

Vergaderjaar 2020–2021

30 950

Rassendiscriminatie

Nr. 214

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2020

In de Kamerbrief over de kabinetsaanpak van discriminatie van 15 juni 2020¹ informeerde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) u over de eerste invulling van de motie van de leden Gijs van Dijk en Van den Hul van 13 maart 2019.² In deze motie wordt de regering opgeroepen om in gesprek te gaan met vertegenwoordigers uit de islamitische gemeenschap met als doel specifiek beleid te ontwikkelen dat bijdraagt aan het tegengaan van discriminatie van moslims. Met deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van BZK, verder over de invulling van deze motie.

Gezamenlijke inspanning

Nederland is een divers land. Onze samenleving bestaat uit ruim 17 miljoen mensen met een grote variëteit in achtergrond, religie en levensbeschouwing. Het kabinet staat voor de basiswaarden van onze democratische rechtstaat. Grondrechten als gelijke behandeling, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, gelden voor iedereen in Nederland. Hierdoor kan iedereen in Nederland, binnen de grenzen van onze rechtsstaat, zichzelf zijn, vormgeven aan zijn of haar leven, en geloven wat hij of zij wil (of niet).

Racisme en discriminatie zijn ontegenzeggelijk hardnekkige problemen in onze samenleving. Er is op dit moment veel maatschappelijke aandacht voor racisme en discriminatie. Dat is bemoedigend. Het tegengaan van racisme en discriminatie kan alleen door gezamenlijke inspanning van iedereen. Een diverse groep aan demonstranten en protestbewegingen, waaronder *Black Lives Matter* en *Kick Out Zwarte Piet*, maakten de afgelopen zomer gebruik van hun democratische rechten om aandacht te vragen voor racisme en discriminatie. Ook publiceerden verschillende

¹ Kamerstuk 30 950, nr. 185.

² Kamerstuk 30 950, nr. 170.

belangenorganisaties voor moslims het «Manifest tegen Islamofobie», waarmee aandacht wordt gevraagd voor deze specifieke vorm van discriminatie en racisme tegen moslims.³

Bij elk protest, manifest en discussie komen pijnlijke verhalen naar boven over discriminatie ervaringen. Discriminatie is voor veel mensen helaas vaak een zeer alledaagse ervaring, die grote impact heeft op het leven van individuen. Het kabinet blijft daarom onverminderd inzetten op het aanpakken van discriminatie en racisme via een brede aanpak.⁴ Daarbij staat het kabinet open voor nieuwe mogelijkheden en initiatieven die deze aanpak kunnen versterken.

Veel inwoners in Nederland met een moslimachtergrond ervaren discriminatie. De signalen en cijfers over de aard en omvang van moslimdiscriminatie zijn zorgelijk. Het SCP rapport «Ervaren discriminatie II» brengt naar voren dat 55% van de moslims in Nederland regelmatig discriminatie ervaart en dat de discriminatie zich ook over meerdere terreinen uitstrekt en dus vaak als chronisch wordt ervaren.⁵ Discriminatie raakt de samenleving breed. Het tast onze rechtsstaat aan. Wat betreft moslimdiscriminatie raakt het niet alleen moslims maar ook personen die als moslim worden beschouwd, op grond van naam, uiterlijk, kleding en/of taalgebruik, worden geraakt door discriminatie. Dit sluit aan bij het beeld dat geschetst wordt in onder meer het «Manifest tegen Islamofobie», waarin de zorg gedeeld wordt dat discriminatie, waaronder van (vermeende) moslims, genormaliseerd lijkt te worden.⁶

Het is onacceptabel dat een inwoner van Nederland vanwege zijn geloof of uiterlijke kenmerken, die gelieerd worden aan moslim-zijn, belemmerd wordt in het meedoen in de maatschappij.

Naar aanleiding van de motie van de leden Gijs van Dijk en Van den Hul heb ik het afgelopen jaar focusgroepen laten organiseren waarin met moslims en niet-moslims, jong en oud, verspreid over Nederland is gesproken over moslimdiscriminatie. Het doel van deze focusgroepen was om meer inzicht te krijgen in wat burgers op basis van persoonlijke ervaringen en opvattingen zien als mogelijkheden bij het aanpakken van moslimdiscriminatie.

Ook is er vanuit mijn ministerie in 2019 en begin 2020 gesproken met vertegenwoordigers van verschillende moslimorganisaties. In deze gesprekkenreeks is gestreefd naar een diverse groep vertegenwoordigers, met ook aandacht voor organisaties die zich bijvoorbeeld richten op moslimvrouwen en -jongeren, en/of buiten de Randstad opereren. Ik wil alle betrokkenen bedanken voor de openheid in de gesprekken over discriminatie en voor het delen van voor velen meestal pijnlijke ervaringen met discriminatie en uitsluiting.

Tot slot heb ik het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) opdracht gegeven een verkenning uit te voeren naar de maatregelen van andere Europese landen om moslimdiscriminatie tegen te gaan. De uitkomsten van deze verkenning worden binnenkort verwacht en worden meegenomen in de uitwerking van de hieronder voorgestelde inzet.⁷

³ CTID, EMCEDO, S.P.E.A.K., Stichting Meld Islamofobie, *Manifest tegen islamofobie*, 19 september 2020.

⁴ Kamerstuk 30 950, nr. 185.

⁵ Sociaal Cultureel Planbureau, *Ervaren discriminatie in Nederland II*, maart 2020.

⁶ CTID, EMCEDO, S.P.E.A.K., Stichting Meld Islamofobie, *Manifest tegen islamofobie*, 19 september 2020.

⁷ Het rapport wordt eind november op de portaalwebsite van het Kennisplatform Integratie en Samenleving gepubliceerd, www.kis.nl.

Opbrengst van de gesprekken

De gespreksronde en focusgroepen zijn gevoerd met een breed palet aan burgers en organisaties over ervaringen van moslimdiscriminatie, moeilijkheden en kansen in het tegengaan ervan. Op hoofdlijnen kwamen de volgende zaken naar voren in de verschillende gesprekken.

- *De arbeidsmarkt en het onderwijs* worden vooral genoemd als de plekken waar discriminerende incidenten en vooroordelen veel worden ervaren en tevens de meeste *impact* hebben. Zo zijn alle jonge gespreksdeelnemers met een moslimachtergrond op de middelbare school en/of het vervolgonderwijs aangesproken op hun religie en afkomst door docenten. Ook hebben, op een enkeling na, alle respondenten met een moslimachtergrond discriminatie op de arbeidsmarkt en/of de werkvloer ervaren. Genoemd worden onder andere onder advisering van jongeren met een moslimachtergrond in de klas of met betrekking tot doorgroeimogelijkheden op de werkvloer. Vooral jonge mannelijke respondenten noemen ervaringen met discriminatie in de zoektocht naar werk of stage vanwege hun naam. Maar ook (onbedoelde) stigmatiserende grapjes, opmerkingen en vragen van docenten of collega's worden genoemd als alledaagse discriminerende ervaringen.
- *De lage meldingsbereidheid* bij discriminerende incidenten en ervaringen werd door velen als een probleem genoemd. Melden is nodig om discriminatie (strafrechtelijk) aan te kunnen pakken. Genoemd wordt dat het gebrek aan zicht op waar melding gemaakt kan worden en gebrek aan vertrouwen in de afhandeling van de melding daaraan ten grondslag liggen. Moslimorganisaties geven aan ook een rol voor zichzelf te zien in het vergroten van de meldingsbereidheid.
- *Negatieve beeldvorming en stereotypering* van moslims wordt als een grote belemmering ervaren door moslims in het dagelijks leven. Hierdoor voelen moslims en vooral jongeren zich gestigmatiseerd en ervaren ze zich soms buitengesloten. De gespreksdeelnemers geven aan dat deze stigmatisering het wij/zij denken in de samenleving stimuleert. Aangegeven wordt dat vooroordelen in de vorm van grapjes, opmerkingen en vragen in de klas en op de werkvloer een vorm van discriminatie is die bovendien als *self fulfilling prophecy* werkt, doordat jongeren zich niet uitgedaagd en bij voorbaat onderschat voelen. De gespreksdeelnemers geven aan dat de overheid in bepaalde gevallen mede debet is aan het ontstaan van negatieve beeldvorming en een belangrijke voorbeeldfunctie heeft als het gaat om inclusiviteit op de eigen werkvloer en in de eigen communicatie.
- *Discriminatie tegen moslimvrouwen met een hoofddoek* wordt door gespreksdeelnemers als een grote zorg benadrukt. Genoemd wordt dat veel moslimvrouwen arbeidsmarkt- en stage-discriminatie ervaren. Voorbeelden die worden genoemd zijn het inzetten van het neutraliteitsargument om vrouwen met een hoofddoek te weigeren in bepaalde functies en vrouwen zonder hoofddoek te bevragen of ze van plan zijn een hoofddoek te gaan dragen. Ook onheuse bejegening op straat van vrouwen met een hoofddoek wordt door sommigen genoemd. Daarnaast zijn (gepercipieerde) uiterlijke kenmerken van moslimvrouwen een sterke trigger factor bij moslimdiscriminatie. Dit wordt ook benoemd door mannelijke respondenten. Zij refereren aan discriminerende ervaringen naar aanleiding van het dragen van een baard of op basis van gepercipieerde uiterlijke kenmerken samenhangend met migratielanden die worden geassocieerd met de islam.⁸

⁸ Zie ook: Verwey-Jonker Instituut, *Oorzaken en triggerfactoren moslimdiscriminatie in Nederland*, juni 2017.

- De deelnemers ervaren *weinig bewustzijn in Nederland over moslim-discriminatie*. Naar voren komt dat er behoefte is aan het vergroten van bewustwording over de verscheidenheid in Nederland, over discriminatie als blinde vlek en de intersectionele gronden waarop de (ervaring van) (moslim)discriminatie gebaseerd is. Opvallend is dat er een verschil in interpretatie van discriminatie wordt gezien tussen respondenten met en zonder moslimachtergrond. Zo onderscheiden respondenten met moslimachtergrond doelbewuste discriminatie en subtiele, soms onbedoelde vormen van discriminatie, terwijl respondenten zonder moslimachtergrond ervan uitgingen dat discriminatie altijd doelbewust en expliciet is.
- In het *formuleren van oplossingen* wordt het bevorderen van sociaal contact als belangrijke kans en *best practice* benadrukt.

Tegengaan van (moslim) discriminatie, generieke en specifieke aanpak

Generieke inzet arbeidsmarkt, stage en onderwijs

De uitkomsten zoals hierboven geschetst vormen ook de domeinen waarop naar oplossingen moet worden gezocht in de aanpak van moslimdiscriminatie. De uitkomsten onderstrepen het belang van een brede aanpak van discriminatie door het kabinet, welke ook toeziet op moslimdiscriminatie.⁹ Naast sanctionering van bewezen (moslim)discriminatie wordt ten aanzien van verschillende domeinen (zoals de arbeidsmarkt, woningmarkt, onderwijs, strafrecht) gewerkt aan vormen van toezicht, alsook repressieve en curatieve maatregelen.

Het onderwijs en de arbeidsmarkt zijn dé plekken waar iemand zichzelf kan ontwikkelen en volwaardig mee kan doen in de maatschappij. Discriminatie op grond van iemands (vermeende) geloof mag nooit een belemmering hierbij vormen. Middels het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018–2021 zet de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onverminderd in op het creëren van een arbeidsmarkt met gelijke kansen voor iedereen.¹⁰ Zo wordt een wetsvoorstel ingediend dat moet toezien op gelijke kansen bij werving en selectie. En binnen het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) wordt onderzocht wat werkt om de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond aantoonbaar te verbeteren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om concrete handvatten voor werkgevers om objectief te werven en selecteren, om interventies om de stap van studie naar de arbeidsmarkt te verbeteren voor jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond en om werkwijzen voor gemeenten om mensen met een niet-westerse migratieachtergrond succesvoller naar werk te begeleiden. Op deze manier komen er komende jaren effectieve aanpakken beschikbaar waarmee gelijke kansen op de arbeidsmarkt gerealiseerd kunnen worden.

In de aanpak van stagediscriminatie wordt samen met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) middels verscheidene acties en projecten ingezet op het vergroten van bewustwording bij leerbedrijven, mbo scholen en studenten. Ook wordt daarbij ingezet op concrete acties, bijvoorbeeld middels het onderzoek *Gelijke kansen richting de toekomst*.¹¹ Daarnaast wordt binnenkort een campagne gelanceerd om stagediscriminatie onder de aandacht te brengen en wordt er gewerkt aan een pilot waarbij scholen verantwoordelijk zijn voor de selectie van studenten bij

⁹ Kamerstuk 30 950, nr. 185.

¹⁰ Kamerstuk 29 544, nr. 1018.

¹¹ Voor meer informatie: <https://www.nro.nl/onderzoeksprogrammas/gelijke-kansen-richting-de-toekomst>.

een eerste stageplek in het mbo en het vormgeven van een deskundigenteam op het gebied van stagediscriminatie.¹² Ook zijn SZW en OCW, in samenwerking met de MBO Raad, voornemens tot het lanceren van een Kennispunt Gelijke Kansen, Diversiteit en Inclusie, ter ondersteuning van scholen bij het bevorderen van gelijke kansen naar een stage of eerste baan voor jongeren met een migratieachtergrond. Ook in het hoger onderwijs ondervinden studenten met een migratieachtergrond problemen met het vinden van een stageplek of een plek op de arbeidsmarkt.¹³ De Minister van OCW gaat hierover in gesprek met de betrokken partijen met als inzet tot een gezamenlijke aanpak voor het hoger onderwijs te komen.

In het onderwijs is aandacht nodig voor het vaak impliciete karakter van discriminatie, veroorzaakt door stereotyperende beeldvorming, vooroordelen en gebrek aan weerbaarheid in de omgang van jongeren met berichtgeving op (sociale) media, en de onderadvisering van leerlingen met een moslimachtergrond. Het kabinetsbeleid dat inzet op een inclusieve leeromgeving richt zich daarom op projecten die enerzijds het bewustzijn en de kennis van leerlingen en docenten over diversiteit vergroten en anderzijds scholieren weerbaarder maakt. Een belangrijke stap hierin is het wetsvoorstel van OCW voor een hernieuwde burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs, en verduidelijking van de kwalificatie-eisen in het middelbaar beroepsonderwijs, zodat elke school doelmatig en samenhangend kan werken aan het bevorderen van de Nederlandse basiswaarden en wederzijds begrip voor elkaars culturen en godsdiensten.¹⁴

Nieuwe initiatieven in 2019 en 2020

Ook lokaal bestuur kan een belangrijke bijdrage leveren in de aanpak van discriminatie. Daarom zet ik verder in op instrumenten, die lokale overheden ondersteunen bij de aanpak van discriminatie, waaronder moslimdiscriminatie. Het programma Divers & Inclusief, een gezamenlijk initiatief van SZW en VNG, heeft in 2019/2020 samen met gemeentebesturen naar handelingsperspectieven gezocht op hoe lokaal invulling te geven aan een diverse en inclusieve samenleving.¹⁵ Daarnaast organiseerde het Ministerie van BZK eind 2019 vijf masterclasses waarin de «Handreiking antidiscriminatiebeleid voor gemeenten» uit 2018 centraal stond, met een belangrijke focus op de toegankelijkheid en vindbaarheid van de antidiscriminatievoorzieningen. Ook drie door SZW en Movisie geïnitieerde regionale werkconferenties voor anti-discriminatie interventieontwikkelaars richtten zich op gemeentelijke diversiteits- en discriminatieproblematiek.

Ter verdere versterking van de gemeentelijke capaciteit en handelingsperspectieven in het tegengaan van discriminatie heb ik voor 2020 en 2021 een decentralisatie uitkering beschikbaar gesteld. In 2020 is deze ter hoogte van 25.000 euro per gemeente(lijk samenwerkingsverband) voor elf gemeenten en in 2021 kunnen nog eens negen gemeenten in aanmerking komen voor een uitkering. Deze doeluitkering kan op lokaal niveau voor verschillende activiteiten worden ingezet, waarbij gemeenten door mijn ministerie worden ondersteund in de kennisdeling over

¹² Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 50.

¹³ Research Institute for Education and the Labour Market, «Ook het hbo kan meer doen voor gelijke kansen op de arbeidsmarkt», <https://roa.nl/news/ook-het-hbo-kan-meer-doen-voor-gelijke-kansen-op-de-arbeidsmarkt>.

¹⁴ Kamerstuk 35 352, nr. 2.

¹⁵ VNG, «Programma Divers & Inclusief», <https://vng.nl/artikelen/programma-divers-inclusief>.

werkzame mechanismen ter voorkoming van discriminatie, waaronder van moslims, door onder andere het bevorderen van sociaal contact.¹⁶

Tot slot wordt ten behoeve van de verdere ondersteuning van lokale expertise, samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, opdracht verstrekt voor het ontwerpen van handreikingen voor gemeenten. Doel van de handreikingen is ondersteuning in de aanpak van discriminatie op verschillende gronden, waaronder een die specifiek gericht is op moslimdiscriminatie. In deze handreiking zal ook aandacht zijn voor het herkennen van moslimdiscriminatie en voor het aanrijken van kennis over wat werkt in het tegengaan van de discriminatie.

Aanknopingspunten voor nadere verkenning

De uitkomsten van de gesprekken bieden ook aanknopingspunten voor verdere verkenning van de mogelijkheden om de aanpak tegen moslimdiscriminatie te versterken.

Ten eerste benadrukken de uitkomsten de wenselijkheid van het verhogen van de meldingsbereidheid van discriminerende incidenten en ervaringen. Uit het SCP rapport «Ervaren discriminatie II» kwam naar voren dat het gebrek aan zicht op waar melding gemaakt kan worden en gebrek aan vertrouwen in de afhandeling van de melding bekende signalen zijn.¹⁷ Hiervoor vraagt ook onder andere de recente initiatiefnota van het lid Azarkan aandacht.¹⁸ Er is een verbeteringstraject gestart gericht op de meldingsbereidheid.¹⁹ Tijdens de gesprekken gaven verschillende moslimorganisaties aan een rol voor zichzelf te zien in het vergroten van de meldingsbereidheid. Daarom wil ik bezien wat de mogelijkheden zijn voor het ondersteunen van moslimorganisaties bij activiteiten die de meldingsbereidheid stimuleren, samen met andere organisaties.

Ten tweede geven de uitkomsten aanleiding het thema intersectionaliteit verder op te pakken en te bezien welke mogelijkheden er zijn om de bewustwording hiervan en de handelingsperspectieven hierop te vergroten. Een intersectionele benadering is van belang bij het aanpakken van de diversiteit aan gronden en identiteiten waarop discriminatie plaatsvindt, bijvoorbeeld wanneer een vrouw gediscrimineerd wordt op basis van meerdere (vermeende) identiteitskenmerken zoals gender, afkomst, huidskleur, seksuele identiteit en religie. In de uitwerking hiervan valt te denken aan het faciliteren van een conferentie over dit thema, waarbij dit opgepakt kan worden in samenhang met het vervolgtraject van breed overleg met de samenleving naar aanleiding van de *Black Lives Matter* demonstraties en de gesprekken die daaromtrent in het Catshuis zijn gevoerd.

Ten derde, maar zeker niet het minst belangrijk, kwam in de gesprekken naar voren dat negatieve beeldvorming over en stigmatisering van moslims belemmeringen vormen voor moslims in het dagelijks leven.²⁰ Aanpak daarop is nodig. Daarbij wil ik benadrukken dat het kabinet tegenstander is van initiatieven om de inhoudelijke boodschappen van onafhankelijke media bij te sturen, mede omdat het reguleren van inhoudelijke boodschappen en gedragscodes per definitie leiden tot een

¹⁶ Voornemen voor een decentralisatie uitkering «voorkomen van discriminatie naar herkomst», <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuwsbrieven/gemeentenieuws-van-szw/2020/gemeentenieuws-van-szw-2020-5>.

¹⁷ Sociaal Cultureel Planbureau, *Ervaren discriminatie in Nederland II*, maart 2020.

¹⁸ Kamerstuk 35 615, nr. 2.

¹⁹ Kamerstuk 30 950, nr.185.

²⁰ Dit is tevens een van de conclusies in: Verwey-Jonker Instituut, *Oorzaken en triggerfactoren moslimdiscriminatie in Nederland*, juni 2017.

inbreuk op de onafhankelijkheid van media.²¹ Tegelijkertijd zie ik wel aanleiding voor verkenning van stappen die de overheid zelf kan zetten in het tegengaan van stereotype beeldvorming en stigmatisering over moslims, daar de uitkomsten aangeven dat communicatie van de overheid in bepaalde gevallen ook bijdraagt aan negatieve beeldvorming.

Daarbij valt te denken aan verdere verkenning van deze stappen in samenspraak met bijvoorbeeld het recent opgerichte kennisnetwerk van vrouwen waarmee de Expertise Unit Sociale Stabiliteit het effect van maatschappelijke trends en ontwikkelingen bespreekt met vrouwen met een niet-westerse migratieachtergrond. Een andere stap in het doorbreken van de stigmatisering, ook bij de overheid, in de beeldvorming over moslims is een verkennende studie die het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) in 2021 zal uitvoeren, met als doel opkomende ontwikkelingen en trends in de burgerschapsbeleving van Nederlandse moslims in beeld te brengen. Verder wil ik verkennen welke mogelijkheden er zijn om de communicatie door het Rijk te bezien, te beginnen bij het Ministerie van SZW.

Tot slot

Het bevorderen van sociaal contact wordt in de gesprekrunde en focusgroepen als een van de voornaamste kansen in het tegengaan van moslimdiscriminatie benadrukt. Dit is een belangrijk positief signaal, welke ook aansluit bij de uitkomsten van het onderzoek naar triggerfactoren van moslimdiscriminatie, waarin onder andere geconcludeerd wordt dat persoonlijk contact een belangrijke beschermingsfactor is tegen negatieve beeldvorming.²² In de gesprekken is benadrukt dat het belangrijk is dat in het contactmoment de nadruk ligt op een gespreksthematiek van gemeenschappelijke interesses, in plaats van op een gespreksthematiek rond verschillen of religie. Dit ondersteunt de huidige inzet op *evidence based* ondersteuning van sociaal contact op lokaal niveau en de hierboven genoemde decentralisatie uitkering. Ik zal hier dan ook op blijven inzetten.

Sociaal contact en dialoog moeten ook de komende tijd de leidraad blijven in de aanpak van discriminatie en racisme. In de uitwerking van de concrete inzet op de aanpak van moslimdiscriminatie zal daarom ook gekeken worden naar de uitkomsten van het vervolgtraject van breed overleg met de samenleving naar aanleiding van de *Black Lives Matter* demonstraties en de gesprekken die daaromtrent in het Catshuis zijn gevoerd. Onze gemeenschappelijke uitdaging ligt nu in de opgave hoe we samen met alle Nederlanders aan een samenleving werken zonder discriminatie of uitsluiting.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

²¹ Kamerstuk 30 950, nr. 176.

²² Verwey-Jonker Instituut, *Oorzaken en triggerfactoren moslimdiscriminatie in Nederland*, juni 2017.