een manier moeten vinden om mee om te gaan, kan het zo meer en meer een verantwoordelijkheid worden van de dominante meerderheidsgroep om het te bestrijden. De leiding kan dit proces stimuleren door beleid te ontwikkelen gericht op het activeren van omstanders. Op basis van de resultaten in het onderzoek bevelen wij verder aan om te werken aan een meer inclusieve organisatiecultuur. De druk om te conformeren en te assimileren beperkt mensen om zichzelf te zijn en thuis te voelen binnen de organisatie.

Het uitdragen van de norm van non-discriminatie is ook in bredere zin van belang. Het is de missie van het ministerie om bij te dragen aan een rechtvaardige wereld met kansen, vrijheid en waardigheid voor iedereen. De effectiviteit van het ministerie valt of staat met hoe zij deze normen binnen de eigen organisatie in de praktijk uitdraagt en naleeft. De discrepantie tussen het gelijkheidsbeginsel en de visie van het ministerie enerzijds en de praktijk van alledaags racisme op de werkvloer moet gedicht worden. Respondenten benadrukken zelf ook dat juist het ministerie van Buitenlandse Zaken vanwege de diplomatie in verschillende delen van de wereld en het opkomen voor mensenrechten een voorloper zou moeten zijn in het stimuleren van diversiteit en inclusie.

8. *Investeer in training van medewerkers*

Uit onderzoek is bekend dat professionalisering van medewerkers door training en opleiding een belangrijk waarborg kan bieden voor eerlijke processen en tegen willekeur en ongelijke behandeling (Broeklofs & Felten, 2020; Fermin, e.a., 2021). Daarom is het belangrijk om te investeren in ambtelijk vakmanschap. De respondenten pleiten hier ook voor. Gedacht kan worden aan trainingen gericht op constructief omgaan met (onbewuste) vooroordelen, cultuursensitief werken en respectvolle bejegening van bi-culturele en lokaal aangenomen medewerkers. Maar ook bijvoorbeeld door masterclasses met aandacht voor de betekenis en impact van racisme en hoe zowel slachtoffers als

omstanders kunnen reageren op racisme. In dit verband wordt ook gewezen op het belang van het organiseren van cursussen waarin feedback geven en open communicatie de centrale onderwerpen zijn. De trainingen zijn volgens de respondenten van belang voor medewerkers uit alle lagen van de organisatie. Als leidinggevenden en medewerkers van personeelszaken ook deelnemen aan trainingen onderstrepen zij dat ze het belangrijk vinden. Specifieke trainingen gericht op werving en selectie en behoud van bi-cultureel personeel zijn voor deze groepen medewerkers eveneens van belang.

Hoewel er al getraind wordt, zijn daar volgens medewerkers nog wel verschillende verbeteringen in door te voeren. Zo benadrukken sommige respondenten dat het belangrijk is dat trainingen niet beperkt blijven tot enkele bijeenkomsten, omdat de opgedane inzichten anders onvoldoende toegepast worden in de praktijk en er zo geen effectief verandertraject ingezet kan worden. De trainingen moeten dus een prominente en structurele plek krijgen in het opleidingsaanbod. Respondenten vinden daarnaast dat het bestaande aanbod nog te vrijblijvend is. Mede hierdoor nemen medewerkers die juist een grote rol zouden kunnen spelen in het bestrijden van racisme niet deel. Het is daarom nodig dat de trainingen een meer verplichtend karakter krijgen. Tot slot vinden respondenten dat de trainingen vaker een sterke wetenschappelijke basis zouden moeten hebben. In dit verband wordt ook genoemd dat de trainingen wetenschappelijk geëvalueerd zouden moeten worden.

9. *Investeer in het professionaliseren van meldingsstructuren*

In het onderzoek zijn in de meldingsprocedures verschillende knelpunten gevonden die een belangrijke verklaring bieden waarom medewerkers niet of nauwelijks bereid zijn om ervaringen van racisme te melden bij vertrouwenspersonen, integriteitscoördinatoren, medewerkers van personeelszaken en van de inspectie. Respondenten hechten er belang aan dat zij melding kunnen doen bij een professional die hen begrijpt en die specifieke kennis en expertise heeft van thema's als racisme, diversiteit en inclusie. Dit vraagt volgens respondenten om training van medewerkers en om hoog in te zetten op kennis en ervaring met het thema diversiteit en inclusie bij de werving van nieuwe medewerkers.

Dat er weinig klachten over racisme zijn, is niet een reden om tevreden achterover te leunen. Het is juist reden om de meldingsprocedure laagdrempeliger en eenvoudiger te maken. Andere medewerkers hebben meer behoefte aan een professionele klachtbehandeling: een luisterend oor bieden zonder ervaringen in twijfel te trekken, de garantie de informatie vertrouwelijk te behandelen, verbinden van concrete acties aan een melding en een terugkoppeling bieden wat er gedaan is met de melding.

Er zijn verschillende procedures en formele en informele kanalen om ervaringen van racisme te delen. Het is volgens respondenten belangrijk dat deze kanalen elkaar versterken en aanvullen. Onnodige versnippering dient te worden tegengegaan, omdat

dit een coherent beeld van de problematiek en de aanpak ervan in de weg kan staan. Het is bovendien niet voor iedereen duidelijk bij welke aanspreekpunten men waarvoor terecht kan en welke vervolgstappen er na een melding genomen kunnen worden. Medewerkers moeten hier beter over geïnformeerd worden.

Informatie over de mogelijkheden om extern te melden is eveneens van belang, stellen respondenten. Extern melden kan een goed alternatief zijn voor medewerkers omdat het hen meer veiligheid kan bieden gelet op het gebrek aan vertrouwen dat er nu is ten aanzien van klachtbehandelaars. In dit verband wordt ook genoemd dat experts bij een onafhankelijk en extern meldpunt medewerkers kunnen adviseren. Verder zou een dergelijk meldpunt de mogelijkheid moeten hebben om op basis van meldingen aanbevelingen te formuleren voor het ministerie.

Naast de aanbevelingen van respondenten bevelen wij tot slot aan dat het ministerie leert van meldingen die binnenkomen. Dat vereist een goede registratie zodat een goed beeld van de aard en omvang van de klachten aanwezig is. Het is bij het aanhoren van meldingen van belang om door te vragen wat medewerkers zelf ermee willen beogen. Mensen kunnen namelijk uiteenlopende wensen hebben wat er met de klacht wordt gedaan (vgl. Fermin, 2021).

10. Investeer in een inclusievere werving- en selectiebeleid

Om de werving- en selectieprocedures eerlijk te laten verlopen en de negatieve invloed van vooroordelen te beperken, doen respondenten verschillende suggesties. Zo wordt voorgesteld om actief bi-culturele talenten te werven op universiteiten, streefcijfers of quota toe te passen, meer diversiteit te organiseren in sollicitatiecommissies en anoniem solliciteren mogelijk te maken. Het kan daarnaast helpen om de wervingsboodschap af te stemmen op potentiële bi-culturele medewerkers, meer kennis op te doen over de impact van vooroordelen tijdens sollicitatiegesprekken, meer aandacht te besteden aan cultuursensitief handelen bij werving en selectie, een (meer) gestandaardiseerde wijze van werven en selecteren en formats toe te passen bij het voeren van sollicitatiegesprekken, om zo de invloed van vooroordelen te minimaliseren. Het is verder belangrijk om medewerkers te trainen in het voeren van sollicitatiegesprekken en in het selecteren van kandidaten met specifieke aandacht voor hoe zij eigen vooroordelen kunnen herkennen en daarmee om kunnen gaan.

Bovengenoemde aanbevelingen dragen vooral bij aan een betere instroming. Volgens respondenten zijn de problemen in de doorstroming groter. Meer diversiteit op gezichtsbepalende functies en betere representatie in de top en in managementteams is volgens betrokkenen hard nodig om vertrek van teleurgestelde medewerkers te voorkomen. Ook is de doorgroei van medewerkers waardevol, omdat zij als rolmodel kunnen fungeren voor anderen. Om gelijkwaardige groeikansen te versterken, wordt

voorgesteld om vroegtijdig managementtrajecten in te zetten voor talenvolle bi-culturele medewerkers en mentorprogramma's op te zetten. Daarnaast wordt aangegeven dat het rechtvaardig zou zijn als lokaal aangenomen medewerkers ook meer en vaker mogelijkheden krijgen om zitting te nemen in het managementteam en door te groeien binnen de organisatie.

11. Werk aan vertrouwen van lokaal aangenomen medewerkers

Een volgende aanbeveling is om het gevoelde wantrouwen onder lokaal aangenomen medewerkers van kleur zo veel mogelijk te keren. Respondenten geven aan dat het ministerie proactief ambassades zou moeten benaderen om te polsen wat er speelt in plaats van af te wachten totdat er meldingen van racisme binnenkomen. Werk met andere woorden outreachend en investeer in de relaties met lokaal aangenomen medewerkers. Cruciaal volgens respondenten is het wegnemen van het gevoel dat lokaal aangenomen medewerkers minderwaardig zouden zijn en hen waardering en erkenning te bieden voor het werk dat zij leveren. Verder is het belangrijk om helder uit te leggen wat de redenen zijn om in bepaalde gevallen lokaal aangenomen medewerkers niet uit te nodigen voor informele en formele aangelegenheden. Tenslotte wordt aangegeven dat het gemak waarmee huishoudelijk personeel ontslagen kan worden, aangepast moet worden.

12. Versterk het lerende vermogen van de organisatie

Het lerend vermogen van de organisatie ten aanzien van het bevorderen van diversiteit en inclusie en het tegengaan van racisme kan op verschillende manieren versterkt worden. Allereerst is het volgens respondenten van belang om consequent exitgesprekken te voeren met medewerkers die de organisatie verlaten. In het geval van bi-culturele en lokaal aangenomen medewerkers is het dan belangrijk om stil te staan bij de vraag in hoeverre ervaringen van racisme mee hebben gespeeld bij de beslissing om de organisatie te verlaten. Exitgesprekken leveren niet alleen inzichten op in vertrekmotieven van medewerkers. Het is ook een kans om feedback te ontvangen hoe mensen behouden kunnen worden en andere aanbevelingen die kunnen helpen om racisme te voorkomen en aan te pakken. Het is daarbij belangrijk om de uitkomsten van zulke gesprekken anoniem te registreren en te analyseren.

Naast exitgesprekken pleiten respondenten voor het uitvoeren van trendanalyses en monitors waarin cijfers en trends over diversiteit in de instroming, doorstroming en uitstroming in beeld worden gebracht. Vanwege de AVG-wetgeving is het niet mogelijk om zondermeer cijfers over de etnische afkomst van medewerkers te registreren. Er zijn daarom alternatieve opties genoemd om het op andere manieren bij te houden. Als medewerkers daar toestemming voor geven, kunnen er bijvoorbeeld cijfers worden bijgehouden door managementteams op basis van anonieme zelfidentificaties.

Respondenten pleiten verder voor evaluaties van de acties die de komende periode opgezet worden. Gedacht kan worden aan een evaluatie van de effectiviteit van trainingen en andere interventies of naar de effecten van het diversiteitsbeleid van het ministerie.

Naast deze aanbevelingen van respondenten bevelen wij het ministerie aan om ook te leren van andere organisaties die ervaring hebben met beleid gericht op het bevorderen van diversiteit en inclusie en het bestrijden van racisme en de uitvoering en evaluatie daarvan. Ook kan er geleerd worden van bestaand onderzoek.

5.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

Zoals elke studie kent ook deze verkennende studie beperkingen. Zo ging dit onderzoek bijvoorbeeld niet over ervaringen met racisme van mensen die werkzaam zijn in de schoonmaak, keuken en beveiliging. Deze medewerkers zijn niet in dienst van het ministerie. Mogelijk doet zich daardoor een andere dynamiek voor. In de verkenning lag daarnaast de nadruk op ervaringen met racisme van gedupeerden. Het is belangrijk te achterhalen hoe er in de bredere organisatie wordt gedacht over thema's als diversiteit, inclusie en racisme en dat daarin ook aandacht is voor het perspectief van witte medewerkers. Hieronder formuleren we enkele concrete vervolgstudies die relevant kunnen zijn voor de organisatie:

- Een actieonderzoek waarin de uitkomsten van het huidige onderzoek benut worden om met betrokkenen te reflecteren over implicaties en passende veranderopgaven;
- Onderzoek naar hoe collega's die getuigen zijn van racisme reageren en wat ze nodig hebben om (vaker) in te grijpen en steun te bieden aan slachtoffers;
- Onderzoek naar hoe leidinggevenden omgaan met racisme en wat ze nodig hebben om de problematiek beter te signaleren en passende ondersteuning te kunnen bieden;
- Een literatuurstudie naar effectieve interventies voor het bestrijden van racisme op basis van nationale en internationale literatuur;
- Onderzoek naar andere groepen medewerkers die ervaringen hebben met ongelijke behandeling en vooroordelen, bijvoorbeeld LHBTI, mensen met een beperking, diverse religieuze achtergronden (o.a. joden, hindoes, christenen)
- Een kwantitatieve studie naar ervaren en waargenomen patronen van racisme.

Bronnen

Andriessen, I., Fernee, H., & Wittebrood, K. (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Andriessen, I., van der Ent, B., van der Linden, M., Dekker, M. (2015) *Op afkomst afgewezen Onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Andriessen, I., Hoegen Dijkhof, J., Van der Torre, A., Van den Berg, E., Pulles, I., Iedema, J., en De Voogd-Hamelink, M., (2020) *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ashikali, T. & Fontein, F. (2022) *Diversiteit en inclusie in pensioenfondsbesturen*. Tilburg: Netspar.

Barker, M. (1981) *The new racism*. London: Junction Books.

Berg, C. van den, Bijleveld, C. Blommaert, L. & Ruiter, S. (2017). Veroordeeld tot (g) een baan: Hoe delict- en persoonskenmerken arbeidsmarktkansen beïnvloeden. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 59, nr. 1-2, p. 113-135

Berger, M., Ince, D., Stevens, R., Egten, C. van, Harthoorn, H. & Vos, R. (2010) *Inventarisatie initiële scholing in interculturele competenties voor professionals in de jeugdsector*. Utrecht: NJI.

Blokland, T. & Hondius, D. (2003) Integratie en racisme. Een verkenning. *Beleid en Maatschappij*, 30 (2), 77-79.

Böcker, A, Terlouw, A. & Özdemir, E. (2019) *Discriminatie bij de verhuur van woningen. Een verkennend onderzoek naar verklaringen en de mogelijke aanpak*. Nijmegen: Faculteit Rechtsgeleerdheid, Centrum voor Staat en Recht, Radboud Universiteit.

Bon, S. van & Fiere, B. (2020) *Monitor arbeidsdiscriminatie 2015 – 2019*, Discriminatie.nl.

Blommaert, L., Coenders, M., & Van Tubergen, F. (2014). Discrimination of Arabic-named applicants in the Netherlands: An internet-based field experiment examining different phases in online recruitment procedures. *Social forces*, 92(3), 957-982.

Broek, L.M. van den (2020) *Wit is nu aan zet. Racisme in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Broekroelofs, R., & Felten, H. (2020). *Ingrijpen bij discriminatie als omstander: het nut, de noodzaak en de tips*. Geraadpleegd op: <https://www.kis.nl/>

Çankaya, S. (2012). *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie: Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Charkaoui, N. (2019) *Racisme. Over wonden en veerkracht*. Antwerpen: Epo uitgeverij.

Crandall, C.S., Eshleman, A. & O'brien, L (2002) Social norms and the expression and suppression of prejudice. The struggle for internationalization. *Journal of personality and social psychology*, 82 (3), 359.

Corbin, J. & Strauss, A. (2008) *Basics of Qualitative Research. Techniques and procedures for developing grounded theory*. Los Angeles: Sage Publications, Inc.

Dagevos, J., Voogd-Hamelink, M. de & Damen, R. (2022). *Gevestigd, maar niet thuis. Eerste bevindingen uit de Survey integratie migranten (SIM2020)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Diangelo, R. (2018) *White fragility. Why it's so hard for white people to talk about racism*. Boston, MA: Beacon Press.

Dinklo, I. (2006) Fabels en feiten over kwalitatieve onderzoeksresultaten. Hardnekkige misverstanden over generaliseren van kwalitatieve Onderzoeksuitkomsten. *KWALON* 32, 11, (2).

Erp, Nicole van, Anne-Marije Rijkaart, Dienke Boertien, Marian van Bavel en Sonja van Rooijen (2012) *Vernieuwende inzet van ervaringsdeskundigheid LIVE. Evaluatieonderzoek in 18 ggz-instellingen*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Essed, P. (1984) *Alledaags racisme*. Amsterdam: Feministische Uitgeverij Sara.

Essed, P. (2018) *Alledaags racisme*, heruitgave. Amsterdam: Van Genneep.

Felten, H., Asante, A., Donker, R., Andriessen, I., & Noor, S. (2021). *Wat werkt in de aanpak van institutioneel racisme. Een literatuuronderzoek*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Felten, H., Does, S., De Winter Kocak, S., Asante, A., Andriessen, I., Donker, R., & Brock, A. (2021). *Institutioneel racisme in Nederland. Literatuuronderzoek naar de aanwijzingen voor institutioneel racisme op de domeinen arbeidsmarkt, woningmarkt, onderwijs en politiek*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Fermin, A., Omlo, J., Walz, G., Kromhout, M., Robbers, S. & Butter, E. (2021) *Institutioneel racisme bij de gemeente Utrecht? Een verkennende studie naar processen van uitsluiting op vier beleidsterreinen*. Utrecht: Bureau Omlo.

FRA (2009). *European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS). Main Results Report*. Wenen: European Union Agency for Fundamental Rights.

Gilroy, P. (1987) *There Ain't No Black in the Union Jack*. London: Routledge.

Ghorashi, H. (2006) *Paradoxen van culturele erkenning. Management van diversiteit in Nieuw Nederland*. Amsterdam: Vrije Universiteit (oratie)

Ghorashi, H. (2015). Waarom is racisme taboe in Nederland? In M. Davidovic, & A. Terlow (Eds.), *Diversiteit en Discriminatie: Onderzoek naar processen van in- en uitsluiting* (pp. 183-200). Amsterdam University Press.

Gowricharn, R. S. (2000) *Andere gedachten; Over de multiculturele samenleving*. Utrecht: Uitgeverij Damon Budel/ Forum.

Hesse-Biber, S. & Leavy, P. (2006) *The Practice of Qualitative Research*. Thousand Oaks, London & New Delhi: Sage.

Holck, L. (2016). Spatially embedded inequality: Exploring structure, agency, and ethnic minority strategies to navigate organizational opportunity structures. *Personnel Review*, 45(4), 643-662.

Hoogenbosch, A. & Dibbets, A. (2019) *'Normale verhuurders willen geen normale huurders': Veldverkenning discriminatie bij woningverhuur in Rotterdam*. Rotterdam: Radar.

Huijnk, W. (2016). Arbeidsmarktpositie en inkomen. In W. Huijnk & I. Andriessen (Red.), *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken* (p. 77-115). Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Jong, M., de, Ghorashi, H., Lovert, T., Mars, K., Rooij, E., de & Üstsüner, E. (2021) *Naar een inclusieve werkomgeving. Inzichten vanuit werk- en levenservaring en paradoxen uit de*

praktijk. Diemen & Amsterdam: Hogeschool Inholland, Institute for Societal Resilience & Vrije Universiteit Amsterdam.

Keuzenkamp, S. (2017) *Wat werkt en wie werkt? De rol van ervaringsdeskundigen bij de aanpak van armoede en schulden*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam

Klooster, E., Koçak, S., Day, M. (2016) *Mbo en de stagemarkt, wat is de rol van discriminatie? Een verkenning onder onderwijsprofessionals en studenten*. Utrecht: Kenniscentrum Integratie en Samenleving.

Kolste, R. & Venderbos, J. (2022) *Ervaringsverhalen discriminatie in de zorg*. Utrecht: Pharos.

Koning, M. de (2014) *Vijf mythen over islamofobie*. Antwerpen: Yunus Publishing/ Kif Kif.

Lamont, M., Silva, M.S., Welburn, J.S., Guetzkow, J., Mizrachi, N., Hertzog, H. & Reis, E. (2016) *Getting respect. Responding to stigma and discrimination in The United States, Brazil and Israel*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Lazarus, R. S. & Folkman, S. (1984) *Stress, appraisal and coping*. New York: Springer Publishing.

Luyendijk, J. (2022) *De zeven vinkjes. Hoe mannen zoals ik de baas spelen*. Amsterdam/ Antwerpen: Uitgeverij Pluim.

Meertens, R.W. & Pettigrew, T. F. (1997) Is subtle prejudice really prejudice? *Public Opinion Quarterly*, 61 (1), p. 54 – 71.

Mesman, J. (2021) *Opgroeien in kleur. Opvoeden zonder vooroordelen*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021) *Beleidsvisie Diversiteit en Inclusie BZ 2021*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022), *Missie, visie en kernwaarden*, rijksporaal.overheid.nl (geraadpleegd, 7 oktober 2022).

Nationale Ombudsman. (2021). *Verkleurde beelden. Hoe moet de overheid omgaan met klachten over etnisch profileren?* Den Haag: Nationale ombudsman.

Nhass, H. & Poerwoatmodjo (2021) *Wanner de patiënt niet op z'n best is. Een kwalitatieve verkenning naar ervaringen van zorgmedewerkers met discriminatie en vooroordelen geuit door patiënten/cliënten*. Utrecht: KIS.

Omlo, J. (2011) *Integratie én uit de gratie? Perspectieven van Marokkaans-Nederlandse jongvolwassenen*. Delft: Eburon.

Omlo, J. (2020) *Verzetten, vermijden of veranderen? Reageren op discriminatie en stigmatisering*. Rotterdam: Art. 1 & Radar.

Omlo, J. & Butter, E. (2020) *Utrecht is ook mijn stad. Cijfers en verhalen over discriminatie en stigmatisering van moslims in Utrecht. Een verkennende studie*. Utrecht & Amsterdam: Bureau Omlo & Ewoud Butter.

McConahay, J.B. (1986) Modern racism, ambivalence, and the modern racism scale. In Dovidio, F.J. & Gartner, S.L. (eds.) *Prejudice, discrimination and racism*. (p. 91- 126). Orlando, FL: Academic Press.

Roberts, S. O. & Rizzo, M. T. (2021) The psychology of American Racism, *American Psychologist*, 77 (3), p. 475-487.

Schinkel, W. (2008) *De gedroomde samenleving*. Kampen: Uitgeverij Klement.

Selm, M. van (2007) Focusgroeponderzoek., in *Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek in Nederland*, 12, (1), 5-10

Sociaal-Economische Raad (SER) (2019). *Hoge verwachtingen. Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *KWALON* 42, 14(3), 5-12

Smaling, A. (2014) Steekproeven voor generalisatie. *KWALON* 19, (1), 1- 13.

Solórzano, D.G. & Pérez Huber, L. (2020) *Racial microaggressions. Using Critical Race Theory to Respond to Everyday Racism*. New York: Teachers College Press.

Sue, D. W., Capodilupo, C. M., Torino, G. C., Bucceri, J. M., Holder, A. M. B., Nadal, K. L., & Esquilin, M. (2007) Racial microaggressions in everyday life: Implications for clinical practice. *American Psychologist*, 62(4), p. 271–286.

Thijssen, L., M. Coenders en B. Lancee (2019). Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. In: *Mens en maatschappij*, 94, nr. 2, p. 141-176.

Thijssen, L., Coenders, M., & Lancee, B. (2020). Ethnic Discrimination in the Dutch Labor Market: Differences Between Ethnic Minority Groups and the Role of Personal Information About Job Applicants—Evidence from a Field Experiment. *Journal of International Migration and Integration*, 1-26.

Valk, I. van der (2017) Monitor moslimdiscriminatie; derde rapportage. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Verkuyten, M. (2003) Sociaal-psychologische gevolgen van stigmatisering, in Harchaoui, S., Huinder, C. (red.) *Stigma: Marokkaan! Over afstoten en insluiten van een ingebeelde bevolkingsgroep* (p. 81-92). Utrecht: FORUM.

Verkuyten, M. (2010) *Identiteit en diversiteit. De tegenstellingen voorbij*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Waldering, I. & Crul, M. & Ghorashi, H. (2015) Discrimination of Second-Generation Professionals in Leadership, *Positions Social Inclusion* 3 (4), p. 38-49

Waters, M. (1999) *Black identities: West Indian Immigrant Dreams and American Realities*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Weber, A., Collins, S. A., Robinson-Wood, T., Zeko Underwood, E., & Poindexter, B. (2018). Subtle and severe: Microaggressions among racially diverse sexual minorities. *Journal of Homosexuality*, 65(4), p. 540–559.

Wekker, G. & Lutz, H. (2001) Een hoogvlakte met koude winden. De geschiedenis van het gender- en etniciteitsdenken in Nederland. In: Botman, M, Jouw, N. & Wekker, G (red.) *Caleidoscopische visies: De zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwenbeweging in Nederland* (p. 25. – 49). Amsterdam: Koninklijk Instituut voor de Tropen.

Wekker, G. (2020) *Witte onschuld. Paradoxen van kolonialisme en ras*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Williams, M.T., Skinta, M. D. & Martin-Willet, R. (2021) After Pierce and Sue: A Revised Racial Microaggressions Taxonomy. *Perspectives on Psychological Science* 16 (5), p. 991– 1007.

Witte, R. (2010) *Al eeuwenlang een gastvrij volk: racistisch geweld en overheidsreacties in Nederland (1950-2009)*, Amsterdam: Aksant.

Bijlage 1 Terms of Reference

Verkenning naar racisme,

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Datum: 9 maart 2022

Achtergrondinformatie

1. Aanleiding

Antiracisme is onderdeel van de ambities van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op het terrein van diversiteit en inclusiviteit. De urgentie van deze thematiek wordt onderstreept door onder andere:

- Vragen uit het ministerie over onderwerpen als: hoe verhoudt BZ zich tot de maatschappelijke discussie over racisme en dekolonisatie?
- De Toeslagenaffaire die licht werpt op de gevolgen van situatie van uitsluiting op basis van ras, etniciteit en afkomst binnen de overheid.
- Onderzoek in Nederlandse gemeenten dat duidelijk maakt dat institutioneel racisme op de arbeidsmarkt pregnant is. Aangenomen mag worden dat dit een issue is dat ook binnen het ministerie van BZ speelt – zowel op het departement in Den Haag als op de Nederlandse posten in het buitenland.
- De recente benoeming van een nationale coördinator discriminatiebestrijding: opportuun moment om aansluiting te vinden bij interdepartementale ambities.
- De internationale Black Lives Matter beweging.

In het kader van de bevordering en implementatie van het vastgestelde D&I beleid is besloten nader onderzoek te verrichten naar racisme bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Bestuursraad heeft zich uitgesproken en gecommitteerd aan dit onderzoek en proces.

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is drieledig:

- In kaart brengen van de verschillende dimensies/kenmerken van het racisme vraagstuk zoals dat wordt ervaren binnen BZ (en eventueel voordat je bij BZ binnen kunt komen)
- Het inventariseren van de ervaren omvang van het probleem zoals dat wordt ervaren zowel op het departement in Den Haag als op de posten

- Het doen van concrete aanbevelingen om het probleem aan te pakken, terug te dringen en bij te dragen aan meer diversiteit, inclusie, etc.

Afbakening

Dit onderzoek gaat op zoek naar patronen van racisme op de werkvloer. De nadruk ligt niet op het handelen van individuele medewerkers. De verkenning richt zich zowel op medewerkers in Den Haag als op de posten.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek geeft antwoord op twee hoofdvragen: (i) In hoeverre is er volgens ambtenaren van het ministerie van BZ sprake van racisme binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief de posten) en op welke manieren komt dit tot uiting? En (ii) Hoe kan racisme binnen de organisatie volgens ambtenaren voorkomen en verminderd worden?

In samenspraak tussen onderzoeker en opdrachtgever zullen deze hoofdvragen verder worden uitgewerkt aan begin van het onderzoek.

De verkenning levert lessen of aanbevelingen op voor wat er binnen het ministerie van BZ kan worden gedaan om racisme te bestrijden en te voorkomen.

Methoden

Kwalitatieve onderzoeksmethoden zullen worden gebruikt voor de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen. Het gaat om:

- Literatuurstudie, desk studie (onder meer een conceptueel kader over de betekenis van racisme, verschillende vormen ervan en naar ervaringen van andere landen, wellicht ook van andere overheidsinstanties in Nederland)
- Interviews met verschillende categorieën respondenten

Een deel van het onderzoek zal online zijn (met gebruik van Teams en andere communicatiesoftware).

Organisatie van het onderzoek

Het onderzoek wordt uitgevoerd namens de Secretaris-Generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken, dhr. Paul Huijts, vertegenwoordigd door Arthur Kibbelaar.

Er is een ambtelijke stuurgroep voor het vooronderzoek ingesteld. Deze groep bestaat uit ambtenaren van de relevante directies afdelingen en netwerken en fungeert onder voorzitterschap van Arthur Kibbelaar die ook eerste aanspreekpunt voor de onderzoekers is. De stuurgroep heeft vooral een ondersteunende functie: ervoor zorgen dat het onderzoek kan worden verricht en voorspoedig verloopt (identificeren te interviewen

ambtenaren, verstrekken van (contact) informatie aan de onderzoekers, etc.). De stuurgroep consulteert regelmatig met de onderzoekers.

Er is tevens een referentiegroep. Deze wordt voorgezeten door Arthur Kibbelaar en kent interne en externe leden (NTB). De groep heeft als mandaat: reflecteren op de bevindingen en aanbevelingen en de onderzoeksresultaten die daaraan ten grondslag liggen. De groep komt twee keer bijeen met de onderzoekers: (i) halverwege het onderzoek over de stand van zaken en een eerste indruk van bevindingen en (ii) voor presentatie van het conceptrapport, conclusies, aanbevelingen en eventuele vervolgstappen. De referentiegroep heeft een adviserende functie; de onderzoekers blijven onafhankelijk.

Uitvoering van het onderzoek wordt uitbesteed aan een deskundige partij buiten het ministerie van BZ. Deze partij heeft ervaring op het doen van kwalitatief (beleids)onderzoek; is onafhankelijk en objectief; heeft kennis van en ervaring met het onderwerp van het onderzoek; en kennis van en ervaring met het omgaan met de ministeriele context en dynamiek. Voor bescherming van persoonsgegevens wordt gezorgd.

